



Maria Leonor Pinheiro Carvalhão

(DES) COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS
ECONÓMICAS NA UNIÃO EUROPEIA: A
POLÍTICA ORÇAMENTAL EM ESPECIAL

Dissertação de Mestrado na área jurídica de especialização em Ciências
Jurídico-Económicas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de
Coimbra, sob a orientação do Professor Doutor José Manuel Quelhas

Julho - 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Universidade de Coimbra

Faculdade de Direito



**(DES)COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS
ECONÓMICAS NA UNIÃO EUROPEIA: A
POLÍTICA ORÇAMENTAL EM ESPECIAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Económicas

Autora:

Maria Leonor Pinheiro Carvalhão

Aluna nº2011167925

Orientador:

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Coimbra

Julho de 201

Agradecimentos

A Deus, pela força nos momentos menos fáceis;

Aos meus pais, pela atenção e preocupação de todos os dias;

Aos meus irmãos, por tornarem o mundo menos aborrecido;

À minha avó Amália, por me acolher nesta bela cidade com tanto carinho;

Ao meu tio Dr. Juiz António Carvalhão, pelo exemplo jurídico de dedicação e empenho;

Aos amigos, pela companhia nas recordações únicas;

À Tatiana, à Macarena e ao Diogo, pelo apoio incondicional;

À minha *guild* Yagmoths, pelos momentos de distração;

Aos amores que Coimbra me trouxe, por me encherem o coração;

Às minhas sombras imaginárias, por me "empoetizarem" as noites vazias;

À faculdade de Direito, pelo meu desenvolvimento pessoal e profissional;

Ao orientador destes estudos, Professor Doutor José Manuel Quelhas, pela disponibilidade, confiança e apoio construtivo;

A mim, protagonista da minha vida.

A todos, o meu sincero reconhecimento. Obrigada.

Resumo

Os sucessivos alargamentos e o aprofundamento da política monetária não foram acompanhados de uma essencial coordenação das políticas fiscal e orçamental. As recentes crises económicas salientaram as assimetrias entre as várias zonas da União Europeia e pediram uma maior intervenção estrutural e social comunitária. Os numerosos instrumentos financeiros parecem não responder aos graves défices orçamentais, e as medidas de controlo e sanções aos Estados-membros são cada vez mais apertadas. A garantia de umas finanças públicas estáveis e de uma justa redistribuição da riqueza na União Europeia seria dada por um orçamento central de maior dimensão, mas os Estados-membros dificilmente concordariam em perder poderes orçamentais e fiscais. O orçamento comunitário, que depende sobretudo de transferências nacionais, tem procurado propostas de novas receitas próprias que lhe confeririam mais autonomia na prossecução dos seus objectivos. É crucial avançar num sentido de uma Europa mais federal, deixando para trás o patamar de uma simples organização internacional, de modo a conseguir atingir as prioridades de crescimento económico e aumento do emprego. O processo de construção da União Europeia tem sido único e incerto, mas o seu futuro passará por uma maior coordenação das políticas económicas.

Palavras-chave: União Europeia, Políticas Económicas, Política Orçamental, Orçamento, Défices Excessivos, Instrumentos Financeiros, Estados-membros, Semestre Europeu, Europa Federal.

Abstract

The successive enlargements and deepening of monetary policy were not accompanied by an essential coordination of fiscal and budgetary policies. Recent economic crises have highlighted the asymmetries between the various areas of the European Union and called for greater structural and social intervention at the Community level. The numerous financial instruments do not appear to respond to serious budget deficits, and control measures and sanctions to member states are increasingly tight. The guarantee of stable public finances and a fair redistribution of wealth in the European Union would be given by a larger central budget, but member states would hardly agree to lose budgetary and fiscal powers. The Community budget, which depends mainly on national transfers, has been looking for new proposals for its own resources which would give it more autonomy in the pursuit of its own objectives. It is crucial to move towards a more federal Europe, leaving behind the level of a simple international organization, in order to achieve the priorities of economic growth and increasing employment. The process of building the European Union has been unique and uncertain, but its future will involve greater coordination of economic policies.

Keywords: European Union, Economic Policies, Budgetary Policy, Budget, Excessive Deficits, Financial Instruments, Member States, European Semester, Federal Europe.

Lista de siglas e abreviaturas

AAC	Análise Anual do Crescimento
AUE	Acto Único Europeu
BCE	Banco Central Europeu
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
ECOFIN	Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros
ECU	European Currency Unit
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FC	Fundo de Coesão
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FECOM	Fundo Europeu de Cooperação Monetária
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSE	Fundo Social Europeu
HLGOR	High Level Group on Own Resources
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação para a Pesca
IME	O Instituto Monetário Europeu
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ITF	Imposto sobre as Transacções Financeiras
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilização
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OLAF	Organismo de Luta Anti-Fraude
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Política Agrícola Comum
PDE	Procedimento por Défice Excessivo
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PECO	Países da Europa Central e Oriental
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
RF	Regulamento Financeiro
REP	Recomendações Específicas por País
RMA	Relatório sobre o Mecanismo de Alerta
SME	Sistema Monetário Europeu
TC	Tribunal de Contas
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

Índice

1 – Introdução	7
2 – Coordenação de políticas económicas.....	9
2.1 – Uma definição de coordenação: cooperação vs coordenação	9
2.2 – Breves notas históricas sobre a coordenação de políticas económicas	12
2.3 – Vantagens e desvantagens da coordenação de políticas.....	15
2.3.1 – Vantagens.....	15
2.3.2 – Desvantagens	16
3 – A coordenação das políticas económicas europeias.....	19
3.1 – A política monetária e cambial.....	19
3.2 – A política fiscal.....	22
3.3 – Notas sobre a desarmonização das políticas económicas	27
4 – A Política orçamental da União Europeia.....	30
4.1 – Fundamentos económicos da política orçamental	31
4.2 – Características das regras orçamentais e a sua implementação	37
5 – Proibição dos défices excessivos	39
5.1 – As <i>binding rules</i>	40
5.2 – Os critérios de Maastricht	42
5.3 – O Tratado de Lisboa.....	43
5.4 – O Pacto de Estabilidade e Crescimento.....	45
5.5 – O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM.....	49
5.6 – O Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira.....	50
6 – O Semestre Europeu	52
7 – O orçamento da União Europeia	58
7.1 - Breves notas históricas sobre as finanças comunitárias	59
7.2 – Princípios orçamentais	65
7.3 – Funções orçamentais.....	69
7.4 – Receitas	72
7.4.1 – Um quinto recurso?.....	76
7.4.2 – O High Level Group on Own Resources.....	79
7.5 – Despesas.....	81
7.6 – O quadro financeiro plurianual da União Europeia	83
8 - Orçamento federal como solução?	86

8.1 - Externalidades.....	86
8.2 - A tese MacDougall	88
8.3 – Uma maior dimensão	90
8.4 – Uma maior coordenação.....	94
8.5 – O futuro “federal” do orçamento europeu.....	96
9 - Conclusão	101
10 – Bibliografia.....	104
Anexos.....	124

1 – Introdução

“O mundo, sendo cada vez mais uma nossa aldeia global, precisa de uma ordem financeira em muitos aspectos cada vez mais abrangente e, com isso, de uma teoria e de uma política financeira que vá ao encontro dessa realidade.”¹

Com a globalização, “a economia levantou mesmo voo.”² Deixou de ser possível aos Estados serem auto-suficientes, e a especialização das economias trouxe uma maior concorrência internacional e uma maior cooperação entre os países, que deixaram para trás as guerras históricas e formaram núcleos de integração. Foi esta a realidade europeia. A meio-termo entre uma Organização Internacional ou um verdadeiro Estado federal encontramos a natureza híbrida da União Europeia. Podemos ver a sua proximidade a um Estado federal em campos como o monetário, mas noutras áreas há uma total desarmonização e descoordenação das políticas, como acontece nos campos fiscal e orçamental. Isto revela que a União Europeia tem ainda um longo caminho a percorrer. As evoluções monetárias não foram acompanhadas de evoluções financeiras; as finanças públicas da União condicionam cada vez mais as finanças nacionais, e é preciso ter em conta esta interligação que existe entre todos os Estados-membros.

Nas palavras do chanceler austríaco Wolfgang Schäussel, “Europe needs more self-financing. We cannot continue to carve everything that we need for Europe out of the national budgets.”³ O sistema de recursos próprios da UE tem vindo a limitar a sua autonomia financeira, e a dependência cada vez maior das transferências dos Estados-membros faz com que se assemelhe a uma simples organização internacional. Apesar da eficácia do recurso PNB, baseado nas contribuições estatais, é preciso ter em conta que a União Europeia não quer ficar dependente das situações económicas e políticas dos seus membros, e tem procurado outras soluções e opções de receitas próprias que lhe confirmem uma maior autonomia. Até porque, em situações de crise financeira, assistimos

¹ Catarino (2016, p.186).

² Avelãs Nunes (2011, p.405).

³ Schäussel (2006).

a uma defesa dos valores e interesses nacionais e a uma rivalidade notável, o que prova a instabilidade provocada pela inexistência de políticas fiscais e orçamentais comuns. Uma união económica e monetária traduz uma partilha de soberanias nas áreas económicas e sociais. Porém, o facto de umas políticas serem levadas a cabo por entidades nacionais e outras por entidades europeias leva a uma total descoordenação.

A UE tem mais ambição do que ser apenas uma cooperação e coordenação de Estados, mas ainda está longe de ser uma federação. O orçamento da UE pode não ser grande o suficiente para promover a estabilidade desejada, e é por isso que se têm procurado outras vias e soluções. Além disso, as recentes crises têm levantado sérios problemas quanto à eficácia e credibilidade das regras financeiras comunitárias, o que deixa os Estados-membros reticentes. Uma profunda integração monetária precisa de uma simultânea coordenação das restantes políticas económicas, tarefa essa que tem sido árdua para a UE, com cada vez mais instrumentos financeiros e medidas restritivas que não mostram resultados. Os défices excessivos e os desequilíbrios orçamentais continuam a aumentar e a pedir uma intervenção mais adequada e flexível. São muitas as perguntas que ficam no ar. Uma zona de moeda única é compatível com tantas assimetrias regionais? Qual o papel das finanças públicas numa zona de moeda única? É possível ter um orçamento central que representa apenas cerca de 1% da riqueza europeia e, ao mesmo tempo, uma política monetária comum? Como devemos olhar para as finanças públicas nacionais? Será um orçamento federal a solução para todas estas adversidades? O futuro da União é incerto, mas está, certamente, nas mãos dos que dela fazem parte.

2 – Coordenação de políticas económicas

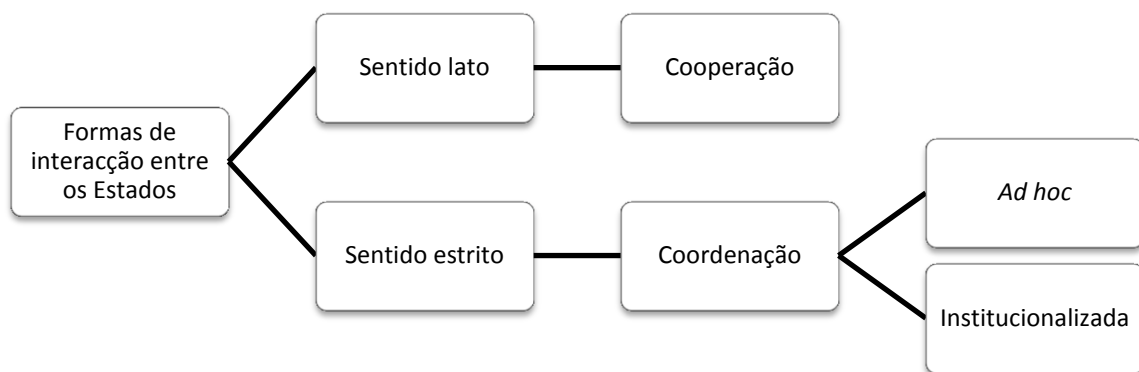
“Nas últimas décadas, os políticos têm vindo a consciencializar-se da cada vez maior interdependência das economias, o que se reflectiu num maior interesse pelas questões da cooperação e da coordenação de políticas macroeconómicas.”⁴

2.1 – Uma definição de coordenação: cooperação vs coordenação

As economias mundiais dependem cada vez mais umas das outras e precisam cada vez mais de se expandir para sobreviver no mercado. É impossível imaginar-se no mundo de hoje um Estado auto-subsistente. A troca de informações entre os países tem crescido e a globalização abre portas a novos desafios e a novos mercados que se estendem para lá das fronteiras. A modernização das Tecnologias da Informação e da Comunicação levou os mercados a entrelaçarem-se, trazendo inúmeras vantagens, mas também problemas que se expandem, também eles, além das fronteiras. Assim, há um interesse acrescido dos Estados em cooperarem entre si no sentido de coordenar as suas políticas económicas. Tem-se observado, nesta sequência, o surgimento de várias instituições políticas e económicas que visam precisamente esta coordenação de políticas e a aproximação dos Estados. É o exemplo prático do FMI, da OCDE, da OMC, entre outros, em que os Estados aderentes se reúnem periodicamente para discutir problemas económicos, o que acaba por favorecer a referida cooperação e coordenação, mesmo que os resultados, na prática, não sejam os mais desejados. Os processos de coordenação são sempre demorados e levantam dificuldades e divergências que muitas vezes não chegam a ser ultrapassadas. Os argumentos favoráveis que se discutem nos publicitados encontros das instituições não se chegam a realizar, o que desfavorece este tipo de iniciativas. O esforço de cada um deveria ser

⁴ Alves (1996, p.27).

maior para que os resultados destas instituições fossem além de notícias dos *mass media*. Podemos, no entanto, concluir que alguma cooperação é sempre preferível e traz quase sempre mais ganhos do que a não-cooperação, o que nos faz crer que arestas precisam de ser limadas para que os Estados consigam definitivamente trabalhar em conjunto as suas políticas. Mas, afinal, como podemos definir coordenação? Antes de mais, comporta dizer que a coordenação é apenas uma das muitas formas de interacção entre os Estados. Observemos o esquema 1 para uma facilitada compreensão (esquema próprio).



Esquema 1 - Formas de interacção entre os Estados

Há muitos autores que nos trazem diversas teorias sobre o conceito de coordenação de políticas. Os teóricos descrevem um regime coordenado como sendo aquele em que vários Estados escolhem os seus instrumentos económicos de forma a responder aos seus objectivos e políticas comuns. Esta é uma definição muito genérica, até porque, na prática, os Estados, apesar de terem objectivos comuns, dificilmente abdicam dos seus objectivos internos e dos seus poderes e deveres para com a população. É por isso que muitos outros autores nos falam de uma função de bem-estar, segundo a qual cada Estado, individualmente, dirige as suas políticas económicas no sentido de tirar o maior proveito desta função, proporcionando o máximo de bem-estar à sua população. Assim, aquando da coordenação de políticas, “os dirigentes maximizam

uma função de bem-estar comum.”⁵ No entanto, podemos afirmar que são incertas as preferências de cada Estado e a vontade política é mutável. Em cada momento pode variar essa função de bem-estar, uma vez que depende de muitos outros factores relevantes dentro do país. Todavia, os Estados têm unido esforços no sentido de coordenarem as suas políticas para tentar maximizar não só a função de bem-estar, mas também adquirindo outros ganhos importantes. Os dirigentes políticos têm a tarefa de em cada momento saber aquilo em que vale a pena ceder e aquilo que vale a pena ganhar. Voltemo-nos mais uma vez para o esquema 1.

- **Cooperação:** temos que a forma mais básica de os Estados interagirem uns com os outros é através da cooperação. Há muitas formas de cooperação onde os Estados, a título de exemplo, trocam informações sobre dados relevantes, dão a conhecer os seus objectivos, ou relatam a sua situação económica. Esta é a forma mais simples e lata de interacção, pois não chega a existir a conjugação de políticas e a união de decisões. Note-se que, na prática, podemos observar situações de mera cooperação, situações onde coexistem a cooperação e a coordenação, mas é impossível haver coordenação sem cooperação adjacente;⁶
- **Coordenação institucionalizada:** a coordenação é uma forma de interacção entre os Estados mais estrita, onde os governantes conjugam as suas políticas. É o caso do Sistema Monetário Europeu, que iremos abordar adiante, onde os Estados europeus cooperam no sentido de coordenar as suas políticas monetárias, conseguindo introduzir a moeda única.⁷ Este exemplo constitui uma coordenação institucionalizada, segundo a qual já pré-existe um organismo, autónomo dos Estados, onde as decisões são tomadas em colectivo por todos os países-membros dessa instituição (neste caso, os países pertencentes à União Europeia);

⁵ Alves (1996, p.28).

⁶ “However given that information, and including any announced or proposed policy changes elsewhere, they would continue to make their decisions in a decentralised autonomous way. By coordinating their information, policy makers will lower their risks and improve their outcomes by eliminating incomplete or faulty over the intentions, expectations or policy responses of others.” (Hallet, em Ministério das Finanças, 2000, p.10-11).

⁷ “It is often suggested that countries need to coordinate their monetary policies, leaving fiscal policies to the domestic policy makers. This reflects the thinking in Europe’s monetary union. On the other hand, fiscal policy needs to be sustainable of it is not to cause liquidity shortages and high interest rates (default risk?) for others if it becomes excessively expansionary. That implies a minimal degree of fiscal coordination.” (Hallet, em Ministério das Finanças, 2000, p.12).

- **Coordenação *ad hoc*:** neste tipo de coordenação os dirigentes públicos tomam uma decisão ou agem no sentido de coordenar as suas políticas após concluírem um acordo com um ou mais Estados terceiros. Estes acordos são negociados caso a caso, pelo que, ao contrário da coordenação institucionalizada, não existe um mecanismo que tome as decisões de forma centralizada. O acordo vale apenas para aquele caso específico e numa eventual futura coordenação terá de haver um novo acordo.

A interdependência das economias tem aberto caminhos para novas formas de cooperação e coordenação de políticas entre os países, mas ainda há muito terreno para aprofundar e provar que a coordenação é verdadeiramente o rumo mais acertado. A expansão dos mercados e das economias exige a coordenação das políticas económicas, mas os esforços têm ficado aquém daquilo que é possível alcançar. Todavia, podemos afirmar que uma total coordenação de todas as políticas económicas é praticamente impossível de realizar, uma vez que os interesses dos intervenientes quase nunca coincidem.⁸

2.2 – Breves notas históricas sobre a coordenação de políticas económicas

A globalização e a aproximação dos extremos do mundo com a circulação das notícias em tempo real exigiram aos países que se unissem na resolução dos novos problemas que iam surgindo. A coordenação das políticas económicas entre os países começou a ser um factor-chave para sobreviver no mercado.

Podemos, no entanto, marcar historicamente eventos relevantes que fizeram despertar a necessidade de os Estados coordenarem as suas políticas quer a nível

⁸ “(...) full cooperation may be very hard to reach because it is politically difficult to reach agreement across all the targets and instruments of policy – especially when there is significant uncertainty about the exact impact of those instruments and/or whether the external variables will turn out as expected.” (Hallet, em Ministério das Finanças, 2000, p.13).

internacional quer a nível mais regional. A experiência de grandes crises económicas como a Depressão de 1929, a Europa destruída do pós-Guerras Mundiais, a concentração do poder em muito poucos Estados, e o Choque Petrolífero dos anos 70 trouxeram uma primeira fase de tentativa de cooperação e coordenação das políticas na Europa, a fim de evitar semelhantes choques assimétricos. Saliente-se aqui os acordos de Bretton Woods, que estabeleceram regras para o comércio e para as relações financeiras entre os países mundiais mais industrializados, sendo por isso o primeiro caso de negociação das matérias monetárias.⁹ Vejamos as negociações mais importantes a nível Europeu que contribuíram para uma evolução da coordenação das políticas económicas.

- **G7 – 1975:** em 1975 os EUA decidem reunir os sete países mais desenvolvidos e industrializados do mundo para que discutissem os problemas económicos globais anualmente. Assim, as primeiras tentativas de coordenação de políticas económicas surgem nos anos consecutivos pela mão do G7, com o objectivo de ultrapassar o mais rápido possível a crise petrolífera que se fazia sentir (há uma grande vontade de coordenação nas Cimeiras que se seguiram, como na Cimeira de Bona, em 1978). Porém, o desencadear de um segundo choque petrolífero em 1979 fez com que os Estados ficassem mais apreensivos, restringindo bastante a pouca coordenação conseguida até ali. Houve assim um retrocesso, onde actuava cada um por si;¹⁰
- **Acordo do Plaza – 1985:** em 1985 inicia-se uma segunda fase de coordenação de políticas. O acordo do Plaza previa uma desvalorização do dólar para que o mercado mantivesse níveis mais equilibrados e competitivos. Foi impressionante como a mera publicidade do acordo fez com que o dólar desvalorizasse imediatamente, sem haver necessidade de os Estados intervirem nas políticas

⁹ “Pouco antes do fim da II Guerra Mundial (1944), em Bretton Woods, delegações de alguns países reuniram-se visando chegar a um acordo para criação de um novo sistema. Dentre as principais economias mundiais, os países do eixo não estavam representados e a França ainda sofria com a ocupação alemã. Sendo assim, a discussão foi liderada por americanos e britânicos.” (Campelo Junior, 2014, p.20).

¹⁰ “Na primeira metade da década de 80, e face às continuadas dificuldades da conjuntura económica, os países voltaram a optar, a exemplo do observado na década anterior, por soluções do tipo ‘chacun pour soi’, vislumbrando-se um período de reforço na competição internacional de políticas e de retrocesso na via da coordenação.” (Alves, 1996, p.32).

cambiais. A confiança e a credibilidade nos acordos de coordenação entre os Estados marcaram esta fase de uma nova aposta nesta via;

- **Cimeira de Tóquio – 1986:** em 1986 inicia-se uma terceira fase no processo de coordenação entre os Estados. Surge a necessidade de os países se vigiarem uns aos outros nas suas acções, ou seja, surge a “vigilância multilateral”. São vários os acordos que se sucedem com base neste princípio (como os acordos do Louvre em 1987 e em 1988), e criam-se mecanismos de informação mútua em que os Estados trocam informações e dados relevantes sobre as suas economias entre si (como o FMI). Ao contrário do esperado, acontece que os EUA, a Alemanha e o Japão começaram a reduzir a cooperação e a coordenação, cancelando acordos entre si (a Alemanha vê o aparecimento de um saldo externo corrente negativo após a sua reunificação).

Os acontecimentos que acabámos de ver mostram que a coordenação internacional de políticas é bem mais difícil do que inicialmente se espera, uma vez que as divergências entre os países (sejam elas políticas, económicas, sociais ou culturais) constituem um entrave ao bom funcionamento da via coordenativa. Basta que se desencadeie uma crise no mercado para que os Estados retraiam as suas políticas e desconfiem da coordenação, virando-se novamente para o plano interno.

Todavia, a União Europeia tem sido um grande exemplo de sucesso no que toca à coordenação de políticas, sobretudo da monetária. A introdução da moeda única foi uma conquista de sucesso no que respeita à coordenação das políticas monetárias e cambiais dos Estados-membros. Já outras políticas, como é o caso da fiscal, têm sido de coordenação mais difícil, uma vez que são domínios que os Estados têm quase total soberania e sistemas internos de funcionamento e institucionais tão diversos que dificulta os processos de coordenação.¹¹

¹¹ “As alterações das políticas monetárias podem ser rapidamente postas em prática, pois não têm real controlo político e não são facilmente apercebidas pelas populações. Já as modificações das políticas fiscais exigem, normalmente, votações nos Parlamentos e têm, frequentemente, implicações sociais imediatas, sendo, por isso, mais facilmente sentidas pelos agentes económicos.” (Alves, 1996, p. 33-34).

2.3 – Vantagens e desvantagens da coordenação de políticas

A experiência histórica levantou uma lista de ganhos ou possíveis ganhos e de perdas que podem ocorrer aquando da coordenação de políticas, e que os Estados devem ter em conta e saber da sua possível ocorrência. Note-se que, apesar das desvantagens, os ganhos da coordenação são muito superiores para os Estados. Além disso, a globalização exige que as várias regiões mundiais unam esforços para manter os seus mercados competitivos em relação a outros grandes mercados, fazendo arranjos financeiros e harmonizações fiscais, com uma justa distribuição da riqueza.¹²

2.3.1 – Vantagens

Apesar de cada país ter as suas próprias políticas económicas e terem características tão diferentes de uns para os outros, a sua coordenação traz ganhos e vantagens para os Estados.¹³ Esta divergência na formulação das políticas faz com que, inevitavelmente, haja desequilíbrios entre as várias economias no mercado, daí a necessidade de os Estados coordenarem as suas acções. Estados mais fracos beneficiam bastante com a coordenação das suas políticas, sobretudo económicas, uma vez que ganha poderes e regalias no mercado que antes eram inalcançáveis. Além disso, o acesso ao financiamento torna-se mais fácil e o desenvolvimento das políticas é contínuo e traz uma maior estabilidade. Os mercados respondem mais rapidamente e as intervenções nas políticas económicas são, na maior parte das vezes, eficazes. A coordenação das políticas, sobretudo das económicas, leva ainda à especialização dos Estados na produção de certos bens, o que pode ser visto de forma positiva uma vez que a economia tem todo um campo disponível para explorar e aprofundar.

¹² Muitos teóricos internacionais estudaram os possíveis ganhos com a coordenação de políticas, dos quais destacamos Niehans, Cooper, Hamada (pioneiro nesta matéria), Nash (conhecido pela teoria dos jogos), Stackelberg (1952) e Kébabdjian (1994).

¹³ “One result, which appears in almost every study, is that coordination seems to generate more stability in the targets and more continuity in the policy interventions.” (Hallet, em Ministério das Finanças, 2000, p.20).

Também os custos de transacção tendem a reduzir,¹⁴ uma vez que deixam de existir custos de câmbio (no caso da coordenação das políticas monetária e cambial) e riscos cambiais. As contas públicas das organizações ficam simplificadas com o uso de uma unidade de conta comum, e o mesmo acontece para empresas ou agentes económicos, em geral, com funções e actividade em vários Estados.

Outra parte das vantagens da coordenação de políticas prende-se sobretudo com a facilidade de mobilização dos factores de produção e com a redução dos custos das transacções operadas entre os países. Uma empresa que esteja presente em vários mercados nacionais, vê as suas acções facilitadas uma vez que, por exemplo, poderá fazer circular livremente o seu capital e os seus trabalhadores, ou até mesmo dispensar operações de câmbio até então necessárias.

2.3.2 – Desvantagens

O facto de os Estados conciliarem as suas políticas uns com os outros, ou até mesmo chegarem a ceder essa responsabilidade para uma entidade supranacional, pode não ser vantajoso em todos os aspectos. Por um lado, temos que a entrega total do poder de controlo de uma importante política nacional constitui uma perda de instrumentos que até então serviam para corrigir defeitos no mercado. Foi o caso dos países que, aderindo à zona Euro, perderam o poder da desvalorização monetária como instrumento para manter os seus mercados equilibrados e competitivos.¹⁵ “A perda do instrumento de ajustamento que é a política cambial reduz a possibilidade de resolver choques económicos adversos sem ter de recorrer a outros instrumentos, como a flexibilidade dos preços e dos salários e a mobilidade dos factores de produção.”¹⁶

¹⁴ “Eliminating the costs of exchanging one currency into the other is certainly the most visible (and most easily quantifiable) gain from a monetary union. (...) The EC Commission has estimated these gains, and arrives at a number between 13 and 20 billion ECUs per year.” (De Grauwe, 1997, p.52).

¹⁵ “Les États membres de la zone euro se privent de deux instruments de politique économique, la politique monétaire et la politique du change, qui sont centralisées, tout en encadrant rigoureusement leurs politiques budgétaires nationales.” (Barthe, 2006, p.306).

¹⁶ Batista (2004, p.100).

Além disso, liberalizações no que toca à circulação de pessoas e capitais fazem com que seja necessário fazer ajustes quer nas receitas dos países quer no mercado em si. Porém, não é isso que sempre acontece. Na UE, por exemplo, apesar de a situação ideal e desejada para ultrapassar uma crise económica de um país ser a emigração dos desempregados desse país para um outro Estado-membro, de modo a criar uma situação de pleno emprego e evitar uma recessão, não é isso que se verifica na prática.¹⁷ “A mão-de-obra não se desloca facilmente de um país para outro devido a barreiras linguísticas, culturais, dificuldade de reconhecimento de diplomas escolares e dificuldade na transferência de direitos de protecção social no caso de emigração.” Isto é, a mobilidade dos factores de produção só é perfeita na teoria, sobretudo do factor trabalho, uma vez que as raízes e os laços afectivos, para além de todos os obstáculos burocráticos, são entraves ao deslocamento das pessoas.

Por vezes a coordenação pode também não ser perfeita a nível orçamental. Quando não há uma integração tão grande como uma federação, onde os Estados mais ricos e mais desenvolvidos economicamente contribuem com maior peso para um orçamento comum de modo a compensar as menores transferências de um Estado em recessão, o que acontece é que todos contribuem na mesma medida, e as receitas são destinadas ao desenvolvimento das regiões mais pobres e à construção de infra-estruturas que acabam por não estar directamente relacionadas com o aglomerado dos países contribuintes. Nem sempre os objectivos comuns vão de encontro às prioridades nacionais individuais, o que constitui um entrave ao desenvolvimento dos laços coordenativos.

Outra desvantagem da coordenação é o facto de os Estados sentirem que as restantes partes não vão cumprir com a sua parte do acordo.¹⁸ Este sentimento de desconfiança dos parceiros acaba por prejudicar a coordenação e o desempenho de cada um, uma vez que farão menos do que aquilo que realmente deveriam. Muitos acordos podem ser de difícil aplicação ou adopção, o que deixa os Estados sem conseguir decidir sobre a melhor maneira de coordenação ou os instrumentos a utilizar. Também a

¹⁷ A título de comparação com um Estado federal, a mobilidade do factor trabalho nos Estados Unidos é quase três vezes superior à movimentação dos trabalhadores em França e na Alemanha. A propósito do mercado de trabalho na UEM, ver estudos de Eichengreen (1993).

¹⁸ “O problema que aqui se coloca é idêntico ao conhecido ‘dilema dos dois prisioneiros’. Existem com frequência incentivos a não cumprir para as partes contratantes e a tentação de o fazer pode tornar-se irresistível. Ora, tal comportamento de uma das partes conduziria, provavelmente, os demais a proceder de modo idêntico e poderia implicar a recusa da cooperação no futuro.” (Alves, 1996, p.44).

divisão dos ganhos pode levantar dificuldades, até porque nem todos os Estados têm o mesmo peso económico dentro da coordenação. “A profunda desigualdade dos participantes nestas pode gerar situações de dominação por parte de alguns, comprometendo o interesse de alguns países na coordenação.”¹⁹

Uma das grandes dificuldades da coordenação é a incerteza do que vai acontecer no futuro e o receio dos resultados dos acordos. Na prática, assistimos a um retrocesso da coordenação sempre que um desequilíbrio económico ou um choque assimétrico afecta o mercado, o que aumenta mais uma vez a distância entre as economias dos vários países. “A assimetria de preferências entre países; os problemas de concretização prática e vigilância dos acordos; a questão da divisão dos ganhos; a desigualdade de peso económico entre os agentes intervenientes; as implicações da incerteza e dos conflitos de comportamento no interior dos países; a possibilidade das negociações conduzirem a más escolhas de objectivos; a inadequação da coordenação internacional às necessidades político-eleitorais dos governos nacionais”²⁰ são apenas alguns dos factores que não favorecem e retardam os processos de coordenação, para além dos problemas relativos à soberania dos Estados.

¹⁹ Alves (1996, p.45).

²⁰ Alves (1996, p.179).

3 – A coordenação das políticas económicas europeias

“Poderá não o parecer agora, mas a União Europeia é uma proeza incrível.”²¹

Antes de olharmos para a política orçamental na UE mais de perto, não podemos deixar de passar por outras relevantes políticas económicas, uma vez que se interligam entre si. Apesar da plena integração da política monetária, verificamos uma quase total desarmonização da política fiscal, como veremos a seguir.

3.1 – A política monetária e cambial

Foi no Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia) em 1992 que os Estados-membros acordaram sobre a criação de uma UEM.²² “A UEM designa o processo destinado a harmonizar as políticas económicas e monetárias dos Estados-membros da União, que tinham o objectivo de instaurar uma moeda única, o euro.”²³ Com isto, os Estados que quisessem aderir à UEM teriam de adoptar o euro, abdicando da sua moeda nacional. A criação da UEM dividiu-se substancialmente em três fases:

- **1ª Fase – 1 de Julho de 1990 até 31 de Dezembro de 1993:** durante este período liberalizaram-se os movimentos de capitais e começou-se a aprofundar e a reforçar a coordenação das políticas monetárias dos Estados-membros, bem como uma aproximação e cooperação entre os Bancos Centrais dos vários países. A livre circulação de capitais foi também um passo importante para o início da introdução da moeda única;

²¹ Legrain (2014, p.403).

²² A 27 e 28 de Junho de 1988, no Conselho de Hanôver, criou-se um Comité que elaborou um relatório com os traços principais caracterizadores da futura UEM. O relatório ficou conhecido pelo nome do presidente do Comité, Jacques Delors, e só foi aprovado no Conselho Europeu de Madrid, no ano seguinte. Neste Conselho de Madrid promoveu-se ainda uma Conferência Inter-Governamental, o que voltou a acontecer no Conselho Europeu de Dublin, já em 1990. Foram os trabalhos destas duas conferências que desenharam a base do Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia).

²³ Catarino (2016, p.195).

- **2ª Fase – 1 de Janeiro de 1994 até 31 de Dezembro de 1996:** durante este período criou-se o Instituto Monetário Europeu (IME), como instituição de apoio à transição para a moeda única, que mais tarde viria a ser substituído pelo Banco Central Europeu. O IME²⁴ foi relevante na promoção da coordenação das políticas económicas, sobretudo da monetária, ajudando na utilização e desenvolvimento do ECU. Era ainda importante o seu papel de controlo dos Estados no cumprimento dos critérios de convergência. Nesta fase assegurou-se o cumprimento dos critérios de convergência,²⁵ pois era imperativo que os preços fossem estáveis e os défices orçamentais controlados para garantir uma moeda única saudável;
- **3ª Fase – 1 de Janeiro de 1999:**²⁶ este período inicia-se com a total substituição do ECU pelo Euro e com a criação do BCE²⁷ para emitir a nova moeda que entraria em circulação, com taxas de câmbio fixas. Estabeleceram-se ainda as regras de conversão das moedas nacionais nas novas moedas de euros, e viu-se aprovado o Pacto de Estabilidade e Crescimento. O PEC tem por objectivo garantir que os Estados, após a adesão à moeda única, não caiam em situações de desequilíbrio orçamental, apresentando-lhes assim um programa de medidas concretas que ajudem a evitar essas situações. Definiram-se as sanções aplicáveis aos Estados que incorressem em défices excessivos, como punição por violar as restrições impostas às políticas orçamentais. A entrada em circulação da nova moeda única, o euro, aumentou o sentimento dos cidadãos de pertença a uma comunidade europeia, ainda que haja muito trabalho pela frente para que, por exemplo, as populações aceitem pagar um imposto cuja receita

²⁴ O IME foi criado em 1994 como substituto do FECOM, e do qual faziam parte os representantes dos vários bancos centrais nacionais. Operou apenas durante a segunda fase de criação da UEM.

²⁵ “The Maastricht Treaty strategy for moving towards monetary union in Europe is based on two principles. First, the transition towards monetary union in Europe is seen as a gradual one, extending over a period of many years. Second, entry into the union is made conditional on satisfying convergence criteria.” (De Grauwe, 1997, p.126).

²⁶ Data acordada no Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, para arranque da terceira fase de criação da UEM. Era a data limite prevista no Tratado de Maastricht para o início desta fase. “If a majority of EMS countries had satisfied these conditions, the third stage could already have started at the end of 1996. However, the ECOFIN decided in November 1995 that there was no majority to start the third stage at the end of 1996. The Treaty then stipulates that the third stage has to start at the latest on 1 January 1999, with those countries that satisfy the criteria.” (De Grauwe, 1997, p.127).

²⁷ O BCE foi criado ainda em 1998, substituindo o antigo IME, ao qual foram incumbidas diversas funções, nomeadamente conseguir a estabilidade dos preços e evitar situações de inflação.

seja puramente europeia. Contudo, a aproximação e união dos povos foi visível, sobretudo com o reconhecimento da cidadania europeia.²⁸ Nesta última fase de integração europeia vemos os Estados perderem parte da sua soberania, entregando o comando das políticas monetária e cambial ao BCE, mas foram muitas as vantagens trazidas pelo Euro. A UE tornou-se cada vez mais competitiva no mercado internacional, ao lado de grandes potências como os EUA ou o Japão. Além disso, os países pertencentes à UEM passaram a ter uma moeda muito mais forte e aceite como meio de troca mundialmente, o que não acontecia com grande parte das suas anteriores moedas nacionais.

Em 2002 eram já 12 os países com o euro em circulação, com o BCE à frente das políticas monetárias e do desenvolvimento da moeda única. Porém, apesar de se aprofundar bastante a integração europeia com uma quase total coordenação das políticas monetárias, outras políticas económicas não menos importantes foram ficando aquém do esperado. Ainda que se tenham estabelecido algumas regras para que os Estados não incorram em défices excessivos e mantenham as suas finanças públicas equilibradas, a política orçamental continua a pertencer a cada Estado individualmente, sem grandes sinais de coordenação, como veremos mais adiante.

Contudo, a introdução da moeda única foi o maior passo já dado pela UE até então, trazendo com ela uma bagagem de benefícios. “Impulsionou o comércio. Ao baixar os custos e ao reduzir os riscos do comércio transfronteiriço, permitiu que uma mais ampla gama de empresas exportasse uma mais vasta gama de produtos, deixando os consumidores em melhor situação.”²⁹ Além disso, os investimentos ficaram mais simples e facilitados, o que permitiu aos investidores e empresários, não só europeus, transferir as suas actividades para outros países mais rentáveis. Os fluxos financeiros aumentaram, em geral, fazendo o euro e a política monetária comum dos maiores sucessos da UE.

²⁸ “Qualquer nacional de um país da UE é, automaticamente, cidadão europeu. Ser cidadão europeu confere-lhe alguns direitos e responsabilidades adicionais importantes.” (A UE por temas: cidadania da UE).

²⁹ Legrain (2014, p.82).

3.2 – A política fiscal

A coordenação das políticas fiscais na UE seria matéria bastante para outra dissertação. No entanto, importa aqui deixarmos alguns aspectos que relevam para compreender a evolução dos esforços dos Estados-membros no sentido de uma maior cooperação e que relevam para a compreensão da falta de receitas fiscais nos orçamentos. Afinal de contas, “os sistemas fiscais e financeiros nacionais não são fechados nem são alheios à vontade soberana dos demais Estados na cena internacional.”³⁰

A criação de uma União Aduaneira, com a respectiva livre circulação de mercadorias, implicou que fosse obrigatório aos Estados terem uma pauta aduaneira exterior comum, o que revolucionou os direitos alfandegários nacionais. Para que houvesse efectiva livre circulação de produtos, os Estados também não poderiam mexer nos impostos sobre os produtos vindos do exterior, de forma a compensar indirectamente a livre circulação. É o apelidado de princípio da não-discriminação fiscal (não discriminação na tributação indirecta entre as mercadorias nacionais e as mercadorias estrangeiras oriundas do espaço comunitário).

Com a introdução da União Monetária e a instituição da moeda única, as instituições europeias têm remado no sentido de uma maior harmonização fiscal.³¹ Porém, esta aproximação das políticas fiscais dos Estados-membros tem como consequência a limitação da sua soberania fiscal, ficando estes impedidos de tributar sobre certos produtos ou matérias.³² A harmonização fiscal tem-se focado sobretudo na

³⁰ “Os fenómenos de globalização económica e a conseqüente abertura dos mecanismos de troca de informação e a circulação de pessoas e bens ditaram uma exposição inusitada do poder de tributar. Desta resulta o desenvolvimento em larga escala do planeamento fiscal abusivo, resultante da facilidade com que hoje se deslocalizam, desmaterializam e desintermedeiam as operações económicas visando obter vantagens decorrentes das amplas liberdades de circulação e das diferenças de tributação existentes nos diferentes Estados ao redor do mundo.” (Catarino, 2016, p.234).

³¹ “Tax harmonization has been a very thorny issue for the EU: witness the vehement argument in the 1980s when Margaret Thatcher, British prime minister, flatly declared that tax harmonization was not EU business, only to be told by Helmut Kohl, German chancellor, and Jacques Delors, Commission president, that it was indispensable for EU integration. Such a bold statement cannot be treated lightly, since tax harmonization remains one of the few areas where new EU legislation requires unanimity: hence a single EU member state can frustrate any new initiatives in this domain.” (El-Agraa, 2011, p.229).

³² “A harmonização fiscal comunitária traz conseqüências ao nível da limitação da soberania fiscal dos Estados-membros. Ela traduz-se, sem esgotar, na introdução de limitações à liberdade interna em matéria de impostos sobre o consumo em geral através da adopção de um modelo comum, de limites à tributação sobre certos consumos específicos e, finalmente, na coordenação e harmonização de alguns

tributação indirecta (com a introdução de um imposto comum do tipo IVA) e em poucas matérias da tributação directa em sede do IRC (por serem impostos essenciais e determinantes na União, como a tributação das mais-valias), tendo, porém, ficado aquém do que seria esperado numa UEM.³³

Nos artigos 63º e seguintes do TFUE temos a consagração da liberdade de circulação dos capitais e dos pagamentos. Esta conquista trouxe muitos benefícios à União, principalmente no que respeita ao livre movimento de depósitos, pagamentos ou rendimentos, gerando assim mais receitas e financiamentos. Por outro lado, esta liberdade abriu portas a que os investimentos e as poupanças “fugissem” de uns Estados para os outros. Quer isto dizer que poupanças geradas num determinado lugar podem facilmente ser transferidas para outro país com um sistema fiscal mais favorável, o que significa que essas mesmas poupanças serão aplicadas no financiamento ou investimento interno desse outro país.³⁴ Podemos aqui ver as situações injustas que surgem aquando da falta de harmonização e cooperação entre os Estados, conjugadas com a falta de restrições ao movimento de capitais dentro de uma comunidade. Quer isto dizer que um maior grau de integração económica exige uma adjacente coordenação ainda maior das políticas económicas, nomeadamente da política fiscal, para evitar situações de concorrência fiscal entre os Estados, com as sucessivas alterações das taxas de impostos sobre os rendimentos capitais, de modo a tornarem-se mais competitivos.³⁵

A luta contra a fraude fiscal passou a ser um objectivo da União.³⁶ São muitos os imaginários casos e mecanismos fraudulentos que surgem para contornar as leis fiscais comunitárias, o que torna a situação incontrolável. O desrespeito pelos critérios de tributação no IVA ou a indevida utilização dos subsídios e financiamentos comunitários

aspectos da tributação do rendimento das pessoas singulares e colectivas, como é o caso da tributação das sociedades mães e filhas, da tributação dos lucros, royalties e dos juros.” (Catarino, 2016, p.225).

³³ “Da leitura do Tratado de Maastricht resulta evidente uma clara assimetria no domínio da coordenação de políticas macroeconómicas. Por um lado, surge a definição de uma política monetária unificada, com os pontos essenciais do processo perfeita e detalhadamente clarificados. Por outro lado, surge uma ambição muito reduzida ao nível da política fiscal, quedando-se pela definição de procedimentos no sentido de evitar défices excessivos, pela proibição de monetização de défices públicos e pela declaração de boas intenções no sentido de coordenar as políticas fiscais.” (Alves, 1996, p.64-65).

³⁴ O mesmo acontece com a livre circulação de pessoas e trabalhadores, que faz aumentar o volume de transferências da riqueza gerada num país para outro.

³⁵ O euro permitiu uma eliminação dos riscos cambiais, mas traz ao mesmo tempo distorções fiscais nos fluxos de capitais, uma vez que estes se tornam mais vulneráveis.

³⁶ Ver artigo 325º do TFUE e “Journal of Common Market Studies” (volume 34, p.52-55).

são alguns dos exemplos verificados na prática.³⁷ O controlo fiscal das instituições europeias tem sido frágil e lento, o que muito se deve à falta de poderes da UE neste domínio e à descoordenação das políticas fiscais dos Estados-membros, sobretudo no que toca à fiscalização do cumprimento das obrigações fiscais. Os efeitos nefastos da fraude fiscal e fuga de capitais põem em causa todos os interesses financeiros europeus, pelo que foi necessário evoluir na coordenação das políticas fiscais nacionais respeitantes a estas matérias. Assim, todos os Estados se comprometeram a defender os interesses financeiros e fiscais da União, adoptando medidas equivalentes às adoptadas a nível nacional,³⁸ e cooperando mutuamente no sentido de lutar contra a fraude fiscal. Foram de grande relevo medidas como a adopção de normas anti-abuso ou a criação de cláusulas gerais contra práticas abusivas.

Vejamus algumas das directivas, comunicações ou relatórios mais relevantes nesta matéria, cronologicamente organizados.

- **Livro Branco aprovado em 1985:** constituiu uma das etapas que instituiu o Acto Único Europeu. Neste, a Comissão já propunha uma harmonização das políticas fiscais, nomeadamente da tributação indirecta. Previa-se ainda a eliminação dos entraves fiscais entre os Estados-membros, de forma a realizar-se o mercado interno único;
- **Directiva do Conselho 88/361/CEE de 24 de Junho de 1988:** é com esta directiva que se introduz na Comunidade a liberdade de movimentos de capitais. Era já conhecida a necessidade de controlar os riscos decorrentes desta livre circulação, pelo que se tornou urgente procurar soluções que resolvessem as visíveis distorções fiscais, a fraude fiscal e as situações discriminatórias;
- **Comunicação da Comissão ao Conselho de 15 de Fevereiro de 1989:** nesta comunicação a Comissão apresenta duas propostas de Directiva com soluções de

³⁷ “Não se trata apenas da fraude fiscal, domínio clássico de actuação, aliás primeiramente intergovernamental, mas também da fraude contra os interesses financeiros da Comunidade; ela inclui também a fraude, nomeadamente na indevida utilização ou na indevida obtenção de subsídios dos fundos financeiros, quer do FEOGA-Garantia, quer dos Fundos Estruturais ou de outras fontes.” (Franco, 1994, p.33).

³⁸ “Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.” (Número 2 do artigo 325º do TFUE).

cooperação viáveis para superar os problemas fiscais até ali levantados. Numa primeira parte é sugerido que as administrações fiscais nacionais de cada Estado-membro ajam no sentido de cooperarem mutuamente e se entrem ajudarem; uma segunda parte propõe a adopção de um sistema de retenção na fonte sobre os juros, comum a todos os Estados-membros. Porém, nenhuma destas propostas foi procedente. O Tratado prevê a obrigatoriedade de unanimidade no Conselho para aprovação de directivas no domínio fiscal, e esta necessidade de consentimento entre os Estados-membros é um entrave à aprovação deste tipo de directivas, devido à dificuldade em obter unanimidade em matérias fiscais. Além disso, as regras previstas nas propostas, sobretudo na primeira, implicavam a adopção de regras muito minuciosas, nomeadamente no que diz respeito ao sigilo bancário. Acontece que, na prática, estas são matérias muito sensíveis para os Estados, das quais estes dificilmente abrirão mão;³⁹

- **Documento de reflexão sobre a fiscalidade na UE de 20 de Março de 1996:**⁴⁰ neste documento encontramos as preocupações fiscais trazidas com a UEM. O crescente aumento do desemprego exigia uma maior coordenação das políticas económicas, para além da política económica e cambial. Assim, era imperativo adoptar medidas que ajudassem ao bom funcionamento do Mercado Único e da UEM, aliado à promoção do emprego e à criação de postos de trabalho.⁴¹ A 22 de Julho de 1996 a Comissão define o programa de trabalhos, onde apresenta a limitação da erosão fiscal (promovendo, por exemplo, uma maior coordenação das políticas fiscais, a criação de um código de boas condutas para as administrações fiscais, ou a união de esforços na luta contra a fraude fiscal), o contributo para um melhor funcionamento do mercado único (aqui se dão os primeiros passos para a introdução em toda a União do sistema comum do tipo IVA, e surgem as primeiras propostas de cooperação entre as administrações fiscais dos vários países em relação às ajudas mútuas e à cobrança dos impostos) e o aumento do emprego (sobretudo pôr em prática medidas concretas, no

³⁹ Uma terceira ideia foi posta sobre a mesa para debate, como uma forma alternativa de cooperação entre os Estados-membros. Tratava-se de adoptar um sistema onde as administrações fiscais e os bancos centrais dos vários países pudessem comunicar e fazer circular informações automaticamente. No entanto, esta proposta foi rejeitada por levantar demasiadas dificuldades administrativas na sua execução.

⁴⁰ Base do debate no Conselho informal do ECOFIN de Verona, 13 de Abril de 1996.

⁴¹ Em Junho do mesmo ano a Comissão propôs um Pacto de Confiança Europeu para o Emprego.

sentido de aliviar a carga fiscal deste factor de produção) como os traços principais a seguir para uma coordenação da política fiscal;

- **Comunicação da Comissão de 1 de Outubro de 1997:**⁴² nesta Comunicação a Comissão apresenta as suas metas de combate à excessiva competição fiscal entre os Estados da UE. Uma das propostas consiste na subordinação das empresas europeias a um código de conduta dirigido às suas práticas fiscais, contribuindo desta maneira para uma maior transparência dos mercados de capitais e das transferências na UE. Com este código pretende-se conseguir controlar de alguma maneira as medidas fiscais que os Estados aplicam no plano interno. Da análise de critérios pré-definidos será possível aferir se o regime fiscal de um Estado tem mais ou menos efeitos nefastos no mercado, sobretudo nos níveis de empregabilidade. Um dos objectivos primordiais deste código seria a coordenação das diferentes políticas fiscais dos Estados-membros conseguindo, por exemplo, a troca de informações entre as administrações fiscais, a harmonização ou aproximação de taxas sobre os produtos financeiros mais determinantes, ou a estabilização das receitas fiscais. Todavia, esta hipótese ainda está em aberto e, como todas as propostas anteriores no domínio fiscal, depende do grande entrave que é a unanimidade no Conselho e as negociações na OCDE. Estas serão imprescindíveis para evitar a fuga de capitais não só para outros Estados-membros, mas também para fora da UE;
- **Relatório Harmful Tax Competition da OCDE, de 2004:** internacionalmente começa-se a ganhar consciência da gravidade e dos efeitos negativos da fraude fiscal e fuga de capitais para paraísos fiscais. A UE tem colaborado e trabalhado com a OCDE neste sentido, de onde resultou o Código de Conduta Europeu sobre a Fiscalidade das Empresas. Uma das preocupações da UE é a fuga de riqueza e a erosão da base fiscal dos Estados-membros, o que acaba por prejudicar os objectivos de equilíbrio orçamental. “A União Europeia tem procurado neutralizar as medidas consideradas nefastas para a concorrência económica, respeitando o princípio da subsidiariedade e a identidade das políticas fiscais nacionais, isto é, procurando respeitar o que cada Estado

⁴² Os objectivos desta proposta voltaram a ser salientados na Sessão do Conselho do ECOFIN nº2032, em Outubro de 1998.

disponha na sua lei interna para minimizar o fenómeno da concorrência fiscal prejudicial;”⁴³

- **Relatório Monti ao Presidente da Comissão Europeia:** “No seu relatório de Maio de 2010, o Professor Monti, respondendo ao pedido do Presidente Barroso de identificar as ‘ligações em falta’, propôs uma nova estratégia baseada em iniciativas destinadas a reforçar o mercado único e permitir a emergência de um consenso sobre o seu reforço.”⁴⁴ Monti propõe assim melhorias no mercado único, em benefício das empresas e dos cidadãos europeus;
- **Livro Verde de 2010:** a Comissão levantou uma reflexão geral entre os Estados-membros acerca do imposto do tipo IVA em vigor na União e a necessidade de melhorar este sistema de forma a gerar mais receitas. “Pode existir um verdadeiro mercado único para a prestação de serviços de auditoria, baseado no reforço da harmonização das regras e na criação de um ‘passaporte europeu’ para os auditores, que lhes permitiria fornecer serviços em toda a UE.”⁴⁵

3.3 – Notas sobre a desarmonização das políticas económicas

Importa ainda relevar que a nível nacional as decisões fiscais e orçamentais são da competência do Parlamento. Já na União Europeia, estas dizem respeito ao Conselho. Há aqui uma incoerência no que respeita à distribuição das competências fiscal e orçamental, uma vez que o Conselho é composto pelos chefes de Estado e de Governo dos vários Estados-membros que, a nível nacional, não têm estes poderes. O Parlamento, em representação dos cidadãos europeus, deveria ter mais competências e actividade quer na matéria fiscal (onde a sua participação é nula) quer na matéria

⁴³ Catarino (2016, p.228).

⁴⁴ Barnier (2011, p.9). Ver ainda Relatório apresentado por Mario Monti ao Presidente da Comissão Europeia (2010).

⁴⁵ Livro Verde - Política de auditoria: as lições da crise, Bruxelas, 13.10.2010 COM(2010) 561 final, p.5. Ver também Resolução do Parlamento Europeu, de 27 de Setembro de 2011, sobre o Livro Verde – Dos desafios às oportunidades: Para um Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação da UE (2011/2107(INI)).

orçamental (onde a sua participação é reduzida). “Sendo a Comunidade uma Comunidade de Direito, que pretende assumir, incorporar e respeitar a tradição jurídica dos Estados democráticos que a integram, então pode perguntar-se: porque é que as disposições relativas a matéria fiscal e as disposições relativas a matéria orçamental têm uma participação do Parlamento nula, no caso da matéria fiscal (a não ser, hoje, em termos consultivos), e reduzida na matéria orçamental (em co-decisão mitigada, subordinada ao Conselho, que é o principal decisor orçamental)?”⁴⁶

Os países da zona euro abdicaram da sua política monetária em troca dos benefícios da moeda comum. Quer isto dizer que já não podem recorrer aos antigos métodos de alteração da taxa de juro ou da taxa de câmbio para fazer desvalorizar a sua moeda e tornar, conseqüentemente, os seus produtos mais competitivos no mercado. Por outro lado, a política fiscal continua a ser inteiramente da responsabilidade do Estado e uma matéria da qual dificilmente abririam mão. Apesar de todas as medidas de crescimento proporcionadas pela União, nomeadamente as inseridas no âmbito do PEC, estas não são suficientes para garantir receitas aos Estados. Assim, na prática, a perda da soberania sobre a política monetária reflecte-se numa maior carga sobre a política fiscal. A necessidade de obter mais receitas não levanta muitas opções aos governos para além do aumento dos impostos. De acordo com a Comissão Europeia, a falta de harmonização das taxas de juro da poupança na UE, por exemplo, está a originar situações de perda de receitas fiscais, uma vez que os capitais se deslocam livremente para as zonas de tributação mais favoráveis, o que cria novos desafios de discriminação. Toda esta coordenação é necessária no sentido de estabilizar as receitas fiscais, evitando a sobre-taxação dos rendimentos provenientes do factor trabalho, que os Estados têm vindo a aplicar de modo a compensar os baixos juros e taxas sobre o capital,⁴⁷ para se tornarem mais competitivos. Isto leva à falta de incentivos para trabalhar e a uma maior fraude fiscal.

Ora, é assim visível que uma política monetária comum só resultaria se fosse acompanhada de uma política fiscal comum, para que os Estados não se aproveitassem

⁴⁶ Franco (1994, p.30).

⁴⁷ No entanto, nem todos os produtos financeiros suportam as mesmas cargas fiscais. Aliás, existe uma grande disparidade entre as taxas aplicadas aos depósitos, às acções, às obrigações, aos fundos de investimento, entre outros. As diferentes taxas aplicáveis aos diferentes produtos financeiros são ainda diferentes de um país para outro. No entanto, podemos afirmar que em todos os Estados-membros são os depósitos bancários que suportam mais impostos, ao contrário do que acontece com as acções, que têm as taxas mais baixas da UE.

do aumento da carga tributária para aumentar as suas receitas, o que provoca, inevitavelmente, o aumento dos níveis de fraude fiscal e de fuga de capitais. Uma boa gestão monetária só funciona se for igualmente acompanhada de uma gestão fiscal comum, o que é praticamente invisível na União.⁴⁸ Será muito difícil conseguir atingir este nível de integração, uma vez que os Estados ficam reticentes quanto à transferência dos poderes fiscais para o domínio de acção europeu. No entanto, tudo começa com pequenos passos que podem ser dados de forma gradual. A ponderação de recomendações fiscais, a imposição de taxas de imposto fixas para certos produtos-chave no mercado ou a cedência parcial dos poderes fiscais nalguns domínios são exemplos de medidas que poderiam ir habituando os Estados à necessidade imperativa de coordenação fiscal como o próximo passo a ser dado para um maior nível de integração europeu e uma aproximação a um Estado federal, sem que isso implique uma total unificação.⁴⁹

⁴⁸ “A necessidade de coerência entre as políticas fiscais provavelmente exige um esforço suplementar ao nível da sua coordenação internacional, da qual deverão resultar, aliás, ganhos de bem-estar (...). Possivelmente, poderia exigir até a transferência de competências significativas dos níveis de decisão nacionais para o âmbito de uma instituição comunitária ou ainda a definição de uma política fiscal ‘comum’, a exemplo do que se passa com a política monetária, embora com maior grau de subsidiariedade.” (Alves, 1996, p.170-171).

⁴⁹ “Os autores são igualmente unânimes na ideia de que maior harmonização não significa unificação fiscal (e vários consideram mesmo que esta não seria desejável). A este propósito, El-Agraa apoia-se no exemplo dos Estados Unidos, onde a formação de uma federação de estados não exigiu a igualização das taxas de impostos, para sustentar a mesma ideia para a Europa.” (Alves, 1996, p.83).

4 – A Política orçamental da União Europeia

“Se num país ocorrem muitos acidentes rodoviários porque se conduz, indistintamente, pela direita, pela esquerda ou pelo meio da rua, a forma de eliminar o problema não deverá passar por proibir a utilização do automóvel. Este, desde que conduzido de forma adequada, é um instrumento de mobilidade que pode aumentar o bem-estar geral. A solução para evitar os acidentes rodoviários deverá antes passar pela adopção de regras de circulação que obriguem, por exemplo, à condução pela direita. De forma a dar força à regra, será adequado impor sanções a quem não a cumpra. O exemplo da circulação automóvel pode ser transposto para a política macroeconómica. No caso concreto da política orçamental, esta pode originar vários problemas quando não é conduzida de forma adequada ou (em particular no caso de uma união monetária) quando cada país a conduz da forma que bem entende. Tal, contudo, não deve implicar que a política orçamental seja posta de parte. Isso equivaleria a eliminar uma ferramenta de gestão da conjuntura e, desse modo, impedir que, em certas circunstâncias, o bem-estar possa ser melhorado.”⁵⁰

⁵⁰ Loureiro (2008, p.60).

O direito e as políticas financeiras da União não têm conhecido uma vincada coordenação e desenvolvimento, mas têm escalado aos poucos para a regulação de novas matérias e novos campos. A adesão à UEM e um maior grau de integração monetária trazem, conseqüentemente, desvantagens para as restantes políticas económicas. A par da referida política fiscal, também a política orçamental é afectada. Por um lado, a perda dos direitos de senhoriagem desincentiva políticas orçamentais expansionistas; os Estados perdem o poder de desvalorizar a sua moeda para a tornar mais competitiva e deixam de conseguir emitir mais moeda de modo a obterem mais receitas.⁵¹ Por outro lado, aumentam as fugas para importações; a adesão à zona euro leva a uma maior especialização dos países, pelo que as populações tendem a aproveitar a moeda única para importar os bens de jurisdições com baixas tributações. Na prática, estes não são reais problemas e causas dos défices orçamentais, uma vez que nem sempre se observa esta fuga para importações como se previa teoricamente.

4.1 – Fundamentos económicos da política orçamental

Já vimos que o BCE é o responsável por conduzir a política monetária na UE. Por sua vez, a política orçamental diz respeito a cada um dos governos nacionais, individualmente. Quer isto dizer que ao contrário do que acontece com a política monetária e cambial, o domínio orçamental pertence aos governos de cada Estado-membro, ainda que haja limitações. A fim de garantir a estabilidade da moeda única, a UE impõe algumas regras e princípios cujos orçamentos devem obedecer. No PEC encontramos as normas que regulam o acompanhamento que algumas das instituições europeias fazem junto das políticas orçamentais dos vários Estados. O Conselho Europeu, a Comissão Europeia, o ECOFIN e o Comité Económico e Financeiro são os organismos responsáveis por avaliar alguns indicadores relevantes, como o saldo orçamental ou a dívida pública, em relação ao PIB. Apesar de descentralizada, a política orçamental vê aqui alguma coordenação entre os Estados-membros.

⁵¹ “O facto de na UEM estar vedado aos governos a possibilidade de emitir moeda (via banco central), e, dessa forma, financiar os défices, pode determinar que, no novo regime, o enviesamento deficitário seja mais contido.” (Loureiro, 2008, p.44).

A UEM trouxe inúmeras vantagens à UE, como a facilidade de acesso ao comércio internacional. Porém, acontece que quanto maior é a integração económica menos êxitos terão as políticas orçamentais. Isto acontece porque o acesso aos mercados internacionais é tão facilitado que as importações tendem a aumentar, o que leva a uma maior especialização dos países apenas nalguns sectores de produção. Se um determinado Estado decidisse aplicar medidas expansionistas da sua política orçamental, como a redução de impostos, estaria a potenciar o aumento do consumo de bens importados, já que internamente se limita a produzir certo tipo de bens. Este problema foi bastante visível aquando da entrada dos Estados na UEM. Uma vez que a livre circulação de mercadorias abriu novos mercados a baixos custos para os países, sendo a moeda de troca igual entre eles, isto fez com que as políticas orçamentais expansionistas fossem postas de parte por não trazerem muitos benefícios para o Estado.

O financiamento da dívida pública de um Estado é também desincentivo à aposta nas políticas orçamentais. Antes da entrada na UEM, os vários governos poderiam emitir moeda nacional junto dos seus Bancos Centrais, financiando assim os seus défices orçamentais. Porém, com a adesão à moeda única, a emissão do euro cabe apenas ao BCE, e este está vedado a financiar os governos dos Estados-membros (ver artigo 123º do TFUE).⁵² Porém, alguns Estados já tinham abolido o financiamento dos défices orçamentais com a emissão de moeda junto do Banco Central, e a fuga do consumo para os bens importados nunca é tão grande nem relevante no desenho da política orçamental.

A teoria e a doutrina divergem quanto ao rumo que a condução das políticas orçamentais deve seguir. Por um lado, as restrições aplicadas pelo PEC são necessárias para garantir a estabilidade dos preços e da UEM, em geral; por outro lado, outras opiniões vão no sentido de haver uma maior liberdade e discricionariedade para que os Estados guiem as suas próprias políticas. O certo é que a falta de regras e de coordenação das políticas orçamentais dos Estados-membros leva a uma insustentabilidade das finanças europeias, uma vez que não precavete contra a existência de dívidas descontroladas e défices orçamentais insustentáveis e excessivos.⁵³

⁵² “O financiamento monetário, ao ser mais inflacionista do que as formas alternativas de financiamento, torna-se incompatível com o regime de estabilidade cambial que o projecto da União Monetária implica.” (Batista, 2004, p.137-138).

⁵³ “(...) el refuerzo de la coordinación presupuestaria para los Estados cuya moneda es una noción material y no procedimental. Consiste en la posibilidad de establecer objetivos comunes, a cuya

Entre muitas outras, podemos apontar as mais relevantes razões para a imposição de regras que disciplinem a matéria orçamental e os poderes das instituições nacionais.

- **Taxas de juro da dívida pública:** Antes da criação da UEM, a generalidade das taxas de juro dos países da UE assentava em valores elevados. Isto acontecia para compensar o risco cambial a que estavam sujeitos os investidores ou financiadores das várias dívidas públicas europeias. Uma vez que estas dívidas eram emitidas em moedas como o escudo ou a peseta, muito pouco credíveis ao lado do marco alemão,⁵⁴ consistiam em riscos maiores para os credores. Acontece que, com a adopção do euro como moeda única, estas taxas de juro reduziram significativamente, estabilizando em valores próximos ao valor alemão. Sendo o euro uma moeda muito mais credível e forte no mercado internacional, o risco cambial que as moedas nacionais traziam acabou por desaparecer. Porém, as divergências económicas entre os países eram grades. Os níveis de endividamento e os défices orçamentais subsistiam ou aumentavam, o que não se traduzia nos riscos cambiais associados à nova moeda comum.⁵⁵ No entanto, a eliminação deste risco permite aos Estados adoptarem medidas orçamentais mais expansionistas uma vez que os custos de financiamento são baixos e os desequilíbrios do orçamento não vão ser tão notórios nos prémios de risco que os credores exijam;
- **Crowding out interno e externo:** já vimos que as taxas de juro e as taxas de câmbio de um país pertencente à zona euro não se vão alterar se este adoptar medidas orçamentais expansionistas. Um desequilíbrio orçamental num país não afecta massivamente toda a UEM, pelo que estas medidas são suportáveis. E, se as taxas de juro do euro não se alteram, pois a dimensão do euro no mercado internacional é muito maior e mais forte do que se esse país concorresse com a sua moeda nacional individualmente, também a competitividade internacional

realización deben tender las políticas presupuestarias nacionales de los Estados de la zona euro.” (Villa, p.31; em Rayo, Ferrer, 2013).

⁵⁴ “Historicamente, o mercado alemão tem sido (e continua a ser) a principal referência dos mercados de dívida pública da Europa.” (Loureiro, 2008, p.45).

⁵⁵ Assim, os credores tendem a procurar aqueles mercados que lhes garantam mais estabilidade e que apresentem dívidas públicas mais baixas ou com tendência a decrescer. Apesar de a moeda ser comum e terem desaparecido os riscos cambiais, os mercados mais débeis, como é o caso da Grécia, Itália ou Portugal, acabam por ser penalizados neste sentido.

em relação a países terceiros se mantém inalterável. O *crowding out* que se verificava antes da criação da UEM, ou seja, a redução dos níveis de investimento quer internos quer externos sempre que um Estado aumentava a sua despesa pública com políticas expansionistas, deixou de acontecer com a adesão ao euro. Apesar dos prós relativos à adopção de uma política orçamental expansionista por um país da zona euro, na prática, há muitos problemas que se levantam. Na verdade, uma vez que a UEM é composta por muitos países de pequena dimensão, para que não houvesse alterações significativas nem visíveis nos níveis globais da taxa de juro do euro, apenas um país ou poucos países poderiam praticar tais medidas expansionistas em simultâneo. Contudo, a falta de coordenação da política orçamental na UE e o impulso de querer aproveitar os benefícios da moeda comum faz com que muitos países promovam estas políticas expansionistas. Uns promovem o emprego, outros aumentam os salários, outros reduzem impostos, objectivos que dependem também muito da situação política desse Estado e dos seus dirigentes.⁵⁶ Na prática, devido a esta falta de coordenação, nenhum desses países atinge os resultados pretendidos, podendo mesmo verificar-se os indesejados efeitos de subida da taxa de juro do euro e de *crowding out* quer interno quer externo. Voluntária ou involuntariamente, os défices orçamentais acabam por se generalizar. A importância de coordenar as políticas orçamentais é a de evitar desequilíbrios generalizados nos vários orçamentos e a de não castigar países que, apesar de não terem optado por adoptar este tipo de políticas, saem prejudicados pelo simples facto de pertencerem à zona euro;⁵⁷

- **Conflitos potenciais entre o Banco Central Europeu e os governos nacionais:** é da responsabilidade do BCE promover e garantir a estabilidade dos

⁵⁶ “A decisão financeira é uma decisão marcadamente política. O que significa que a decisão em matéria financeira tomada pelos agentes do poder político, levando embora em conta aspectos de ordem económica e financeira, é temperada por considerandos ou aspectos de ordem política, muitas vezes verdadeiramente condicionantes do seu sentido.” (Catarino, 2016, p.92).

⁵⁷ “ (...) Se as políticas orçamentais expansionistas de alguns países da UEM ditarem a subida da taxa de juro do euro, haverá países que, sem que nada tenham feito nesse sentido, verão as respectivas procuras agregadas cair. Estes países verão também as suas contas públicas penalizadas, já que a diminuição do nível de actividade fará accionar os estabilizadores automáticos. O país que queria evitar o impacto conjuntural negativo das políticas orçamentais dos seus parceiros será forçado a levar a cabo uma política orçamental expansionista que não tinha planeado e não pretendia pôr em prática.” (Loureiro, 2008, p.52).

preços na UE. Este objectivo tem-se por mais do que cumprido, uma vez que não existe qualquer inflação na zona euro (sendo a tendência das taxas decrescente). Porém, levantam-se aqui alguns problemas teóricos. No caso hipotético de acontecer algo que fizesse disparar os preços e o desemprego (como o desencadear de uma profunda crise petrolífera ou de outro bem com alto peso no mercado), todos ou quase todos os países iriam promover políticas orçamentais expansionistas com vista a combater esse desemprego. Uma vez que isto levaria a um aumento dos preços, o BCE seria obrigado a adoptar políticas que compensassem a inflação, fazendo com que os Estados não conseguissem atingir os seus objectivos de promoção de postos de trabalho. Seria impossível ter as administrações orçamentais nacionais a remar para um lado e as instituições monetárias europeias a remar para o outro. A coordenação das políticas económicas dentro da União vale para que uns objectivos não se sobreponham a outros mais importantes, e para que não haja gastos desnecessários ou desacordos quanto às medidas a prosseguir;

- **Possível desintegração da UEM:** seria aceitável que um país que não conseguisse diminuir os seus níveis exorbitantes de dívida pública pudesse sair da zona euro, acordando previamente uma taxa de câmbio para a sua nova (ou antiga) moeda nacional, e deixando que o seu Banco Central controlasse a dívida com emissão de moeda. Porém, são muitos os países com dívidas e desequilíbrios orçamentais incontroláveis, e força-los a sair da UEM levaria a uma desintegração não só da zona euro mas de toda a UE. Para que outros países não caiam na ideia de também quererem sair da zona euro, é preferível que se apoie os Estados e se unam esforços no sentido de coordenar políticas que ajudem a superar esses desequilíbrios orçamentais;
- **Cláusulas anti-bailout:** a taxa de juro do euro não irá subir se um Estado-membro apresentar um défice orçamental insustentável e os restantes Estados, em princípio, não serão directamente afectados. Essa crise económica será considerada interna desse mesmo Estado, e não uma crise comunitária. Se o mercado de capitais funcionar correctamente, iremos encontrar diferentes taxas de juro dentro da zona euro, cada uma reflectindo o risco associado a cada dívida pública. Porém, imaginemos que os financiadores e credores esperam que

os restantes Estados-membros partam em resgate do Estado em crise, injectando capital no mercado, com medo que a crise se propague (é o chamado efeito “*bailout*”⁵⁸). O facto de se esperar esta garantia de injeção de liquidez faz com que a taxa de juro da dívida não traduza o verdadeiro risco ou prémio associado, uma vez que aquela seria bem mais baixa. Assim, para evitar estas falhas do mercado, o Tratado de Maastricht previu uma cláusula anti-*bailout*. Contudo, na prática, esta pode não se verificar totalmente. Há casos excepcionais onde os Estados-membros resgatam financeiramente um Estado falido, com vista a evitar os efeitos de contágio entre as instituições financeiras dos países europeus. A incerteza de estas situações de *bailout* poderem ou não acontecer dificulta a tarefa dos credores em avaliarem o risco associado à taxa de juro do país em dívida. Assim, este tipo de cláusulas e regras orçamentais e de fiscalização das acções das instituições financeiras dos Estados-membros são importantes no sentido de conferir um melhor funcionamento do mercado de capitais e dos créditos privados e evitar a perda de receitas;⁵⁹

- **Aplicação e controlo das regras orçamentais:** um “problema com as regras relativas aos défices e às dívidas orçamentais dos governos tem a ver com a aplicabilidade dessas mesmas regras. A experiência com tais regras é que estas são de difícil aplicação.”⁶⁰ Como vimos anteriormente, aquando da aproximação da terceira fase de criação da UEM no início do ano de 1999, os Estados foram forçados a cumprir os critérios de convergência previstos no Tratado de Maastricht. Porém, o que se verificou na prática não foi uma real obediência dos critérios (sobretudo os relacionados com o equilíbrio do orçamento), mas sim situações de “contabilidade orçamental criativa” onde os Estados encobriam e camuflavam os verdadeiros níveis de dívida pública ou de défice orçamental.

⁵⁸ “(...) os demais países poderiam ter bastante interesse em auxiliar o país em dificuldades, caso as suas instituições financeiras detivessem títulos de dívida desse país – é que, nessas circunstâncias, o incumprimento por parte deste poderia conduzir a situações difíceis naquelas instituições e provocar uma séria crise financeira, já não confinada ao país em falta. Se os agentes confiarem nesta possibilidade de ajuda, reduzirão o prémio de risco que exigem aos países com défices e dívidas públicas mais acentuadas, repartindo-o entre todos, pelo que o mercado falhará na avaliação do preço correcto para a tomada de dívida pública de cada país.” (Alves, 1996, p.149-150).

⁵⁹ “O Roteiro para uma união bancária sustenta que as operações de *bailout* custaram 4,5 biliões de euros aos contribuintes europeus, entre Outubro de 2008 e Outubro de 2011.” (Quelhas, 2012, p.263).

⁶⁰ Do original: “A second problem with rules on the size of government budget deficits and debts has to do with the enforceability of these rules. Experience with such rules is that it is very difficult to enforce them.” (De Grauwe, 1997, p.199).

Assim, a existência de regras orçamentais de controlo é também ela essencial na medida em que será a garantia do cumprimento das obrigações orçamentais por parte dos Estados. A aposta em medidas de controlo mútuo talvez seja o bastante para os Estados ficarem mais atentos às práticas indevidas uns dos outros, uma vez que estas afectam o conjunto dos membros da União.

4.2 – Características das regras orçamentais e a sua implementação

São muitos os autores na doutrina que nos enumeram as características básicas que as medidas e regras orçamentais devem observar quando são traçadas. Listemos as mais importantes e relevantes para a nossa análise.

- **Clareza e simplicidade:** as regras orçamentais devem ser de fácil interpretação, recorrendo a termos simples e compreensíveis pela generalidade da população;
- **Adequabilidade:** as regras orçamentais devem ser adequadas ao objectivo que se pretende conseguir e de acordo com as finalidades da política orçamental do Estado em questão;
- **Consistência:** as regras orçamentais devem obedecer aos princípios gerais da política económica;
- **Transparência:** as regras orçamentais devem ser fiáveis e fiscalizadas, de modo a que não seja possível contorná-las de maneiras fraudulentas;
- **Capacidade de coacção:** as regras orçamentais devem prever sanções para os casos de incumprimento, assim como os meios de fiscalização das mesmas;
- **Exequibilidade:** as regras orçamentais devem ser possíveis de aplicar na prática, para que mais tarde não sejam abandonadas ou postas de parte;

- **Flexibilidade:** as regras orçamentais devem conseguir adaptar-se a qualquer situação prática que surja, sendo operacional em todas as circunstâncias;
- **Estabilidade:** as regras orçamentais não devem ser alteradas nem ajustadas, para que sejam sempre certas e credíveis.

Este ponto é relevante no sentido de chamar à atenção para o modo de implementação das regras orçamentais impostas aos Estados-membros. Para além das características enunciadas, a União deve ter atenção à igualdade de tratamento dos Estados e à credibilidade que quer mostrar nas regras que aplica. No ponto seguinte veremos os instrumentos financeiros comunitários e as obrigações orçamentais impostas aos Estados no âmbito dos seus défices públicos, onde nem sempre são visíveis estas características.

5 – Proibição dos défices excessivos

“ARTIGO 126.º TFUE

1. Os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.”

Muitos dos tratados e pactos da União desenharam regras obrigatórias na matéria financeira dos Estados-membros, que ajudassem a evitar ou a corrigir os défices excessivos e a reforçar o seu financiamento. Os tratados europeus consagraram a obrigação de os Estados não incorrerem ou evitarem incorrer em défices orçamentais excessivos. A disciplina orçamental passou a ser mais apertada e exigente aquando do sucesso da moeda única, com vários regulamentos e pactos que estabeleceram novas regras e limites às finanças públicas dos Estados.⁶¹

O acompanhamento da situação orçamental dos Estados-membros fica a cargo da Comissão Europeia (ver número 2 do artigo 126º do TFUE), devendo esta enviar um relatório ao ECOFIN em caso de incumprimento de algum Estado. O ECOFIN delibera por maioria qualificada dos seus membros sobre a existência ou não de uma situação de défice excessivo (ver número 4 do artigo 126º do TFUE). Em caso afirmativo, o Conselho pode e deve actuar com medidas drasticamente progressivas para atenuar ou corrigir a situação, enviando recomendações ao Estado em causa.⁶² Se houver incumprimento, estão previstas nas alíneas do número 11 do referido artigo algumas das medidas a que o Conselho pode deitar mão.⁶³

A matéria dos défices excessivos tem sido uma das que mais problemas levanta na UE. Os muitos casos de desequilíbrio orçamental e elevadas dívidas públicas levam as instituições europeias a regular cada vez mais apertadamente sobre o assunto,

⁶¹ Exemplo dos Regulamentos (CE) nº 1466/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; e (CE) nº 1467/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

⁶² A propósito, ver Barthe (2006, p.297-300).

⁶³ O Regulamento (CE) nº 1056/2005 do Conselho de 27 de Junho, que altera o Regulamento (CE) nº 1467/97 de 7 de Julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, esclarece todo o procedimento a aplicar numa situação de défice excessivo, estabelecendo a correcção imediata destes como princípio orientador.

tentando estabilizar as finanças e restringir os défices. Todavia, estas medidas não têm sido o suficiente para superar as crises financeiras. Cada vez se assiste a um maior conflito entre as instituições nacionais e as europeias, e a uma falta de flexibilidade que tem levado à indisciplina orçamental.

5.1 – As *binding rules*

O primeiro relatório Delors, nos finais dos anos 80, falava da necessidade de definir “*binding rules*” que regulassem os comportamentos orçamentais dos Estados, no sentido de evitar ou regular os défices excessivos, prejudiciais à UEM. O Tratado de Maastricht baseou-se nesta ideia de regras de imposição obrigatória para consagrar os critérios de convergência que os Estados-membros teriam de cumprir, sob pena de sanções, com o objectivo de realizar a UEM. Historicamente, tinha-se já vivenciado os malefícios de um insustentável défice orçamental na sustentabilidade da economia, pelo que a União deveria impor regras ao uso discricionário deste instrumento pelos Estados. As *binding rules* serviriam como restrições apertadas para compensar as externalidades (positivas e negativas) causadas pelos défices excessivos aos restantes membros da União. Falaremos adiante sobre as externalidades.

A existência destas regras era ainda justificada pelo efeito *bailout* que analisámos a propósito dos fundamentos para a criação de regras orçamentais. Por vezes os Estados podem querer ajudar outro Estado-membro que se encontre em dificuldades financeiras comprando a sua dívida, evitando assim o efeito de contágio da crise para as suas instituições financeiras. O prémio de risco associado a essa dívida pública não estaria, portanto, a traduzir o real valor do risco. Estas falhas do mercado foram corrigidas com a introdução no Tratado de Maastricht de uma cláusula anti-*bailout*, em que os Estados-membros estão proibidos de auxiliar os demais injectando capital no mercado. Contudo, a credibilidade desta cláusula é posta em causa uma vez que podem ser abertas excepções.

Uma outra razão para a existência de *binding rules* prende-se com os efeitos adversos dos défices excessivos. A existência de múltiplos défices nos vários Estados-

membros pode levar à subida da taxa de juro da moeda única, pressionando o BCE a moderar a política monetária. A estabilidade dos preços, função primordial do BCE, poderia ser posta em causa. Porém, esta é uma fraca razão e vários autores a contestam, alegando que a independência do BCE e a prossecução dos seus objectivos dificilmente seriam abalados. É “improvável que a independência do BCE, consagrada formalmente, seja posta em causa em termos efectivos por outros agentes.”⁶⁴

Muitos dos efeitos negativos da existência de défices orçamentais excessivos nunca acabam por se propagar como descrevem os autores na teoria, devido à pequena dimensão e influência do Estado em dívida na União. Uma crise apenas nalguns países europeus acaba por não afectar os restantes.⁶⁵ Parece-nos, assim, que a opção pelas *binding rules* depende apenas da garantia de umas finanças públicas mais saudáveis e de uma maior estabilidade da moeda única.

Muitas questões políticas estão, por vezes, por detrás da não aplicação das *binding rules*, o que leva ao aparecimento dos défices excessivos. A instabilidade interna e os conflitos políticos são situações delicadas que devem ser atenuadas com a aplicação destas regras. Medidas orçamentais apertadas mas adequadas ou a promoção de debates nacionais sobre as políticas económicas são formas de ajudar a tomar decisões. A aposta em regras de transparência relativas às dívidas públicas ou de um regime de incumprimento e sanções mais claro e eficaz seriam hipóteses a considerar. Ainda que historicamente a aplicação de *binding rules* não seja das experiências mais notáveis,⁶⁶ o certo é que estas poderão ajudar a combater a indisciplina orçamental e a instabilidade sentida na UE. Não se pode, no entanto, desatender à situação concreta de cada Estado nem ignorar as circunstâncias e os efeitos menos positivos que as *binding rules* podem arrecadar se não forem acompanhadas de qualquer tipo de coordenação das políticas fiscal e orçamental.

⁶⁴ Alves (1996, p.151).

⁶⁵ “A única excepção a esta situação seria o caso da Alemanha, o único país europeu suficientemente grande para provocar importantes efeitos de *spill-over*.” (Alves, 1996, p.152).

⁶⁶ “A experiência mostra, aliás, que em casos onde tem sido tentada a adopção de *binding rules*, a sua imposição e cumprimento tem evidenciado pouco êxito: bastará, a este propósito, chamar à colação o exemplo das dificuldades de aplicação prática da legislação Gramm-Rudman nos Estados Unidos.” (Alves, 1996, p.162-163).

5.2 – Os critérios de Maastricht

Neste Tratado⁶⁷ estabeleceram-se ainda os valores de referência a ter em conta e a ser avaliados na preparação para a moeda única, aquando da terceira fase da criação da UEM. Os dois primeiros critérios dizem respeito aos limites que os défices orçamentais podem ou não exceder.⁶⁸ Estes ficaram conhecidos como os Critérios de Maastricht:

- Garantir uma boa disciplina orçamental: o défice público não deve ultrapassar 3% do PIB⁶⁹ e a dívida pública não deve ultrapassar 60% do PIB;
- Garantir a estabilidade cambial: as taxas de câmbio devem manter-se estáveis por um período de 2 anos;
- Garantir a estabilidade dos preços: a taxa de inflação não pode ser superior em 1,5% à média dos Estados-membros com melhores taxas de inflação;
- Garantir uma taxa de juro nominal média de longo prazo estável: as taxas de juro de longo prazo não devem ser superiores em 2% à média dos três Estados-membros com melhores níveis desta taxa.

Note-se que estas regras só são válidas durante o processo de adesão à UEM. A partir do momento em que um Estado é admitido, estas deixam de ter valor prático ou perdem o seu sentido (como é o caso da garantia da estabilidade cambial). Contudo, a disciplina orçamental é um critério que subsiste após a adesão, com graves consequências para os Estados-membros incumpridores. A garantia de umas finanças saudáveis é essencial para manter a estabilidade da moeda única, daí a importância em

⁶⁷ Ver Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (1992), anexo ao TFUE.

⁶⁸ "(...) o défice orçamental e a dívida pública referem-se aos valores consolidados dos governos central, regional e local e da Segurança Social, e os Estados membros deverão garantir que os procedimentos nacionais, na área do orçamento, permitem cumprir as obrigações decorrentes do Tratado." (Batista, 2004, p.115).

⁶⁹ "A escolha do valor máximo de 3% para o peso do défice orçamental no produto teria como eventual justificação a 'regra de ouro das finanças públicas', a ideia de que as despesas correntes devem ser cobertas pelas receitas correntes, implicando que só as despesas de capital devam ser financiadas por empréstimos. Ora, 3% é o valor médio do peso do investimento público comunitário no período 1974-1991." (Alves, 1996, p.117-118).

proibir défices excessivos. Todo o processo descrito no artigo 126º do TFUE pode sofrer alterações tendo em conta as circunstâncias do caso concreto.⁷⁰

Podemos afirmar que “os critérios fixados para os défices excessivos são muito ambiciosos,”⁷¹ uma vez que são valores difíceis de atingir e de manter pelos Estados.⁷² O nível médio de endividamento na Comunidade estava acima dos 60% do PIB previstos no critério do Tratado. Para países com débeis situações financeiras, os critérios de convergência não passaram de indicadores irrealistas e apertados, como analisámos no último fundamento teórico para a existência de regras orçamentais. A tentativa de encobrir os défices para estar de acordo com os critérios foram estratégias que pediram um maior controlo mútuo da verificação destes critérios. As altas médias comunitárias da dívida pública e dos défices orçamentais reflectiram-se nas recessões económicas que se seguiram nos anos posteriores, o que confere a falta de realidade dos critérios consagrados no Tratado.⁷³

5.3 – O Tratado de Lisboa

A execução da política monetária passou a depender em muito da execução das políticas orçamentais dos Estados e do controlo dos défices excessivos. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, reformou todo o funcionamento da União,

⁷⁰ “Todo este procedimento pode ser objecto de revisão caso ocorram alterações sensíveis da situação do Estado-membro ou quando se verifique uma conjuntura ou circunstância económica adversa e imprevista que produza um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas desse Estado. Neste caso, o Conselho pode decidir, com base em recomendação da Comissão, alterar as suas exigências, notificando o Estado desses ajustamentos.” (Catarino, 2016, p.201).

⁷¹ Franco (1994, p.36).

⁷² “Indeed, by the end of 1995, only three Member States – Germany, Ireland and Luxembourg – had no excessive deficit in the terms of the Treaty, whilst only one other (Denmark) met the 3 per cent deficit/GDP criterion, and only two others (France and the UK) met the 60 per cent debt/GDP criterion.” (Scott, em *Journal of Common Market Studies*, vol.34, p.107).

⁷³ “Mais longe vai Frankel (1993), ao observar que os critérios ‘fiscais’ constituem um teste à vontade de participação na UEM e à correspondente perda de soberania monetária.”; “Em Portugal, vários economistas têm-se pronunciado a favor de uma revisão dos critérios, nomeadamente propondo a flexibilização dos relativos à convergência ‘fiscal’, e do próprio calendário da UEM (...).” (Alves, 1994, p.97 e 114, respectivamente).

emendando os tratados anteriores.⁷⁴ Foi mais tarde renomeado para Tratado de Funcionamento da União Europeia e teve um papel fundamental na definição das competências de cada agente económico europeu, apresentando um forte quadro institucional. A forma de interacção entre as instituições comunitárias viu-se renovada, sobretudo no que diz respeito ao Parlamento Europeu e ao peso que este ganhou na intervenção e decisão comunitária. A par destes poderes, o Parlamento Europeu passou a ter um papel activo sobre todos os gastos e despesas da União, ficando directamente responsável pelo orçamento central.

Também em matéria de défices excessivos o Tratado, a partir do seu artigo 120º, obriga a que a disciplina orçamental respeite não só os critérios de convergência mas também os objectivos de equilíbrio financeiro, podendo ser necessário uma intervenção no modo como as administrações públicas executam o seu plano orçamental. A introdução da moeda única obrigou os Estados a assegurar um equilíbrio das finanças públicas. As instituições europeias, sobretudo a Comissão, emanaram diversas medidas e recomendações fundamentais no sentido de ajudar e reforçar as políticas orçamentais dos vários países, fazendo face à exigência de evitar défices excessivos. Porém, estas têm-se revelado insuficientes. A Comissão dirigiu diversas recomendações aos Estados com medidas de correcção dos défices excessivos e que, assim como os sucessivos programas de reformas, não foram ainda capazes de cumprir a meta de equilíbrio ou excedente orçamental. Tem-se avançado, contudo, no campo do controlo das finanças públicas e da supervisão dos planos orçamentais, nomeadamente com medidas de ajustamento formuladas para cada situação concreta no caso de se verificar um défice grave.

De acordo com as várias disposições do artigo 126º do TFUE, o Conselho é o organismo responsável por declarar a ocorrência de défices excessivos, iniciando um Procedimento por Déficit Excessivo, estando depois a Comissão obrigada a dirigir recomendações específicas ao Estado em causa, com prazos de cumprimento das mesmas. Este é obrigado a seguir e pôr em prática as recomendações de forma a corrigir a sua situação. Contudo, findos os prazos, se esta situação subsistir, pode o Conselho notificar o Estado para que corrija o seu défice orçamental e exigir a apresentação de

⁷⁴ O Tratado que estabelece a Comunidade Europeia (Roma, 1957) e o Tratado da União Europeia de Maastricht (1992).

relatórios com as medidas concretas de ajustamento.⁷⁵ Se depois de todos estes procedimentos a situação de défice excessivo subsistir poderão ser aplicadas sanções ao Estado, nomeadamente a divulgação de dados e informações financeiras, a constituição de um depósito⁷⁶ junto da União até que a situação seja corrigida, ou o pedido ao Banco Europeu de Investimento que avalie e considere a hipótese de um empréstimo ao Estado-Membro (de valor a fixar conforme o caso concreto). O depósito constituído pelo Estado pode ser convertido em multa se o défice não for corrigido no prazo de dois anos. A supervisão inscrita no PDE a que os Estados incumpridores estão sujeitos é muito apertada, uma vez que as suas contas públicas são controladas várias vezes ao ano.

5.4 – O Pacto de Estabilidade e Crescimento

O reforço da cooperação económica implica que os Estados não possam estabelecer livremente as suas políticas económicas e reformas orçamentais, tendo pois de abrir portas às recomendações da Comissão e às avaliações feitas em conjunto. Assim, é importante que os governos sigam respeitosamente os planos desenhados no PEC e nos Programas Nacionais de Reformas, de forma a não se desviarem dos interesses comuns da União e de evitarem a adopção de políticas com objectivos não conciliáveis ou até mesmo contraditórios. Mas como surgiu o PEC?

Para garantir a estabilidade das finanças públicas dos Estados-membros, ajudando a prevenir os défices orçamentais excessivos, surgiu o Pacto de Estabilidade e Crescimento, com restrições e imposições orçamentais adicionais aos Critérios de Maastricht, já que estes se revelavam insuficientes.⁷⁷ A garantia de estabilidade dos

⁷⁵ Ver Secção 2 do Regulamento (CE) nº 1466/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; e regulamento (CE) nº 1467/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

⁷⁶ “O depósito será composto por uma parte fixa (0,2% do PIB) e uma variável igual a um décimo da diferença entre o défice orçamental e o valor de referência de 3%, não podendo exceder 0,5% do PIB. Assim, o limite máximo da sanção é atingido quando o défice orçamental atingir 6% do respectivo PIB.” (Batista, 2004, p.119).

⁷⁷ “A médio prazo os Estados-membros comprometeram-se a respeitar o objectivo de manter uma situação próxima do equilíbrio orçamental e a actualizar anualmente junto do Conselho e da Comissão o

preços e o equilíbrio dos mercados passou a ser uma preocupação da conjuntura dos Estados, pelo que era necessário regular as suas finanças públicas e manter a UEM saudável. Neste sentido, todos os Estados-membros têm de apresentar junto da UE programas plurianuais de estabilidade, onde traçam detalhadamente a sua situação orçamental, assim como as medidas e os objectivos que visam para esse período. Cabe à Comissão e ao Conselho analisar e avaliar os programas dos Estados, podendo o Conselho fazer recomendações aos Estados, se necessário. O objectivo primordial do PEC consiste assim na estabilidade dos preços dentro da UE, realizando a UEM de forma positiva, garantindo ainda que o mercado comunitário e as finanças da União sejam sólidas e competitivas. Se um Estado-membro violar o PEC, não cumprindo os limites a que está sujeito, pode sofrer sanções, previstas também elas neste Pacto, que podem chegar a multas com altos juros caso o défice excessivo em causa não seja corrigido no prazo de dois anos. Com a aplicação destas sanções pretende-se estimular os governos dos países incumpridores a superar os seus défices, uma vez que as multas agravarão ainda mais a situação económica, o que não é desejável. É importante para o governo de um país querer resolver a sua situação de desequilíbrio orçamental, sobretudo para criar uma boa imagem pública perante a sua população e perante o exterior, evitando assim uma crise política ou conotações de incompetência.

O pacto presume que os Estados irão dar prioridade à redução dos seus défices públicos perante situações económicas favoráveis,⁷⁸ ao invés de aumentarem as suas despesas. As políticas orçamentais devem ser decisivas nas fases de crescimento, com medidas reais e activas que permitam fortalecer as políticas económicas e consolidar as finanças públicas.⁷⁹ Já a Comissão e o Conselho acarretam o poder-dever de acompanhar a situação orçamental dos Estados, o que implica a elaboração de recomendações e relatórios quando necessário (ver número 2 do artigo 126º do TFUE).

programa de estabilidade apresentado. Paralelamente, os Estados que não participaram na terceira fase da UEM, ou seja os Estados que não adoptaram o euro, tornou-se obrigatório apresentar um programa de convergência.” (Catarino, 2016, p.195).

⁷⁸ “Os Estados-membros comprometeram-se a agir sobre as suas contas e finanças de modo a se aproximarem da situação de equilíbrio ou de excedente e, se necessário, a aplicar as medidas de correcção necessárias para resolver ou evitar as situações de défice excessivo.” (Catarino, 2016, p.198).

⁷⁹ “Le pacte rénové fait porter prioritairement les efforts de renforcement de la discipline budgétaire sur la phase haute du cycle: c'est le moment jugé déterminant pour consolider les finances publiques et engager des réformes structurelles, notamment celle touchant au financement des régimes de retraite par répartition, qui peuvent entraîner des économies de coût à long terme et une réelle soutenabilité de la dette.” (Barthe, 2006, p.297).

No PEC temos assim restrições impostas às políticas orçamentais dos Estados-membros.⁸⁰ Apesar de estas ainda serem da responsabilidade de cada país, têm de ser adaptadas a regras e normas impostas pela UE, conformes à UEM. Contudo, a eficácia do Pacto não tem sido a melhor, uma vez que são vários os países europeus que apresentam défices excessivos sem quaisquer progressos. Por este motivo se apontam algumas críticas, como a falta de medidas que obriguem os Estados a controlar e a restringir as suas despesas ou a previsão de profundas reformas estruturais nos períodos em que não existe recessão económica.

Resumidamente, o PEC pretende “dissuadir os Estados participantes de seguirem políticas orçamentais insustentáveis e deixarem agravar o défice descontroladamente.”⁸¹ Ainda que um défice excessivo resulte em sanções pecuniárias para o Estado incumpridor, estas provocarão, para além disso, crises políticas a nível nacional, uma vez que a população e a opinião pública não verão com bons olhos a falta de competência do governo em funções. É por isso importante aplicar restrições às políticas orçamentais dos Estados-membros, mesmo que estas restrinjam os instrumentos financeiros que o Estado tem à sua disposição nas situações de desequilíbrio orçamental. Seria, no entanto, de considerar a existência de obrigações de controlo das despesas públicas a par das restrições orçamentais impostas. É importante o estudo de cada caso concreto, principalmente a viabilidade de um Estado-membro realizar reformas estruturais quando estiver fora de situações mais críticas, entre outras medidas que poderiam ajudar a evitar o agravamento dos défices. Nem sempre é totalmente saudável impor rígidas regras e limitações orçamentais, pois os governos podem cair na tentação de recorrer a técnicas orçamentais que parecem conseguir resolver a situação mais rapidamente, apesar de não o serem na realidade, acabando assim por tornar as regras inúteis.⁸² Daqui se retira a importância de acompanhar os Estados arduamente, principalmente o controlo da sua despesa pública e uma melhor

⁸⁰ “O PEC, adoptado por ocasião do Tratado de Amesterdão, consagrava a única vertente que a Alemanha não tinha conseguido impor durante as negociações da União Económica e Monetária (UEM), no Tratado de Maastricht: a criação de mecanismos preventivos, mas também sancionatórios, destinados a garantir que as políticas orçamentais dos estados-membros fossem orientadas para a estabilidade da política monetária.” (Soares, 2015, p.80).

⁸¹ Batista (2004, p.120).

⁸² “Na União Europeia, com o aproximar da introdução da moeda única, muitos países recorreram a artificialismos contabilísticos para camuflar os verdadeiros níveis do rácio da dívida e do défice orçamental e, é de esperar, que a situação se mantenha.” (Batista, 2004, p.125).

racionalização dos recursos,⁸³ já que estes perderam a autonomia e o poder sobre as políticas monetária e cambial, com as quais poderiam responder aos choques económicos. “Os fundamentos do PEC são comuns aos critérios de convergência do Tratado e terão a ver com a estabilidade dos preços, o não agravamento dos desequilíbrios das contas públicas, face à redução das taxas de juro, e com a redução ou eliminação de conflitos de interesses.”⁸⁴

A vertente preventiva do PEC permite às instituições europeias actuar num plano mais próximo dos Estados. Contudo, a falta de flexibilidade orçamental das instituições nacionais leva a uma grande indisciplina e incapacidade de incumprimento que acabam por agravar os défices. Apesar das boas intenções do PEC, as sanções centralizadas parecem não trazer resultados práticos e reduções dos níveis de endividamento dos Estados. Além do mais, pode-se ainda criticar a sua eficácia e segurança. Países economicamente mais poderosos dentro da União, como a Alemanha e a França, já foram alvo de situações de incumprimento e de défices excessivos.⁸⁵ No entanto, ao contrário do que acontece com os restantes Estados incumpridores, os processos foram interrompidos, sem qualquer necessidade de adoptar as recomendações da Comissão. Os processos destes dois países relativos aos défices excessivos, no âmbito do PEC, viram-se suspensos em Novembro de 2004, o que levantou sérias questões sobre o espírito e os objectivos do Pacto.⁸⁶ “O défice de uma das economias da zona euro, resultante de políticas anti cíclicas, pode ter efeitos positivos também nas restantes economias da união monetária, nomeadamente através do aumento das exportações para aquele primeiro país. Ao fim e ao cabo, foi esta a razão invocada para justificar a não aplicação de sanções à Alemanha e à França por ultrapassarem o limite do défice.”⁸⁷ Ainda que tenha sido uma excepção, estas situações devem ser evitadas e irrepetíveis, pelo que a maneira como as medidas são implementadas na União, principalmente a sua transparência e adequabilidade correctiva, deveriam constituir um exemplo e um bom

⁸³ “(...) la supervisión presupuestaria es una noción eminentemente procedimental. Consiste en la posibilidad de establecer mecanismos más intensos de supervisión para los Estados de la zona euro que los generales (...)” (Villa, p.31; em Rayo, Ferrer, 2013).

⁸⁴ Batista (2004, p.147).

⁸⁵ Conselho do ECOFIN, 25 de Novembro de 2003.

⁸⁶ A este propósito, o então presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, afirmou ser necessário procurar formas de tornar o PEC “mais credível e eficaz, sem o reescrever”. (Audição parlamentar pública dos socialistas europeus, em TVI24, 2004).

⁸⁷ Avelãs Nunes (2006, p.123-125).

modelo para os restantes membros.⁸⁸ Este foi um caso meramente político, em que ‘jogos de poder’ opunham Estados e Instituições da UE.’⁸⁹

O PEC viu-se reformado com o “*six-pack*” e com o “*two-pack*”⁹⁰ (ver anexo 1 para informações mais detalhadas da legislação pertencente a cada uma destas reformas), sendo posteriormente reforçado com outros mecanismos financeiros. O eclodir da crise de 2008 pediu estas reformas na flexibilização das medidas aplicadas e dos prazos de cumprimento. Assim, os Estados-membros cujo défice excessivo seja superior à marca dos 3% do PIB podem beneficiar de um prazo maior para apresentar resultados orçamentais satisfatórios, com a condição de respeitar os objectivos estruturais e de crescimento estabelecidos no seio da União.

5.5 – O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM

Em Março de 2012 surge o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM, onde se objectivou o reforço da política orçamental através de uma maior fiscalização (ver 1º artigo do TCEG). Este Tratado constitui um dos principais mecanismos de reforço do PEC e das medidas estabilizadoras. Os artigos 121º, 126º e 136º do TFUE tratam da matéria dos défices orçamentais excessivos dos Estados-membros da UE, em especial dos países da zona euro, para garantir não só a estabilidade da moeda única mas também a estabilidade das finanças de toda a União. Com este “pacto orçamental” de estabilidade e coordenação, e de modo a conseguir que

⁸⁸ Ver processo C-27/04 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

⁸⁹ Martins (2014, p.33).

⁹⁰ O «Six Pack» deve o seu nome ao facto de compreender um pacote legislativo da UE composto por cinco novos regulamentos, e uma directiva. Foi o primeiro bloco normativo de resposta a nível europeu. Este pacote de seis instrumentos legislativos começou a ser preparado no dealbar da crise das dívidas soberanas, em março de 2010, na sequência das Conclusões do Conselho Europeu que solicitavam uma agenda de reforma do sistema de governação orçamental dos países da UEM. Conjuntos de actos legislativos comunitários que vieram reformar as medidas do PEC em 2011 e em 2013, respectivamente.”; “Em Novembro de 2011, a Comissão apresentou duas propostas de regulamento que ficariam conhecidas como «Two Pack», os quais seriam aprovados por ambos os ramos do poder legislativo em março de 2013, tendo entrado em vigor dois meses depois.” (Soares, 2015, p.81 e 88, respectivamente).

os Estados evitem incorrer em défices excessivos, a União introduziu medidas correctivas dos desequilíbrios, principalmente a regra de equilíbrio orçamental, segundo a qual as receitas previstas devem cobrir todas as despesas. O alerta para a falta de coordenação das políticas orçamentais passou a ser cada vez maior com o aumento dos desequilíbrios orçamentais das várias administrações públicas, pelo que o TCEG prevê mecanismos de correcção e medidas específicas que ajudam a superar essas situações e a objectivar pontos económicos que possam ser coordenados.⁹¹ O agravamento da crise económica na Europa e os sucessivos défices excessivos pediam a intervenção comunitária e a criação destes mecanismos comuns.

Quer as reformas do PEC (com o “six-pack” e o “two-pack” descritos no anexo 1), quer o seu reforço com o TCEG (e toda a reforma da Governação Económica) ajudaram a preservar a confiança na dimensão preventiva dos défices excessivos e a estruturar um sistema de supervisão e sanções mais eficaz. A Comissão foi uma das grandes beneficiárias desta reforma, pois viu aumentar os seus poderes e os seus instrumentos de actuação.

5.6 – O Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira

A crise financeira de 2008 levou à criação de vários instrumentos económicos e financeiros que lhe pudessem fazer face.⁹² O Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, criado pelo Regulamento (UE) n° 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio, foi um dos mecanismos que veio dar respostas à concessão de apoios financeiros por parte da UE a países que se encontrem em situações de défice orçamental incontrolável. O MEEF consiste na concessão de apoios financeiros aos Estados-membros com graves desequilíbrios orçamentais. Estes podem ser em forma de empréstimo ou de linha de

⁹¹ “Las medidas de control económico y presupuestario establecidas en el TCEG han venido complementadas por el establecimiento de los mecanismos destinados a garantizar la estabilidad financiera de los países afectados por la crisis.” (Ferrer, p.139; em Rayo, Ferrer, 2013).

⁹² “(...) la perspectiva de la extensión de la crisis a otros Estados planteó la necesidad de crear un organismo con carácter permanente, la FEEF, de base intergubernamental pero concebido como una sociedad anónima de Derecho luxemburgués, y de un organismo constituido por la propia Unión Europea, el “mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.” (Ferrer, p.140; em Rayo, Ferrer, 2013).

crédito.⁹³ O Estado que pretenda recorrer a este mecanismo terá de, juntamente com a Comissão e com o BCE, avaliar a sua situação financeira e a necessidade de financiamento. Será elaborado um programa de ajustamento que o Estado-membro terá de cumprir para continuar a beneficiar do empréstimo ou da linha de crédito, com vista a reduzir a sua dívida pública. Este mecanismo já foi activado para ajudas financeiras à Irlanda, a Portugal e à Grécia. Financiado pelo orçamento da UE, o MEEF tem um limite de 60 mil milhões de euros. A par com o Mecanismo Europeu de Estabilidade,⁹⁴ o MEEF pretende garantir a estabilidade financeira da zona euro. Este mecanismo teve e tem muitas críticas por parte dos países mais prósperos, como a Alemanha, a Bélgica a França ou a Finlândia, por serem os principais financiadores e verem o seu crescimento económico estagnar.

⁹³ “Autorização concedida pelo Conselho, sob proposta da Comissão, a um país da UE para proceder a um saque de fundos do MEEF até um determinado limite e durante um determinado período de tempo.”

⁹⁴ O MEE vem reforçar a supervisão dos Estados-membros que atravessam dificuldades económicas e financeiras, sujeitando-os a avaliações periódicas levadas a cabo pela Comissão e à apresentação de informações relevantes e dados adicionais acerca da sua condição financeira.

6 – O Semestre Europeu

“Against the backdrop of the broader strategic orientations of the Europe 2020 strategy, the European Semester thus brings together a wide range of EU governance instruments with different legal bases.”⁹⁵

A crise financeira de 2008 provou ser necessária uma coordenação mais forte das políticas económicas dos Estados-membros, que ajudasse a combater as desigualdades entre as regiões e a estabilizar a economia comunitária. Em 2010, para fazer face à quase nula articulação entre as políticas económicas, surgiu o Semestre Europeu, com a finalidade de harmonizar os objectivos económicos nacionais dos Estados-membros. Pretendia-se sincronizar as políticas orçamentais, os objectivos de crescimento e as medidas de apoio ao emprego de todos os Estados-membros com as finalidades traçadas comunitariamente. Assim, em 2011,⁹⁶ iniciou-se o primeiro ciclo do Semestre Europeu com os fins de promover as reformas estruturais e respectivas políticas de emprego, respeitar o PEC e ajudar na estabilização das finanças públicas, e ainda prevenir o aparecimento de défices excessivos.

As instituições europeias são livres de adoptar medidas que promovam a coordenação das políticas orçamentais, assim como da sua supervisão e controlo para fins cooperativos. Esta possibilidade vem consagrada no artigo 136º do TFUE e podemos afirmar que o nascimento do Semestre Europeu resulta desta faculdade, mas também desta necessidade de uma maior coordenação orçamental. Para além deste artigo, a criação do semestre europeu assenta ainda no “*six-pack*” e no “*two-pack*”, pacotes-chave na introdução de ciclos orçamentais coordenados e de um calendário orçamental comum a todos os Estados, que veremos adiante.

O Semestre Europeu tem-se focado na aproximação das políticas económicas dos seus Estados-membros, para que estas não divirjam ou não se contrariem nos seus

⁹⁵ Conference report on the Workshop ‘Socio-Economic Governance in the EU since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice’, 2016, p.266.

⁹⁶ A propósito, ver Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de Dezembro de 2011, sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas (2011/2071(INI)).

objectivos, aproximando o plano comunitário dos planos nacionais. A promoção de debates sobre os problemas existentes, a luta contra o desemprego na União ou as várias reformas dos Fundos Estruturais e de Investimento são alguns dos passos que têm mostrado a eficiência do Semestre Europeu. Com o nascimento desta iniciativa foi ainda possível estender o controlo da União a áreas que até então estavam mais ligadas e protegidas pelo domínio nacional, como as matérias financeiras. Isto ajuda a Comissão a estabelecer com maior certeza as prioridades económicas e sociais a serem consideradas naquele ano concreto. As políticas económicas dos Estados-membros terão em atenção estas prioridades, de modo a conseguirem corrigir os seus desequilíbrios e atenderem aos seus problemas que, de uma maneira geral, acabam por ser preocupações comuns. É o que acontece, por exemplo, com o desemprego ou com o fraco crescimento económico. As orientações fornecidas pela Comissão a cada um dos Estados-membros ajudam a manter o bom funcionamento da moeda única e a conciliar os desafios nacionais com os desafios comunitários. A análise que a Comissão faz às diversas políticas económicas é crucial e essencial para fazer as recomendações certas aos Estados e saber que medidas concretas deve recomendar.

Como funciona então, na prática, o Semestre Europeu? O papel fiscalizador da Comissão é também importante, na medida em que garante que os Estados sigam estes objectivos comuns. No fundo, o Semestre Europeu promove o debate dos vários planos económicos e orçamentais dos Estados-membros e a troca de ideias e impressões que podem resultar em recomendações e orientações para cada Estado. Podemos dividir o calendário orçamental comum em fases (ver gráfico do anexo 2). De Novembro até ao final do ano civil temos uma fase preparatória, onde se analisa a situação de cada Estado-membro; de Janeiro até aos finais de Março distinguimos uma primeira fase, com orientações políticas junto dos Estados; de Abril até aos finais de Julho temos uma segunda fase, onde se traçam os objectivos e planos de cada país, desenhando as políticas da forma mais desejável; por fim, inicia-se a fase da execução, onde os Estados-membros põem em prática as políticas traçadas. Designa-se por Semestre Europeu o período que engloba a primeira e a segunda fase, ou seja, os primeiros seis meses do ano. Durante este semestre há uma forte influência da União nas finanças e nas decisões dos Estados-membros, para além de todo o acompanhamento e recomendações por parte das instituições europeias. Ao tempo restante, que decorre até ao final do ano civil, chamamos de Semestre Nacional. É neste período que os Estados

põem em prática as recomendações dadas pela Comissão, aplicando as medidas concretas das suas políticas económicas. É também nestes meses que se prepara o orçamento de Estado do ano posterior, para que também ele seja aprovado pela União, uma vez que terão de ser tidos em conta, novamente, os objectivos e interesses comuns e o bom funcionamento da zona euro. Vejamos, em concreto, o que acontece especificamente nos meses mais relevantes do calendário orçamental:

- **Novembro:** o ciclo inicia-se no mês de Novembro com a Análise Anual do Crescimento. Nesta, a Comissão avalia a situação económica da União e estabelece para cada Estado-membro orientações que devem seguir no ano civil seguinte. A AAC analisa todos os efeitos macroeconómicos e os progressos obtidos com as medidas implementadas durante o decorrer desse ano.⁹⁷ Além disso, os Estados-membros estabelecem anualmente as medidas das várias políticas económicas, sobretudo o seu plano orçamental. Cabe assim à Comissão analisar e estudar pormenorizadamente essas reformas, para que de seguida possa enviar a cada um dos Estados um relatório onde faz recomendações ou pequenas propostas para serem postas em prática.⁹⁸ Apesar de ter em conta os objectivos internos de cada Estado, a Comissão, nas suas recomendações, dá primazia e relevo aos objectivos comuns da União, sobretudo às metas estabelecidas na Estratégia Europa 2020;⁹⁹

⁹⁷ A título de exemplo vejamos o Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correcção de desequilíbrios macroeconómicos, Bruxelas, 26.2.2016, SWD (2016) 90 final, que nos diz nas suas primeiras páginas as vulnerabilidades da economia portuguesa, como o elevado endividamento do sector privado e das administrações públicas, a deterioração dos indicadores de pobreza e exclusão social, ou a baixa qualificação da mão-de-obra.

⁹⁸ Cabe ainda à Comissão publicar um Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (RMA), onde dá a conhecer os países que necessitam de maior atenção e acompanhamento financeiro, depois de uma profunda análise feita a todos os Estados-membros. Esta tem em conta os potenciais desequilíbrios e a evolução das economias (a Comissão baseia-se em 11 indicadores económicos e financeiros para chegar aos resultados concretos).

⁹⁹ A Estratégia Europa 2020 consiste num conjunto de cinco objectivos-chave que a UE pretende concretizar até 2020. Estas metas prendem-se sobretudo com o emprego, a inovação, a educação, a inclusão social e o clima, e debruçam-se em colocar em prática medidas que aumentem os rendimentos das zonas mais pobres da UE, apoiem as pequenas e médias empresas, melhorem ou modernizem as redes de telecomunicações e transportes, aumentem os projectos de investigação que tornam a União inovadora, ajudem no acesso ao mercado de trabalho e aos postos de emprego, empreguem novos tipos de energias alternativas e mais limpas para o ambiente, entre outras.

- **Dezembro:** até ao final do ano os Estados-membros adoptam os orçamentos nacionais para o ano seguinte, tendo em conta as orientações dadas pela Comissão;
- **Fevereiro e Março:** A Análise Anual do Crescimento é discutida no Parlamento Europeu, e a Comissão emite as previsões económicas para o resto do ano e análises mais profundas aos planos económicos de cada Estado-membro, prevendo os potenciais problemas que possam aparecer. Dá-se, sobretudo, uma ênfase maior aos países descritos no RMA. Também o Conselho Europeu põe em prática as prioridades e os objectivos económicos da União;
- **Abril:** este é o período onde os Estados-membros dão a conhecer os seus Planos de Estabilidade ou Planos de Convergência, de acordo com os objectivos comunitários. Nestes constam os planos e estratégias orçamentais a médio prazo. Também os objectivos políticos relacionados com a promoção do emprego devem ser divulgados, através dos Programas Nacionais de Reformas. As estatísticas publicadas pelo Eurostat, relativas aos défices excessivos dos Estados-membros, ajudam a perceber se estes estão ou não a cumprir as metas orçamentais;
- **Mai:** a Comissão faz recomendações políticas aos Estados-membros baseadas nos planos por estes apresentados, e de acordo com a sua situação financeira. Estas são conhecidas por Recomendações Específicas por País, e asseguram que os vários planos nacionais estão de acordo com os objectivos de emprego previstos na Estratégia Europa 2020;
- **Junho e Julho:** cabe ao Conselho Europeu aprovar as REP propostas pela Comissão. Reunidos em Conselho, os ministros da União discutem estas recomendações, que são posteriormente adoptadas pelos ministros das finanças;
- **Outubro:** até 15 de Outubro os países da zona euro apresentam o plano orçamental do ano seguinte. A Comissão emite um parecer relativamente a esse plano, podendo pedir ao Estado-membro para o reformular, se este não estiver

conforme as regras e objectivos da União.¹⁰⁰ Para além do plano orçamental, os países sujeitos a um PDE devem apresentar um Programa de Parceria Económica, com as suas reformas e políticas estruturais e orçamentais descritas pormenorizadamente.

O Semestre Europeu veio assim reforçar a coordenação económica e sobretudo financeira dos Estados-membros. Numa situação de crise, onde se notaram o efeito de contágio e a interdependência das economias da zona euro, é importante que as tomadas de decisão se interliguem e que os interesses comuns se sobreponham. Este constitui o acto de maior coordenação orçamental europeia até hoje verificado. Contudo, o balizamento das prioridades dos Estados, que têm de ser conformes aos objectivos europeus, deveria ser acompanhado de mecanismos de ajuda na realização desses mesmos objectivos estruturais e de promoção do emprego. As restrições impostas aos Estados-membros e as recomendações que os poderes públicos nacionais têm de ter em conta nas suas decisões políticas são consideráveis no caminho para uma maior coordenação das políticas orçamentais. A aproximação dos calendários e dos ciclos orçamentais dos Estados-membros reduziu as fragilidades da crise económica, lutando por uma maior governação económica europeia.¹⁰¹ Ainda que a política orçamental continue a ser um instrumento financeiro nacional, este vê-se como um poder cada vez mais limitado pela União, com a imposição de regras financeiras, recomendações imperativas e alinhamento dos objectivos. O Semestre Europeu foi uma forma de sincronizar o processo orçamental dos vários Estados-membros, garantindo assim o cumprimento das metas estabelecidas na Estratégia Europa 2020. A falta de articulação entre as políticas nacionais começou a ser ultrapassada e cresceu o grau de supervisão e controlo comunitário, essencial para garantir boas práticas financeiras. A estabilidade económica que se pretende conseguir com o desenvolvimento do Semestre Europeu será crucial para os desejados crescimento económico e crescimento do emprego na União. Note-se, porém, que a coordenação da política orçamental não deve ficar apenas pela

¹⁰⁰ Esta apresentação do plano orçamental foi introduzida pelo “*two-pack*”, a 30 de Maio de 2013, como uma nova forma de monitorizar as finanças dos Estados-membros.

¹⁰¹ “Esta abordagem foi complementada pelos trabalhos e pelos debates com um conjunto considerável de atores, salientando-se o papel da Task Force sobre a Governação Económica dinamizada pelo Presidente do Conselho Europeu Herman Van Rompuy.” (Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Eurocid, 2011).

aproximação dos ciclos nacionais, mas deve também estender-se a uma maior centralização orçamental. A par da luta por orçamentos nacionais são, devíamos encontrar um orçamento comunitário capaz de fazer face às discrepâncias entre os países e de corrigir as adversidades que dificultam a coordenação económica.

7 – O orçamento da União Europeia

“A expansão dos mercados nacionais ao mercado europeu exige uma redefinição dos termos de intervenção pública. Juntamente com os orçamentos nacionais, o orçamento da Comunidade é a principal ferramenta para regular os mecanismos de mercado e fornecer orientações para a economia da União.”¹⁰²

Chegados aqui, não podemos deixar de espreitar o orçamento comunitário. O bom funcionamento das finanças públicas dependerá de um orçamento central estável, funcional e com mais recursos próprios. Neste sentido, veremos a evolução das finanças europeias e o contributo ou o impacto que o orçamento da UE tem ou deveria ter. A coordenação orçamental conseguida com o Semestre Europeu e a tentativa de criar mecanismos que respondam aos sucessivos défices financeiros só resultarão se acompanhados de um orçamento central forte, com capacidade de estabilizar a economia real. As receitas e despesas da União são todos os anos previstas num documento, ao qual chamamos de orçamento da UE. O orçamento de um Estado pode ser definido como um “documento onde se prevêem as receitas e despesas públicas autorizadas para o período financeiro”¹⁰³ (que pode ou não coincidir com o ano civil). Porém, o orçamento da UE difere do orçamento de um Estado pela sua dimensão, e por prosseguir funções diferentes. Difere também do orçamento de uma organização internacional, pois esta não tem recursos próprios nem repartição dos encargos entre os vários Estados-membros.

O orçamento da UE é elaborado pela Comissão Europeia, que apresenta a proposta e a põe em prática após a aprovação conjunta com o Parlamento Europeu e o Conselho. O controlo da gestão do orçamento cabe ao Tribunal de Contas. É nos quadros plurianuais de perspectivas financeiras que se discute os orçamentos dos anos

¹⁰² Do original: “L’élargissement des marchés nationaux à un marché européen oblige à une redéfinition des modalités de l’intervention publique. Aux côtés des budgets nationaux, le budget communautaire est l’outil principal pour réguler les mécanismes de marché et donner des orientations à l’économie de l’Union.” (Barthe, 2006, p.107) Tradução livre da autora.

¹⁰³ Teixeira Ribeiro (2011, p.50).

subsequentes, o que confere uma maior estabilidade às finanças europeias, como veremos adiante.

Apesar da pequena dimensão do orçamento europeu, este tem uma influência directa nas finanças internas nacionais dos Estados-membros. Os sucessivos alargamentos aos países de leste e da periferia aumentaram os desequilíbrios económicos e as assimetrias entre os países da União, uma vez que os seus graus de prosperidade são menores. Isto levantou a necessidade de um orçamento maior que pudesse responder às desigualdades que se faziam sentir, pois estes novos Estados-membros, devido à sua condição e desenvolvimento económico, eram mais beneficiários do que contribuintes do orçamento comunitário. As medidas do PEC não eram suficientes para garantir uma boa disciplina orçamental ou evitar défices excessivos.

Ainda que os primórdios objectivos europeus girassem em torno das matérias económicas, os sucessivos alargamentos a novos países e as situações de crise aumentaram os desequilíbrios e as assimetrias que se faziam sentir entre as várias regiões. Os problemas sociais e culturais passaram a ser relevantes, a par dos económicos. Aqueles desequilíbrios trouxeram novos obstáculos e novas necessidades no que respeita às finanças da UE. A competitividade europeia passou a depender não só da estabilidade económica dos Estados-Membros mas também dos seus equilíbrios sociais internos. Isto requer uma maior dimensão das finanças europeias e uma maior busca por novas fontes de financiamento e de recursos próprios para o Orçamento Europeu. A dimensão deste não lhe permite uma função redistributiva, cada vez mais precisa no actual quadro económico e social.

7.1 – Breves notas históricas sobre as finanças comunitárias

Inicialmente, a Comunidade Europeia vivia da contribuição dos Estados-membros e as suas políticas baseavam-se na cooperação dos governos, para controlo financeiro e orçamental. Com o decorrer do tempo, as finanças da UE têm evoluído, devagar, sendo corrigidas e reformadas consoante os problemas que surgem. “Elas têm

um impacto extraordinário nas finanças internas de todos os Estados-membros e muito para além das fronteiras políticas da União.”¹⁰⁴ No entanto, a integração europeia sempre fugiu das finanças comunitárias. Observou-se na UE avanços significativos no que respeita à livre circulação de pessoas, bens e capitais, e profunda coordenação das políticas monetária e cambial. Porém, a política orçamental e as finanças públicas, em geral, ao contrário do que seria esperado, depararam-se com pouca coordenação que ainda não conseguiu responder à falta de redistribuição da riqueza e à pouca estabilização financeira. A doutrina¹⁰⁵ divide a história das finanças comunitárias em fases que, a título de uma melhor compreensão do orçamento europeu e dos eventos que o marcaram, iremos descrever.

- **Primeira fase – 1951 até 1970:** com a criação da CECA, em 1951, um ano após a Declaração Schuman, marcou-se o começo da integração entre os países europeus e de um modelo financeiro, a par de outras comunidades que iam surgindo. Durante este período as receitas comunitárias basearam-se em contribuições dos próprios Estados, com transferências anuais. Note-se que as receitas vindas das imposições sobre a produção do carvão e do aço constituem uma exceção às transferências dos Estados.¹⁰⁶ Procurava-se estabelecer o orçamento como um documento único que agregasse todas as receitas e despesas das várias comunidades, saindo assim da fragmentação a que estava exposto. A CECA contava com dois orçamentos e a CEE com cinco, o que reflectia a inexistência da regra da unidade do orçamento. Ainda que no tratado se falasse formalmente de um orçamento único, a pluralidade orçamental continuou presente na EURATOM, com dois orçamentos de investimento e investigação. A existência de vários orçamentos devia-se à pluralidade de Comunidades e a razões políticas e económicas. A falta de cooperação era visível. Com o Tratado de Fusão do Executivo, em 1965, começam a integrar-se os executivos e os vários orçamentos num único orçamento da CEE, englobando as despesas administrativas gerais. Em 1970 o orçamento funcional da CECA e o orçamento geral da CEE eram os dois

¹⁰⁴ Catarino (2016, p.193).

¹⁰⁵ Ver Paz Ferreira; em Catarino, Tavares, 2012, p.19-33.

¹⁰⁶ A propósito da tributação do carvão e do aço, ver decisão geral da alta autoridade nº2/52 de 23 de Dezembro de 1952 que fixa as condições de incidência e de cobrança das imposições previstas nos artigos 49º e 50º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

únicos instrumentos orçamentais operacionais. O orçamento da CECA subsistiu porque tinha receitas consignadas a certas despesas e tinha um prazo consagrado de 50 anos de duração (o sector do carvão e do aço era estratégico nalguns países). A 21 de Abril de 1970¹⁰⁷ surge a primeira decisão de recursos próprios da CEE, uma vez que as receitas até então consistiam numa chave de repartição que estabelecia a percentagem que cabia a cada Estado-membro. Durante este período temos a CEE como uma organização internacional, baseada em transferências. Visava-se, no entanto, atingir um outro patamar, não dependente dos orçamentos nacionais, que ajudasse a atingir recursos mais sólidos;

- **Segunda fase – 1971 até 1976:** as finanças da Comunidade Europeia sofrem uma viragem decisiva a partir dos anos setenta. A criação de receitas próprias com o Regulamento de 1970 foi decisiva no financiamento na Comunidade.¹⁰⁸ Assim, passou-se de um financiamento baseado na contribuição dos Estados para a abertura de recursos próprios, totalmente independentes das receitas dos Estados-membros. Esta decisão previu assim os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas e as receitas do IVA como recursos próprios da Comunidade por natureza. Durante este período deram-se pequenos passos nas finanças públicas, como a junção das várias comunidades existentes e respectivos orçamentos. Também os processos de aprovação do orçamento foram formulados, assim como todas as receitas da Comunidade. A instituição de uma pauta aduaneira comum e dos primeiros traços da generalização do imposto do tipo IVA trouxeram recursos próprios para a Comunidade, o que resultou num reforço dos poderes da Assembleia Parlamentar nestas matérias;
- **Terceira fase – 1977 até 1987:** com a entrada em funções do Parlamento Europeu, em 1977 (eleito em 1979), este passou a ser também, a par com o Conselho, um órgão responsável pelas finanças e pelo orçamento da

¹⁰⁷ Regulamento (CEE) Nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril, relativo ao financiamento da política agrícola comum.

¹⁰⁸ A propósito, ver Regulamento (CEE) Nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril, relativo ao financiamento da política agrícola comum, à qual se sucederam outras medidas e acordos para tornar o orçamento da Comunidade mais autónomo.

Comunidade.¹⁰⁹ Esta quitação conjunta com o Conselho começou a levantar muitos conflitos orçamentais entre estas duas entidades. O regime orçamental dualista entre as duas instituições europeias levantou tensões e um funcionamento ineficaz, pois o Parlamento exigia mais poderes e chegou a rejeitar o orçamento várias vezes. Falou-se de uma crise financeira e de instabilidade provocada pela conflituosidade acentuada entre estes dois órgãos. Foram-se desenvolvendo os recursos próprios do orçamento da Comunidade, e a introdução do IVA harmonizado em todos os Estados-membros foi um sucesso no campo dos impostos indirectos. Apesar da pouca harmonização fiscal que existia, o modelo francês de tributação da despesa foi sem dúvida uma conquista dos anos oitenta, com total harmonização a nível comunitário dos seus traços caracterizadores. Durante este período aumentou a autonomia financeira da Comunidade, em geral. O Tribunal de Contas ganhou mais força e o Acto Único Europeu foi aprovado. Os sucessivos alargamentos a novos países trouxeram novos problemas e desafios que reclamavam novas receitas, pelo que a busca por novas formas de financiamento foi enfatizada. À medida que a Comunidade caminhava para formas mais avançadas de uma União Económica, foram surgindo novos objectivos e novos problemas, como a coordenação de outras políticas, mais não fosse apenas para complemento das políticas nacionais. A livre circulação de pessoas, mercadorias e capitais fez com que as políticas económicas dos Estados já não dependessem e fossem relevantes apenas para si, mas para os restantes membros, daí a necessidade de coordenação. Foram várias as políticas nas quais a Comunidade começou a intervir: monetária, agrícola, social, ambiental, entre outras. O orçamento comunitário, que inicialmente não passava de um orçamento administrativo, passou a ser bastante mais interventivo e a ter um peso bastante relevante em muitas das políticas que se vão harmonizando. Nos anos 80 aderem à Comunidade países do sul Europeu (como a Grécia, Portugal e Espanha). Levantam-se desigualdades regionais, crises em vários sectores de produção, e aumenta o desemprego. Tudo isto levou à necessidade de políticas mais

¹⁰⁹ “(...) o orçamento, em vez de ser aprovado, exclusivamente ou quase exclusivamente, pelo Conselho, como órgão no qual têm assento os Estados-membros, passa a constituir a única matéria de co-decisão entre o Parlamento Europeu e o Conselho. As duas autoridades orçamentais, no âmbito da revisão financeira dos Tratados do Luxemburgo, passam a ser o Conselho e o Parlamento.” (Franco, 1994, p.24).

interventivas junto dos Estados, com apoios e incentivos que reduzissem as desigualdades que se começavam a fazer sentir entre os países. Surgem assim políticas sociais e estruturais para os países mais pobres. É com o Acto Único Europeu que surge a coesão económica e social como um novo objectivo da Comunidade.¹¹⁰ Assim, este reforço da coesão económica e social com políticas estruturais e sociais pesa no orçamento europeu e tem vindo a ser cada vez um investimento maior. Esta grande intervenção exigia mais recursos, e colocou as receitas próprias numa situação de aperto;

- **Quarta fase – 1987 até 2008:**¹¹¹ durante este período aderiram muitos outros países à União, sobretudo países do leste europeu com realidades sociais e culturais totalmente diferentes. Porém, as finanças públicas da União mantiveram-se com baixas receitas. Os Planos Delors foram relevantes nesta redução das assimetrias entre os Estados, promovendo políticas estruturais e de coesão. Já que a moeda comum não era compatível com os choques assimétricos, a aposta nos fundos estruturais ajudou a aproximar os rendimentos. O Acordo de Schengen foi cimentado, e iniciou-se a última fase da UEM. O Acordo de Maastricht fez uma revisão dos tratados comunitários¹¹² e introduziu-se o estatuto de cidadãos europeus, onde as pessoas se tornaram mais participativas. Até 2001, a política agrícola mostrava ser a mais significativa, dando depois mais margem às políticas estruturais. Havia uma ideia proteccionista da autonomia agrícola, vinda da concepção de subsistência do pós-guerra mundial, que instalou na União um objectivo de preferência pelos produtos agrícolas europeus. Este concretizou-se em taxas aduaneiras para bens oriundos de países terceiros, preços que concorressem a nível mundial e ajudas directas às produções. No entanto, verificou-se uma tendência de os países mais ricos da União serem

¹¹⁰ “Já nos anos oitenta, criam-se políticas ambiciosas, como, no momento do Acto Único Europeu, a Política de Ambiente e a Política de Investigação e Desenvolvimento, ao lado de certas estratégias sectoriais; desenvolvem-se políticas comuns, a par da coordenação e harmonização comunitária das políticas nacionais. E estes domínios novos têm uma evidente expressão no conteúdo do orçamento comunitário, que passa a ser muito claramente um orçamento de intervenção política diversificada, ao passo que nascera como um orçamento de mera administração.” (Franco, 1994, p.26).

¹¹¹ A propósito dos avanços nas políticas económicas na União Europeia entre 1995 e 2000, ver “Journal of Common Market Studies”, volumes 34 a 30.

¹¹² “The design of the Maastricht Treaty was (...) explicitly motivated by monetary and fiscal stability concerns. Financial stability, in contrast, hardly played a role; it was simply taken for granted.” (Brunnermeier, 2016, p.157).

os maiores beneficiadores da PAC. O êxito desta política levou ainda à sobreprodução de alguns produtos, pelo que foi criada uma linha directriz agrícola para limitar a despesa com a agricultura. O objectivo já não era produzir mais, mas sim garantir rendimentos aos agricultores (nem que para isso se deixasse de produzir). Já a nível monetário, a integração foi muito profunda com uma forte adesão à zona euro, o que reclamava certos níveis de coordenação económica. Assim, com este fim, surgem o PEC e outras medidas e regulamentos de supervisão das situações económicas dos Estados. Também as Perspectivas Financeiras mostraram uma maior planificação anual das políticas e uma maior gestão do ramo financeiro. Além do mais, surge também neste período o recurso PNB, segundo o qual acresce aos recursos próprios da União um outro recurso, baseado no rendimento nacional bruto de cada Estado, sob forma de contribuição ou transferência. Por fim, verificou-se ainda um aumento dos apoios e das verbas destinadas à modernização dos vários sectores económicos e à aproximação e instrução das populações.¹¹³ Esta foi uma fase de reforma e consolidação das finanças públicas;

- **Quinta fase – 2008 até à actualidade:** a falta de coordenação das políticas económicas enfatiza as crises financeiras dos Estados-membros e as desigualdades entre os países. As dívidas das administrações públicas têm-se tornado quase incontroláveis nalguns casos e os esforços da União para corrigir e apoiar os Estados têm-se tornado insuficientes. A ideia original de que as dívidas nacionais e os défices orçamentais não seriam problemáticos no seio de uma moeda única tem-se mostrado debilitada com as sucessivas crises que se estenderam pelo continente europeu.¹¹⁴ A coordenação monetária não acompanhada de uma coordenação fiscal e orçamental leva à busca de soluções e tentativas de cooperação com sucessivas directivas e

¹¹³ “(...) as despesas da Política Agrícola Comum perdem progressiva importância a favor de despesas com a coesão, a investigação, a energia e os transportes, o que representa uma alocação de recursos mais adequada.” (Paz Ferreira; em Catarino, Tavares, 2012, p.26-27).

¹¹⁴ “Fiscal policy and government deficits lead to government debt, which is an issue for EMUs. National governments can adopt a relatively relaxed attitude to their debt, because the debt in developed countries is predominantly held by national citizens and institutions, and, in the worst case, the debt could be repaired by expanding the domestic money supply. Membership of EMU changes the nature of government debt, and foreign financing of debt within the EMU may increase because it is denominated in the same currency.” (El-Agraa, 2011, p.160).

comunicações. A crise de 2008¹¹⁵ trouxe sérios casos de défices excessivos e a instabilidade das finanças públicas tem visto nascer muitos mecanismos de controlo da actividade dos poderes públicos dos Estados. Assiste-se a uma maior procura de autonomia financeira, ponderação de novos recursos para o orçamento comunitário e uma grande supervisão dos dinheiros e gastos públicos dos Estados-membros, com aplicação de sanções e medidas correctivas. Esta fase caracteriza-se por uma consciencialização da necessidade de coordenar todas as políticas económicas, e tem avançado vagarosamente no sentido de harmonizar os calendários orçamentais ou proteger os objectivos comuns como prioridade das políticas nacionais.

7.2 – Princípios orçamentais

As revisões dos tratados e dos regulamentos que tratam a execução orçamental na UE não trouxeram substanciais alterações aos princípios orçamentais. Nos artigos 6º e seguintes do Regulamento (CE, Euratom) nº966/2012 do Conselho, de 25 de Outubro, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União¹¹⁶ temos consagrado os princípios orientadores da execução do orçamento comunitário.¹¹⁷

- **Princípio da unicidade e da verdade orçamental – artigo 310º/1 primeira parte do TFUE e artigos 7º e 8º do RF:** a primeira parte deste princípio diz-nos que as receitas e as despesas devem ser incluídas num único documento, o que oferece mais eficácia ao controlo orçamental, mais clareza e visão de conjunto.

¹¹⁵ “(...) the transformation of a traditional into a modern banking system - a web of financial claims, long intermediation chains, and asset holdings that are marked-to-market and funded with international wholesale money market funds - exposed the European banking system to additional risks. (...) Against the background of this marked increase in riskiness and interconnectedness, it is unsurprising that European financial systems were not well equipped to deal with the fallout from the global financial crisis in 2007-2008.” (Brunnermeier, 2016, p.173).

¹¹⁶ Este regulamento revoga o Regulamento (CE, Euratom) N.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias.

¹¹⁷ Podemos ainda ver a enumeração destes no ponto 3 das observações gerais do parecer nº11/2002 do Tribunal de Contas sobre um projecto de regulamento da Comissão que institui o regulamento financeiro quadro dos organismos referidos no artigo 185º do Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias.

Todas as despesas devem ser consideradas necessárias e inscritas no orçamento para que sejam autorizadas nesse exercício. Já a segunda parte do princípio, referente à verdade orçamental, e à exigência de o orçamento europeu ser verdadeiro e não esconder nenhuma das suas despesas. Estão aqui em causa valores de justiça, boa-fé, verdade material, e protecção da confiança dos cidadãos europeus;

- **Princípio da anualidade – artigo 313º TFUE e artigos 9º a 16º do RF:** as previsões que constam do orçamento só são válidas apenas para um certo período financeiro, apelidado de ano orçamental ou ano económico). A economia na UE está sujeita a um ciclo anual de recursos e gastos autorizados. O ano orçamental europeu decorre de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro,¹¹⁸ coincidindo com o ano civil. Note-se que um período financeiro mais curto levaria a um esforço exigente e permanente das instituições financeiras responsáveis pela execução orçamental, enquanto um período financeiro mais longo levaria a previsões mais precárias e incertas, para além da pouca eficácia que se verificaria no controlo das finanças públicas. Este princípio pode conhecer as excepções previstas no artigo 316º do TFUE, de forma a cumprir a regra da especificidade;¹¹⁹
- **Princípio do equilíbrio – artigo 310º/1 segunda parte do TFUE e artigos 17º e 18º do RF:** pressupõe-se que o orçamento mantém um equilíbrio material, prevendo as receitas necessárias para cobrir todas as despesas. De acordo com a segunda parte do número 1 do artigo 310º do TFUE, “as receitas e despesas previstas no orçamento devem estar equilibradas”. Além do mais, de acordo com

¹¹⁸ “Sabe-se que há orçamentos estaduais, designadamente de países da União Europeia (Reino Unido e Suécia), com os quais assim não acontece, não tendo a execução dos seus orçamentos início no dia 1 de Janeiro e fim no dia 31 de Dezembro.” (Porto, 2006, p.24).

¹¹⁹ “A Comunidade deve, no entanto, conciliar o respeito deste princípio com a necessidade de gerir acções plurianuais que assumiram uma crescente importância no orçamento. A resposta a este duplo imperativo é constituída pelas dotações diferenciadas que se decompõem em dotações de autorização e em dotações de pagamento. As dotações de autorização cobrem, durante o exercício em curso, o custo total das obrigações jurídicas contraídas relativamente a acções cuja realização se estende para além de um exercício. As dotações de pagamento cobrem, até ao limite do montante inscrito no orçamento, as despesas resultantes da execução das autorizações concedidas durante o exercício e/ou dos exercícios anteriores.” (Vade-mécum orçamental, (CE) 1997, p.6).

o número 2 do artigo 17º do RF, as instituições europeias não podem recorrer a empréstimos que sirvam para cobrir as despesas orçamentais;

- **Princípio da unidade de conta – artigo 320º do TFUE e artigo 19º do RF:** todo o plano orçamental deve ser feito em euros.¹²⁰ Porém, este artigo prevê excepções para situações em que é mais prático usar as moedas nacionais dos países que não adoptaram o euro;
- **Princípio da universalidade – artigo 310º/1 do TFUE e artigos 20º a 23º do RF:** este princípio constitui um complemento lógico do princípio da unidade. Segundo ele, todas as receitas e todas as despesas europeias devem ser inscritas no documento orçamental. Desse documento único deve constar a universalidade das receitas e despesas. Do princípio da universalidade decorrem os princípios da não consignação (segundo este, as várias receitas devem fundir-se num todo, sem distinções, e serem utilizadas para financiar o conjunto das despesas europeias. Não se pode destinar certas receitas à cobertura de gastos específicos, de modo a enfatizar a coesão das finanças públicas e a evitar desperdício de recursos. Todas as despesas são colocadas em pé de igualdade aquando da obtenção do seu financiamento, o que acaba por ser a solução mais justa e adequada à ideia de unidade do orçamento. No entanto, estão previstas excepções a esta regra¹²¹) e da não compensação (também conhecido como princípio do orçamento bruto, este princípio diz-nos que tanto as receitas como as despesas devem ser inscritas no orçamento pela sua importância integral ou valor bruto, sem quaisquer deduções. Pretende-se proibir as verbas líquidas que acabam por não respeitar o princípio da transparência orçamental. Também aqui se podem verificar excepções¹²²);

¹²⁰ Note-se que apesar de parecer óbvia a conclusão da utilização do euro como unidade de conta e de referência, nem sempre foi assim na história das finanças públicas europeias. Em certos períodos, a execução orçamental foi feita em francos belgas, por questões de facilidade administrativa e contabilística. Também no início da integração europeia, antes da criação da zona euro, a unidade de conta era um determinado peso de ouro, substituído mais tarde pelo ECU.

¹²¹ Como por exemplo as contribuições dos Estados-membros se destinam apenas para financiar certos projectos de investigação, as doações, ou as sanções pecuniárias. Ver artigo 22º do RF.

¹²² Como por exemplo diferenças cambiais que tenham direito a compensação ou impostos de certos bens fornecidos à União que têm de ser reembolsados. Ver artigo 23º do RF.

- **Princípio da especificação – artigos 24º a 29º do RF:** todas as receitas e despesas devem ser detalhadamente especificadas no orçamento. Uma boa discriminação e individualização devem dar a conhecer o destino dos dinheiros públicos, o que permite um maior controlo do orçamento. Prevê-se, no entanto, a possibilidade de transferência das dotações, para que se consiga alguma flexibilidade na gestão orçamental;
- **Princípio da boa gestão financeira – artigo 310º/5 do TFUE e artigos 30º a 33º do RF:** o orçamento comunitário deve respeitar os princípios da eficiência e da eficácia, com uma boa gestão dos dinheiros públicos. Deve conseguir-se uma boa racionalização dos recursos, utilizando os melhores meios para conseguir os melhores resultados e os objectivos previstos. O alcance das metas traçadas é submetido a um processo de controlo e de avaliação da eficácia da gestão financeira. Há um juízo de boa gestão, e não apenas de legalidade e contabilidade. Neste domínio é importante o OLAF, Organismo de Luta Anti-Fraude, que se articula com os órgãos de fiscalização nacionais;¹²³
- **Princípio da transparência orçamental – artigos 34º e 35º do RF:** todo o processo de execução orçamental deve ser feito de forma transparente, o que inclui a publicação no Jornal Oficial da UE todas as contas consolidadas, relatórios orçamentais das instituições europeias e documentos de rectificação;¹²⁴
- **Princípio da subsidiariedade:** importa salientar este princípio, uma vez que é a base que todas as competências e poderes das instituições europeias respeitam. Segundo ele, “só pode passar para o âmbito comunitário o que não possa ser melhor desempenhado num âmbito mais próximo dos cidadãos, no âmbito nacional.”¹²⁵ A União não deve substituir-se ou subtrair-se aos Estados-membros naquilo que é mais eficiente fazer-se internamente.

¹²³ Ver artigo 325º do TFUE.

¹²⁴ “Deveria ser feito um esforço no sentido de melhorar a transparência, já que esta aumenta a credibilidade das regras, permitindo um melhor julgamento da performance orçamental, e limita o papel da contabilidade criativa.” (Batista, 2004, p.130, a propósito do relatório do FMI, 2001).

¹²⁵ Porto (2006, p.9).

7.3 – Funções orçamentais

Já vimos que o orçamento da União Europeia é distinto de um orçamento estadual, e o mesmo acontece quanto às suas funções. Em teoria, temos a tradicional distinção de funções desenhada por Richard Musgrave,¹²⁶ relativa aos orçamentos de um Estado. De acordo com este autor, o orçamento de um Estado desempenha três funções fundamentais:

- **Função de afectação de recursos:** também conhecida como função de alocação, esta função nunca deixará de pertencer aos Estados, mas tem-se notado uma intervenção cada vez maior por parte da União Europeia, com a promoção de uma maior racionalização aquando da utilização dos recursos disponíveis. A vontade comunitária de uma maior integração económica e de uma expansão do comércio e das economias leva a que a União Europeia queira participar e se importe com os projectos competitivos dos Estados e com os benefícios que as economias externas acarretam. É importante que a utilização dos recursos nacionais e a utilização dos recursos comunitários estejam coordenadas e direccionadas para o mesmo sentido, tirando partidos de todos os programas e oportunidades que surjam.¹²⁷ As restrições impostas à utilização dos instrumentos financeiros pelos Estados, ao abrigo da UEM, levam também a uma maior intervenção comunitária;¹²⁸
- **Função de estabilização das economias:** esta função continuará a pertencer sobretudo às instituições nacionais. Porém, os défices excessivos e as situações de crise desencadeiam medidas comunitárias de correcção e estabilização das economias, já que aqueles afectam directamente toda a moeda única. É o que

¹²⁶ “Tal como foi originalmente definido por Richard Musgrave e Wallace Oates, a expressão ‘fiscal federalism’ diz respeito à divisão das funções do sector público financeiro entre os diferentes níveis de governo. Ao proceder a essa divisão, tem-se em vista melhorar o desempenho do sector público e a prestação dos seus serviços, garantindo uma boa articulação entre as competências e os recursos e instrumentos financeiros.” (Catarino, 2016, p.187-188).

¹²⁷ “La définition des politiques communautaires doit prendre en compte les objectifs à atteindre les contraintes sur les instruments de politique économique à disposition des Etats membres, et les critères économiques sur lesquels doit se fonder le transfert de compétences des Etats membres vers la Communauté.” (Flores, 1991, p.27).

¹²⁸ “Importa é que (...) haja uma articulação muito estreita entre a utilização dos recursos da União (no caso da Europa) e a utilização dos recursos dos países. (...) importa que as medidas apoiadas se integrem em programas devidamente articulados, com as sinergias indispensáveis para que sejam atingidos os objectivos almejados.” (Porto, 2006, p.14).

acontece, na prática, com as medidas do PEC que pretendem equilibrar as finanças públicas do Estado incumpridor e, ao mesmo tempo, garantir uma UEM saudável. Na prática, não é visível uma função de estabilização por parte da UE, pelo que esta é uma missão ainda exclusiva dos Estados. Observamos uma desproporcionalidade entre o tamanho do orçamento comunitário e aquele que seria necessário para conseguir um grande impacto na economia. O poder de estabilização da UE é limitado pelo seu reduzido orçamento. Ainda que a União possa decidir o rumo das suas políticas económicas e garantir alguma estabilidade com os seus instrumentos e mecanismos económicos (como é o caso dos quadros financeiros plurianuais), o certo é que os resultados práticos não são visíveis e as economias continuam em crescente desequilíbrio e agravamento dos défices. Apesar de serem os Estados a garantir a estabilidade interna das suas economias, esta é uma função que imperialmente deveria caber mais à UE, o que exige uma coordenação da política orçamental.¹²⁹ Cabe à União a decisão de tomar medidas práticas com carácter estabilizador, como por exemplo a imposição de diferentes limites aos défices dos Estados, consoante a sua situação interna e financeira ou melhorados mecanismos de assistência financeira aos Estados em falta;¹³⁰

- **Função de redistribuição da riqueza:** seria de esperar que os ganhos com a UEM e a integração europeia fossem igualmente distribuídos pelos Estados-membros. Podemos ver o funcionamento da função redistributiva nas várias políticas estruturais e sociais da União, que ajudam a atenuar as assimetrias entre as regiões, sobretudo com a construção de infra-estruturas e apoios ao emprego nos países mais desfavorecidos. Evitar as externalidades negativas das crises e promover uma distribuição justa de bens públicos reclama, contudo, um orçamento comunitário maior e com mais capacidade de resposta. Por isso dizemos que a função redistributiva da UE é limitada, uma vez que está

¹²⁹ “Pour exercer une fonction de stabilisation, le budget européen doit être essentiellement financé par des impôts fédéraux plutôt que par les contributions actuelles des États. En effet, cette substitution permet aux autorités centrales d’accroître leur capacité d’intervention en agissant sur le montant des prélèvements fiscaux et en utilisant leur progressivité.” (Koenig, 1998, p.104).

¹³⁰ “L’objectif central d’un tel mécanisme d’assistance financière serait d’aider les Etats membres à surmonter des problèmes économiques graves et soutenir les stratégies nationales d’ajustement pour améliorer la convergence économique.” (Flores, 1991, p.34).

confinada às suas poucas receitas.¹³¹ Continuam a ser os organismos públicos nacionais a ter o papel mais relevante na redistribuição da riqueza e na promoção de políticas sociais.¹³²

Apenas a função de afectação tem sido promovida pela UE, sendo que as restantes ou são impossíveis ou limitadas. O facto de o orçamento europeu não conseguir desempenhar completamente algumas destas funções deve-se sobretudo a razões de três naturezas diferentes:

- **Natureza institucional:** os órgãos e as instituições europeias estão subordinados ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual a União Europeia só deve intervir num certo assunto apenas se esse mesmo assunto não puder ser tratado de uma maneira mais eficiente e eficaz no âmbito nacional. Quer isto dizer que sempre que uma matéria possa ser desenvolvida num campo mais próximo dos cidadãos (e note-se que ao referirmos o âmbito nacional estamos também a incluir os âmbitos regionais e locais), essa matéria não pode passar para a responsabilidade comunitária. É o que acontece nomeadamente com as políticas sociais e de redistribuição de rendimentos, que continuam a pertencer inquestionavelmente aos Estados. O princípio da subsidiariedade tem vindo a ganhar cada vez mais força nos sucessivos tratados europeus, e constitui um entrave às funções do orçamento da União;
- **Natureza política:** a ideia de um orçamento mais interventivo leva os Estados a verem a sua soberania reduzida. Apesar de os Estados terem vontade de caminhar para uma maior integração europeia, ainda está longe que aceitem a perda de poderes e os seus papéis de intervenção e decisão. Ao contrário do que se sucede numa federação, os cidadãos europeus ainda não têm um sentimento de pertença à comunidade com laços fortes, pelo que não veriam de bom grado

¹³¹ “En effet, elle ne peut être réalisée que dans la mesure où des ressources communes à l’ensemble des Etats membres existent et peuvent être dépensées dans l’entièreté du territoire communautaire.” (Flores, 1991, p.5).

¹³² “Com um peso enorme, mantêm-se e manter-se-ão além disso sempre nos âmbitos nacionais os sistemas de segurança social, com um relevo muito especial para o impacto redistributivo das políticas e das medidas de satisfação de carências básicas dos cidadãos (não das receitas).” (Porto, 2006, p.17).

que políticas e funções tão importantes que um Estado tem lhes fossem impostas por uma entidade ainda maior e que não lhes é tão familiar;

- **Natureza económica:** já no plano económico o maior problema é o da máxima racionalidade na utilização dos recursos. Estes serão melhor distribuídos num plano mais próximo dos cidadãos, onde os problemas são mais facilmente identificados e visíveis. A escassez de recursos leva a que a intervenção numa escala maior não seja tão eficiente como a que é levada a cabo pelos Estados. Além disso, o facto de o orçamento da União ter uma dimensão pequena faz com que os recursos não cheguem para que as políticas sejam levadas a cabo da mesma maneira e com o mesmo impacto que as instituições nacionais, regionais e locais conseguem. O facto de o orçamento europeu corresponder a 1% do PIB da União não lhe dá muita margem de manobra para que possa ter uma intervenção significativa.

7.4 – Receitas

As verbas do orçamento da UE destinam-se sobretudo às políticas agrícolas, ao desenvolvimento rural, ao combate ao desemprego e ao crescimento económico. É importante que as despesas cubram programas que sejam do interesse comum, ou seja, que financiem acções cuja eficácia é maior se o esforço for conjunto. É por isso que dizemos que o orçamento da UE “é essencialmente um orçamento de investimento.”¹³³

Apesar de no início da União cada Estado-membro pagar uma chave de repartição pré-definida em cada período financeiro, isto rapidamente avançou para um sistema de receitas independentes,¹³⁴ onde o orçamento não dependesse apenas de transferências dos Estados, e a UE ganhasse mais autonomia para atingir objectivos mais sólidos. Tínhamos então:

¹³³ Compreender as Políticas da União Europeia: Orçamento, 2014, p.4.

¹³⁴ “ (...) se caminhou no sentido de os custos serem cobertos com ‘recursos próprios’: os recursos tradicionais, constituídos pelos impostos alfandegários (...) e pelos direitos niveladores da PAC; e o recurso IVA (...)” (Lopes Porto, 2006, p.70).

- **Receitas agrícolas:** estas prendiam-se com a PAC, vindas dos direitos aduaneiros pagos pelos importadores de bens agrícolas estrangeiros. Estes bens eram taxados para garantir a preferência comunitária e a auto-suficiência alimentar da UE. São os chamados direitos niveladores agrícolas, e a ideia era ir buscar receitas ao sector onde a Comunidade tinha mais despesas. A PAC favorecia o crescimento agrícola, mas tinha um custo elevado para o consumidor final. Ao longo do tempo viram a sua parte das receitas diminuir, em termos percentuais, sobretudo porque se aumentaram outras receitas;
- **Receitas aduaneiras:** estas eram provenientes de uma pauta aduaneira comum, aplicada na alfândega às mercadorias provenientes de países fora da UE. Os impostos alfandegários tinham de ser comunitários, de modo a evitar situações de dumping.¹³⁵ As estruturas que cobravam estas receitas eram nacionais, mas os ganhos eram europeus. Na prática, não há autoridades aduaneiras europeias, pelo que se aproveitava as estruturas já existentes. Estas tinham a obrigação de transferir para Bruxelas os ganhos com a aplicação da pauta aduaneira (incluindo os bens ao abrigo da PAC), retendo as despesas de transacção e cobrança (as despesas administrativas eram descontadas no valor a transferir).¹³⁶ As receitas aduaneiras são recursos próprios da UE por natureza e constituem uma componente que tem vindo a decair, principalmente pelo desarmamento pautal. A liberalização da circulação de bens e a diminuição das taxas sobre algumas transacções internacionais fizeram com que esta fatia de receitas fosse diminuindo;
- **Recurso IVA:** desde os finais da década de 70 que os países da União foram obrigados a adoptar um imposto do tipo IVA. No início deste imposto, 1% das receitas com o IVA eram transferidas para a UE, mas nos dias de hoje o cálculo

¹³⁵ Se os impostos alfandegários fossem diferentes nos diversos países, far-se-iam as transacções por aquele cuja taxa fosse mais baixa. Isto prejudicaria inevitavelmente a concorrência.

¹³⁶ Descreve-se aqui um efeito de renacionalização dos recursos próprios, uma vez que as despesas de cobrança e de funcionamento eram retidas. A Comunidade recebia assim uma receita positiva e uma receita negativa, que ficava nos Estados que cobravam as taxas aduaneiras. O ideal seria existirem entidades aduaneiras comunitárias, mas violar-se-ia o princípio da subsidiariedade. A taxa que os Estados retinham a título de cobrança chegou a aumentar para os 25%, justificada pelo controlo fitossanitário, distorcendo os recursos próprios. Muitas das entidades ganhavam mais do que aquilo que gastavam em despesas, distorcendo o objectivo das receitas aduaneiras. Foi o célebre caso das entidades holandesas, que deram o nome a este efeito “Roterdão”.

é mais complexo devido às diferentes taxas que cada país aplica (é primeiro necessário nivelar a taxa a que se tributa o IVA e só depois apurar o montante a transferir). Este recurso surge não como um imposto, mas sim como uma transferência, onde uma percentagem dos ganhos com o imposto do tipo IVA é transferida para a União.¹³⁷ Este imposto transforma todos os operadores da cadeia económica em cobradores, pagadores e fiscalizadores simultaneamente. O onerado é o consumidor final, sendo que as taxas intermédias na cadeia são imateriais. O IVA permite saber todas as operações, sem haver devoluções para outras jurisdições. É o único imposto neutral sobre o consumo e, apesar das suas fragilidades, consegue que não haja fronteiras fiscais físicas. É uma fonte constante de receitas, uma vez que é obrigatório em todos os Estados-membros. Note-se, no entanto, que o recurso IVA tem baixado por ser tão tecnicista e de ligação ténue com a UE. Numa operação de compra e venda não se sabe ao certo o montante que se destina às receitas europeias devido à complexidade das operações.

No entanto, estes recursos verificaram-se insuficientes face aos vários alargamentos a países menos prósperos. Nesta sequência, Jacques Delors criou um conjunto de legislação que veio reformar as finanças europeias. Estas reformas ficaram conhecidas como os pacotes Delors, que assentavam essencialmente em três pilares orientadores: saber como aumentar os recursos da União, como pacificar o sistema, e ainda repensar o financiamento (iremos abordar os Pacotes Delors mais adiante). Foi no âmbito deste primeiro pilar que surgiu um quarto recurso, que acrescentamos aos anteriores, num total de quatro grandes grupos de receitas:¹³⁸

- **Quarto recurso:** o recurso Produto Nacional Bruto, ou simplesmente quarto recurso,¹³⁹ garante o equilíbrio do orçamento europeu, uma vez que se trata de

¹³⁷ “O terceiro elemento dos recursos próprios é constituído pelos recursos provenientes do imposto sobre o valor acrescentado obtido pela aplicação de uma taxa uniforme válida para todos os Estados-membros sobre a base tributável determinada também de uma maneira uniforme, segundo as regras comunitárias.” (Curado, 1996, p.20).

¹³⁸ “Para além destas, a União Europeia ainda possui outras receitas de menor expressão, tais como juros e coimas, taxas sobre os rendimentos pagos aos funcionários da União, rendimentos próprios, nomeadamente resultantes da aplicação de disponibilidades financeiras (v.g. juros).” (Catarino, 2016, p.208).

¹³⁹ “A insuficiência dos recursos próprios comunitários, que determinara já o surgimento do recurso IVA, suscitou a introdução de um quarto recurso próprio, em 1988.” (Curado, 1996, p.22).

um recurso “elástico” (note-se que o orçamento comunitário não pode ter défice). Após calculadas as despesas, apura-se o montante que está em falta para as cobrir, e este é repartido pelos Estados-membros em função do seu PNB. Se as restantes receitas europeias forem suficientes, o quarto recurso não precisa de ser mobilizado. A sua característica elástica resulta do facto de este se adaptar à diferença que sobrar para cobrir as despesas, de acordo com a riqueza relativa de cada Estado. Este recurso levantou alguns problemas e discórdias, nomeadamente no que respeita aos Estados-membros que são contribuintes líquidos do orçamento e pouco beneficiam dele.

Com isto, podemos ver a natureza híbrida do orçamento europeu. Não se financia inteiramente de impostos próprios (como um Estado federal), nem só de transferências (como uma organização internacional). Porém, era expectável que o orçamento fosse mais parecido com o de um Estado federal. Um orçamento europeu com mais receitas permitiria a existência de um efeito redistributivo entre as regiões, diminuindo as assimetrias entre países. As políticas económicas de um país acabam por afectar, directa ou indirectamente, os cidadãos de toda a União, e um orçamento central maior que pudesse cobrir e colmatar estes desequilíbrios traria a concretização da função redistributiva que o actual orçamento não permite.¹⁴⁰ Coloca-se aqui o problema de como aumentar as receitas do orçamento comunitário sem recorrer às transferências por parte dos Estados. Por um lado, os Estados já contribuem para as receitas da União através do quarto recurso, pelo que aumentar significativamente esta verba levantaria desacordos políticos e críticas por parte das populações;¹⁴¹ por outro, recorrer a transferências para aumentar as receitas do orçamento da UE seria uma regressão na natureza federal que se pretende conseguir. Não podemos afirmar que as receitas do orçamento comunitário se baseiam num sistema de recursos próprios, quando a sua principal fonte é o recurso PNB (ver anexo 3).¹⁴²

¹⁴⁰ “Centralized public services may offer benefits provided the preferences of citizens in different jurisdictions are similar. The policies of one region may have effects on other regions (spillovers) and central government can take account of these interactions.” (El-Agraa, 2011, p.291).

¹⁴¹ “The general budget of the EU (EU budget) has always been an issue of high political salience. Member States are naturally concerned with their contributions to and receipts from it.” (El-Agraa, 2011, p.289).

¹⁴² Para um elenco detalhado dos recursos próprios, ver Decisão do Conselho 2007/436/CE, Euratom, de 7 de Junho, relativa ao sistema de recursos próprios da Comunidade Europeia.

7.4.1 – Um quinto recurso?

Apesar de o recurso PNB ser um recurso equitativo e justo para com os países menos desenvolvidos, não deixa de ser uma simples transferência dos Estados para a União, pelo que há aqui uma recessão na autonomia financeira da EU.¹⁴³ Além do mais, a contribuição deste recurso para o orçamento da União é cada vez maior. Com isto, para que a UE volte a ganhar autonomia e a não depender das situações financeira e política dos Estados-membros, é preciso pensar-se um quinto recurso. Vários autores defendem que um dos critérios para a criação de um novo recurso teria de ser o da afirmação, isto é, a criação de um imposto que as populações aceitassem pagar por pertencerem à UE. Há aqui uma ideia de pertença ao espaço europeu e de aceitação da cidadania europeia.

O sucesso do quarto recurso em ser capaz de cobrir todas as despesas não é suficiente para preencher o objectivo da União em ser muito mais do que uma mera organização internacional. Mesmo que se tenha avançado imenso nas políticas monetária e cambial, as finanças públicas e as políticas fiscais da União não as acompanharam. A falta de coordenação das políticas europeias não ajuda na criação de novos recursos.¹⁴⁴

São várias as propostas que têm surgido no sentido de conferir à União uma maior autonomia financeira, para que o sistema de recursos próprios não seja apenas de contribuições nacionais. Podemos enumerar alguns recursos que na teoria já foram apontados como possíveis e estudados pelo High Level Group on Own Resources.

- **O imposto sobre a energia:** defendido pelas correntes ambientalistas, onde os Estados com tecnologias mais antigas e mais poluentes pagavam mais sobre as emissões de CO². Porém, é difícil quantificar os níveis de poluição dos contribuintes que não sejam grandes industriais. Além disso, as indústrias iriam alterar os seus sistemas poluentes para uns respeitadores do ambiente, o que resultava numa redução das receitas e numa diminuição da competitividade com

¹⁴³ “Tratava-se pois de uma situação de inaceitável regressividade (...)” (Lopes Porto, 2006, p.73).

¹⁴⁴ “The need to create a genuine institutional framework to deal with the public finances in the European Monetary Union was recognized already in the Delors Report (1989), which called for institutional safeguards of fiscal discipline in the monetary union and argued that a lack of fiscal discipline might undermine the stability of the new currency.” (Hallerberg, 2009, p.170).

outras partes do mundo.¹⁴⁵ Este imposto só faria sentido se fosse aplicado a nível mundial;

- **O imposto IVA modulado:** o IVA passaria a ser um imposto da União, o que é compatível com os objectivos fiscais nacionais. Este imposto é nacional, sujeito às regras impostas pela UE, e constitui o imposto mais harmonizado a nível europeu. É altamente visível para os contribuintes, já que está inscrito em cada transacção, conferindo assim um sentimento de afirmação e pertença à União. No entanto, os impostos indirectos têm uma propensão ao consumo maior nas famílias mais pobres, o que traria efeitos regressivos e mais desequilíbrios económicos. O mesmo iria acontecer com os elevados custos administrativos dos Estados-membros;
- **Impostos especiais sobre o consumo de tabaco, álcool e óleos minerais:** este tipo de imposto conta com uma avançada harmonização da matéria colectável e as suas receitas poderiam ser elevadas e substanciais. No entanto, pode-se colocar muito facilmente problemas com a elasticidade dos preços destes bens e com os altos níveis de evasão e fraude fiscal. Além disso, estas são matérias fiscais das quais os Estados dificilmente abrirão a sua soberania;¹⁴⁶
- **O imposto sobre as sociedades:** não encontramos na UE qualquer harmonização fiscal do IRC. A produção globalizada justifica a aplicação de impostos sobre as entidades colectivas, mas os diferentes regimes fiscais e as múltiplas disposições em matéria deste imposto são um obstáculo. As empresas deveriam contribuir pelos benefícios que gozam com a realização do mercado único interno e da livre circulação dos factores de produção, mas levantam-se

¹⁴⁵ “If such an own resource is introduced and successful in diminishing the production or consumption of carbon and CO2 emissions, the revenue stemming from it should logically decrease in time, which is a weakness from the strict point of view of the sufficiency of this resource. However, the financing of the EU budget should only be seen as a secondary objective, while its primary objective is decreasing carbon consumption (...)” (Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, 2016, p.43).

¹⁴⁶ “The major obstacle to a motor fuel tax becoming an own resource is its political acceptability. Opposition would probably be mutually reinforced by administrations reluctant to lose such a powerful fiscal tool, and by sectors or regions which benefit from a better fiscal position than competitors in this regard. The lack of agreement over the new Energy Taxation Directive proposed in 2011 is a reminder that these taxes are very sensitive.” (Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, 2016, p.46)

muitos problemas na harmonização dos impostos sobre as sociedades e na afectação dos lucros com vendas e transferências transfronteiriças a um único Estado;

- **O imposto sobre as comunicações:** logo à partida, este imposto levanta o problema de determinar que Estado deveria pagar, e se era justo tanto os consumidores como os produtores ou fornecedores terem de contribuir. Ainda que ajudasse na realização de muitas das políticas europeias ligadas aos transportes e às comunicações, também ele é viável de uma grande evasão fiscal e receitas incertas;
- **O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares:** um imposto europeu baseado no IRS nacional geraria receitas estáveis e poucos custos de cobrança devido às entidades estatais já existentes. Porém, a harmonização do IRS de Estado para Estado ainda é baixa e poderia trazer desigualdades horizontais entre a população. As questões habitacionais, culturais e linguísticas dificultam a mobilidade das pessoas, e mais facilmente uma empresa se desloca para uma outra jurisdição do que um trabalhador. Ainda que fosse viável pagar pela cidadania europeia, esta não é a forma mais adequada de o fazer;
- **O imposto de retenção na fonte sobre juros de aplicações:** esta proposta é compatível com a abolição dos controlos cambiais e com a liberalização dos mercados de capitais. Garantiria um tratamento simétrico e igualitário do capital e da mão-de-obra para efeitos fiscais, podendo ser progressivo. Porém, não existem dados de investimentos transfronteiriços para avaliar esta proposta e a sua viabilidade;
- **O imposto sobre a “*seigniorage*”:** também conhecido como senhoriagem, este imposto traduz os lucros que o Estado ganha com a emissão de moeda. Note-se que esta deixou de ser uma hipótese viável na União, pois é impossível atribuir receitas de emissão aos Estados-membros, uma vez que estes perderam o monopólio da política monetária para a UE.

Todas estas propostas têm vantagens e desvantagens, sendo que algumas são de impossível aplicação. Além do mais, a exigência de unanimidade dos Estados-membros para a criação de uma nova receita para o orçamento da UE é um grande entrave ao surgimento de um quinto recurso.

7.4.2 – O High Level Group on Own Resources

O High Level Group on Own Resources foi um grupo criado para estudar e analisar o sistema de recursos próprios da União. Este grupo, composto por três personalidades de cada instituição europeia (da Comissão, do Parlamento e do Conselho - daí a sua designação de “alto nível”), dedica-se à revisão destes recursos e à procura de soluções para melhorar o actual sistema. As reuniões são feitas de seis em seis meses, pelo menos, visto que são precisas medidas novas e concretas rapidamente; o objectivo primordial deste grupo é reforçar o sistema de recursos próprios até 2020, ano em que finda o quadro financeiro plurianual vigente.

Das reuniões do HLGOR resultam relatórios sobre as discussões das avaliações feitas aos recursos da UE. A complexidade, em particular, do apuramento do recurso IVA, ou a falta de transparência dos recursos são motivos para ir em busca de novas fontes. Além do mais, “grande parte dos recursos próprios não são ‘genuínos’, são apenas contribuições nacionais.”¹⁴⁷ Cerca de 83% das receitas do orçamento da União resultam do recurso PNB, e não é de todo favorável aos Estados estarem encarregues desta transferência quando atravessam uma situação de crise económica e financeira, pois não favorece a promoção da estabilidade prevista nos tratados europeus.

Com isto, o HLGOR apresenta várias recomendações, sendo que dispõe duas grandes opções de recursos próprios que a UE pode vir a introduzir, e que conferem uma maior autonomia à União. São eles:

¹⁴⁷ Original: “Own Resources are not ‘genuine’ for the most part but de facto national contributions.” (High Level Group on Own Resources: First Assessment Report, 2014, p.13. Tradução livre da autora).

- **O Imposto próprio baseado no IVA:** o resultado do recurso IVA não deveria resultar de um complexo cálculo. Sugere-se que no talão de compra de um qualquer bem ou serviço venham diferenciadas duas taxas de IVA, sendo que uma é nacional e a outra europeia. Todos os consumidores finais europeus pagariam esta pequena taxa, o que garantia a sua visibilidade e ligação às políticas económicas, e conferiria um sentimento de pertença dos cidadãos à comunidade europeia;
- **O Imposto sobre Transacções Financeiras:** o imposto sobre as transacções financeiras visa tributar cada transacção financeira no momento em que esta é efectuada. O sistema financeiro faz a intermediação entre a oferta e a procura de dinheiro, fazendo-o circular, de modo a estimular o consumo ou a incentivar investimentos. O ITF pretende sobretudo tributar estas movimentações do dinheiro no mercado.¹⁴⁸ O recente referendo no Reino Unido que decidiu a favor da saída da União Europeia pode vir a ser positivo na adopção de novos recursos, em particular do ITF, uma vez que este foi um dos principais Estados a opor-se a esta proposta.

A Comissão terá um árduo trabalho em estudar os efeitos das propostas apresentadas como possíveis novos recursos para o orçamento da União, ainda que as principais razões para a não adopção de grande parte das hipóteses sejam de ordem política. É fundamental que se averiguem todas as possibilidades, para que se possa pôr então em prática um quinto recurso para o orçamento europeu. Apesar do orçamento da UE ser híbrido, não se financiando só de impostos nem só de transferências, o facto é que cada vez mais são as contribuições dos Estados a preencher a maior fatia do orçamento, o que não é desejável se a UE pretende uma maior autonomia financeira.¹⁴⁹ Apesar da exigência de unanimidade na vontade dos Estados-membros para a criação de

¹⁴⁸ “On the basis of its analysis on new own resources presented in a staff working paper accompanying the legislative proposals, the Commission proposed the introduction of a financial transaction tax (FTT) own resource and a new VAT resource (...).” (High Level Group on Own Resources: First Assessment Report, 2014, p.19).

¹⁴⁹ “Continua a discutir-se acaloradamente sobre a verdadeira natureza da União Europeia cujos caracteres distintivos não permitem incluí-la em nenhuma das categorias preestabelecidas – situada, como ela parece achar-se, a meio caminho entre as organizações de simples cooperação e os sistemas federais.” (Mota de Campos, 2010, p.255).

um novo recurso de receitas, não se devem descartar facilmente as hipóteses que parecem ser mais acertadas para corrigir, nem que seja parcialmente, os defeitos que os mercados apresentam. “Qualquer que seja o tributo escolhido para incidir sobre os mercados financeiros, irá ter sempre inconvenientes em maior ou menor escala (v.g. evitação/evasão fiscal; deslocalização ou realocação; causar algum embaraço nas trocas e até na economia real).”¹⁵⁰ Devemos, contudo, olhar para os prós e vantagens das propostas, e ponderar se é ou não benéfico para a comunidade europeia e para os fins que esta segue, adoptar ou não essa mesma proposta.

7.5 – Despesas

A intervenção comunitária baseia-se na promoção da coesão europeia e na dinamização da economia. É cada vez mais importante o papel das instituições europeias na redução das assimetrias entre os Estados-membros, para além da solidariedade junto do resto do mundo.

- **Política Agrícola Comum:**¹⁵¹ de acordo com os artigos 38º e seguintes do TFUE, a política agrícola é de extrema importância na União devido às suas funções de estabilização dos mercados, aumento da produtividade de bens agrícolas e garantia do abastecimento da UE com bens de primeira necessidade. Com estas altas verbas dispensadas pela União na agricultura acrescida de uma grande coordenação agrónoma, pretende-se garantir o desenvolvimento rural e dos rendimentos dos pequenos e médios agricultores, para além da protecção do meio ambiente.¹⁵² Desta política fazem parte importantes fundos como o FEAGA (Fundo Europeu Agrícola de Garantia), o FEDER (Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural) e o Fundo Europeu das Pescas. Até

¹⁵⁰ Archer de Carvalho (2014, p.102).

¹⁵¹ A propósito da PAC, ver Regulamentos nº1290/2005 (CE) do Conselho, de 21 de Junho, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum; e nº1198/2006 (CE) do Conselho, de 27 de Junho, relativo ao Fundo Europeu das Pescas.

¹⁵² “A realidade principal a ter presente, já de décadas, é a realidade de um orçamento em que perto de 80% do total (em anos anteriores mesmo mais) tem sido afectado à política agrícola (PAC) e à política regional, com todas as demais políticas e a cobertura dos custos da administração a ficar em pouco mais do que um quinto do orçamento.” (Porto, 2006, p.45).

2001, a PAC constituída a maior fatia das despesas comunitárias. A autonomia alimentar era uma questão de economia e de soberania, pelo que surgiu o direito nivelador agrícola para, com impostos aduaneiros, aumentar o valor dos bens importados, garantindo uma protecção e desenvolvimento do sector primário. Havia ainda concessões de subsídios aos agricultores e garantias de preços mínimos para os bens agrícolas, o que favorecia os países ricos com um forte peso e voto agrícola (como é o caso da França);

- **Política Estrutural:**¹⁵³ muitos dos gastos europeus consistem na redução das desigualdades entre os países mais ricos e os países mais pobres. Apesar de a dimensão actual do orçamento europeu não permitir uma função redistributiva da riqueza, a UE apoia os Estados-membros com o financiamento de infra-estruturas, de políticas regionais e redes de transportes e comunicações nas zonas mais pobres e desfavorecidas. Tem-se dado ainda relevância à promoção da integração social, ao apoio às políticas de emprego e aos incentivos a jovens empresários ou agricultores. Desta política fazem parte importantes fundos como o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), o Fundo de Desenvolvimento Regional, o FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola), o FSE (Fundo Social Europeu), o IFOP (Instrumento Financeiro de Orientação para a Pesca) e o FC (Fundo de Coesão). A política estrutural ganhou terreno para a PAC com a entrada de países menos prósperos na União. Isto fez aumentar as despesas com a política estrutural e virou os objectivos das finanças públicas para o campo social;
- **Programas de investigação:** uma boa verba do orçamento europeu destina-se a promover projectos de investigação científica, quer junto de cientistas quer de estudos e programas das universidades. Estas baseiam-se sobretudo na exploração dos campos da saúde, da biotecnologia, dos transportes, das novas energias renováveis e até da exploração espacial, que possam directa ou indirectamente melhorar a vida dos cidadãos europeus. A aposta neste tipo de projectos ajuda a UE a manter-se economicamente competitiva em relação às restantes potências mundiais;

¹⁵³ A propósito das políticas estruturais, ver artigos 162º e seguintes e 174º e seguintes do TFUE.

- **Gastos administrativos:** cerca de 6% das despesas comunitárias prendem-se com gastos administrativos das instituições europeias, nos quais se incluem despesas correntes do dia-a-dia, despesas de funcionamento e despesas de tradução.¹⁵⁴

7.6 – O quadro financeiro plurianual da União Europeia

Jacques Delors foi um influente político¹⁵⁵ que criou os chamados Pacotes Delors. Estes eram conjuntos de legislação europeia que reformaram as finanças públicas. Em 1987 iniciou-se um pacote de reformas que visava disciplinar a matéria orçamental e corrigir os défices. Este pacote contava com três pilares orientadores que começaram entretanto a ser pensados:

- Como aumentar os recursos do orçamento comunitário?
- Como pacificar o sistema?
- Como repensar o financiamento?

Os recursos da União mostravam-se insuficientes. Assim, este primeiro pacote criou o recurso PNB ou simplesmente 4º recurso, baseado em contribuições dos Estados, o que fez as finanças europeias regredirem novamente no campo da integração. Os países menos prósperos apoiaram este recurso por ser o mais equitativo. Ainda que muitos autores defendam apenas a existência deste recurso, o certo é que o retrocesso na autonomia financeira da União fez a busca de novas receitas continuar. O 4º recurso garantiu estabilidade às finanças europeias, mas é de tal maneira elástico que pode chegar a pagar todas as despesas, aproximando mais uma vez a União de uma organização internacional, dependente das situações políticas e legislativas dos Estados.

O primeiro pacote Delors fixou um limite máximo de recursos utilizáveis. E criou os quadros de perspectivas financeiras plurianuais, onde se discutiam os orçamentos comunitários dos anos posteriores e se estabeleciam limites. Isto ajudou na

¹⁵⁴ Note-se que a União Europeia conta com um conjunto de 24 línguas oficiais, daí a necessidade corrente de traduções e interpretações aquando dos trabalhos conjuntos das instituições europeias.

¹⁵⁵ Presidente da Comissão Europeia entre 1985 e 1995.

tarefa de estabilização das finanças europeias. Estes quadros eram acordos interinstitucionais que definiam as perspectivas financeiras dos cinco anos seguintes, apesar de o orçamento comunitário continuar a ser anual. Ainda que não substituam o orçamento, evitam conflitos entre as instituições financeiras.¹⁵⁶ A boa experiência do primeiro quadro fez com que em 1993 se acordasse um novo quadro, que apostou nos fundos estruturais, sobretudo os fundos de coesão. Este segundo quadro ficou conhecido como “Factura de Maastricht”, à semelhança do primeiro pacote “Factura do Acto Único”, traduzindo uma ideia de pagar pelas responsabilidades europeias. O Tratado foi revisto e passou a prever as limitações financeiras impostas pelos quadros financeiros plurianuais, assim como as consequentes correcções. A primeira parte do número 1 do artigo 312º do TFUE estabelece que *“O quadro financeiro plurianual destina-se a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios. O quadro financeiro plurianual é estabelecido por um período de pelo menos cinco anos.”* Rúbrica a rúbrica prevê-se o limite máximo de cada despesa, que o orçamento tem de respeitar.

Em 1999 a moeda única e os alargamentos a leste passaram a ser duas realidades bem patentes na União. Os PECO, de inspiração comunista e com economias fechadas, entrariam numa zona de mercado livre, o que se revelou num choque económico brutal. Este alargamento constituiu uma decisão política e não económica, e a nova realidade exigiu um novo quadro de perspectivas totalmente diferente dos dois primeiros. Este foi assim apresentado na Agenda 2000, impondo os limites que o orçamento tinha de respeitar.

De 2007 a 2013 houve um quarto Pacote, com a estratégia de Lisboa, e em 2014 acordou-se o Pacote 2020, ainda em vigor. Os quadros financeiros plurianuais, que tinham começado por ser acordos institucionais, são agora uma obrigatoriedade dos tratados. Apesar de não terem carácter vinculativo, o orçamento tem de respeitar os limites aqui impostos. As despesas comunitárias passaram a deparar-se com uma dupla limitação.¹⁵⁷ Por um lado, têm de caber dentro do orçamento; por outro lado, têm de caber dentro destes quadros. A consagração dos quadros de perspectivas financeiras no artigo 312º do TFUE foi importante no sentido de estes serem “constitucionalizados” e

¹⁵⁶ Ver artigo 314º e seguintes do TFUE. No artigo 318º deste diploma assistimos a uma transferência paulatina do poder orçamental do Conselho para o Parlamento.

¹⁵⁷ Ver artigo 315º do TFUE.

passarem de *soft law* para *hard law*. No quadro financeiro plurianual 2014-2020 é visível o impacto cada vez maior das estratégias europeias nas políticas nacionais dos Estados-membros, com dotações muito elevadas nos campos da coesão económica, social e territorial, do crescimento sustentável e do crescimento do emprego (ver gráfico do anexo 4 para mais detalhes).

Estes quadros ou pacotes ficaram conhecidos como Acordos Interinstitucionais uma vez que consistem em acordos entre as instituições financeiras comunitárias sobre os limites máximos de cada verba do orçamento, criando assim uma margem de segurança para cada despesa prevista. Não substituem o orçamento, apenas impõem limites aos gastos europeus.¹⁵⁸ Note-se que as dotações inscritas nos quadros podem ser ajustadas, de modo a não haver desperdícios, já que os tectos das despesas são mais amplos do que o necessário para garantir a sua execução.¹⁵⁹

¹⁵⁸ “O quadro financeiro plurianual traduz as prioridades políticas estabelecidas pela União Europeia e pelos Estados-Membros em termos financeiros e jurídicos. Não se trata do orçamento da União, mas sim de uma ferramenta de programação que garante que a despesa da UE é previsível. Os orçamentos anuais são adoptados dentro dos limites impostos por este quadro e, normalmente, ficam aquém dos limites máximos de despesa previstos no quadro financeiro plurianual, para garantir alguma margem para imprevistos.” (Compreender as Políticas da União Europeia: Orçamento, 2014, p.5).

¹⁵⁹ “Em conformidade com o disposto no Acordo Interinstitucional, as três instituições comprometem-se a respeitar os diferentes limites máximos fixados nas perspectivas financeiras. (...) Além disso, o Acordo Interinstitucional autoriza igualmente a adaptação das perspectivas financeiras às condições de execução, sempre que os montantes previstos a título das acções estruturais não possam ser utilizados na totalidade durante um determinado ano e sejam objecto de uma reorçamentação a título de um exercício anterior.” (Vade-mécum orçamental, (CE) 1997, p.10).

8 – Orçamento federal como solução?

“Não será um federalismo idêntico ao dos sistemas já conhecidos, mas um federalismo pragmático que será instituído, umas vezes mais rapidamente, outras menos, mas por forma a adequar-se à realidade única que tem sido o processo de construção da União Europeia.”¹⁶⁰

A descoordenação das políticas económicas deixou há muito de ser uma questão de cumprimento dos objectivos dos Tratados europeus, para passar a ser um problema que afecta gravemente a economia real. Um orçamento de maior dimensão seria a resposta mais acertada para este problema, na medida em que permitiria às instituições europeias ter um papel mais activo na intervenção junto dos Estados-membros e conseguir uma aproximação mais eficaz dos diferentes sistemas económicos europeus.

8.1 – Externalidades

As decisões de um país são importantes e afectam toda a União. Muitas são as razões económicas que justificam a teoria do orçamento federal, sobretudo as prendidas com as externalidades que ocorrem quando um Estado-membro toma uma decisão interna. Sempre que um Estado dispõe as suas despesas com projectos de investigação, desenvolvimento de infra-estruturas, modernização dos transportes e telecomunicações ou na protecção do ambiente está a contribuir não só para o bem-estar da sua população mas também para toda a população europeia. Não serão apenas os seus nacionais a usufruir dos benefícios das medidas, sobretudo com a livre circulação de pessoas. Estas externalidades positivas são uma das razões para que o orçamento comunitário deva ser

¹⁶⁰ Batista, 2004, p.178.

mais influente e activo nas políticas que operam além-fronteiras, por forma a conseguir resultados mais eficazes e que vão de encontro aos interesses comuns da União.

Por outro lado, temos também externalidades negativas que justificam economicamente a existência de um orçamento do tipo federal. Muitos dos problemas da União, como a poluição, a saúde pública, os desequilíbrios orçamentais ou a evasão fiscal, cuja resolução é do interesse comum dos Estados, apelam a uma maior coordenação e intervenção conjunta e supranacional. As políticas levadas a cabo a nível nacional podem ser suficientes para atenuar os efeitos negativos das diversas adversidades que surjam, mas não ter qualquer impacto a nível comunitário. Maximizar as vantagens nacionais em resposta a problemas de interesse geral pode constituir um desperdício de recursos que, aplicados de maneira diferente, poderiam ter impacto e resultados positivos em mais Estados-membros.

Poderíamos aqui colocar um problema de violação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual, como vimos anteriormente, qual a União Europeia só deve intervir num assunto se esse mesmo assunto não puder ser tratado de uma maneira mais eficiente e eficaz a nível nacional. Porém, podemos rejeitar este contra-argumento uma vez que estão em causa problemas cujos efeitos negativos se dispersam por toda a União, pelo que a sua resolução a nível nacional nunca será totalmente eficaz se as dificuldades subsistirem nos restantes Estados-membros. A intervenção para superar problemas comuns e que têm efeitos na generalidade da União seria mais eficaz se realizada conjuntamente. Isto pode ser conseguido recorrendo a uma maior coordenação das políticas em causa, conciliando medidas concretas e ponderando o efeito das mesmas nos vários Estados; ou através de um orçamento comunitário de maior dimensão que possa fazer face a esses problemas e intervir de uma maneira mais eficaz.¹⁶¹

¹⁶¹ “Le niveau d’intervention le plus efficace dans un domaine porteur d’externalités n’est plus la nation mais le niveau supranational, coordination intergouvernementale ou budget communautaire, ce qui est l’essence même du principe de subsidiarité.” ; “En application du principe de subsidiarité, seules les dépenses qui relèvent des domaines de la protection de l’environnement, des infrastructures routières et ferroviaires, des télécommunications, des réseaux communs de distribution d’énergie, de la recherche et du développement, voire, dans une moindre mesure, de l’enseignement supérieur, peuvent progresser et se substituer aux dépenses nationales moins efficaces.” (Barthe, 2006, p.301 e 305, respectivamente).

Assim, podemos afirmar que as externalidades, quer positivas quer negativas, constituem uma forte razão para a existência de um orçamento comunitário de carácter federal, que pudesse responder aos problemas comuns dos seus Estados-membros.¹⁶²

8.2 – A tese MacDougall

Desde há muito que os teóricos defendem que o orçamento comunitário deveria ser maior. Já em 1977, segundo a tese de MacDougall, um orçamento central de maior dimensão seria fundamental para garantir a estabilidade da UEM. Esta foi a primeira vez que, de uma forma detalhada e elaborada, se falou da hipótese e do relevo que teria um orçamento central de maior dimensão. A interligação entre a política orçamental e a política monetária deveria ter uma base forte que conseguisse corrigir os desequilíbrios e garantir efeitos estabilizadores e redistributivos. “A despesa pública a nível comunitário é muito pequena”¹⁶³ e, apesar de as políticas de intervenção europeias incluírem sectores industriais e planos estruturais, estas não desempenham o papel estabilizador esperado. Os grandes instrumentos económicos pertencem ainda ao foro nacional. Este relatório previa que “as despesas públicas comunitárias deveriam subir do actual nível de 0,7% para 2%-2,5% do produto,”¹⁶⁴ o que talvez já fosse suficiente para uma intervenção comunitária decisiva. Os resultados práticos dos países portadores de um orçamento federal apoiavam esta tese, com implicações e despesas muito maiores e mais eficazes do que os gastos dos órgãos locais e regionais. De facto, em todo o relatório é visível a comparação do orçamento da União com os orçamentos federais existentes (como os EUA ou a República Federal da Alemanha), trazendo à vista as despesas sociais destes e o aumento do bem-estar das populações. Já há algumas

¹⁶² “(...) os países deveriam ter interesse na coordenação, na medida em que esta proporciona equilíbrios superiores, em termos de bem-estar (...), devido ao facto de as políticas de um dado país produzirem efeitos externos (externalidades) nobre o bem estar de outros.” (Alves, 1996, p.42).

¹⁶³ “The redistributive power between member states of the Community's finances, by comparison, is - not surprisingly - very small indeed (1 %); partly because the Community budget is relatively so small, partly because the expenditures and revenues of the Community have a weak geographical redistributive power per unit of account.” (Relatório MacDougall, 1977, p.19).

¹⁶⁴ “As regards the general level of economic activity, the instruments remain very largely in national hands, but since public expenditure at the Community level might rise from the present level of 0.7 % to 2 – 2.5% of gross product, it might be possible for Community finance to play some part in stabilisation and growth policy.” (Relatório MacDougall, 1977, p.20).

décadas que se defende a ideia de um orçamento comunitário próximo das características de um orçamento federal, que pudesse completar os esforços nacionais.¹⁶⁵ “Parece claro, pois, que se o orçamento deva realizar as funções de redistribuição e estabilização, como no caso da ocorrência de um choque assimétrico numa região da UEM, os Estados-membros devem aceitar uma transferência importante de competências para as instituições comunitárias.”¹⁶⁶

Em 1993, dando razão à tese pioneira de MacDougall, a Comissão afirma no relatório das finanças públicas que o aumento do orçamento comunitário para 2% do PIB da União seria o bastante para garantir uma UEM saudável e acompanhar a evolução da zona euro e da política monetária.¹⁶⁷ As recomendações políticas do relatório MacDougall tinham por base estudos dos orçamentos federais e tentavam fortalecer o orçamento comunitário. À semelhança das conclusões desta tese, a Comissão concordou com a necessidade de aumentar a dimensão do orçamento para valores próximos aos 2% do PIB, de forma a ser compatível com o crescimento da UEM.¹⁶⁸ A Comissão centrou-se em enfatizar a importância de um orçamento de maior dimensão num espaço com uma política monetária extensa e intensivamente evoluída. O orçamento comunitário é um instrumento económico de resposta a todas as políticas comuns, nomeadamente relacionadas com a segurança social, o bem-estar e a segurança. Um aumento das receitas, ainda que não muito significativo, já seria o bastante para cumprir os objectivos da União.

Ao longo das décadas observamos uma necessidade cada vez mais crescente de encontrar novas receitas para o orçamento da União, sem caminhar para as contribuições e transferências dos Estados-membros. A UE conseguiu o facto histórico de aprofundar a política monetária comum e, paralelamente, manter as matérias orçamentais e fiscais no seio nacional, de forma descentralizada e quase sem

¹⁶⁵ “A federation with these special characteristics would facilitate creation of a monetary union. Existing national federations enjoy such union internally, and its maintenance is powerfully assisted by the largely automatic equalising and stabilising inter-regional flows through the channels of federal finance.” (Relatório MacDougall, 1977, p.21).

¹⁶⁶ Batista (2004, p.152).

¹⁶⁷ “At present, the Community budget is very small, 1,2% of Community GDP, compared to the average of 48% of GDP for national spending by Member States.” (Relatório das Finanças Públicas Comunitárias na perspectiva da UEM, Comissão Europeia, 1993, p.3).

¹⁶⁸ “In the early years following the introduction of a single currency (i.e. in about 10 to 15 years) a small EC budget of about 2% of Community GDP is capable of sustaining economic and monetary union, including the discharge of the Community's growing external responsibilities.” (Relatório das Finanças Públicas Comunitárias na perspectiva da UEM, Comissão Europeia, 1993, p.1).

coordenação. O futuro da UE continua, ainda hoje, a depender de um orçamento central de maior dimensão e que garanta a estabilidade não só da moeda única, como de todas as finanças públicas europeias. É importante distinguir quais as políticas que deveriam pertencer à soberania nacional, as que deveriam ser levadas a cabo pelas instituições europeias, e as que deveriam partilhar a sua execução. Esta divisão deve ter em conta os objectivos internos de cada Estado, mas sobretudo os interesses comuns e o bem-estar da população europeia no seu todo.¹⁶⁹

8.3 – Uma maior dimensão

As políticas económicas são os instrumentos financeiros mais poderosos dos Estados e das organizações internacionais para fazer face a eventuais choques assimétricos ou abalos económicos. A resolução destes passa pelas tomadas de decisão discricionárias das entidades nacionais ou supranacionais, que têm impacto em todo o ciclo económico. No entanto, devido à pouca mobilidade dos trabalhadores dentro da União, que seria a situação ideal para manter níveis estáveis de pleno emprego e crescimento económico nos Estados-membros, seria uma mais-valia para a UE construir um orçamento central de maior dimensão que pudesse responder a estes choques e garantir não só um maior papel estabilizador como uma função redistributiva.¹⁷⁰ A pouca mobilidade do factor de produção trabalho deve-se sobretudo às diferentes línguas e culturas da UE, o que não acontece, por exemplo, nos EUA.¹⁷¹ Nos modelos

¹⁶⁹ “The heart of the problem is that the Member States and the institutions have backed away from the fundamental political choice which is to define which tasks are to be dealt with at the Community level, which tasks are to be dealt with at Community and national level and which tasks are to be left to the national governments.” (Moller, EPU Conference, 1987, p.62).

¹⁷⁰ “As teses tradicionais, associadas à teoria das áreas monetárias óptimas, sustentam a desejabilidade de uma elevada centralização orçamental por forma a acomodar os efeitos de choques assimétricos nas diversas regiões ou países, minorando, assim, os custos sociais deles decorrentes no interior da União Europeia. Um largo orçamento central providenciaria uma espécie de seguro aos Estados-membros, garantindo-lhes que, no caso de serem sujeitos a um choque económico adverso, receberiam automaticamente transferências líquidas de rendimentos do resto da União.” (Alves, 1996, p.213).

¹⁷¹ “When a country in a currency union is hit by, say, an adverse productivity shock, high labor mobility allows otherwise unemployed workers to relocate to other parts of the currency union. Greater labor mobility makes it easier for a currency union to absorb asymmetric shocks. During the Maastricht negotiations in the 1990s, many US economists argued that the United States constitutes an optimal currency area because workers move relatively freely across state boundaries, in contrast to Europe, where linguistic, cultural, and other barriers hinder labor mobility.” (Brunnermeier, 2016, p.103-104).

federais observamos que os Estados-membros com situações financeiras excedentárias são os maiores contribuintes do orçamento central,¹⁷² enquanto os mais desprotegidos economicamente não teriam tanto um papel de contribuinte mas sim de beneficiário de transferências que ajudassem no desenvolvimento económico e no crescimento do emprego e de toda a economia. Contudo, estudos da Comissão Europeia revelam que semelhantes características seriam impossíveis de praticar dentro da União uma vez que os poucos recursos orçamentais são destinados à redução das assimetrias entre os Estados-membros e ao desenvolvimento das regiões mais pobres. Além do mais, situações financeiras difíceis de controlar não devem ser tratadas com este tipo de mecanismos, até porque estes requerem aprovação por unanimidade, o que seria demorado e difícil de conseguir. A Comissão fala de possíveis transferências para os Estados-membros com a economia em declínio, se verificarem o requisito de não terem praticado medidas erradas nas suas políticas. Porém, na prática, a estabilização seria limitada e restrita, e poderia levantar conflitos relativamente aos poderes das diversas instituições europeias sobre este mecanismo.¹⁷³ “De facto, na falta de um orçamento capaz, os estabilizadores automáticos necessários para compensar a perda da taxa de câmbio farão falta à UEM.”¹⁷⁴ As desigualdades continuarão a existir na União, sempre com efeitos negativos diversos, desde o desemprego à inflação, o que requer correcções também elas diversas e por vezes contrárias. Posto isto, resta à UE procurar outras vias de aproximação a um Estado federal, nomeadamente novos recursos que levam o orçamento comum a outra dimensão. Um orçamento central maior permitiria uma resposta às situações que os Estados estão impedidos de corrigir com a depreciação da moeda ou a emissão desta. Não quer isto dizer que os resultados do crescimento económico são nulos; os esforços europeus, sobretudo os mecanismos financeiros criados após a crise de 2008 e o desenvolvimento do Semestre Europeu têm levado a bons resultados no mercado e a um crescimento do PIB, quando comparado com os anos anteriores ou com grandes potências mundiais, como os EUA (ver anexos 5 e 6).

¹⁷² “Nos EUA, o sistema federal funciona assente na transferência de fundos dos Estados prósperos para os mais desfavorecidos, o que permite reduzir as diferenças de rendimento entre as regiões e, assim, fazer face à ocorrência de choques assimétricos.” (Batista, 2004, p.166).

¹⁷³ “No caso da União Europeia, com base em estudos pré-moeda única, vários autores concluíram que, face à reduzida mobilidade dos factores de produção, nomeadamente o trabalho, à insuficiente flexibilidade dos preços e salários e à ausência de uma política orçamental de estabilização, a União Europeia não era uma zona monetária óptima.” (Batista, 2004, p.109).

¹⁷⁴ Batista (2004, p.153).

Uma das soluções viáveis passará por uma maior coordenação das políticas orçamentais, no sentido de conferir uma maior dimensão ao orçamento central. Só assim este seria capaz de, para além de conseguir uma redistribuição mais efectiva na União, estabilizar a economia europeia e promover um desenvolvimento sustentável das finanças públicas dos Estados-membros. Não é esperado que os Estados percam a sua soberania e autonomia orçamental; no entanto, parte deste instrumento deveria ser do âmbito comunitário, para que houvesse recursos suficientes a prosseguir funções essenciais ao bom desenvolvimento não só da moeda única, mas também de toda a União. A coordenação das políticas orçamentais, conciliada com as políticas monetárias já existentes, traria melhores condições de vida e de bem-estar à população europeia. “Uma centralização da política orçamental seria desejável, até porque facilitaria as acções de coordenação entre as autoridades e, para além da estabilidade dos preços, permitiria um desenvolvimento sustentável de toda a União.”¹⁷⁵

Além disso, a função de redistribuição, levada a cabo pelas políticas sociais e de coesão já não seria tão limitada como se tem demonstrado. Também a função de estabilização, que tem sido levada a cabo pelas instituições estatais, ganharia uma nova dimensão comunitária, podendo dar resposta aos problemas económicos que têm surgido. A livre circulação de pessoas, bens e capitais, o mercado único e a coordenação da política monetária trouxeram uma incrível interdependência entre os Estados, que reclama uma resposta também ela conjunta às assimetrias e crises financeiras que aparecem e que tendem a ficar.¹⁷⁶ As respostas comunitárias aos problemas da conjuntura têm de ser dadas tendo em conta os objectivos comuns de todos os Estados, com medidas estruturais eficazes. As desigualdades e desequilíbrios financeiros entre os Estados-membros, sobretudo os países de leste que entraram mais recentemente na União, reclamam assim funções redistribuidora e estabilizadora, ainda que limitadas. Os Estados-membros poderão manter poderes orçamentais, onde as instituições e organismos regionais e locais continuam a ter a sua autonomia financeira e administrativa, mas, ao mesmo tempo, o orçamento central iria manter a estabilidade

¹⁷⁵ Batista (2004, p.180).

¹⁷⁶ “La crisis económica sin precedentes que se está viviendo en Europa en los últimos años ha llevado a los Estados miembros de la Unión Europea, en algunos casos, y a los Estados miembros de la zona euro, en otros, a adoptar diversas medidas correctoras o paliativas que, hasta los primeros meses del año 2012, tuvieron la característica común de ser medidas temporales, puntuales y no necesariamente homogéneas. Ha sido la persistencia de la crisis y la constatación de que las necesidades de asistencia financiera no podían tratarse como casos aislados los motivos que han llevado a la adopción de medidas estructurales y permanentes.” (Mata, p.75; em Rayo, Ferrer, 2013).

das finanças públicas comunitárias acabando por ajudar em certa medida o desenvolvimento dessas autonomias regionais e locais.

A construção de um orçamento de maior dimensão não será apenas um objectivo a ser pensado, mas sim o resultado da vontade política de um maior nível de integração europeia. O aprofundamento da política monetária, associada aos sucessivos alargamentos, não foi acompanhado de uma evolução das receitas próprias que pudesse responder aos problemas financeiros que se avizinhavam. Para que atinja um patamar mais próximo do federal, capaz de acompanhar as políticas comuns e garantir a equidade das regiões, o orçamento central teria de representar entre 5% e 7% do produto.¹⁷⁷ Além da vontade política de uma maior centralização da política orçamental, também um aprofundamento maior da política fiscal seria decisivo para aumentar as receitas comunitárias. Para isso, as hipóteses de recursos próprios postas e estudadas pela doutrina e pelo HLGOR terão de começar a ser avaliadas num plano mais prático e concretizador. Também o recurso PNB teria de ser substituído por outras receitas, sobretudo recursos fiscais visíveis para os cidadãos europeus, resultantes da harmonização fiscal. “A pressão fiscal sobre os cidadãos, não tem de aumentar, uma vez que a taxa do imposto da UE poderia ser contrabalançada por uma diminuição da parte do mesmo imposto, ou de outros impostos, que reverte a favor do orçamento nacional.”¹⁷⁸ Claro está que estas propostas levantam conflitos políticos e adversidades de aceitação da perda de soberania fiscal e de receitas internas. A busca por novas fontes de receitas é crucial para que o sistema de recursos próprios confira à UE um maior grau de autonomia financeira.¹⁷⁹

Conseguir a coordenação planeada de certos pontos-chave entre a política orçamental e a política monetária ajudaria a atingir mais facilmente os objectivos comunitários. Para isso, seria imperativo repensar os recursos próprios comunitários e a transferência de competências orçamentais para o seio da UE. Estima-se que um orçamento centralizado de 5% seria mais que bastante para garantir uma eficaz distribuição da riqueza comunitária e uma melhor estabilização das economias. Atingir

¹⁷⁷ “Si l’on prendre comme référence les fédérations existantes, on constate que le budget fédéral représente environ 20% du PNB (c’est le cas de l’Allemagne, les Etats- Unis ou l’Espagne).” (Flores, 1991, p.35).

¹⁷⁸ Documento do COM (2004) 501, p.41, em Porto (2006, p.77).

¹⁷⁹ “Teremos que aceitar que uma maior contribuição para o orçamento comunitário terá então que passar por uma qualquer forma de harmonização fiscal.” (Curado, 1996, p.104).

esta dimensão orçamental, para além da já referida coordenação, exige repensar os recursos próprios e as propostas de novas receitas que não se traduzam em meras transferências dos Estados-membros (mantendo assim o objectivo de uma maior integração europeia e uma aproximação às características federais). A realização da UEM passa também por um aumento significativo da dimensão do orçamento comunitário, podendo assim assumir uma posição crucial na estabilização da economia europeia.

8.4 – Uma maior coordenação

Não tenhamos pressa na integração e aprofundamento europeu. Passou-se “do mercado único de produtos para o mercado único de factores de produção, do mercado único de factores para a coordenação de políticas, depois eventualmente para a união económica, incluindo a sua importância componente monetária, e depois destas para uma certa união política – para queimar etapas, comprometendo o que tem sido a unidade e a homogeneidade do espaço comunitário.”¹⁸⁰ A transição para uma política monetária comum, com a adopção de uma moeda única, viu-se desacompanhada de uma essencial coordenação a nível orçamental e fiscal, o que trouxe vários problemas económicos e de financiamento para a União. O facto de os ciclos económicos dos Estados-membros não serem coincidentes e se assistir a uma verdadeira incoerência fiscal leva a deslizes orçamentais que se têm mostrado incontroláveis. Estes défices vão, posteriormente, afectar as restantes jurisdições de forma não positiva. Uma coordenação das políticas económicas, em especial da política orçamental, passará por impor regras adequadas e flexíveis a cada um dos défices públicos, definindo rigorosamente as sanções e as medidas concretas a adoptar na prática, sempre de forma transparente e credível. O Semestre Europeu veio ajudar a atenuar esta desarmonização dos ciclos orçamentais, trazendo um evidente compromisso entre os Estados-membros e a UE. Porém, a coordenação daqui resultante traduz-me na imposição de regras e recomendações aos Estados, sem qualquer transferência de poderes orçamentais para o plano comunitário. Esta limitação da discricionariedade dos poderes públicos é já um

¹⁸⁰ Franco (1994, p.43).

começo considerável no balizamento do que os Estados-membros podem ou não fazer, controlando assim os défices excessivos. Acima de tudo, o futuro próximo da União Europeia terá de passar por uma aproximação dos sistemas fiscais e uma maior centralização orçamental, que acompanhem e sustentem estes primeiros passos de aproximação dos calendários orçamentais e imposição de barreiras às prioridades e gastos públicos dos Estados-membros.

“A coordenação não é um ato isolado, mas sim um processo contínuo que deve tornar coerentes as políticas orçamentais susceptíveis de mudar ao longo do tempo.”¹⁸¹ O plano da UE passará por uma maior coordenação das suas políticas económicas, definindo estratégias para cada Estado-membro e abusando da troca de informações e de uma maior transparência nos gastos públicos. Estas estratégias terão de acompanhar a integração económica desejada, mas ao mesmo tempo preservar alguns dos poderes e dos instrumentos económicos estatais que garantam a sua soberania e independência. A questão de definir um objectivo claro e eficaz em matéria orçamental não é tão fácil de conseguir como acontece na política monetária. Coordenar decisões administrativas e estabelecer planos e medidas coerentes e lógicas quer para as entidades orçamentais quer para as entidades monetárias, sem qualquer prejuízo, é uma tarefa árdua num plano composto por vários sistemas diferentes económicos e fiscais diferentes.¹⁸² Foram muitos os estudos feitos a propósito da *policy mix* na UE ou da coordenação das políticas orçamentais, mas nada prático e eficiente se tem verificado. Objectivos terão de ser ponderados, como ceder a estabilidade dos preços em troca do aumento dos valores do PIB, de modo a conseguir um orçamento central mais activo e mais próximo dos cidadãos europeus. “A centralização da política orçamental facultaria soluções cooperativas entre as autoridades decisoras de política orçamental e política monetária.”¹⁸³ Atingir um orçamento interventivo e capaz de sustentar as finanças públicas europeias requer soluções que passam por uma maior coordenação e aprofundamento na UE, para além do papel precioso que teria na exploração e desenvolvimento das potencialidades do Semestre Europeu. Diferentemente da política

¹⁸¹ “(...) la coordination n’est pas un acte ponctuel, mais un processus continu qui doit rendre cohérentes des politiques budgétaires susceptibles d’évoluer au cours du temps.” (Koenig, 1998, p.102).

¹⁸² “Countries differ also because they have different fiscal systems. These differences often lead countries to use different combinations of debt and monetary financing of the government budget deficit. When these countries join a monetary union, they will be constrained in the way they finance their budget deficits.” (De Grauwe, 1997, p.17-18).

¹⁸³ Batista (2004, p.175).

monetária, a cargo do BCE, as restantes políticas económicas são coordenadas por diferentes agentes. Estas deveriam também ser harmonizadas, de modo a não se anularem umas às outras. É importante que as finanças públicas encontrem o seu papel numa zona de moeda única.

8.5 – O futuro “federal” do orçamento europeu

O desenvolvimento da política orçamental sempre foi negligenciado ao lado das restantes políticas económicas da EU,¹⁸⁴ pelo que as recentes crises financeiras exigem uma resposta célere. Esta resposta não deixará de passar por uma maior integração financeira e um aumento dos recursos próprios comunitários, que consigam conferir estabilidade às finanças públicas.

Os obstáculos práticos que um orçamento de maior dimensão envolve são suficientes para retardar o processo de maior integração económica europeia. Para que a União conseguisse efectivamente redistribuir a riqueza gerada, muitas questões políticas e sobretudo fiscais teriam ainda de ser aceites e harmonizadas. Seria praticamente obrigatório recorrer a impostos de carácter comunitário para aumentar os recursos próprios, onde os cidadãos europeus estivessem dispostos a contribuir desta forma para o orçamento da União.¹⁸⁵ Depois, questões de desigualdades económicas e sociais entre os países seriam levantadas no sentido de ser ou não justo aplicar um imposto com a mesma taxa à generalidade dos países.

Para que esta dimensão federativa se pudesse concretizar, os poderes teriam de estar distribuídos pelos vários níveis de poderes centralizados e descentralizados. Ou seja, a prestação de serviços ou os poderes fiscais, entre outros, seriam distribuídos

¹⁸⁴ “(...) the Maastricht Treaty woefully neglected the modernization and internalization of banking as well as the complexity of an unbalanced integration, and so it is unsurprising that the euro area was ill-equipped to deal with the complicated fallout from the global financial crisis.” (Brunnermeier, 2016, p.233).

¹⁸⁵ Este é um tema já muito debatido nas instituições europeias, contudo, grande parte das ideias não chegam a ser aprovadas ou postas em prática. “At the Fontainebleau Summit (...) the result was that the Member States decided to increase own resources and to introduce new budget disciplinary elements, mostly in the form of declarations and intentions.” (Christophersen, EPU Conference, 1987, p.15).

pelos agentes económicos de toda a comunidade, para que os exerçam de forma autónoma. As administrações públicas nacionais conseguem levar a cabo políticas redistributivas e de redução das desigualdades, mas estes efeitos nem sempre são fáceis de se concretizar. Na prática, quem gera mais rendimentos tende a movê-los para jurisdições de baixo imposto. Podemos com isto afirmar que é difícil alcançar uma perfeita redistribuição da riqueza, sobretudo a nível local e regional. Uma maior coordenação das políticas económicas na UE poderia combater estas tendências negativas, ajudando não só os Estados a atingir os seus objectivos individuais como a prosseguir novos objectivos redistributivos na União.

Por norma, são da competência dos orçamentos federais matérias como a justiça, a defesa ou a saúde, o que não quer dizer que as instituições nacionais, regionais ou locais não tenham um papel determinante na execução destas. As políticas com mais impacto pertencem ao orçamento central, como a política social, o que permite a existência de uma função de redistribuição. “Existindo descentralização da função redistributiva, poderia ocorrer uma redistribuição sub-ótima,”¹⁸⁶ o que é de se evitar. Para igualar as funções federais, a UE teria de coordenar mais profundamente não só a sua política orçamental como também a fiscal,¹⁸⁷ de forma a conseguir compensar e cobrir os desequilíbrios que se verificarem aquando dos choques ou crises, indemnizando, assim, os agentes económicos lesados. A utilização das instituições e organismos nacionais já existentes para levar a cabo políticas comuns, como é o caso do emprego, das reformas, da segurança social ou da saúde, poderia realizar a aproveitação dos recursos já existentes.

Porém, um orçamento federal é muito exigente de se conseguir no seio de um continente que se depara todos os dias com barreiras culturais, linguísticas, sociais ou políticas, com experiências históricas diferentes. Conquistar transferências dos Estados mais prósperos para dar forma a um orçamento capaz de compensar as assimetrias e a perda de instrumentos financeiros dos Estados-membros seria um processo demorado na UE. Como já argumentámos anteriormente, o facto de o factor de produção trabalho

¹⁸⁶ Batista (2004, p.165).

¹⁸⁷ “Ces budget sont alimentés par des impôts fédéraux dont les montants sont généralement égaux ou supérieurs à ceux perçus par les membres de la fédération. Ils permettent d’assurer deux fonctions par le jeu des impôts et des transferts : celle de redistribution qui consiste à réduire à long terme les inégalités structurelles entre les membres de la fédération et celle de stabilisation dont l’objet est d’amortir un choc conjoncturel frappant l’une de ses composantes.” (Koenig, 1998, p.103).

não ser tão móvel¹⁸⁸ quanto o desejado e as diferenças entre os regimes fiscais serem abismais não favorece o caminho para um orçamento federal. O que acontece actualmente na conjuntura da União é que as situações de crise e de défice orçamental tentam ser corrigidas recorrendo a empréstimos junto de financiadores externos, quando seria mais eficaz adoptar um sistema do tipo federal. Contudo, para isso, e combatendo as suas actuais fraquezas, o orçamento comunitário teria de aumentar urgentemente as suas receitas para ter mais impacto prático na economia. Há modelos federais, como o caso do Canadá, que parecem mais próximos do que pode ser realizável na UE, em que o sistema fiscal comum e de transferências não são totais, deixando uma certa margem de manobra e de autonomia orçamental e fiscal aos Estados (naquele caso, às províncias). O sistema orçamental é de regras mais simples e flexível, ao contrário do que acontece nos EUA.¹⁸⁹ A procura de uma solução intermédia, em que o orçamento comunitário não é totalmente baseado em transferências nem totalmente federal, seria a chave essencial para a UE conduzir saudavelmente as suas políticas e conseguir um grau ainda maior de integração. Para isso, seria preciso que da parte dos Estados houvessem importantes cedências de mecanismos e políticas para o âmbito europeu, o que demorará a acontecer.

Não quer isto dizer que nunca se atinja o patamar federal. Porém, uma vez que tal está ainda longe de acontecer devido às barreiras impostas pela soberania e autonomia dos Estados-membros, o esperado a curto prazo será uma maior coordenação das políticas orçamentais, apostando em elementos federais, como um orçamento centralizado que possa conferir funções redistributivas e estabilizadoras. Um maior empenho orçamental poderia corrigir os choques da UEM e conferir mais flexibilidade e eficácia às medidas impostas. De facto, as regras orçamentais, aliadas a uma fundamental transparência, deveriam ver a sua implementação melhorada e reformada. Um orçamento central de maior dimensão poderia conferir esta vertente às medidas orçamentais. Aliás, uma grande integração monetária requer simultaneamente um desenvolvimento das restantes políticas económicas, sobretudo da orçamental, que

¹⁸⁸ “A experiência dos EUA mostra que uma grande mobilidade dos factores de produção impede que um Estado aumente muito os impostos em relação a outro, caso contrário, poderia levar a que os factores de produção se deslocassem para o Estado com impostos mais baixos, acentuando, assim, o choque de rendimento inicial.” (Batista, 2004, p.166).

¹⁸⁹ “Dans ces systèmes, les politiques budgétaires des États sont soumises à des règles financières qui peuvent être souples, comme au Canada, ou qui peuvent être aussi strictes que celles établies par le pacte européen de stabilité (États-Unis).” (Koenig, 1998, p.103).

garantam um bom funcionamento da moeda única.¹⁹⁰ A urgência de regras orçamentais claras, explícitas e adequadas aos défices de cada Estado, é imperiosa.

A UE ambiciona ser mais do que uma simples organização internacional de Estados, mas fica ainda a meio caminho até à concretização de um Estado federal. Por sua vez, o orçamento europeu não consegue funcionar como um corrector capaz de redistribuir a riqueza e estabilizar a economia (combatendo, por exemplo, o desemprego ou a inflação dos Estados-membros). Também ele fica a meio-termo entre os dois pólos de integração. É incerto o futuro da União, mas muitas matérias exigem uma coordenação das políticas e instrumentos de estabilização. O arrastamento desta incoerência e desarmonização só trará novos problemas, como mais desemprego ou deflação (os consumidores, com menos poder de compra ou com esperança que os preços baixem, começarão a adiar as suas escolhas e decisões de compras, aumentando os stocks de bens e fazendo baixar a necessidade de produção, o que leva inevitavelmente a um maior nível de desemprego).

É preciso enfrentar os problemas financeiros com ambição e justiça. Os bancos teriam de ver a sua estrutura reformada, vendo crescer políticas de ajustamento e crescimento económico. O envelhecimento da população, os baixos níveis de investimentos e o lento crescimento da produtividade causam uma estagnação da economia que exige respostas mais adequadas e sérias. “O ponto de partida é combater os problemas orçamentais que estão a pesar desnecessariamente em muitas economias.”¹⁹¹ O crescimento económico europeu resultará das acções combinadas dos Estados-membros. A coordenação das políticas orçamentais e eventualmente fiscais será essencial para garantir a plena realização da moeda única e um crescimento sustentável. A redução dos défices públicos passará a ser visível quando as medidas forem mais adequadas às situações concretas de cada Estado-membro, e quando estes acordarem em ceder parte da sua soberania orçamental e fiscal para o bem comum. Serão necessárias reformas de longo prazo, que dinamizem as economias dos Estados-membros, adaptando-as à realidade financeira. “O fortalecimento da arquitectura da zona euro exige trabalho em quatro vertentes interligadas: finanças, assuntos fiscais, política

¹⁹⁰ “(...) the conduct of fiscal policies in the future monetary union will have to be disciplined by explicit rules on the size of the national budget deficits.” (De Grauwe, 1997, p.209).

¹⁹¹ Legrain (2014, p.430).

monetária e questões económicas.”¹⁹² As finanças europeias devem ser repensadas, pois continuamos a adoptar um modelo pensado para ser nacional e não a uma escala tão grande.

Podemos com isto concluir que a federalização do orçamento central será o ponto-chave para assegurar uma maior coordenação das políticas económicas da União. Quer o reforço da supervisão das finanças públicas nacionais quer o quadro do Semestre Europeu têm vindo a construir uma arquitectura mais adequada à aproximação dos sistemas económicos diferentes, mas exigem medidas mais flexíveis e flagrantes. Estas poderão ser conseguidas com um aumento das receitas comunitárias, que permitirão às instituições europeias conseguir não só a estabilidade da zona euro, mas também dar uma resposta aos desequilíbrios financeiros. Perante os desafios sentidos na economia europeia, a actualização do orçamento da UE seria importante não pelo desejo de se aproximar de uma federação, mas pelos benefícios que traria à economia real.

¹⁹² Legrain (2014, p.217).

9 – Conclusão

““What I want is a United States of Europe.”¹⁹³

A União Europeia está ainda longe de ser um Estado federal. De facto, é composta por vários Estados-membros, cada um deles actuando de forma individual, com a sua própria história, cultura e língua. As próprias instituições e constituição da União são diferentes das características de um Estado federal. “A Europa precisa de reformas que façam sentido. (...) Todas as economias europeias beneficiariam de se tornarem mais inovadoras, de serem mais capazes de lidar com a mudança e de oferecerem maiores oportunidades a todos na sociedade.”¹⁹⁴ A coordenação das políticas orçamentais na UE é um requisito constitutivo da realização da política monetária comum. Os Estados-membros devem definir as suas estratégias financeiras e económicas em conjunto, e segui-las rigorosamente sob pena de sanções. Uma gestão responsável dos dinheiros públicos seria um bom ponto de começo. Os instrumentos financeiros europeus para responder aos défices públicos excessivos têm de se tornar mais flexíveis e adequados a cada caso. Os possíveis novos recursos orçamentais deveriam ser postos em prática, de modo a tornar o orçamento central mais participativo. As competências deveriam ser repartidas entre os vários governos e poderes públicos. O Semestre Europeu veio aproximar os ciclos económicos, constituindo um dos maiores avanços financeiros na União. Esta coordenação orçamental deveria, no entanto, ser acompanhada de correcções dos desequilíbrios entre os vários Estados-membros, o que exige um maior orçamento central. Apesar do gradual crescimento económico que se tem verificado nos últimos anos, ainda é longo o caminho a percorrer.

O futuro da política orçamental dependerá do desenvolvimento da UE e do rumo que a expansão das receitas tomar. “O projecto de integração europeia tem de ser um projecto ambicioso. Assim o exigem os nossos interesses e as nossas

¹⁹³ Kohl, 1992.

¹⁹⁴ Legrain (2014, p.286-287).

responsabilidades.”¹⁹⁵ Algumas reformas nas políticas económicas terão de ser feitas no sentido de tornar os Estados-membros mais próximos e os objectivos mais coordenados. É importante que as medidas e as políticas, em geral, de cada um dos Estados não sejam contrárias às de um outro Estado, o que retardaria o desenvolvimento da União. Um orçamento europeu de maior dimensão seria um passo crucial para não só diminuir as assimetrias entre as regiões, atingindo-se um efeito redistributivo, mas também para ajudar a expandir os mercados e a responder a problemas que até então eram inalcançáveis. A melhor maneira de alcançar uma maior coordenação das políticas económicas, em especial da política orçamental, é a aproximação a um orçamento federal, com mais receitas próprias e maior influência nas diversas regiões, complementando o Semestre Europeu. Todavia, A UE está ainda longe de atingir tais características, o que é notório pelo simples facto de depender de contribuições dos seus Estados-membros ao invés de impostos e receitas próprias. A perda de soberania por parte dos Estados e a prossecução dos objectivos nacionais como prioridade nas suas políticas serão sempre factores que limitarão os poderes de actuação do orçamento da UE. Que limitarão os “Estados Unidos da Europa.”¹⁹⁶ Para além de um orçamento comunitário mais significativo, seria preciso uma constituição única, uma aproximação das instituições, um plano de reformas mais credível, instrumentos financeiros práticos e eficazes. Não ficaremos mal num patamar mais híbrido, entre o sim e o não, desde que os esforços sejam contínuos e coordenados. O rumo que a União segue é o mais acertado, mas talvez o seu itinerário deva ser repensado.¹⁹⁷

A integração entre os Estados passa por várias formas de cooperação e coordenação, e abre caminhos que vão desde as organizações internacionais até aos Estados federais, passando por trilhos intermédios de organizações supranacionais ou confederações. Encontramos a União Europeia a meio-termo, com poderes superiores aos de uma organização internacional, mas ainda muito aquém das características das federações. Será quase impossível para a UE conseguir o caminho mais federal, até porque as diferenças entre os vários Estados-membros serão sempre um entrave à

¹⁹⁵ Porto (2006, p.80).

¹⁹⁶ A primeira referência histórica à expressão “Estados Unidos da Europa” remete ao discurso de Victor Hugo, no Congresso Internacional da Paz (Paris, 21 de Agosto de 1849).

¹⁹⁷ “Esforços ambiciosos para melhorar a resiliência do sistema financeiro, garantir uma consolidação orçamental duradoura e aumentar o crescimento potencial são necessários para reduzir os riscos.” (Moutinho, 2017, citando a 5ª Avaliação Pós-Programa de Ajustamento Económico a Portugal feita pelo FMI).

integração. A soberania e a independência dos países são formas de estes se auto-afirmarem, pelo que continuarão reticentes no que toca à transferência de certos poderes e instrumentos económicos para a UE. As discussões europeias continuarão a dividir opiniões e a atrasar resultados que deveriam ser céleres.¹⁹⁸ A solução europeia passará por seguir um caminho próximo ao federal mas, ao mesmo tempo, não querendo fazer mais do que aquilo que é possível. Muitos dos elementos europeus aproximam-se do modelo federal (como é o caso da total coordenação da política monetária), mas outros mantêm-se em níveis meramente supranacionais. Os poderes nacionais não são subordinados às instituições europeias e muitas das competências dos Estados-membros continuarão a pertencer-lhes, não se mostrando qualquer intenção de adoptar um modelo federal. Apesar da perda de algumas políticas e poderes a favor da União, cada Estado-membro mantém “quase a plenitude das suas personalidade e capacidade jurídicas internacionais.”¹⁹⁹

Com tudo isto, será a federalização do orçamento a solução para a descoordenação das políticas económicas na União Europeia, repercutida nos incontroláveis défices orçamentais? Parece-nos que sim. Não falamos de uma total centralização dos poderes fiscais ou orçamentais, mas de uma maior dimensão do orçamento comunitário, com receitas próprias capazes de criar mecanismos mais eficazes e adaptáveis aos novos problemas. Muito além de cumprir a coordenação das políticas económicas estabelecida nos Tratados, importa responder às crises da economia real e às adversidades que vão surgindo. Não se caminha para um modelo federativo em concreto, mas sim para uma aproximação das suas características, ajustando as políticas quando necessário e adequando-se às novas realidades em cada momento. Afinal de contas, a construção da realidade europeia e desta Comunidade de Estados tem sido um processo único de aprendizagem.

¹⁹⁸ “European policy makers struggled to find solutions to these problems. In theory, most of them required further integration, but the political environment made it difficult to make progress on that aspect. Paradoxically, France was willing to transfer resources but not power, especially budgeting power, to Europe, while Germany was reluctant to transfer more resources to Brussels to bail out (foreign) banks.” (Brunnermeier, 2016, p.233-234).

¹⁹⁹ Fernandes (1994, p.129).

10 – Bibliografia

AFONSO, António; Fiscal Sustainability: the Unpleasant European Case, *Finanz Archiv*, volume 61, nº1, 2005 (p.19-44).

ALMEIDA, Vanda; *Fiscal stimulus and exit strategies in a small euro area economy*, *Estudos e Documentos de Trabalho*, Working Papers, 0870-0117, Lisboa: Banco de Portugal, 2010.

ALVES, Rui Henrique Ribeiro Rodrigues; *Políticas fiscais nacionais e União Económica e Monetária na Europa*, Porto: Associação da Bolsa de Derivados do Porto, 1996.

ANDRADE, Fernando Rocha; *A limitação constitucional do défice orçamental e sua circunstância*, em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida*, organizados por António José Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha e Maria Inês de Oliveira Martins, Coimbra: Coimbra Editora, 2012 (p.125-152).

ARCHER DE CARVALHO, Paulo de Castro Ataíde; *O Imposto Europeu sobre Transacções Financeiras e o Sistema Financeiro: contributo para a compreensão da sua relação*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Financeiro, ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcom. The potential of Financial Transactions Taxes, in *Economic Policies, Governance and the New Economics*, Palgrave macmillan, 2013, p.87ss.

AVELÃS NUNES, António José; *A Constituição Europeia: A Constitucionalização do Neoliberalismo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

AVELÃS NUNES, António José; *Os sistemas económicos – génese e evolução do capitalismo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

AZEVEDO, Maria Eduarda; *Do sistema de recursos próprios ao imposto europeu*, Lusíada, nº11, Lisboa 2013.scal, FDUC, Coimbra, Outubro 2014.

BARTHE, Marie-Annick; *Economie de l'Union Européenne*, 3ª edição, Paris: Economica, 2006.

BATISTA, Vítor; *União económica e monetária europeia: questões de política orçamental: uma visão para a Europa*, Coimbra: Instituto Superior Bissaya Barreto, 2004.

BEGG, Iain; MAYES, David; *Uma Nova Estratégia para a Coesão Económica e Social após 1992*, colecção estudos e documentação, Direcção-geral de estudos, Parlamento Europeu, Série Política regional e transportes, nº19, 1991.

BLANKENBURG, Stephanie; *Prospects for the eurozone*, in Cambridge Journal of Economics, 37, 2013, p.463-477.

Boletim Mensal de Economia Portuguesa, Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia e do Emprego), e Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças), nº 12, Dezembro de 2011.

BOUVIER, Michel ; *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, 9ª edição, Ed. LGDJ, 2008.

BRABANT, Jozef M. van; *Remaking Europe: The European Union and the Transition Economies*, edições Rowman & Littlefield, Oxford, 1999.

BRUNNERMEIER, Markus Konrad; *The euro and the battle of ideas*, Princeton: Princeton University Press, 2016.

CABRAL, Maria Dolores; *União económica e monetária europeia: condicionante das políticas económicas dos estados membros*, Braga: Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho, 2000.

CAETANO, Vítor Manuel Relvão, *A fiscalidade da poupança e dos produtos financeiros das famílias na União Europeia e na OCDE: considerações de eficiência e concorrencial fiscal: uma aplicação à economia portuguesa*, Dissertação de mestrado em Economia Europeia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1997.

CAMPELO JUNIOR, Edvaldo de Almeida; *A União Económica e Monetária e a Crise*, Working Papers: Boletim de Ciências Económicas, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2014.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús; *Soberanía estatal versus "solidaridad": de la coordinación de políticas económicas a la progresiva instauración de mecanismos de asistencia financiera en la Unión Europea*, Separata de Boletim de Ciências Económicas, volume 58, Coimbra, 2015 (p.63-127).

CASALTA NABAIS, José. *Direito Fiscal*, 5ª edição, Coimbra: Almedina, 2016.

CASALTA NABAIS, José. *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, Coimbra: Almedina, 2013.

CATARINO, João Ricardo; *Finanças públicas e direito financeiro*, 3ª edição, Coimbra: Almedina, 2016.

CATARINO, João Ricardo; TAVARES, José F. F.; *Finanças públicas da União Europeia*, Coimbra: Almedina, 2012.

Conference report on the Workshop 'Socio-Economic Governance in the EU since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice', Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (ACCESS EUROPE), 11 e 12 de Dezembro de 2015, Sage, volume 22(2), 2016 (p.265-269).

COVAS, António; *União Europeia – Os Bens Comuns da Futura Federação Europeia*, Edições Colibri, 2013.

CURADO, Henrique; *O orçamento da União Europeia: a problemática da sua insuficiência*, Dissertação de Mestrado em Economia Europeia, FEUC, Fevereiro 1996.

DE GRAUWE, Paul; *The economics of monetary integration*, 3ª edição, Oxford: Oxford University Press, 1997.

DELORS, Jacques; *9th Jean Monnet Lecture at the European University Institute*, Novembro de 1986.

EICHENGREEN, B.; *Labor Markets and European Monetary Unification, em Policy Issues in the Operation of Currency Unions*, direção do P.R. Masson e M.P. Taylor, Cambridge University Press, 1993.

EL-AGRAA, Ali M.; *The European Union: economics and policies*, 9ª edição, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2011.

CHRISTOPHERSEN, Henning; MOLLER, Jogen Orstrom; SMITH, Stephen; EUI Working Paper 88/355; *The future financing of the EC Budget: EPU Conference - Florence*, 16-17 October 1987: summary of the debates and abstracts of selected interventions, Florence: European University Institute, European Policy Unit, 1988.

FERRAZ, António Mendes da Silva; *Área monetária óptima e política monetária na Zona Euro: duas questões em debate*, Braga: Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho, 2000.

FERREIRA, Eduardo Paz; *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Coimbra: Almedina, 2004.

FLORES, Elena; *La structure financière de la Communauté face aux défis présents et futurs*, EUI Working Paper. EPU. 91/9, Florence: European University Institute, European Policy Unit, 1991.

FRANCO, António de Sousa; *Finanças públicas e direito financeiro*, 4ª edição, Coimbra: Almedina, 2012.

FRANCO, António de Sousa; *Políticas económicas e financeiras: o quadro estrutural e institucional*, Separata do Congresso do I Centenário da Autonomia dos Açores, 1995.

FRANCO, António de Sousa; *Problemas de introdução da moeda única*, Lisboa: Instituto Europeu da Faculdade de Direito, 1999.

FRANCO, António de Sousa; *Problemas financeiros e orçamentais da União Europeia*, Separata de “A União Europeia na Encruzilhada”, Coimbra: Almedina, 1994 (p.21-44).

FREYSSINET, Jacques; *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa occidental*, 1ª edição, Buenos Aires: Ceil-Piette Conicet, 2007.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel; *Direito da União*, 6ª edição, Almedina, 2010.

GREFFE, Xavier; *Economie des politiques publiques*, 2ª edição, Paris: Dalloz, 1997.

HALLERBERG, Mark; *Fiscal governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

“*Journal of Common Market Studies*”, The European Union: annual review, Oxford: Blackwell Publishers, volumes 34 a 38.

JOVANOVIC, Miroslav; *The economics of European integration*, 2ª edição, Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

KAPSTEIN, Ethan B.; *Economic justice in an unfair world: toward a level playing field*, Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2006.

KÉBABDJIAN, Gérard; *L'économie mondiale: enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris, 1994.

KÉBABDJIAN, Gérard; *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris: Editions du Seuil, 1999.

KOENING, Gilbert; *Les politiques budgétaires dans l'Union Européenne*, Paris: Economica, 1998.

KOHL, Helmut; em TEMPLEMAN, John et al., *Germany takes charge*, em *Business Week*, 17 Fevereiro, 1992.

KRUGMAN, Paul; *International finance: theory and policy*, 10ª edição, Boston: Pearson, 2015.

LEGRAIN, Philippe; *Primavera europeia: porque estão em desordem as nossas economias e políticas e como corrigi-las*, tradução de Jorge Pereirinha Pires, Lisboa: Relógio d'Água, 2014.

LOUREIRO, João; *Política orçamental na área do euro*, Porto: Vida Económica, 2008.

MADURO, Miguel Poiares; *A crise e a governação democrática do euro: questões legais e políticas de uma crise orçamental*, *Relações Internacionais*, ISSN 1645-9199, nº 33, Março de 2012 (p. 15-22).

MARTINS, Felipe Figueiredo; *Os défices orçamentais na União Europeia: de Maastricht à Grande Depressão*, Working Papers: Boletim de Ciências Económicas, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra, 2014.

MARTINS, Guilherme Valdemar de Oliveira; *Consolidação Orçamental e Política Financeira*, Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas (Finanças Públicas e Direito Financeiro), Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito (2012), Coimbra: Almedina, 2014.

MATEI, Lucica; CALAPOD, Andrei; *Challenges for the European Union in times of crisis: reactions*, *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 143 (2014) 843 – 846, CY-ICER, Elsevier, 2014.

MEDINA CARREIRA, Henrique; *Portugal, a União Europeia e o Euro: ensaio sobre a tributação e a despesa pública*, Fisco, Lisboa, 2001.

MERCIER, Paul; PAPADIA, Francesco; *The concrete Euro: implementing monetary policy in the Euro area*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

HALLET, Hughes; em *Economic policy co-ordination in the European Union: growth, stability and employment*, Ministério das Finanças, Lisboa: Direcção-Geral de Estudos e Previsão, 2000.

MORENO, C.; *Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*, Edições UAL, Lisboa, 2006.

MOTA DE CAMPOS, João; MOTA DE CAMPOS, João Luís. *Manual de Direito Europeu*, 6ª edição, Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Gonçalves de, *A ambivalência da integração europeia: consequências económicas da integração fiscal*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Económicas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2008.

PARDAL, *A redistribuição das competências orçamentais no seio da União Europeia*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra: Almedina, 2015.

PEREIRA, Paulo Trigo; AFONSO, António; ARCANJO, Manuela; SANTOS, José Carlos Gomes; *Economia e finanças públicas*, 5ª edição, Lisboa: Escolar Editora, 2016.

PEREIRA, Paulo Trigo; *Economia e Finanças Públicas: da teoria à prática*, 4ª edição, Coimbra: Almedina, 2015.

PEREIRA, Paulo Trigo; *O prisioneiro, o amante e as sereias: instituições económicas, políticas e democracia*, Coimbra: Almedina, 2008.

PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos; *Gestão orçamental pública*, Lisboa: Publisher Team, 2005.

PINTO, Ana Calado; SANTOS, Paula Gomes dos; MELO, Tiago Joanaz de; *Gestão orçamental & contabilidade pública*, Cacém: ATF - Edições Técnicas, 2013.

PORTO, Manuel; *O orçamento da União Europeia: as perspectivas financeiras para 2007-2013*, Coimbra: Almedina, 2006.

QUELHAS, José Manuel. *A agenda 2000 e o sistema de financiamento da União Europeia*, in Temas de Integração, 3º volume, 1º semestre de 1998, nº5.

QUELHAS, José Manuel. *Dos objectivos da União Bancária*, *Boletim de Ciências Económicas*, volume 55, Coimbra 2012, p.235ss.

QUELHAS, José Manuel. *Sobre as crises financeiras, o risco sistemático e a incerteza sistemática*, Almedina, Coimbra 2013.

RAYO, Olesti; FERRER, Ferran Armengol; *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2013.

SAINT AUBYN, Miguel Pedro Brito; *Políticas orçamentais na união económica e monetária europeia: disciplina, coordenação e flexibilidade*, Dissertação de mestrado em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: ISEG, 1992.

SALDANHA SANCHES, José Luís. *Manual de Direito Fiscal*, 3.^a edição, Coimbra Editora, 2007.

SANTOS, J. Albano; *Finanças Públicas*, 2.^a edição, INA Editora, 2016.

SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana; FROUFE, Pedro Madeira; *Direito da União Europeia: elementos de direito e políticas da União*, Coimbra: Almedina, 2016.

SOARES, António Goucha; *A reforma da Governação Económica na UE: o colete de regras europeias*, Portugal-Europa 30 anos, Relações Internacionais, ISSN 1645-9199, n°48, 2015 (p.79-97).

STACKELBERG, Heinrich von; *The theory of the market economy*, Londres: William Hodge, 1952.

TEIXEIRA RIBEIRO, José Joaquim; *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a edição, Coimbra Editora, 2011.

TELES, Pedro; *Budget implications of monetary coordination in the European Community*, Estudos e Documentos de Trabalho, Working Papers 0870-0117, Lisboa: Banco de Portugal, 1993.

TODERAS, Nicolae; STAVARU, Ana-Maria; *The consolidation of EU governance: the European Semester and the evaluation of European integration deepening*, CES Working Papers – Volume VIII, Issue 1

Vade-mécum orçamental, CE/ Comissão Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1997.

VEIGA, Francisco José; *Cooperação territorial europeia e cultura*, Lisboa: Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais, Príncípa Editora, 2014.

VIEIRA, Carlos Manuel Rodrigues; *Coordenação de políticas orçamentais na união económica e monetária europeia*, Dissertação de mestrado em Economia pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: ISEG, 1994.

Jurisprudência

Processo C-27/04 do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Comissão das Comunidades Europeias contra Conselho da União Europeia.

Parecer nº11/2002 do Tribunal de Contas sobre um projecto de regulamento da Comissão que institui o regulamento financeiro quadro dos organismos referidos no artigo 185º do Regulamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades.

Legislação Comunitária e bibliografia electrónica

A estratégia Europa 2020 em poucas palavras, Comissão Europeia, disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.htm

“A UE por temas”, separadores disponíveis em: <https://europa.eu/european-union/>

BARNIER, Michel; Relatório As Regiões Ultraperiféricas Europeias no Mercado Único: a projecção da UE no mundo, apresentado por Pedro Solbes Mira, 2011.

COELHO, Carlos; Dossier: *Pacto de Estabilidade e Crescimento*, Grupo PPE no Parlamento Europeu, disponível em: <http://carloscoelho.eu/dossiers/view/6/569>

Compreender as políticas da União Europeia: *A União Económica e Monetária e o euro*, Comissão Europeia, Serviço das Publicações da União Europeia, 2013.

Compreender as políticas da União Europeia: *Mercado interno*, Comissão Europeia, Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

Compreender as políticas da União Europeia: *Orçamento: usar o dinheiro da melhor forma*, Comissão Europeia, Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.

Compreender as políticas da União Europeia: *Sector bancário e financeiro*, Comissão Europeia, Serviço das Publicações da União Europeia, 2015.

Comunicação [COM (2010) 2020 final] – EUROPA 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Comunicação da Comissão ao Conselho de 15 de Fevereiro de 1989, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 38.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Tribunal de Contas Europeu, ao Banco Europeu de Investimento, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Um pacote de medidas em prol de infra-estruturas europeias integradas para estimular o crescimento*, Bruxelas, 19.10.2011, COM(2011) 676 final.

Dados estatísticos e anexos relativos ao crescimento do PIB em termos reais: <https://tradingeconomics.com/>

Dados estatísticos e anexos relativos ao PIB per capita: <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Decisão do Conselho 2007/436/CE, Euratom, de 7 de Junho, relativa ao sistema de recursos próprios da Comunidade Europeia.

Decisão do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011 que altera o artigo 136º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no que respeita a um mecanismo de estabilidade para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro.

Decisão geral da alta autoridade nº2/52 de 23 de Dezembro de 1952 que fixa as condições de incidência e de cobrança das imposições previstas nos artigos 49º e 50º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Directiva 88/361/CEE do Conselho de 24 de Junho de 1988 para a execução do artigo 67º do Tratado.

Documento de Reflexão sobre a fiscalidade na União Europeia, *Taxation in the European Union*, Brussels, 20.03.1996, SEC(96) 487 final.

Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, Relatório relativo a Portugal 2016 que inclui uma apreciação aprofundada sobre a prevenção e a correcção de desequilíbrios macroeconómicos, Bruxelas, 26.2.2016, SWD (2016) 90 final.

Durão Barroso quer Plano de Estabilidade e Crescimento mais credível e eficaz, em TVI24, artigo de 13 de Julho de 2004, disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/pec/comissao-europeia/durao-barroso-quer-plano-de-estabilidade-e-crescimento-mais-credivel-e-eficaz>

Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Dezembro de 2016.

High-level group on own resources – First Assessment Report, 17 de Dezembro de 2014.

Glossário das sínteses europeias, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu>

KOPITS, George; CRAIG, Jon; *Transparency in Government Operations*, Fundo Monetário Internacional, Washington DC, Janeiro de 1998, disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

Livro Verde, Política de auditoria: as lições da crise (Texto relevante para efeitos do EEE), Bruxelas, 13.10.2010, COM(2010) 561 final.

MEMO: European semester: a new architecture for the new EU Economic governance - Q&A, Comissão Europeia, Novembro de 2014.

MEMO: Pacote duplo entra em vigor para completar o ciclo de supervisão orçamental e melhorar a governação económica, Comissão Europeia, Bruxelas, 27 de maio de 2013.

MONTI, Mario; A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society, Report to the President of the European Commission, 9 de Maio de 2010.

Monti report recommends reform of EU budget, High Level Group on Own Resources, 17 de Janeiro de 2017.

MOUTINHO, Paulo; Como o FMI vê Portugal em cinco pontos, em Economia Online, 22 de Fevereiro de 2017, disponível em: <https://eco.pt/2017/02/22/como-o-fmi-ve-portugal-em-cinco-pontos/>

Nota informativa: Explicação da governação económica da UE, Comissão Europeia, Bruxelas, 28 de maio de 2014.

O orçamento da União Europeia num relance, Comissão Europeia, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

One Market, One Money: An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union, Comissão das Comunidades Europeias, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, n.º44, Outubro de 1990.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras (parecer de iniciativa) (2012/C 143/03).

Passar à prática: o Semestre Europeu, em Europa 2020, Comissão Europeia, disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pt.htm

Proposal for a Council decision on the systems of the European Communities' own resources, Brussels, 3.8.2004, COM(2004) 501 final/2.

Protocolos anexos ao Tratado da União Europeia: Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu, Protocolo (n.º 14) relativo ao Eurogrupo.

Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (1992), anexo ao TFUE.

Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, Bruxelas, 26.11.2015, COM (2015) 692 final.

Regulamento (CEE) N° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril, relativo ao financiamento da política agrícola comum.

Regulamento (CE) n° 1056/2005 do Conselho de 27 de Junho, que altera o Regulamento (CE) n° 1467/97 de 7 de Julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos

Regulamento (CE) n° 1467/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

Regulamento (CE) n° 1466/97 do Conselho de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas.

Regulamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias.

Regulamento n°1290/2005 (CE) do Conselho, de 21 de Junho, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum.

Regulamento n°1198/2006 (CE) do Conselho, de 27 de Junho, relativo ao Fundo Europeu das Pescas.

Regulamento (UE, Euratom), n° 966/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

Relatório das Finanças Públicas Comunitárias na perspectiva da UEM: European Economy: Commission of the European Communities directorate-general for economic and financial affairs, Stable Money - Sound finances, Community public finance in the perspective of EMU, nº53, 1993.

RELATÓRIO MACDOUGALL: The MacDougall Report – Volume I: *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, Commission of the European Communities, Brussels, April 1977.

Report on Public Finances in EMU, European Economy Institutional Paper 045, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, Dezembro de 2016.

Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de Dezembro de 2011, sobre o Semestre Europeu para a Coordenação das Políticas Económicas (2011/2071(INI)).

Relatório sobre a Estratégia para o Mercado Único (2015/2354(INI)).

Resolução do Parlamento Europeu, de 27 de Setembro de 2011, sobre o Livro Verde – Dos desafios às oportunidades: Para um Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação da UE (2011/2107(INI)).

The OECD's Project on Harmful Tax Practices: the 2004 progress Report, OCDE, 2004.

The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 update on progress in member countries, OCDE, 2004.

Tratado da União Europeia, Conselho das Comunidades Europeias e Comissão das Comunidades Europeias, Maastricht, Fevereiro de 1992.

Tratado de Lisboa – versão consolidada: Tratado de Funcionamento da União Europeia.

Separadores de Governação Económica, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, disponíveis em: <http://www.eurocid.pt>

Separadores de Políticas da União Europeia, Conselho Europeu e Conselho da União Europeia, disponíveis em: <http://www.consilium.europa.eu/pt>

SCHÜSSEL, Wolfgang; Presentation of Austrian Presidency's programme, Speech by President of European Council, Federal Chancellor Schüssel, European Union Delegation to the United Nations, New York, 2006, disponível em: <http://eu-un.europa.eu/presentation-of-austrian-presidencys-programme-%C2%96-speech-by-president-of-european-council-federal-chancellor-schussel/>

Anexos

Anexo 1 – Actos legislativos que integram o “*six-pack*” e o “*two-pack*”

(Soares, 2015, p.83 e 89)

Quadro I > «Six Pack»

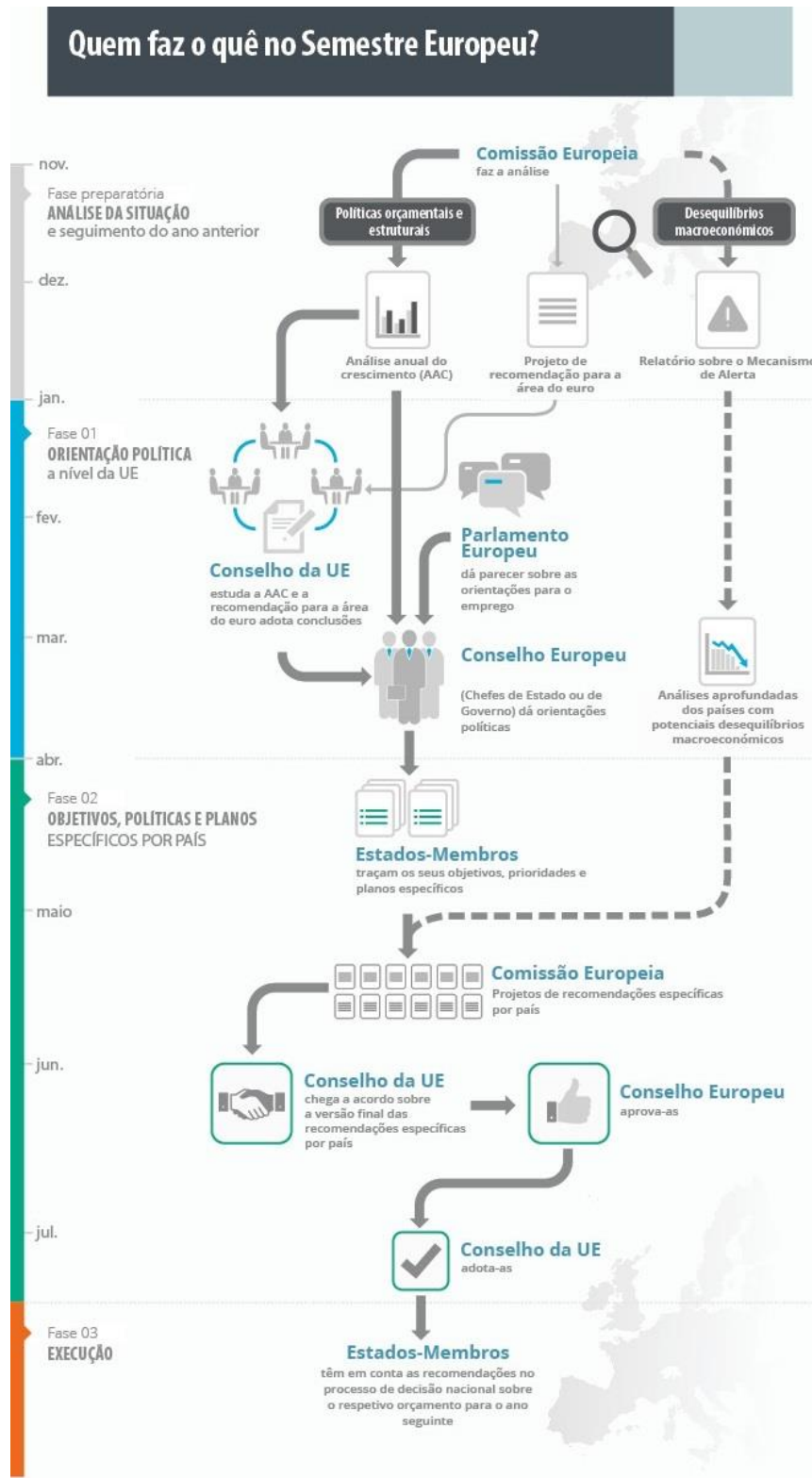
Ato legislativo	Objeto	Alcance
Regulamento 1175/2011	Reforço da supervisão orçamental	Todos os estados-membros
Regulamento 1177/2011	Acumulação do procedimento de défice excessivo	Todos os estados-membros
Regulamento 1173/2011	Implementação da supervisão orçamental: regime de sanções	Zona euro
Regulamento 1176/2011	Supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos	Todos os estados-membros
Regulamento 1174/2011	Correção dos desequilíbrios macroeconómicos: regime de sanções	Zona euro
Diretiva 2011/85	Regras específicas relativas ao quadro orçamental dos estados-membros	Todos os estados-membros

Quadro II > «Two Pack»

Ato legislativo	Objeto	Alcance
Regulamento 473/2013	Avaliação dos projetos orçamentais; correção do défice excessivo	Zona euro
Regulamento 472/2013	Supervisão dos estados-membros em graves dificuldades	Zona euro

Anexo 2 – Semestre Europeu esquematizado

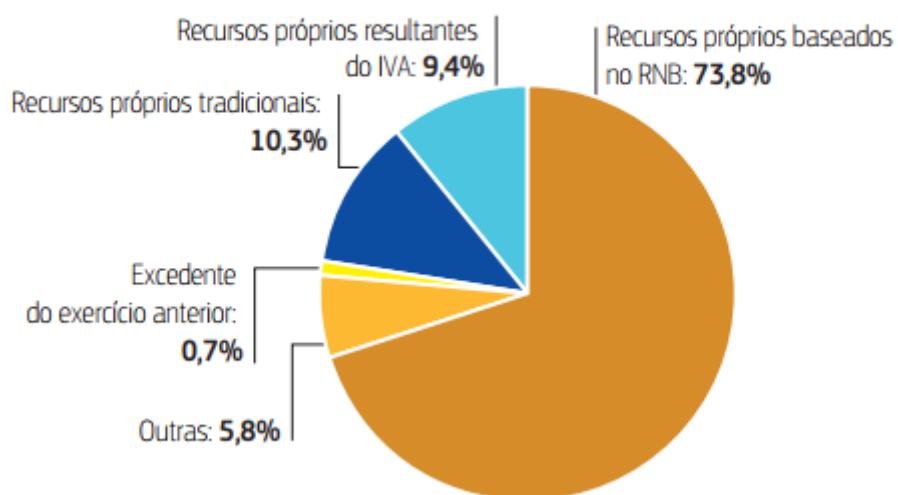
(Conselho da União Europeia, Secretariado-Geral, 2017)



Anexo 3 – Receitas comunitárias

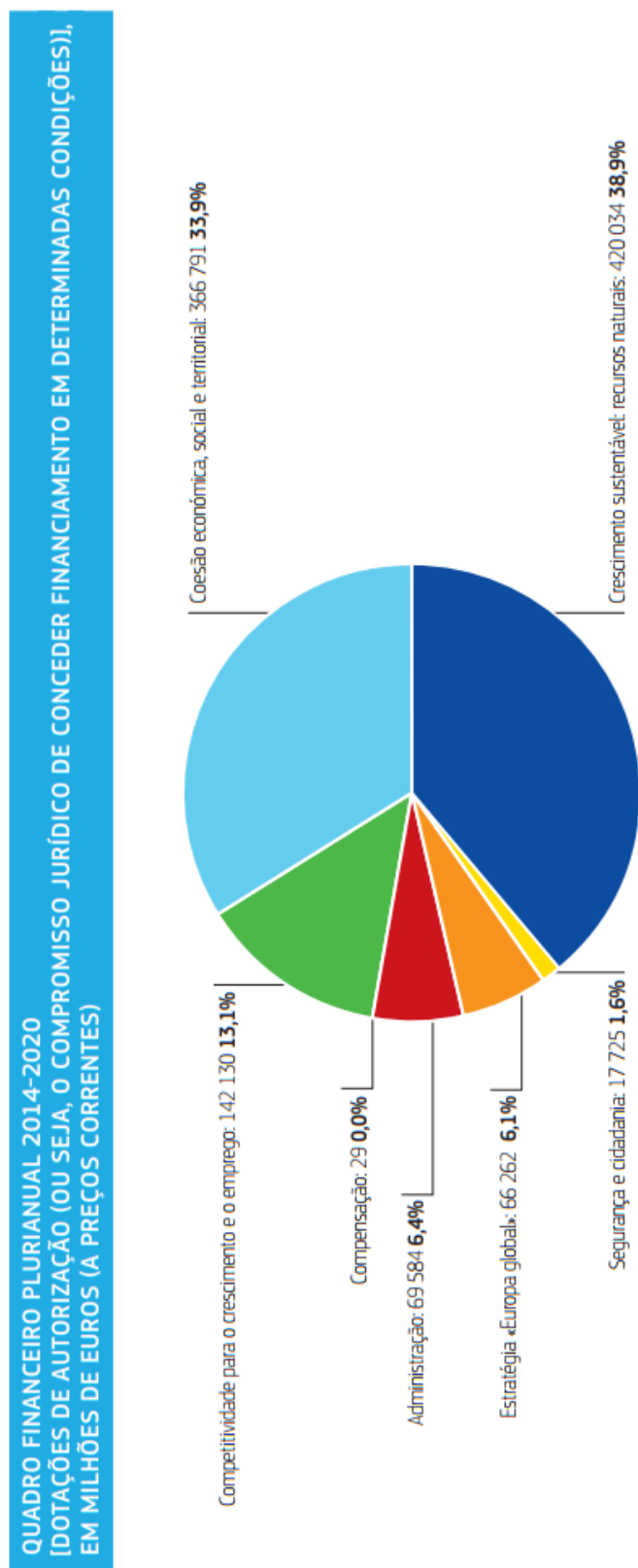
(Compreender as políticas da União Europeia: Orçamento: usar o dinheiro da melhor forma, Comissão Europeia, 2014)

RECEITAS DA UNIÃO EUROPEIA EM 2013



Anexo 4 – Dotações do quadro financeiro plurianual 2014-2020

(Compreender as políticas da União Europeia: Orçamento: usar o dinheiro da melhor forma, Comissão Europeia, 2014)



Anexo 5 – PIB *per capita*

(Trading Economics)

PIB *per capita* dos EUA



PIB *per capita* da Zona Euro



Anexo 6 – Crescimento do PIB em termos reais, 2004-2014: variação percentual em relação ao ano anterior (dados comparativos entre os Estados Unidos da América e a Zona Euro)

(Eurostat)

