

Portugal

e o Desafio Europeu



Wilfried
Martens Centre
for European Studies



Plataforma para o **CRESCIMENTO
SUSTENTÁVEL**



Portugal e o Desafio Europeu

investigador
DUARTE CUNHA DE EÇA VALENTE



TÍTULO

Portugal e o Desafio Europeu

AUTOR

Duarte Cunha de Eça Valente

REVISÃO

Marta Mucznik e Margarida Oliveira

DESIGN

Forma design | Margarida Oliveira, Veronique Pipa

2014

© PCS, Plataforma para o Crescimento Sustentável

Wilfried Martens Centre for European Studies



Esta é uma publicação conjunta do Wilfried Martens Centre for European Studies e da Plataforma para o Crescimento Sustentável. Recebeu financiamento do Parlamento Europeu. O Wilfried Martens Centre for European Studies, a Plataforma para o Crescimento Sustentável e o Parlamento Europeu não assumem responsabilidade por factos ou opiniões expressos nesta publicação ou em qualquer outra utilização posterior da informação nela contida. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o autor. A publicação foi concluída em 2014.

5	Introdução
6	Nota do Investigador
9	Documentos de apoio ao ciclo de debates “Portugal e a União Europeia”
11	Consolidar o espaço político europeu para assegurar um maior e melhor exercício da cidadania Europeia
19	Levar mais longe a democracia europeia por via do aprofundamento político da União Económica e Monetária
33	A União Europeia no pós-eleições. E agora?
47	Anexos
51	Portugal e a governação económica europeia: aperfeiçoar o quadro europeu para apoiar uma saída da crise assente no crescimento sustentável
54	I. Introdução
54	II. Portugal e o atual quadro de governação económica europeia
85	III. Portugal e o aperfeiçoamento do quadro de governação económica europeia
105	IV. Conclusão
106	Referências Bibliográficas
114	Conclusão Final



Sobre a PCS

Constituída em Outubro de 2011, a Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) é uma associação independente, sem filiação partidária e sem fins lucrativos. Visa, num quadro de ampla participação pública e de articulação com centros de I&D e think tanks nacionais e internacionais, dar um contributo para a afirmação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

A PCS estabeleceu uma relação de parceria com os seguintes think-tanks e fundações: BRUEGEL (Bélgica), Centre for European Policy Studies-CEPS (Bélgica), ASTRID (Itália), REFORM (Reino Unido), REPUBLICA (Reino Unido), Centre for European Studies - CES (Bélgica), ENTORNO (Espanha), Konrad Adenauer Foundation (Alemanha), FLAD (Portugal) e Fundação Millennium (Portugal). Os dirigentes destas instituições integram o Conselho Consultivo da PCS, presidido por Francisco Pinto Balsemão.

A PCS está organizada em 6 grupos de trabalho – Conhecimento, Bem-estar, Sustentabilidade, Competitividade, Desafios Globais e Cidadania, Democracia e Liberdade – e em 27 subáreas, nos quais participam, de um modo muito ativo, cerca de 400 membros.

Para além dos trabalhos relativos à elaboração do Relatório para o Crescimento Sustentável e do Contrato para o Crescimento Sustentável, a PCS abriu um novo ciclo de atividades, numa abordagem transversal e mais específica, dando início a ciclos temáticos, trabalhos de investigação e produção de documentos transversais. A investigação *in-house* cujo primeiro trabalho aqui se publica, consiste na produção de estudos originais por investigadores convidados, que permanecem na PCS durante a realização de cada projeto.

Introdução

Há dois anos a Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) lançou o tema e as suas ideias para o Pós-Troika. Para isso, mobilizou todos os seus membros e produziu o Relatório para o Crescimento Sustentável: uma visão pós-troika, com 27 desafios estratégicos e 511 recomendações, segmentados por áreas e subáreas. Um ano depois, após a apresentação e discussão pública das suas ideias, produziu o Contrato para o Crescimento Sustentável, mais sucinto e mais estratégico, assente numa visão partilhada e de consenso sobre objetivos e medidas chave para o país.

Entre todos desafios e as orientações estratégicas identificadas, no capítulo dedicado aos Desafios Globais do Relatório para o Crescimento Sustentável, a PCS defende que Portugal deve “Participar mais ativamente na UE no sentido do reforço da União Política e da plena afirmação no Mundo”. Partimos do pressuposto que uma nova estratégia de crescimento não pode estar desligada dos grandes debates internacionais, nem do futuro do projeto Europeu. Por essa mesma razão, defendemos o reforço de uma união política e um significativo aprofundamento político, económico e financeiro da UE, de modo a enfrentar, de forma estrutural e não meramente conjuntural, a maior crise europeia desde o pós-guerra.

Foi neste contexto, e por ocasião das eleições ao Parlamento Europeu realizadas a 25 de Maio de 2014, que quisemos concentrar a nossa atividade do primeiro semestre de 2014 nas questões Europeias e nos desafios que se colocam ao País neste âmbito. O objetivo foi o de contribuir para o debate nacional sobre temas europeus, procurando para isso refletir sobre os temas de relevo para Portugal no quadro das eleições europeias e desenvolver as principais recomendações da PCS a este respeito. Sendo este um projeto de investigação desenvolvido com o apoio do *think tank* europeu Wilfried Martens Centre for European Studies, a esperança é que também possa servir de base a futuras atividades de investigação e ação cívica a nível nacional e europeu.

Esta publicação é o resultado do trabalho de investigação do nosso investigador convidado, Duarte Cunha de Eça Valente, sob a orientação e coordenação conjunta do membro da direção e Coordenador dos Desafios Globais, Carlos Costa Neves e membro da direção, Jorge Vasconcelos. A par do projeto, que decorreu de Janeiro a Junho de 2014, realizámos também um ciclo de debates que abordou o tema “Portugal e o Desafio Europeu” nas suas diferentes dimensões, reunindo inúmeros especialistas nas questões europeias. Este trabalho é o primeiro de uma série cujo objetivo é aprofundar os desafios identificados como fundamentais para libertar o potencial de crescimento de Portugal.

Esperemos que ele sirva para enriquecer o debate público, contribuindo para o surgimento de novas ideias sobre este tema tão decisivo para o nosso futuro coletivo.

Carlos Pimenta

Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável

Nota do Investigador

1. Estrutura do trabalho

O primeiro projeto de investigação da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) dedicou-se aos assuntos europeus e, em particular, ao papel de Portugal no processo de aprofundamento da União Europeia (UE). O presente relatório representa o produto final desta iniciativa independente, recolhendo por isso os vários documentos produzidos durante o seu período de vigência, i.e., o primeiro semestre de 2014, coincidente com o contexto das eleições europeias. Encontrar-se-ão aqui incluídos os documentos elaborados em apoio às sessões de debate organizadas no contexto do projeto de investigação da PCS, assim como um trabalho de investigação mais extenso sobre Portugal e a governação económica europeia.

O primeiro e o segundo documentos de apoio incorporaram a primeira sessão de debate aberta ao público, organizada a 18 de Março de 2014 em torno ao tema da cidadania europeia. O primeiro documento trata este tema do ponto de vista da consolidação do espaço político europeu, enquanto que o segundo documento o aborda já de uma forma mais abrangente, designadamente do ponto de vista do aprofundamento político da União Económica e Monetária (UEM). Ambos avançam uma série de propostas a considerar no contexto da participação de Portugal no processo de aprofundamento da UE, propostas estas que completam por sua vez o elemento que mais atenção recebeu no âmbito do presente projeto; a saber, um trabalho de investigação mais extenso sobre Portugal e a governação económica europeia. Este trabalho aprofunda parte da investigação apresentada durante a segunda sessão de debate aberta ao público, organizada a 29 de Abril de 2014, que teve por tema a promoção do crescimento e do emprego em Portugal no quadro europeu. O documento de apoio correspondente, então apresentado como *work in progress*, encontra-se disponível para consulta online na página web da PCS, não se incluindo aqui por servir apenas de base à investigação empreendida sobre Portugal e a governação económica europeia.

A par dos dois documentos de apoio e do trabalho sobre Portugal e a governação económica europeia, o relatório integra ainda um quarto documento, apresentado em apoio à terceira e última sessão de debate aberta ao público, organizada a 4 de Junho de 2014, sobre o resultado das eleições ao Parlamento Europeu. Ao contrário dos demais documentos de apoio aqui incluídos, este texto não inclui recomendações, tendo apenas servido de mote a uma discussão sobre o resultado eleitoral no contexto do projeto de investigação da PCS.

Para cada sessão de debate organizada é possível encontrar na página web da PCS os programas e os documentos de apoio em texto, assim como as intervenções dos convidados em vídeo.

A escolha da governação económica europeia como tema de análise aprofundada impôs-se por vários motivos. A saber:

- (i) a conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e a incerteza que se sente em torno do regresso do país a um novo quadro de governação económica europeia, todavia em fluxo;
- (ii) a importância da revisão do quadro de governação económica europeia, quer para o bom funcionamento da UEM e da área do euro, quer para uma saída da crise assente no crescimento sustentável;
- (iii) a perspectiva de tal revisão ocorrer a médio e a longo prazo, sendo por isso importante refletir desde já sobre o posicionamento e os interesses de Portugal; e

(iv) a existência de um debate sobre o aprofundamento da UEM e da área do euro a nível europeu, e em certa medida a nível nacional, no qual importa participar e contribuir.

O propósito dos documentos incluídos neste relatório é precisamente contribuir para o debate e para a ação cívica. As iniciativas contempladas, tanto nos documentos de apoio, como no trabalho mais extenso sobre Portugal e a governação económica europeia, não pretendem ser exaustivas. Haverá certamente distintos ângulos de análise e propostas a considerar.

Agradecimentos

A concretização deste projeto de investigação não teria sido possível sem a confiança, disponibilidade e apoio prestados pelo Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável, Carlos Pimenta, os membros da direção e orientadores, Carlos Costa Neves e Jorge Vasconcelos, e a investigadora residente, Marta Mucznik.

A energia do Presidente Carlos Pimenta tem desempenhado um papel importante no crescimento da PCS e em particular no empreendimento de projetos de investigação ambiciosos, como este. O apoio do Presidente foi indispensável num contexto de crescimento e adaptação da PCS a novas formas de trabalho, i.e., de projetos concretizados com o apoio de voluntários, através do *crowdthinking*, a trabalhos realizados com o apoio de investigadores convidados.

A colaboração dos orientadores Carlos Costa Neves e Jorge Vasconcelos foi igualmente importante. Ao orientador e Coordenador do Grupo de Trabalho sobre Desafios Globais, Carlos Costa Neves, devo o tempo dedicado a dar conselhos, discutir ideias, comentar rascunhos e moderar debates. O seu conhecimento das temáticas abordadas e extenso serviço a Portugal em matéria de assuntos europeus permitiu-lhe desempenhar um papel central neste projeto de investigação. Ao orientador e responsável pela seleção de investigadores convidados, Jorge Vasconcelos, devo o desafio intelectual, a disponibilidade em abrir portas e a exigência em termos de qualidade do trabalho entregue.

Por último, à investigadora Marta Mucznik devo a extraordinária capacidade de coordenação, seja na organização das sessões de debate, seja no contacto com a direção e demais membros da PCS. O seu apoio em cada momento do processo, apesar das suas outras responsabilidades, foi inestimável, tendo assegurado a concretização do projeto de investigação a tempo da sua divulgação em 2014.

A todos, devo a paciência e compreensão demonstrada durante o projeto de investigação, assim como a amizade cimentada durante este processo.

Não quero deixar de agradecer também aos oradores das sessões de debate, entre outros académicos, diplomatas e funcionários das instituições políticas nacionais e europeias consultados no âmbito deste projeto de investigação. Os seus conselhos foram úteis e bem-vindos, tendo facilitado tanto o entendimento, como o tratamento, de temas atuais e complexos, cuja compreensão passa em parte por conversas com especialistas.

Obrigado.

Duarte Cunha de Eça Valente



Documentos de apoio
ao ciclo de debates
“Portugal e a União Europeia”

Consolidar o espaço político europeu para assegurar um maior e melhor exercício da cidadania europeia

SUMÁRIO EXECUTIVO

As eleições europeias de 2014 vão ser diferentes de todas as anteriores, por ter entretanto entrado em vigor o Tratado de Lisboa e a União Europeia (UE) se encontrar em crise. Um dos principais desafios destas eleições será contribuir para que os cidadãos da UE reconheçam melhor os seus direitos e o impacto das políticas da UE no seu dia-a-dia, assim como a importância política das eleições. Tendo em consideração as recomendações das instituições comunitárias a este respeito e as anteriores propostas da Plataforma para o Crescimento Sustentável relativas à participação ativa de Portugal na UE, recomenda-se aqui um conjunto de iniciativas com vista a consolidar o espaço político europeu e assim assegurar um maior e melhor exercício da cidadania europeia.

A. O Tratado de Lisboa

As eleições europeias de 2014 vão ser as primeiras a decorrer no quadro do Tratado de Lisboa, que, ao entrar em vigor no dia 1 de dezembro de 2009, contribuiu em parte para o reforço da democracia europeia. O Tratado de Lisboa aumentou os poderes legislativos e orçamentais do Parlamento Europeu, bem como a sua influência sobre o procedimento de seleção do Presidente da Comissão Europeia. O Conselho Europeu passou a ser obrigado a ter em conta o resultado do escrutínio europeu ao apresentar um candidato a Presidente da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu. Esta exigência confere hoje aos cidadãos europeus a possibilidade de incidirem indiretamente sobre o complexo processo de eleição do chefe do executivo europeu por via da sua participação eleitoral nas eleições ao Parlamento Europeu.¹

Para além de aumentar os poderes do Parlamento Europeu, o Tratado de Lisboa tornou explícitos o direito a participar na vida democrática da UE e o objetivo de aproximar a União aos cidadãos. O Tratado criou um mecanismo europeu de participação política direta – a Iniciativa de Cidadania Europeia – e conferiu um carácter vinculativo à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O quinto capítulo desta Carta verte sobre a cidadania europeia e os seguintes direitos em específico: eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais; uma boa administração; acesso aos documentos das instituições europeias; apresentar petições ao Provedor de Justiça da União; apresentar petições ao Parlamento Europeu; a liberdade de circulação e de permanência; e proteção diplomática e consular.

Não obstante o contributo do Tratado de Lisboa na consolidação da democracia europeia, ainda há hoje muito caminho a percorrer. As próximas eleições europeias oferecem a oportunidade de se explorarem formas de melhorar a democracia europeia no âmbito do debate sobre o futuro da UE e de Portugal no quadro europeu, nomeadamente no contexto do aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM). A discussão destes temas ganha especial relevância com a crise e o aumento do populismo, na medida em que grupos populistas, radicais e eurocéticos têm vindo a questionar direitos basilares da cidadania europeia — como a liberdade de circulação — na ótica de uma renacionalização das políticas europeias.

B. A crise da União Europeia

As eleições europeias de 2014 vão ter lugar num contexto de crise. A crise económica e financeira global de 2007-2009, e a subsequente crise do euro iniciada em 2010, vieram pôr em questão o futuro do projeto de construção europeia, afetando a confiança e a opinião dos cidadãos em relação às instituições europeias e nacionais, assim como à imagem e ao futuro da UE.² No caso de Portugal, por exemplo, em Maio de 2007, 52% dos cidadãos afirmava confiar na Assembleia da República, 49% no Governo, e 74% tanto na Comissão Europeia, como no Parlamento Europeu. Seis anos depois, i.e., em Maio de 2013, apenas 13% admitia confiar na Assembleia da República, 10% no Governo e 33% na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu. Em Novembro de 2013, só 22% afirmava ter uma imagem positiva da UE e 31% dizia ser otimista em relação ao futuro da UE.³

A crise gerou um ambiente político propício ao voto de protesto, já de si habitual nas eleições europeias, que têm tendido a ser tratadas como competições nacionais e secundárias em muitos países europeus e por isso registam elevados graus de abstenção.⁴ O voto de protesto, em princípio virá beneficiar os partidos da oposição ou de pequena dimensão, incluindo os grupos populistas, radicais e eurocéticos em alguns dos Estados-Membros com mais população e assentos no Parlamento Europeu, nomeadamente a Espanha, França, Holanda, Itália e Reino Unido.⁵

No caso de se verificar em maio o aumento do apoio a grupos populistas, radicais e eurocéticos nas urnas não se deverá traduzir necessariamente em maior influência das respetivas forças políticas europeias no Parlamento Europeu e na UE em geral, devido às divergências ideológicas, e de outro tipo, que as caracterizam. Dito isto, o aumento do populismo europeu poderia ainda assim afetar negativamente o carácter democrático do exercício de poder no Parlamento Europeu a prazo, ao impor um consenso forçado entre os principais partidos políticos europeus, que disporeiam então de uma menor margem de manobra para apoiar políticas e visões distintas em prol do projeto de construção europeia.

A par do impacto negativo da crise sobre a UE, é de realçar a resposta da UE à crise. Um dos principais elementos desta resposta tem sido o aprofundamento da UEM, com uma união política que garanta a transparência, responsabilidade e legitimidade das instituições europeias e do processo europeu de tomada de decisões. O desenvolvimento desta união política implica a consolidação de um espaço político

européu onde os cidadãos reconheçam melhor os seus direitos, o impacto das políticas da UE sobre o seu dia-a-dia e a importância política das eleições europeias.⁶

1. Consultar artigo 17/7 do Tratado da União Europeia. Ver UNIÃO EUROPEIA, "Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia," in *Jornal Oficial da União Europeia*. Série C, nº 326, 26 de outubro de 2012.

2. Segundo ROTH, Felix *et al.*, a confiança dos cidadãos da UE nas instituições europeias e nacionais declinou mais no Chipre, na Espanha, na Grécia, na Irlanda e em Portugal, ou seja nos países que adoptaram programas de ajustamento económico e financeiro. Ver ROTH, Felix; NOWAK-LEHMANN D., Felicitas; e OTTER, Thomas, "Crisis and Trust in National and European Union Institutions - Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012," *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Itália: European University Institute (EUI). Maio de 2013.

3. Ver COMISSÃO EUROPEIA, Standard Eurobarometer 80: *Public Opinion in the European Union: First Results*. Dezembro de 2013. Ver também Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS), *Portal de Opinião Pública (POP)*. Disponível online em: www.pop.pt.

4. Ver PARLAMENTO EUROPEU, *Turnout at the European elections (1979-2009)*. Disponível online em: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\)](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009)).

5. Ver BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, *LSE EUROPOP Blog: The European Parliament elections will see populist parties make gains, but they will remain a battle for control between mainstream parties*. 3 de dezembro de 2013.

6. De acordo com a Comissão Europeia, em novembro de 2013 uma maioria de europeus (55%) e portugueses (58%) afirmava não conhecer os seus direitos enquanto cidadãos da UE. Por outro lado, em novembro de 2012, uma maioria de europeus afirmava que a taxa de participação eleitoral nas europeias seria mais elevada se houvesse mais informação sobre as eleições europeias (84/85%), o impacto da União sobre o dia-a-dia dos cidadãos (84/86%) e o programa e os objetivos dos candidatos e dos partidos no Parlamento Europeu (84/81%). Na sua opinião, o mesmo aconteceria se os partidos políticos demonstrassem a sua filiação política europeia a nível nacional em todos os materiais de campanha (73/70%), as eleições ocorressem num mesmo dia em toda a UE (62/70%) e os partidos políticos propusessem um candidato a Presidente da Comissão Europeia (62/72%).

II. DESENVOLVIMENTO

A. Propostas do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia

O Parlamento Europeu e a Comissão Europeia têm vindo a emitir recomendações desde 2012 aos Estados-Membros da UE e aos partidos políticos europeus e nacionais, com vista a consolidar o espaço político europeu.⁷ Por entre as suas várias recomendações, destacam-se as seguintes:

- ▶ **Encorajar e facilitar a provisão de informação ao eleitorado sobre a filiação europeia dos partidos políticos nacionais, antes e durante as eleições ao Parlamento Europeu:** para o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, tanto os Estados-Membros da UE, como os partidos políticos que participem nas eleições europeias, devem informar os cidadãos sobre a relação entre os partidos políticos europeus e os partidos políticos nacionais através do boletim do voto, dos materiais de campanha e das diversas comunicações ou transmissões políticas que se realizem no contexto das eleições europeias.
- ▶ **Apoiar um candidato a Presidente da Comissão Europeia:** as instituições comunitárias têm recomendado a nomeação de candidatos a Presidente da Comissão Europeia a nível europeu, a manifestação de apoios políticos a nível nacional e a organização de campanhas eleitorais europeias em torno aos candidatos escolhidos, durante as quais se divulguem os programas políticos dos candidatos a Presidente da Comissão Europeia.
- ▶ **Acordar um dia único de voto:** a Comissão Europeia recomendou aos Estados-Membros da UE a organização do escrutínio europeu num mesmo dia e horários em toda a UE,

por forma a reforçar a dimensão europeia do escrutínio europeu.

- ▶ **Adotar medidas que ajudem a garantir os direitos eleitorais dos cidadãos em toda a UE:** a Comissão Europeia divulgou em 2010 um relatório com propostas para superar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos europeus, incluindo o direito de quem resida num Estado-Membro da UE de que não tenha a nacionalidade, a votar ou a apresentar-se como candidato às eleições europeias. Para fazer frente a este desafio específico, a Comissão Europeia sugeriu em 2013 a criação de uma autoridade de contacto única em cada Estado-Membro, de modo a facilitar a troca de dados eleitorais, a transmissão de dados adicionais sempre que estes sejam relevantes ao processo eleitoral, e o uso de meios técnicos seguros e uniformes, com vista à sua transmissão. O Conselho da UE, por sua parte, aprovou em Dezembro de 2012 a Diretiva 2013/1/UE com vista a assegurar melhor o direito dos cidadãos da UE que residam num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade, a apresentar candidaturas ao Parlamento Europeu.

7. Ver PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu de 22 de Novembro de 2012 sobre as eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 22 de novembro de 2012; PARLAMENTO EUROPEU, *Relatório sobre a melhoria da organização das eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 12 de junho de 2013; e COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct*. 12 de março de 2013.

B. Propostas da PCS

A PCS contempla no Relatório Para o Crescimento Sustentável (publicado em 2012) uma série de recomendações relativas à participação ativa de Portugal na UE, duas das quais se prendem com o processo eleitoral europeu: *“promover e divulgar no país, de forma sistemática e esclarecedora, os princípios, valores e políticas da UE”* e *“promover o reforço dos poderes da Comissão Europeia, bem como da sua legitimidade democrática.”*⁸ O objetivo destas duas recomendações é afim ao das instituições europeias: assegurar uma informação adequada dos cidadãos europeus a respeito da UE e reforçar os poderes e a legitimidade das instituições comunitárias. A diferença encontra-se essencialmente no âmbito alargado da segunda recomendação referida: *“a curto prazo e ainda no quadro político-institucional, a escolha do [Presidente da Comissão Europeia] deve recair no candidato previamente apresentado pelo partido político mais votado nas eleições para o Parlamento Europeu”* e *“[a prazo deve-se] proceder a uma modificação dos tratados para consagrar a eleição do Presidente da Comissão Europeia por sufrágio direto.”*⁹ É com este objetivo em mente que a PCS apoia as seguintes iniciativas:

1. Divulgar a filiação político-partidária europeia dos partidos políticos portugueses

Para tornar clara em Portugal a ligação entre os partidos políticos europeus e os partidos políticos nacionais em Portugal, a PCS apela aos partidos políticos portugueses que divulguem a sua filiação político-partidária europeia através dos respetivos materiais de campanha, comunicações e transmissões políticas, no contexto das eleições europeias. A longo prazo, a PCS encoraja os partidos políticos portugueses a aprovarem uma reforma eleitoral que permita a divulgação da sua filiação europeia no boletim de voto, a tempo das eleições europeias de 2019. Ao sublinhar deste modo a relação entre os partidos políticos europeus e os partidos políticos nacionais evidenciar-se-á o contributo dos cidadãos para a eleição de determinados euro-deputados e sua participação posterior num grupo político europeu. Dependendo do apoio obtido nas urnas, estes euro-deputados exercerão um menor ou maior papel na vida do Parlamento Europeu, a começar pela eleição do Presidente da Comissão Europeia.

2. Apoiar um candidato a Presidente da Comissão Europeia

Para garantir uma ligação clara entre as eleições europeias e a eleição do Presidente da Comissão Europeia, a PCS incita os partidos políticos portugueses que possuam uma filiação político-partidária europeia, a divulgar pública, atempada e adequadamente o candidato que apoiam a Presidente da Comissão Europeia e o seu programa político. Esta medida ajudará os cidadãos portugueses a reconhecer melhor a

relação entre um voto seu nas eleições europeias e o e a eleição de determinado candidato a Presidente da Comissão Europeia. Com esta iniciativa, reforçar-se-á a responsabilidade do Presidente da Comissão Europeia perante o Parlamento Europeu e os eleitores e aumentar-se-á de um modo geral a legitimidade do processo europeu de tomada de decisões. A manifestação, a nível nacional, de apoios políticos a determinados candidatos e programas para a Comissão Europeia, permitirá que os candidatos e seus respetivos partidos políticos organizem campanhas eleitorais europeias em torno de temas europeus, dando assim aos cidadãos da UE uma noção clara do projeto político que se lhes propõe para o futuro da UE e em particular do país na UE.

3. Aumentar a responsabilidade dos eurodeputados perante os eleitores

A PCS recomendou no Relatório Para o Crescimento Sustentável *“aumentar a responsabilização individual dos deputados perante os seus eleitores através [...] da possibilidade de o voto traduzir, para além da escolha de um partido político, a escolha dos deputados concretos a eleger, independentemente da posição ocupada na lista apresentada pelo partido.”*¹⁰ No contexto das eleições europeias, a PCS propõe que se aumente a responsabilização individual dos eurodeputados portugueses perante os seus eleitores através da consideração e adoção de um sistema eleitoral de listas semiabertas ou abertas, a tempo das eleições europeias de 2019. Esta reforma ajudaria a aproximar os portugueses dos seus representantes a nível europeu, para além de estimular o seu interesse e participação eleitoral e contribuir para a consolidação da legitimidade democrática do Parlamento Europeu.

4. Acordar um dia único de voto

A PCS apoia a realização de eleições europeias num só dia e horário em toda a UE para consolidar a dimensão europeia deste escrutínio. Para isso, a PCS recomenda que Portugal continue a apoiar a concretização de um acordo europeu a favor de um dia único de voto.

5. Garantir os direitos eleitorais dos cidadãos europeus em toda a UE

Em relação aos obstáculos apontados pela Comissão Europeia aos direitos eleitorais dos cidadãos europeus, cabe destacar no caso de Portugal, a garantia do direito de elegibilidade dos cidadãos da UE que residam num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade. A PCS saúda a este respeito a transposição para o direito português da Diretiva 2013/1/UE em Janeiro de 2014.¹¹

8. Ver PLATAFORMA PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL (PCS), *Relatório Para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika*. 2012, p. 215

9. *Idem*.

10. Ver PCS, *op. cit.*, (2012) p. 46.

11. O cientista político português Pedro Magalhães apresentou informalmente na sua página web uma proposta de reforma ao sistema de listas

eleitorais existente em Portugal, tomando como referência o modelo finlandês. Ver Pedro Magalhães: *A proposta do Pedro Magalhães*. 7 de janeiro de 2014. Ver também a este respeito o comentário do jornalista português Ricardo Costa em “A proposta de Pedro Magalhães que assusta os partidos,” in *Expresso*. 7 de janeiro de 2014.

III. RECOMENDAÇÕES

As eleições europeias de 2014 vão ser diferentes de todas as anteriores, por ter entretanto entrado em vigor o Tratado de Lisboa e a UE se encontrar em crise. O Tratado de Lisboa conferiu aos cidadãos da UE a possibilidade de incidirem indiretamente sobre a eleição do Presidente da Comissão Europeia pela primeira vez em 2014, mas a crise afetou negativamente a confiança nas instituições da União e dos próprios países, criando um ambiente político propício ao aumento do populismo europeu na UE em geral, e em alguns Estados-Membros em particular. A integração económica e financeira adotada em resposta à crise, exige cada vez mais o desenvolvimento de uma união política que assegure a transparência, responsabilidade e legitimidade das

instituições europeias e do processo europeu de tomada de decisões. O próximo passo consiste portanto em consolidar um espaço político europeu onde os cidadãos reconheçam melhor os seus direitos, o impacto das políticas da UE sobre o seu dia-a-dia e a importância política das eleições europeias. A consolidação deste espaço político contribuirá para um maior e melhor exercício da cidadania europeia, incluindo o exercício do direito de voto.

Tendo em consideração as recomendações das instituições comunitárias, assim como as anteriores propostas da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) relativas à participação ativa de Portugal na UE, a PCS recomenda que:

A curto prazo:

- ▶ Os partidos políticos portugueses divulguem a sua filiação político-partidária europeia através dos materiais de campanha e das comunicações e transmissões políticas que se realizem no contexto das eleições europeias.
- ▶ Os partidos políticos portugueses que possuam uma filiação político-partidária europeia divulguem pública, atempada e adequadamente o candidato e o programa político do candidato que apoiam a Presidente da Comissão Europeia.

A médio e a longo prazo:

- ▶ Os partidos políticos portugueses aprovem uma reforma eleitoral que permita a indicação da sua filiação político-partidária europeia no boletim de voto, a tempo das eleições europeias de 2019.
- ▶ Os partidos políticos portugueses aprovem uma reforma eleitoral que aumente a responsabilização individual dos eurodeputados portugueses perante os seus eleitores. Caberá considerar alternativas ao sistema de listas eleitorais fechadas em Portugal, nomeadamente listas semiabertas ou abertas, a tempo das eleições europeias de 2019.
- ▶ Portugal continue a apoiar a realização de eleições europeias num mesmo dia e horários em toda a UE para reforçar a dimensão europeia do ato eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias:

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, “Lei Orgânica nº1/2014 de 9 de janeiro”, in *Diário da República*. 1ª Série, nº6, 6 de janeiro de 2014, pp.55-59. Disponível em: www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lepe_2014_dr.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct*. 12 de março de 2013. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/475121/IPOL-ECON_ET\(2012\)475121_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/475121/IPOL-ECON_ET(2012)475121_EN.pdf).

COMISSÃO EUROPEIA, *Flash Eurobarometer (364): Electoral Rights*. Março de 2013. Disponível em: www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Standard Eurobarometer (80): Public Opinion in the European Union: First Results*. Dezembro de 2013. Disponível em: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu de 22 de novembro de 2012 sobre as eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 22 de novembro de 2012. Disponível em: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//PT.

PARLAMENTO EUROPEU, *Relatório sobre a melhoria da organização das eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 12 de junho de 2013. Disponível em: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0219+0+DOC+XML+V0//PT.

PARLAMENTO EUROPEU, *European Parliament Eurobarometer (EB79.5): One year to go to the 2014 European Elections: Institutional Part – Socio-Demographic Annex*. 21 de agosto de 2013. Disponível em: www.europa.eu/citizens-2013/sites/default/files/content/EP_Eurobarometer_annex_sociodemographique_August_2013_en.pdf.

UNIÃO EUROPEIA, “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Série C, nº 364. 18 de dezembro de 2012. Disponível em: www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf.

UNIÃO EUROPEIA, “Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, in *Jornal Oficial da União Europeia*. Série C, nº 326. 26 de outubro de 2012. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POR.

UNIÃO EUROPEIA, “Diretiva 2013/1/UE do Conselho de 20 de dezembro de 2012 que altera Diretiva 93/109/CE no que se refere a alguns aspectos do sistema de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade”, in *Jornal Oficial da União Europeia*. Série L, nº26. 26 de janeiro de 2013, pp.27-29. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:026:0027:0029:PT:PDF>.

Fontes Secundárias:

BERTONCINI, Yves, “Élections Européennes: Moins d’abstention, plus de ‘populistes’?”, *Notre Europe Tribune*. Paris : Notre Europe. 14 de novembro de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/europeanelectionsabstentionpopulismbertoncinine-jdinov2013.pdf.

BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, “What political balance of power in the next European Parliament?,” *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. nº102. 24 de novembro de 2013. Disponível em: www.eng.notre-europe.eu/011-17193-What-political-balance-of-power-in-the-next-European-Parliament.html.

BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, *LSE EUROPOP Blog: The European Parliament elections will see populist parties make gains, but they will remain a battle for control between mainstream parties*. Disponível em: blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/12/03/the-2014-european-parliament-elections-will-see-populist-parties-make-gains-but-they-will-remain-a-battle-for-control-between-mainstream-parties.

COSTA, Ricardo, “A proposta de Pedro Magalhães que assusta os partidos”, in *Expresso*. 7 de janeiro de 2014. Disponível em: expresso.sapo.pt/a-proposta-de-pedro-magalhaes-que-assusta-os-partidos=f849299.

DIAMANDOROUS, Nikiforos, “How do European Citizens Benefit from the Lisbon Treaty?”, in *New Europe*. 2 de janeiro de 2011. Disponível em: www.neurope.eu/kn/article/how-do-european-citizens-benefit-lisbon-treaty-0.

GRABBE, Heather e LEHNE, Stefan, “The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU”, *CER Publications*. Reino Unido : Centre for European Reform (CER). Outubro de 2013. Disponível em: www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf.

MAGALHÃES, Pedro, “A proposta do Pedro Magalhães”, in *Pedro Magalhães: Political Scientist*. 7 de janeiro de 2014. Disponível em: www.pedro-magalhaes.org/a-proposta-do-pedro-magalhaes.

MAYORAL, Juan, “Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty: Institutional changes regarding Democratic Governance”, *European Union Democracy Observatory* (EUDO). Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Itália : European University Institute (EUI). Fevereiro de 2011. Disponível em: www.eui.eu/Projects/EUDO-Institutions/Documents/EUDOREport922011.pdf.

PLATAFORMA PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL, *Relatório Para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika*. 2012. Disponível em: <http://www.crescimentosustentavel.org/actividades/publicacoes/relatorio>.

ROTH, Felix, NOWAK-LEHMANN D., Felicitas e OTTER, Thomas, “Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012”. *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Itália : European University Institute (EUI). Maio de 2013. Disponível em: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26975/RSCAS_2013_31.pdf?sequence=1.

STRATULAT, Corina e EMMANOUILIDIS, Janis A., “The European Parliament elections 2014: Watershed or, again, washed out?”, *EPC Discussion Paper*. Bruxelas: European Policy Centre (EPC). 9 de setembro de 2013. Disponível em: www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=3699.

Levar mais longe a democracia europeia por via do aprofundamento político da União Económica e Monetária

SUMÁRIO EXECUTIVO

A crise do euro deu lugar a uma importante queda de confiança dos cidadãos da União Europeia (UE) para com a própria UE e as suas instituições, reavivando o debate sobre o projeto de construção europeia e, em particular, o seu carácter democrático. Com as eleições europeias previstas para Maio de 2014, importa retomar esta discussão, analisando algumas das principais propostas discutidas a nível europeu de especial interesse para Portugal, nomeadamente no sentido de se reforçar o carácter democrático da governação económica europeia. Tendo em consideração estas recomendações, assim como as anteriores propostas da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) sobre a participação ativa de Portugal na UE, enunciar-se-á aqui um conjunto de medidas com vista a levar mais longe a democracia europeia, por via do aprofundamento político da União Económica e Monetária (UEM) a curto, a médio e a longo prazo.

A. Uma crise de confiança europeia

A crise do euro afetou negativamente a relação entre a UE e os seus cidadãos. Este efeito reflete-se hoje tanto ao nível da imagem da UE, como da confiança depositada nas instituições europeias. A imagem da UE caiu significativamente com o início da crise em 2010. Entre os outonos de 2009 e 2013, a percentagem de cidadãos com uma imagem positiva da UE passou de 48% para 31% e a percentagem de cidadãos com uma imagem negativa da UE passou de 15% para 28%.¹

Quanto à confiança dos cidadãos nas instituições comunitárias, esta diminuiu na UE em geral, e em alguns Estados-Membros da UE em particular. De acordo com um estudo do European University Institute (EUI) divulgado em 2013, o declínio de confiança dos cidadãos na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu foi moderado na maioria dos Estados-Membros da UE, mas agravou-se em cinco países em específico, designadamente no Chipre, na Espanha, na Grécia, na Irlanda e em Portugal.² Segundo o estudo do EUI, foi nestes países da periferia da área do euro que a crise de confiança dos cidadãos atingiu proporções críticas e é em grande parte esta dinâmica que explica o declínio da média europeia a este respeito.³

Este declínio de confiança dos cidadãos da UE, indica o estudo do EUI, está fortemente relacionado com o aumento do desemprego, o que ajuda por sua vez a explicar a mudança de atitude dos portugueses para com a UE desde o início da crise. Segundo o último eurobarómetro realizado em Portugal (outono de 2013), Portugal é o terceiro país da UE com uma imagem negativa da UE (39%) — ao mesmo nível que um dos Estados-Membros mais euro-céticos da UE, o Reino Unido (39%) — embora ainda a alguma distância do Chipre (54%) e da Grécia (54%).⁴

O declínio acentuado da imagem da UE em Portugal, assinala a sondagem de opinião pública europeia, coincide com a entrada em vigor do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) em 2011.

A imagem que os portugueses tinham da UE no outono de 2010 era de facto mais positiva do que negativa, tendo desde então diminuído consideravelmente. A imagem positiva da UE entre os portugueses caiu de 40% para 22% entre 2010 e 2013, enquanto que a imagem negativa da UE duplicou, passando de 19% para 39% durante esse mesmo período.⁵

No atual contexto de crise e de ajustamento económico, apenas 3% dos portugueses fazem uma avaliação positiva da situação económica do país, ao passo que 70% responsabilizam a UE pela austeridade e 33% associam a UE ao

desemprego, superando pela negativa as respetivas médias europeias de 31%, 63% e 19%. O desemprego é aliás o elemento que os portugueses mais associam à UE, seguido da liberdade de viajar, estudar e trabalhar em toda a UE (32%) e do euro (32%).⁶

É neste quadro de graves dificuldades económicas que se veio a agravar também a insatisfação dos portugueses com a democracia. Segundo o último eurobarómetro, Portugal é o país da UE com o mais elevado nível de insatisfação com a democracia nacional. 85% dos portugueses afirmam hoje estar insatisfeitos com a democracia, o que representa um valor muito acima da média europeia (52%). Esta insatisfação atravessa a sociedade portuguesa e constitui o registo mais baixo desde que se começaram a realizar eurobarómetros em Portugal.⁷

Em suma, em Portugal, o mais recente período de crise e ajustamento económico evidenciou não só uma redução substancial da confiança dos cidadãos nas instituições europeias, como também no regime político que as enquadra a nível nacional, a democracia.

1. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Standard 80: Opinião Pública na União Europeia: Relatório Nacional Portugal*. Outono de 2013, p. 6.

2. Ver ROTH, Felix; NOWAK-LEHMANN D., Felicitas e OTTER, Thomas, "Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012," *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Itália : European University Institute (EUI). Maio de 2013, p. 19. Em relação a Portugal em particular, segundo dados do eurobarómetro recolhidos pelo Instituto de Ciências Sociais (ICS) no quadro do projeto Portal de Opinião Pública (POP) da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS), 77% dos cidadãos afirmava confiar tanto na Comissão Europeia como no Parlamento Europeu no outono de 2009, mas quatro anos depois, durante a primavera de 2013, já só 33% admitia confiar em cada uma destas instituições. Ver FFMS, *Portal de Opinião Pública*. Disponível em: <http://www.pop.pt/pt/>.

3. Foi também nestes países que se adotaram programas de resgate em resposta à crise, sendo de destacar a propósito, que o programa da Espanha se cingiu apenas ao setor bancário.

4. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *op. cit.*, p. 3.

5. *Idem*.

6. *Ibidem*, pp. 3, 4 e 7.

7. *Ibidem*, pp. 9-10.

B. Uma avaliação instrumental

Os dados do eurobarómetro supra-expostos ilustram a **tendência dos cidadãos da UE para fazer uma avaliação instrumental da UE**. Face à realidade distante que esta representa, os cidadãos da UE tendem a recorrer a atalhos, como o desempenho económico dos seus respetivos países, para a avaliar.⁸ É em parte por isso que há quem hoje defenda a necessidade de se orientarem os esforços europeus para a melhoria da situação económica europeia, com vista a recuperar a confiança dos cidadãos no próprio projeto de construção europeia.⁹

Esta avaliação instrumental não é só económica, é política também. “Quanto maiores os índices de corrupção e de ‘má qualidade’ da governação de um país, maior o apreço que os cidadãos acabam por ter pelas componentes políticas da integração europeia,” explica o académico português Pedro Magalhães (Investigador auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa).¹⁰

O baixo nível de confiança dos cidadãos da UE em relação às suas instituições nacionais costuma assim ser compensado por um alto nível de confiança em relação às instituições europeias, e vice-versa. No caso de Portugal, **o grau de confiança dos cidadãos em relação às instituições europeias foi durante bastante tempo superior ao das instituições nacionais.**¹¹ A crise do euro veio, no entanto, alterar esta dinâmica. A confiança dos portugueses em relação às instituições

europeias caiu radicalmente durante a última década e, embora esta se mantenha atualmente acima da confiança depositada nas instituições nacionais, já não alcança o elevado apoio de outrora.

O desafio que se coloca hoje aos líderes europeus e portugueses é recuperar a confiança dos cidadãos da UE em relação à UE, às instituições comunitárias e ao projeto de construção europeia. Isto implica crescimento e emprego do ponto de vista económico, e governação democrática e eficiente do ponto de vista político. Ora, se a promoção do crescimento e do emprego passa hoje pelo aprofundamento económico e financeiro da UEM, tal aprofundamento pressupõe uma maior integração política europeia, e esta o inerente reforço da responsabilização e legitimidade democrática das instituições europeias.

8. Ver MAGALHÃES, Pedro, “Nem Portugal, nem a Europa,” in *20 Anos de Opinião Pública em Portugal e na Europa*. Portugal : Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS). Julho de 2013, pp. 49-50.

9. Ver NEW PACT FOR EUROPE, “Strategic Options for Europe’s Future,” relatório da King Baudouin Foundation, da Bertelsmann Stiftung e do European Policy Centre (EPC). Dezembro de 2013, p. 18.

10. Ver MAGALHÃES, Pedro, *op. cit.*, p. 51.

11. Segundo Magalhães, esta constitui uma das principais razões pelas quais a combinação entre anti-sistema e euroceticismo nunca vingou politicamente em Portugal. Ver MAGALHÃES, Pedro, “Cidadania, União Europeia e Globalização,” apresentação preparada por ocasião do Congresso Para o Crescimento Sustentável realizado a 9 de novembro de 2013 em Lisboa.

II. DESENVOLVIMENTO

O aprofundamento económico e financeiro da UEM tem resultado na atribuição de um maior número de competências às instituições europeias, por forma a reforçar a coordenação e supervisão económica, orçamental e financeira a nível europeu. No entanto, **este aprofundamento carece de um processo paralelo e complementar a nível político**, que consolide o exercício democrático e eficiente das competências atribuídas às instituições europeias. Por constituírem um quadro de referencia, destacamos as principais propostas apresentadas pela Comissão Europeia e o Conselho Europeu no quadro dos respetivos documentos orientadores sobre o aprofundamento da UEM, com vista a promover uma maior legitimidade e responsabilização democrática da UE.¹²

Estabelecido este enquadramento, **examinamos algumas das principais propostas discutidas atualmente a nível europeu e de especial interesse para Portugal.**

12. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate*. 30 de novembro de 2012; e CONSELHO EUROPEU, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. 5 de Dezembro de 2012.

A. Um quadro de referência

Tanto a Comissão Europeia como o Conselho Europeu defendem um conjunto de **princípios de base em relação ao aprofundamento político da UEM**. Ambas as instituições sublinham desde logo que **os mecanismos de controlo e responsabilização democrática devem situar-se no mesmo plano que os atores e as decisões executivas visadas**. Ou seja, as decisões europeias devem ser fiscalizadas a nível europeu, pelo Parlamento Europeu, não deixando por isso os parlamentos nacionais de desempenhar um papel importante no quadro da UEM, nomeadamente o de fiscalizar e legitimar a ação dos Estados-Membros da UE, tanto no Conselho da UE, como no Conselho Europeu, em relação a temas de sua competência, como os orçamentos nacionais e as políticas económicas nacionais.

No que se refere às propostas do Conselho Europeu e da Comissão Europeia em concreto, importa assinalar as suas abordagens distintas (ver quadros n.º1 e 2). O Conselho Europeu optou por distinguir no seu documento orientador

os aspetos que se referem às dimensões económica e financeira do aprofundamento da UEM, dos elementos que se prendem com a UEM ou a área do euro em geral; enquanto que a Comissão Europeia preferiu diferenciar as propostas que requerem uma reforma dos tratados da UE, das que se podem adotar no atual quadro jurídico europeu. Esta última diferenciação é especialmente útil, visto que uma reforma dos tratados da UE a 28 se afigura hoje complexa, demorada e portanto difícil de levar a cabo a curto prazo, não se devendo contudo excluir um debate sobre as iniciativas contempladas a médio e a longo prazo. Este debate é aliás particularmente oportuno no contexto das eleições europeias de 2014. As eleições em vista marcam o final da atual legislatura europeia (2009-2014) e, com ela, a renovação de diversas instituições da UE — não só do Parlamento Europeu, ao nível dos eurodeputados e do Presidente, mas também de outros cargos de chefia europeia — abrindo assim a janela a um novo ciclo político europeu em que se poderá considerar uma revisão dos tratados da UE.

QUADRO N.º1 PROPOSTAS DO CONSELHO EUROPEU PARA MELHORAR A LEGITIMIDADE E A RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DA UE NO QUADRO DO APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Conselho Europeu)

	EM GERAL	QUADRO FINANCEIRO INTEGRADO	QUADRO ORÇAMENTAL E ECONÓMICO INTEGRADO
1	Transpor acordos intergovernamentais adoptados em resposta à crise para o quadro jurídico da UE.	Complementar a responsabilização europeia do Banco Central Europeu (BCE), com mecanismos de informação, relato e transparência para os parlamentos nacionais dos Estados-Membros que participem neste quadro.	Envolver os parlamentos nacionais, tanto no quadro geral do Semestre Europeu, como no âmbito específico de futuros 'arranjos contratuais,' com vista a facilitar a execução dos processos de reformas estruturais.
2	Reforçar a representação externa da área do euro.		Estabelecer novos mecanismos de cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, que contribuam para aumentar a legitimidade e a responsabilização democrática da UE.
3			Desenvolver arranjos próprios à garantia da legitimidade e responsabilização democrática de uma nova capacidade orçamental para a UEM. Estes arranjos dependerão das características da capacidade orçamental.

QUADRO N.º2 PROPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA PARA MELHORAR A LEGITIMIDADE E A RESPONSABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DA UE NO QUADRO DO APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Comissão Europeia)

A CURTO PRAZO (SEM UMA REFORMA DOS TRATADOS DA UE)	
1	Promover o contacto entre as instituições europeias, designadamente entre o Parlamento Europeu, o Conselho da UE, a Comissão Europeia, o Conselho Europeu e o Eurogrupo, no quadro do Semestre Europeu e em particular do Diálogo Económico criado com o Six-Pack (2011).
2	Reforçar a aplicação do princípio “conformar-se ou explicar-se” (comply or explain principle), segundo o qual o Conselho da UE é publicamente responsável por qualquer alteração que introduza às propostas da Comissão Europeia em matéria de supervisão económica europeia.
3	Envolver mais o Parlamento Europeu na escolha das prioridades plurianuais da UE, tal qual expresso pelas “Orientações Integradas do Conselho,” i.e. as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para as Políticas de Emprego.
4	Informar regularmente o Parlamento Europeu relativamente à preparação e execução de programas de ajustamento macroeconómico, tal qual previsto pelo Two-Pack.
5	Criar um comité especial para o euro no Parlamento Europeu.
6	Melhorar o funcionamento do Eurogrupo.
7	Promover a emergência de um espaço político europeu genuíno.
A MÉDIO E A LONGO PRAZO (COM UMA REFORMA DOS TRATADOS DA UE)	
1	Integrar por completo, de um ponto de vista jurídico, as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para as Políticas de Emprego, criando assim um instrumento único através do qual se expressem as prioridades plurianuais da UE, e transferir o seu método de aprovação para o processo legislativo ordinário.
2	Se se afigurar necessário um eventual poder da Comissão Europeia para rever os orçamentos nacionais em linha com os compromissos orçamentais assumidos a nível europeu, proceder à sua legitimação democrática através da aprovação de atos legislativos por codecisão. Neste sentido, criar um procedimento legislativo especial que garanta a celeridade do processo de aprovação (i.e. leitura única).
3	Colocar o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) sob o quadro jurídico da UE, de forma a que o Parlamento Europeu possa proceder a um escrutínio adequado.
4	Reforçar os poderes de um eventual comité do Parlamento Europeu para o euro.
5	Reforçar a posição do Vice-Presidente da Comissão Europeia para os Assuntos Económicos e Monetários e o Euro, com vista a conferir maior direção e responsabilidade política a uma futura estrutura de governação económica europeia, que se assemelhe a um Tesouro da UEM na Comissão Europeia.
6	Reforçar o Eurogrupo, tornando-o responsável por decisões relativas à área do euro e aos Estados-Membros que a integram.
7	Reforçar a responsabilidade política do Banco Central Europeu (BCE), enquanto supervisor do setor bancário europeu, perante o Parlamento Europeu, permitindo a este último levar a cabo um controlo orçamental regular a esta atividade.
8	Conferir um estatuto especial às agências de regulação financeira, com vista a consolidar o seu carácter supra-nacional e responsabilidade democrática.
9	Estender as competências do Tribunal de Justiça da União Europeia.
10	No caso de se vir a querer emitir dívida europeia com maturidades de curto prazo, desenvolver um modelo de responsabilização política a nível europeu (Parlamento Europeu) e nacional (parlamentos nacionais), no qual um Tesouro da UEM se encarregue de gerir a dívida.
11	Definir uma base legal precisa que permita a criação de um Fundo Europeu de Redenção. Uma vez estabelecido este Fundo, a Comissão Europeia estaria encarregue de o gerir, sob escrutínio do Parlamento Europeu.

B. Propostas discutidas a nível europeu

Embora a governação económica europeia se tenha vindo a reformar desde o início da crise do euro, por via do aprofundamento da UEM, é na área do euro, de cuja evolução depende em particular o futuro de Portugal, que se tem verificado um maior esforço de integração económica e financeira. Este esforço de integração económica e financeira europeia deve ser hoje acompanhado por um maior grau de integração política. Entre as várias propostas discutidas a nível europeu, incluindo as da Comissão Europeia e do Conselho Europeu, importa destacar três que envolvem reformas ao nível do funcionamento do Eurogrupo, bem como quanto ao envolvimento do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais na governação económica europeia.

1. Melhorar o funcionamento do Eurogrupo

O Eurogrupo – o Conselho de Ministros de Economia e das Finanças dos Estados-Membros da área do euro – reúne-se informalmente desde 1997 e tem por objetivo discutir e exercer um controlo político sobre a governação económica do euro. Embora o Tratado de Lisboa lhe tenha conferido uma base legal em 2009, o Eurogrupo preserva um formato informal, reunindo-se regularmente antes do Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros (ECOFIN) – a configuração económica e financeira do Conselho da UE – para debater e acordar posições relativas à área do euro.

Aumentar a visibilidade e a responsabilidade do Eurogrupo ajudaria a consolidar quer o carácter democrático, quer a eficiência da governação económica europeia.¹³ Neste sentido, afirma o *think tank* francês Notre Europe, seria útil conferir ao Eurogrupo um presidente permanente a tempo inteiro. O Eurogrupo passaria a estar melhor capacitado para dar seguimento às suas decisões e assim assumir maior responsabilidade pelas suas ações.¹⁴ Por outro lado, com uma reforma dos tratados da UE a prazo, poder-se-ia alcançar um maior controlo político do Eurogrupo por parte do Parlamento Europeu, para além da união dos cargos de Presidente do Eurogrupo, Comissário e Vice-Presidente da Comissão Europeia para os Assuntos Económicos e Financeiros. A primeira medida ajudaria a consolidar a legitimidade e a responsabilização democrática das instituições europeias, enquanto que a segunda contribuiria para o reforço do exercício do princípio de igualdade entre os Estados-Membros da área do euro em matéria de governação económica europeia.¹⁵

2. Criar uma Subcomissão para o euro no Parlamento Europeu

O aprofundamento da UEM pressupõe a criação de uma nova estrutura europeia de coordenação e supervisão económica e orçamental, dentro da qual se distinguem hoje

regras aplicadas à maioria, senão à totalidade, dos Estados-Membros da UE e regras específicas à área do euro. É por existir esta diferenciação, decorrente de uma maior integração económica e orçamental na área do euro, que se justifica a criação de um órgão parlamentar europeu específico que assegure o acompanhamento político do processo de aprofundamento da área do euro, assim como da sua governação.

A criação de uma Subcomissão para o euro no Parlamento Europeu poderia assegurar este acompanhamento político e requereria apenas a alteração do regulamento interno desta instituição; a dificuldade consiste em definir as suas competências e composição. A actual configuração do Parlamento Europeu, assinalam os *think tanks* francêss Notre Europe e o italiano Istituto Affari Internazionali (IAI), não é compatível com a nomeação de eurodeputados em função da sua nacionalidade – seja em geral, seja em sub-comissões do Parlamento Europeu. Os eurodeputados são eleitos para representar os cidadãos europeus e não os Estados-Membros da UE do Parlamento Europeu.¹⁶ Além do mais, acrescentam os referidos *think tanks*, os países da UEM são afetados de um modo geral pela evolução e as decisões da área do euro e, à exceção de quem optou por um menor grau de integração europeia, irão eventualmente adotar a moeda única. Estes argumentos vertem hoje a favor de quem apoia a criação de uma Subcomissão para o euro aberta a todos os Estados-Membros da UE e dentro do quadro jurídico da UE, ou seja em linha com os princípios e os valores comunitários da UE, tal qual defende a PCS.¹⁷

Uma alternativa à criação de uma Subcomissão para o euro seria estabelecer uma câmara parlamentar europeia à parte, agrupando deputados europeus e dos parlamentos nacionais dos Estados-Membros da UE num mesmo órgão com capacidade de decisão em matérias associadas à área do euro. No entanto, apesar de se estabelecer assim um órgão parlamentar próprio e exclusivo à área do euro, esta opção teria a desvantagem de complicar e fragmentar ainda mais a UE.¹⁸

3. Envolver mais os Parlamentos Nacionais

Os parlamentos nacionais têm um papel importante a desempenhar no que se refere ao controlo, responsabilização e legitimidade democrática dos executivos e das decisões que estes adotam em matéria de governação económica europeia, a nível nacional e europeu.¹⁹ A nível nacional, este papel passa quer pela discussão dos instrumentos que integram o Semestre Europeu – como os Programas de Estabilidade ou Convergência, os Programas de Reformas Nacionais ou os Projetos de Planos Orçamentais (PPOs) – quer pela fiscalização política da atuação dos governos a nível europeu.

A fiscalização política da atuação dos governos varia em função dos Estados-Membros da UE.²⁰ Em Portugal, o controlo da Assembleia da República (AR) à atuação do governo no Conselho Europeu efetua-se com regularidade ao nível do plenário (*ex-ante*) e ao nível da Comissão de Assuntos Europeus (CAE) (*ex-ante* e *ex-post*).²¹ Este sistema de fiscalização confere aos deputados portugueses a possibilidade de seguirem e avaliarem a atividade do executivo nacional no Conselho Europeu, embora a qualidade do controlo em si mesmo dependa de um conjunto de fatores, tais como a informação ou os incentivos políticos de que disponham os deputados para fiscalizar o governo. É em parte por isso que cabe contemplar a prazo o reforço da ligação entre eleitores e eleitos, tal qual proposto pela PCS em 2012 no Relatório para o Crescimento Sustentável, ao sugerir a revisão do sistema de listas eleitorais em Portugal. Ao rever-se este sistema, no sentido de aumentar a responsabilização individual dos deputados perante os eleitores, conferir-se-ia aos deputados portugueses um maior grau de independência política e deste modo uma maior margem de manobra para fiscalizarem um governo eventualmente formado ou composto pelo seu próprio partido.²²

Independentemente da utilidade de rever o sistema de listas eleitorais em Portugal, importa reconhecer que a participação da AR em matéria de assuntos europeus tem vindo a evoluir positivamente ao longo dos últimos anos, nomeadamente com a criação de uma antena da AR junto da UE através do Regulamento n.º 248/2008. De acordo com o atual representante da AR junto da UE, Bruno Alexandre Dias Pinheiro, o envolvimento da AR em assuntos europeus *“tem sido um processo de aprendizagem interno e entre pares, i.e. ao nível da própria AR e entre os parlamentos nacionais da UE”*.²³

No âmbito da governação económica europeia em específico, *“qualquer avaliação do envolvimento da AR,”* afirma o atual representante da AR, *“deve ter em conta o facto de Portugal ter estado sujeito a um Programa de Assistência Económica e Financeira ao longo dos últimos três anos,”* em cujo contexto o Governo não era obrigado a apresentar Programas de Estabilidade ou Programas de Reformas Nacionais.²⁴ Os Projetos de Plano Orçamental (PPO), entretanto instituídos, só serão apresentados pela primeira vez em Outubro de 2014. É portanto possível que com a conclusão do PAEF e o fortalecimento do quadro de governação económica europeia empreendido em resposta à crise, o papel de fiscalização política da AR em relação aos principais instrumentos de governação económica europeia possa aumentar nos próximos anos.

Segundo Dias Pinheiro, *“um dos principais desafios da próxima legislatura do Parlamento Europeu [para a AR em matéria de governação económica europeia] será ver como é que as comissões da AR e a AR em geral interagem com o Governo e como é que os parlamentos nacionais da UE, e em particular da área do euro, se relacionam entre si.”*²⁵ A seu ver será provavelmente necessário efetuar uma avaliação do que foi feito até agora e do que se poderá fazer no quadro do Semestre Europeu para melhorar o envolvimento da AR em matéria de governação económica europeia, incluindo com os outros parlamentos nacionais da UE, para obter uma perspetiva comparada.

Havendo certamente várias formas de aperfeiçoar o envolvimento da AR no Semestre Europeu, o atual representante da AR junto da UE destaca duas, designadamente: (i) o direito e capacidade da AR para dirigir perguntas às instituições europeias, em particular à Comissão Europeia, e (ii) o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento parlamentar paralelo e aprofundado dos assuntos discutidos no âmbito do Semestre Europeu, i.e., um autêntico Semestre Nacional que reflita a apropriação do Semestre Europeu em Portugal.²⁶

No que se refere ao direito e capacidade da AR para dirigir perguntas à Comissão Europeia em relação a temas específicos, como as recomendações específicas por país, a ideia seria conferir à AR a possibilidade de se informar melhor junto desta instituição europeia, permitindo-lhe cruzar informação obtida de outras fontes, designadamente do Governo. Isto ajudaria a reforçar a qualidade da fiscalização política da AR em assuntos europeus. Neste sentido, seria útil conferir aos parlamentos nacionais a possibilidade de efetuarem audições a Comissários Europeus, ainda que se permitisse aos Comissários delegar, em circunstâncias definidas, a sua intervenção a altos funcionários da Comissão Europeia. Sendo, contudo, tal delegação de competências potencialmente sensível de um ponto de vista político, em particular para países que estiveram recentemente ou todavia se encontram em processo de ajustamento económico, importaria assegurar que os altos funcionários destacados a intervir em audiências em nome dos seus Comissários teriam mandato e competências claramente definidas, garantindo que dispõem de plenos poderes para responder integralmente às perguntas da AR.

Quanto ao desenvolvimento de um Semestre Nacional, o objetivo seria reforçar não só a qualidade da fiscalização política da AR, como também a legitimidade democrática do Governo e do processo de decisão comunitário.

No caso das recomendações específicas por país, por exemplo, **poder-se-ia contemplar o acompanhamento da AR em cada etapa do processo de elaboração**, em particular ao nível das distintas configurações do Conselho da UE, em cujo contexto as recomendações específicas por país são discutidas. Chegado o momento de aprovar as recomendações, o Governo ver-se-ia, em consequência, política e democraticamente reforçado perante os seus parceiros e instituições europeias.

Este acompanhamento aprofundado da AR seria especialmente proveitoso para o país tendo em vista a adoção de futuros instrumentos de governação económica europeia, como o Instrumento de Convergência e Competitividade, contemplado pela Comissão Europeia, ou as Parcerias Para o Crescimento, o Emprego e a Competitividade, na aceção do Conselho Europeu, cuja implementação em Portugal implicaria *à priori* o desenho e execução de um programa de reformas estruturais em linha com as recomendações dirigidas a Portugal no quadro do Semestre Europeu.

O propósito seria **envolver a AR no debate e aprovação de tais programas de reformas estruturais**, garantindo assim a sua apropriação a nível nacional, bem como a sua legitimidade democrática.

*“Uma das formas de aproximar a AR das instituições europeias e consolidar o envolvimento da AR em temas de governação económica europeia”, afirma Dias Pinheiro, “consiste em realizar encontros entre os deputados da AR, os eurodeputados e os funcionários das instituições europeias.”*²⁷ Segundo o atual representante da AR junto da UE, foi recentemente instalado um sistema de video-conferências — Portugal fez parte de um projeto piloto a este respeito, em conjunto com a Lituânia e a Holanda — que permite a realização de reuniões à distância entre a AR e as instituições europeias.²⁸ O sistema ainda não foi muito usado, devendo ser empregue sobretudo a partir da próxima legislatura europeia. A par das reuniões à distância, os deputados, eurodeputados e funcionários europeus também se encontram com alguma frequência, por ocasião de visitas ou reuniões organizadas em Bruxelas ou Lisboa. Durante a última legislatura europeia, alguns eurodeputados portugueses deslocaram-se várias vezes a Lisboa para discutir com os membros da AR sobre áreas de sua competência. Estas reuniões são particularmente úteis, pois, para além da informação técnica e política que permitem transmitir, favorecem o estabelecimento de contactos inter-institucionais. No caso de se tratarem de eurodeputados ou representantes estrangeiros, é possível que a organização de reuniões seja mais difícil. Mas, segundo o representante da AR junto da UE, a utilização de um sistema de video-conferência e a organização de reuniões por esta via deve facilitar o contacto interinstitucional.²⁹

Por outro lado, a nível europeu, a ação dos parlamentos nacionais deve repousar numa maior coordenação entre si e o Parlamento Europeu, por forma a assegurar um maior controlo e responsabilização democrática das instituições europeias em matéria de governação económica europeia. Foi neste sentido que se criou, no ano passado, a **Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira** com base no artigo 13 do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG).

A Conferência Interparlamentar reúne-se atualmente duas vezes por ano (em Janeiro e em Outubro) e constitui uma plataforma para o debate e a coordenação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu em matéria de governação económica e financeira, especialmente em temas sob a alçada do TECG, como os procedimentos orçamentais.³⁰ A Conferência Interparlamentar permite aos parlamentos nacionais acompanhar melhor matérias discutidas sob o quadro do Semestre Europeu, em particular os resultados do Semestre Europeu precedente e as prioridades do Semestre Europeu em curso, em Janeiro, e as recomendações específicas por país e os PPOs, em Outubro.

O último encontro desta Conferência ocorreu no passado mês de Janeiro de 2014 em Bruxelas. Apesar do conteúdo relevante do debate organizado, **o encontro não deixou de suscitar críticas por parte de alguns dos seus participantes, que apontaram a falta de um regulamento interno como um obstáculo ao funcionamento eficiente desta estrutura de cooperação interparlamentar.**³¹ Este entrave à cooperação interparlamentar no campo da governação económica europeia é problemático, podendo inclusive dever-se à percepção da própria cooperação interparlamentar como um jogo de soma nula, ou seja, um jogo onde nenhuma parte pode ganhar sem a outra perder.³² Para superar este obstáculo, o *think tank* Notre Europe, por exemplo, propõe **uma repartição funcional e não-exclusiva das tarefas entre o Parlamento Europeu e a Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira** (ver quadro n.º 3). Esta separação de tarefas deveria em princípio ajudar a reforçar os mecanismos de controlo e responsabilização política e democrática, contribuindo por sua vez para consolidar o carácter democrático da governação económica europeia e da área do euro em particular.

Ao superar-se este obstáculo, a Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira poderia vir a erguer-se como uma plataforma importante de partilha de informação e de boas práticas entre os parlamentos nacionais em matéria de governação económica europeia.

A Conferência Interparlamentar só será, contudo, verdadeiramente útil para os parlamentos nacionais, se as respetivas instituições se envolverem e prepararem devidamente os encontros.

QUADRO N.º3 DIVISÃO FUNCIONAL E NÃO-EXCLUSIVA DE TAREFAS ENTRE A SUBCOMISSÃO PARA O EURO E A CONFERÊNCIA INTERPARLAMENTAR SOBRE A GOVERNAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA (Fonte: Notre Europe)		
	SUBCOMISSÃO PARA O EURO	CONFERÊNCIA INTERPARLAMENTAR SOBRE A GOVERNAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA
Acompanhamento de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Acompanhamento geral e permanente das orientações e decisões da UEM. ▶ Adopção de resoluções relativas às decisões das autoridades executivas europeias sobre a UEM. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adopção de resolução sobre as estratégias económicas e orçamentais nacionais.
Responsabilização Política	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organização de audições regulares às autoridades europeias da área do euro. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organização de audições a autoridades nacionais ou inter-governamentais.
Escrutínio a Programas de Assistência Financeira	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monitorização da utilização de fundos de resgate decorrentes do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF). 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monitorização da utilização de fundos de resgate associados ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).
Debate sobre a Mutualização da Dívida Soberana	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribuir para o debate sobre a mutualização da dívida soberana. 	

Caso contrário, a Conferência Interparlamentar sobre Governação Económica e Financeira servirá sobretudo ao Parlamento Europeu, que se encontra atualmente em posição de vantagem no que se refere ao debate de temas de governação económica europeia, por deter um maior apoio técnico a este respeito. Não tendo o Parlamento Europeu, porém, competências para falar em nome dos parlamentos nacionais a nível europeu, nomeadamente no que diz respeito a orçamentos e políticas económicas nacionais, **cabe a estes apropriarem-se do Semestre Europeu a nível nacional por forma a melhorarem o seu envolvimento no processo comunitário de tomada de decisões, conferindo-lhes assim maior legitimidade democrática.**

13. Ver BERTONCINI, Yves, "Zone Euro et démocratie(s): Un débat en trompe l'oeil," *Notre Europe Policy Brief*. Paris : Notre Europe. 18 de julho de 2013, pp. 22-23.

14. Ver RETTMAN, Andrew, "Merkel and Hollande call for future full-time euro President." *EUobserver*. 31 de maio de 2013; e REUTERS, *France, Italy call for full-time Eurogroup chief*, 20 de novembro de 2013.

15. Cabe aqui recordar uma anterior recomendação da PCS a este respeito: "Contribuir para a consolidação da governação económica, no respeito pelo método comunitário de decisão centrado na Comissão Europeia. Para este efeito, o Eurogrupo, assim como o ECOFIN deverão ser presididos por um vice-presidente da Comissão Europeia." Ver PCS, *Relatório Para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika*, 2012, p. 216.

16. Ver BERTONCINI, Yves, *op. cit.*, pp. 24-25; e MAURER, Andreas "From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament," *Istituto Affari Internazionali Working Papers*. Série 13, nº11, abril de 2013, p.9.

17. No *Relatório Para o Crescimento Sustentável*, a PCS recomenda: "Contribuir ativamente para a construção definitiva (aperfeiçoamento) de

uma União Política, insistindo no interesse de Portugal e no interesse geral da União, na preservação dos princípios e valores que presidiram à constituição das Comunidades Europeia, [...]" Ver PCS, *op. cit.*, p. 215.

18. Ver EURACTIV, *Schäuble advocates separate eurozone parliament*. 28 de janeiro de 2014.

19. Cabe lembrar a este respeito uma proposta anterior da PCS que se mantém válida: "Visar uma maior implicação e participação dos parlamentos nacionais no processo de decisão comunitário." Ver PCS, *op. cit.*, p. 215.

20. Sobre a fiscalização política dos assuntos europeus em Portugal, ver página web da Assembleia da República, em particular: http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/AcompanhamentoApreciacaoPronunciaARProcessoConstrucaoUE_simples.pdf ou <http://www.parlamento.pt/europa/Paginas/PerguntasFrequentes.aspx#3>.

21. Sobre a fiscalização política dos assuntos europeus noutros países da UE, ver por exemplo BERTONCINI, Yves, *op. cit.*, pp. 18-19.

22. "Aumentar a responsabilização individual dos deputados perante os seus eleitores através de uma componente de círculos uninominais, no âmbito do nosso sistema proporcional e da possibilidade de o voto traduzir, para além da escolha de um partido, a escolha dos deputados concretos a eleger, independentemente da posição ocupada na lista apresentada pelo partido." PCS, *op. cit.*, p. 46.

23. PINHEIRO, Bruno Alexandre Dias, *Entrevista realizada a 19 de maio de 2014 no âmbito do projeto de investigação da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) sobre Portugal e a União Europeia (UE)*.

24. *Idem*.

25. *Ibidem*.

26. *Ibidem*.

27. *Ibidem*.

28. *Ibidem*.

29. *Ibidem*.

30. Ver CONSELHO EUROPEU, Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária. 22 de janeiro de 2013.

31. Ver ASSEMBLEIA NACIONAL DA REPÚBLICA FRANCESA, *Communication de la Présidente Danielle Auroi, M. Pierre Lequiller et M. Christophe Caresche sur la réunion de la Conférence sur la gouvernance économique et financière de l'UEM à Bruxelles du 20 au 22 janvier 2013*.

32. Ver KREILINGER, Valentin, "La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière," *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Outubro de 2013, p.18.

III. RECOMENDAÇÕES

A crise da área do euro abalou seriamente a confiança dos cidadãos da UE em relação à UE, em geral e às instituições europeias, em particular. O impacto foi maior em alguns Estados-Membros do que noutros, destacando-se a este respeito cinco países da periferia da área do euro, nomeadamente o Chipre, a Espanha, a Grécia, a Irlanda e Portugal, onde os níveis de confiança dos cidadãos da UE em relação à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu mais sofreram com a crise. Esta quebra de confiança – conclui um estudo da EUI – está associada ao aumento do desemprego, o que explica em parte a mudança de atitude dos portugueses para com a UE durante a crise. Portugal é hoje dos países europeus com uma pior imagem da UE, estando a este nível relativamente cerca de um dos Estados-Membros mais euro-céticos da UE, o Reino Unido.

Se o aprofundamento económico e financeiro da UEM representou até agora a resposta da UE à crise e, igualmente, o

veículo europeu para promover o crescimento e o emprego em Portugal, este processo de aprofundamento dificilmente pode avançar com legitimidade sem um complemento político que crie e consolide os necessários mecanismos de responsabilização e legitimidade democrática, à medida que o projeto de construção europeia se for desenvolvendo.

É neste sentido que se aproveita este espaço para propor uma série de recomendações com vista a aprofundar a dimensão política da UEM. As recomendações enunciadas concentram-se em especial na área do euro, de cuja evolução depende o futuro de Portugal.

A lista não pretende ser exaustiva. Haverá outras recomendações a considerar — contempladas, por exemplo, pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu nos seus respetivos textos sobre o processo de aprofundamento da UEM, entre outras entidades que têm participado até agora no debate sobre o futuro da UEM.

A curto prazo:

- ▶ **Melhorar o funcionamento do Eurogrupo**, estabelecendo um **presidente permanente a tempo inteiro** que assegure o seguimento das atividades do Eurogrupo e assuma, ainda que de modo informal, a responsabilidade pelas decisões adotadas por este órgão.
- ▶ **Envolver mais os parlamentos nacionais no processo de decisão comunitário**. No que se refere ao envolvimento da Assembleia da República (AR) em matéria de governação económica europeia:
 - ▶ **Aferir o que é que foi feito até agora, assim como o que se poderá fazer no futuro, para melhorar o envolvimento da AR em matéria de governação económica europeia**, incluindo um estudo comparado sobre a participação dos parlamentos nacionais no Semestre Europeu.
 - ▶ **Criar uma Subcomissão para o euro no Parlamento Europeu**, por forma a consolidar a responsabilização democrática dos atores e das decisões adotadas a nível europeu em relação à área do euro.
 - ▶ **Apoiar a aprovação de um regulamento interno para a Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira**, com vista a reforçar a eficiência deste órgão de cooperação interparlamentar.

A médio e a longo prazo:

- ▶ **Agrupar os cargos de Presidente do Eurogrupo e de Comissário e Vice-Presidente da Comissão Europeia Para Assuntos Económicos e Monetários**, de modo a reforçar o exercício do princípio de igualdade entre os Estados-Membros da União.
- ▶ **Consolidar a responsabilidade política do Eurogrupo perante os cidadãos europeus, por via do Parlamento Europeu.**
- ▶ **Promover uma divisão funcional e não-exclusiva das tarefas entre uma futura Subcomissão para o euro e a Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira**, contribuindo assim para o funcionamento eficiente de ambos os órgãos, especialmente das suas funções de controlo e responsabilização democrática das instituições europeias e nacionais no quadro da UEM.
- ▶ **Promover a participação dos parlamentos nacionais na Conferência Interparlamentar sobre a Governação Económica e Financeira**, por forma a aumentar o grau de apropriação do Semestre Europeu a nível nacional e assegurar a coordenação necessária em áreas de sua competência, designadamente os orçamentais nacionais e as políticas económicas nacionais.
- ▶ **Envolver mais os parlamentos nacionais no processo de decisão comunitário. No que se refere ao envolvimento da Assembleia da República (AR) em matéria de governação económica europeia:**
 - ▶ **Promover a realização de audições a Comissários Europeus por parte da AR**, incluindo a altos funcionários da Comissão Europeia plenamente capacitados para responder às perguntas da AR em matéria de governação económica europeia.
 - ▶ **Promover o desenvolvimento de um Semestre Nacional**, i.e., o acompanhamento sincronizado do Semestre Europeu por parte da AR e comissões correspondentes, por exemplo, em relação ao processo de elaboração das recomendações específicas por país.
 - ▶ **Promover o envolvimento da AR na elaboração de futuros “arranjos contratuais”** com vista a facilitar a elaboração e o apoio político a programas de reformas estruturais daí resultantes.
 - ▶ **Aumentar a responsabilização individual dos deputados perante os eleitores em Portugal**, através de uma revisão do sistema de listas eleitorais, nomeadamente no sentido de se adotar listas abertas ou semi-abertas. Esta medida deverá conferir um maior grau de independência aos deputados portugueses, contribuindo assim para o reforço da fiscalização política da atuação do governo em matéria de governação económica europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias:

ASSEMBLEIA NACIONAL DA REPÚBLICA FRANCESA, *Communication de la Présidente Danielle Auroi, M. Pierre Lequiller e M. Christophe Caresche sur la réunion de la Conférence sur la gouvernance économique et financière de l'UEM à Bruxelles du 20 au 22 janvier 2013.*, 29 de janeiro de 2014. Disponível em: www.assemblee-nationale.fr/14/europe/communications/Comm_gouvernance_UEM.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Eurobarómetro Standard (80)*. Opinião Pública na União Europeia: Relatório Nacional Portugal. Outono de 2013. Disponível em: ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/destaques/eb80_relatorio_nacional_portugal_pt.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Standard Eurobarometer (80)*. Public Opinion in the European Union: First Results. Outono de 2013. Disponível em: ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_en.htm.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate*. 30 de novembro de 2012. Disponível em: ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

CONSELHO EUROPEU, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. 5 de dezembro de 2012. Disponível em: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

CONSELHO EUROPEU, *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*. 22 de janeiro de 2013. Disponível em: www.european-council.europa.eu/media/639122/16_-_tscg_pt_12.pdf

PINHEIRO, Bruno Alexandre Dias, *Entrevista realizada a 19 de maio de 2014 no âmbito do projecto de investigação da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) sobre Portugal e a União Europeia (UE)*.

Fontes Secundárias:

BARAS, Piotr, "The eu's silent revolution", *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*. 4 de setembro de 2013. Disponível em: ecfr.eu/page/-/ecfr87_eu_silent_revolution_aw.pdf.

BERTONCINI, Yves, "Zone Euro et Démocratie(s): Un débat en Trompe L'Œil", *Notre Europe Policy Brief*. Paris : Notre Europe. 18 de julho de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/zone-euro-et-democratie-s-bertoncini-ne-ijd-jullet13.pdf.

DELORS, Jacques; VITORINO, António et al., "La Zone Euro, creuset de l'Union Politique", *Notre Europe Tribune*. Paris : Notre Europe. 29 de novembro de 2012. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/zoneeurounionpolitique-ne-ijd-nov12.pdf.

DULLIEN, Sebastian e TORREBLANCA, José Ignacio, "What is Political Union?", *European Council on Foreign Relations ECFR Policy Brief*. 12 de dezembro de 2012. Disponível em: ecfr.eu/page/-/ECFR70_POLITICAL_UNION_BRIEF_AW.pdf.

EURACTIV, *Schäuble advocates separate eurozone parliament*. 28 de janeiro de 2014. Disponível em: www.euractiv.com/future-eu/schaeuble-advocates-separate-eur-news-533065.

HALLERBERG, Mark; MARZINOTTO, Benedicta e WOLFF B., Guntram, *“An Assessment of the European Semester”*. European Parliament Economic and Monetary Affairs Commission Study. Bruxelas : União Europeia. Setembro de 2012. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/475121/IPOL-ECON_ET\(2012\)475121_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/475121/IPOL-ECON_ET(2012)475121_EN.pdf).

KREILINGER, Valentin, *“La nouvelle conférence interparlementaire pour la gouvernance économique et financière”*, *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Outubro de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/conferenceinterparlementaireecofinkreilingerne-ijdoct2013.pdf.

MAGALHÃES, Pedro, *“Nem Portugal, nem a Europa”*, in *20 Anos de Opinião Pública em Portugal e na Europa*. Portugal : Fundação Francisco Manuel dos Santos. Julho de 2013. pp.47-52. Disponível em: www.pop.pt/download/20-anos-opinio-publica.pdf.

MAGALHÃES, Pedro, *“Cidadania, União Europeia e Globalização”*, apresentação preparada por ocasião do Congresso Para o Crescimento Sustentável realizado a 9 de novembro de 2013 em Lisboa. Disponível em: <http://www.crescimentosustentavel.org/documents/PedroMagalhaesPainel4.pdf>.

MAURER, Andreas, *“From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament”*, *Istituto Affari Internazionali Working Papers*. Série 13, nº11, abril de 2013. Disponível em: www.iai.it/pdf/dociai/iaiw1311.pdf.

NEW PACT FOR EUROPE, *Strategic Options for Europe’s Future*, relatório da King Baudouin Foundation, da Bertelsmann Stiftung e European Policy Centre. Dezembro de 2013. Disponível em: www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf.

PLATAFORMA PARA O CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL, *Relatório Para o Crescimento Sustentável: Uma Visão Pós-Troika*. 2012. Disponível em: www.crescimentosustentavel.org/actividades/publicacoes/relatorio.

RETTMAN, Andrew, *“Merkel and Hollande call for future full-time euro President”*, *EUObserver*. 31 de maio de 2013. Disponível em: euobserver.com/institutional/120328.

REUTERS, *France, Italy call for full-time Eurogroup chief. 20 de novembro de 2013. Disponível em: www.reuters.com/article/2013/11/20/us-italy-france-eurozone-idUSBRE9AJ0XG20131120*.

ROTH, Felix; NOWAK-LEHMANN D.; Felicitas e OTTER, Thomas, *“Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012”*, *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Itália : European University Institute. Maio de 2013. Disponível em: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26975/RSCAS_2013_31.pdf?sequence=1.

STRATULAT, Corina; EMMANOUILIDIS, Janis A.; FISCHER, Thomas e PIEDRAFITA, Sonia, *“Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?”*. Paper preparado pelo European Policy Centre, Bertelsmann Stiftung e Centre for European Policy Studies e apresentado por ocasião do Brussels Think Tank Dialogue de 2014, organizado em Bruxelas dia 28 de janeiro de 2014. Disponível em: www.madariaga.org/images/btttd2014_working_paper_session1_final.pdf.

A União Europeia
no pós-eleições.
E agora?

I. QUAL O IMPACTO DO RESULTADO ELEITORAL NA SELEÇÃO DO PRÓXIMO PRESIDENTE DA COMISSÃO EUROPEIA?

Os eleitores elegem diretamente deputados do Parlamento Europeu, não o Presidente da Comissão Europeia, pelo que **o impacto do resultado das eleições europeias no processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia será indireto.**¹ A ligação entre estes dois elementos decorre do Tratado de Lisboa (2009), segundo o qual o Conselho Europeu pode propor ao Parlamento Europeu um candidato a Presidente da Comissão Europeia *“tendo em conta as eleições ao Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas.”*² Os deputados do Parlamento Europeu – também conhecidos como eurodeputados – terão assim uma palavra a dizer sobre a escolha do próximo Presidente da Comissão Europeia, desfrutando contudo de uma influência limitada no processo de seleção.

A influência dos eurodeputados dever-se-á em parte a uma realidade política para cuja criação contribuíram, nomeadamente a apresentação de candidatos e programas políticos para a presidência da Comissão Europeia por parte dos partidos políticos europeus.

A linguagem do Tratado de Lisboa a este respeito é ambígua: associa o resultado das eleições europeias ao processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia, mas não se refere em detalhe à sua natureza, nem à apresentação, ou inclusive eleição, de candidatos previamente apresentados durante a campanha eleitoral para o Parlamento Europeu. A campanha eleitoral europeia empreendida este ano constitui uma realidade nova, resultante das recomendações das instituições europeias aos partidos políticos europeus, designadamente da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu.³

O propósito destas recomendações, emitidas na preparação das eleições europeias, é consolidar o espaço político europeu, aumentando a visibilidade das eleições e a participação eleitoral, bem como a ligação entre cidadãos e decisores europeus.⁴

Tendo sido divulgados os resultados preliminares das eleições para o Parlamento Europeu a 25 de maio de 2014, coloca-se agora a questão de saber em que medida, e com que impacto para a credibilidade democrática do sistema político europeu, serão estes resultados tidos em conta na seleção do Presidente da Comissão Europeia.

Convém recordar que a seleção do Presidente da Comissão Europeia depende de vários fatores. A saber:

- (i) uma negociação entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu,
- (ii) uma negociação dentro de cada uma destas instituições e, eventualmente,

- (iii) uma negociação entre os chefes de Governo e de Estado da União Europeia (UE) com vista à distribuição de um conjunto de cargos de chefia europeia, nomeadamente os presidentes da Comissão Europeia, do Conselho Europeu, do Eurogrupo, do Parlamento Europeu e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança.

O principal impacto dos resultados eleitorais no processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia será provavelmente definir a ordem dos candidatos a considerar em cada uma destas negociações. Se nenhum dos candidatos apresentados pelos partidos políticos europeus assegurar apoios suficientes – i.e., uma maioria qualificada do Conselho Europeu, e uma maioria de deputados do Parlamento Europeu – caberá ao Conselho Europeu apresentar alternativas.⁵ Em todo o caso, a seleção do próximo Presidente da Comissão Europeia dependerá do apoio destas duas instituições europeias.⁶

Divulgados os resultados provisórios das eleições, é expectável que se conceda primeiro ao candidato com mais votos – ou seja a Jean-Claude Juncker do Partido Popular Europeu (PPE) – a possibilidade de levar a cabo negociações com vista a obter os apoios necessários à sua eleição.⁷ Caso contrário, é possível que se verifique um desacordo interinstitucional e consequente bloqueio do processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia.⁸

Nestas negociações complexas e possivelmente compridas, é provável que venham a pesar vários elementos, incluindo a distribuição de cargos europeus de chefia e o conteúdo do programa da próxima Comissão Europeia, em cujo quadro a promoção do crescimento e do emprego hão de figurar certamente em posição de destaque.

A credibilidade democrática do processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia dependerá da consideração do resultado das eleições europeias por parte dos atores envolvidos neste processo. O Tratado de Lisboa não obriga nenhuma das instituições europeias a apoiar o candidato com o maior número de votos, ou sequer qualquer um dos candidatos apresentados pelos partidos políticos europeus. No entanto, se a seleção do Presidente da Comissão Europeia não for devidamente explicada e justificada ao público – sobretudo se o candidato escolhido diferir dos candidatos apresentados durante a campanha eleitoral – os cidadãos europeus poderão perder ainda mais interesse e confiança na UE, provocando assim o efeito inverso do desejado com a organização de uma campanha eleitoral europeia.

Em contrapartida, se um dos candidatos à presidência da Comissão Europeia for nomeado e eleito, ter-se-á contribuído, ainda que de modo indireto, para reforçar o laço entre os cidadãos e os decisores europeus, consolidando-se assim a legitimidade democrática da UE.

Em suma, o impacto do resultado eleitoral sobre a seleção do próximo Presidente da Comissão Europeia será indireto, limitado e incerto. Será indireto, porque os eleitores elegem diretamente deputados ao Parlamento Europeu, que por sua vez influem sobre o processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia. Será limitado, porque a seleção do Presidente da Comissão Europeia depende de maiorias favoráveis, i.e., de uma maioria de deputados eleitos ao Parlamento Europeu e de uma maioria qualificada de Estados-Membros ao nível do Conselho Europeu. E será incerto, porque face aos resultados eleitorais provisórios divulgados, não é certo que o próximo Presidente da Comissão Europeia venha a ser um dos candidatos apresentados pelos partidos políticos europeus.

Não existindo à partida uma maioria clara a favor de qualquer um dos candidatos apresentados pelos partidos políticos europeus, a seleção do Presidente da Comissão Europeia dependerá das negociações que se efetuarem nesse sentido durante as próximas semanas ou meses entre grupos parlamentares, dentro do Parlamento Europeu, e entre Estados-Membros ao nível do Conselho Europeu.

1. Ver anexo nº1 sobre o processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia.

2. Segundo o artigo 17/7 do Tratado da União Europeia: “Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo.” Ver UNIÃO EUROPEIA, “Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. Série C, nº326, 26 de outubro de 2012.

3. Ver PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu de 22 de novembro de 2012 sobre as eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 22 de novembro de 2012; PARLAMENTO EUROPEU, *Relatório sobre a melhoria da organização das eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 12 de junho de 2013; e COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct*. 12 de março de 2013.

4. Ver anexo nº2 sobre a participação eleitoral nas eleições ao Parlamento Europeu.

5. Uma maioria qualificada de votos favoráveis no Conselho Europeu pressupõe que a maioria dos Estados-Membros da União Europeia (UE), i.e., 15 de 28, apoia o candidato apresentado e que este reúne 260 dos

352 votos possíveis, sendo ainda necessário, se algum Estado-Membro requerer uma verificação de representatividade demográfica, que o voto seja representativo de 62% da população da UE. Caso contrário, a decisão do Conselho Europeu não será adotada. Do lado do Parlamento Europeu, uma maioria de deputados eleitos equivale a 376 de 751 deputados. Informação disponível para consulta online em: <http://www.consilium.europa.eu/council/voting-system-at-the-council?lang=en> e <http://www.elections2014.eu/en/new-commission>.

6. Quanto a possíveis cenários pós-eleitorais, ver por exemplo: BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, “What political balance of power in the next European Parliament?,” *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. nº102, 24 de novembro de 2013; BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, *LSE EUROPOP Blog: The European Parliament elections will see populist parties make gains, but they will remain a battle for control between mainstream parties*. 3 de dezembro de 2013; FEUSTEL, Christian, “400 is the magic number: scenarios for electing the next European Commission president,” *Europe Decides Viewpoint*. 6 de fevereiro de 2014; e TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, “The Eurosceptic surge and how to respond to it,” *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*. 9 de abril de 2014.

7. Ver resultados provisórios das eleições ao Parlamento Europeu no anexo nº2, bem como o atual equilíbrio político do Conselho Europeu nos anexos nº3 e 4. Ver também FONTANELLA-KHAN, James, “Socialists back Jean-Claude Juncker for top EU job,” in *Financial Times*. 27 de maio de 2014; NIELSEN, Nikolaj, “Right-wing MEPs to form new constellations in EU parliament,” in *EUobserver*. 27 de maio de 2014; e *THE GUARDIAN*, “David Cameron tries to stop Jean-Claude Juncker getting EU top job.” 27 de maio de 2014.

8. A Conferência de Presidentes dos Grupos Parlamentares do Parlamento Europeu apoiou na passada terça-feira 27 de maio de 2014 o candidato do Partido Popular Europeu (PPE) à presidência da Comissão Europeia no sentido de lhe permitir ser o primeiro candidato a tentar reunir apoios. Os Estados-Membros da UE recusaram-se, contudo, a aceitar automaticamente esta possibilidade. Os chefes de Estado e de Governo seguiram os tratados europeus à letra, conferindo terça-feira à noite um mandato ao Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, com vista a consultar primeiro o Parlamento Europeu e os Estados-Membros da UE e só depois apresentar conclusões ao Conselho Europeu na próxima reunião a 26-27 de junho de 2014. Segundo Toby Vogel, jornalista do *European Voice*, quatro Estados-Membros opuseram-se à nomeação de Juncker, nomeadamente a Holanda, a Suécia, a Hungria e o Reino Unido. Ver VOGEL, Toby, “National leaders give mixed responses to European Parliament elections,” in *European Voice*. 28 de maio de 2014 e POP, Valentina, “EU leaders decline to endorse Juncker,” in *EUobserver*. 28 de maio de 2014.

II. VERIFICAR-SE-Á O CRESCIMENTO DAS FORÇAS POPULISTAS NO PARLAMENTO EUROPEU? A SER O CASO, QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS PARA O EQUILÍBRIO POLÍTICO E DEMOCRÁTICO DENTRO DESTA INSTITUIÇÃO?

O aumento do apoio às forças populistas apresentava-se como uma certeza já antes das eleições europeias, e acabou por se confirmar com a divulgação dos resultados provisórios das eleições a 25 de maio de 2014.

Segundo o diretor do *think tank* francês Notre Europe, Yves Bertoncini, as forças populistas encontram-se atualmente dispersas por quatro grupos políticos distintos dentro do Parlamento Europeu, nomeadamente a Europa da Liberdade e da Democracia (EFD), que inclui partidos da “direita autonomista,” o grupo parlamentar dos não-inscritos, que integra representantes da extrema-direita, o Grupo Confederado da Esquerda Unitária Europeia e da Esquerda Nórdica Verde (GUE-NGL), que incorpora partidos da esquerda radical, e o grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus (ECR), que comporta partidos da direita eurocética ou antieuropeia.⁹

A configuração do Parlamento Europeu cessante – alerta, contudo, o *think tank* europeu European Council on Foreign Relations (ECFR) – **poderá alterar-se se se verificar a criação de um novo grupo parlamentar europeu, nomeadamente a Aliança Europeia pela Liberdade (EAF)**. Este grupo parlamentar incluiria à partida um conjunto de partidos populistas como a Frente Nacional (FN), França; o Partido Para a Liberdade (PVV), Holanda; o Partido da Liberdade (FPO), Áustria e o Interesse Flamengo (VB), Bélgica.¹⁰

A criação de novos grupos parlamentares pode pressupor, entretanto, a alteração dos grupos existentes. O Liga Norte (LN), Itália, por exemplo, integra atualmente o EFD, mas já deu a conhecer a sua intenção de deixar este grupo para se juntar ao futuro EAF.¹¹

Por outro lado, a par de eventuais transferências deste tipo, cabe apontar que 60 dos recém-eleitos deputados ao Parlamento Europeu não se encontram filiados em grupos políticos do Parlamento cessante.¹²

Uma eventual adesão destes deputados a grupos parlamentares europeus existentes, ou novos, alteraria a atual configuração do Parlamento Europeu. A adesão dos deputados do SD ao EAF contribuiria, desde logo, para a criação deste grupo parlamentar populista no Parlamento Europeu.

As forças populistas detêm hoje no seu conjunto cerca de 140 deputados europeus, isto é aproximadamente 20% dos assentos disponíveis dentro do Parlamento Europeu.

Antes das eleições, várias estimativas apontavam para um crescimento significativo da sua representação política, podendo atingir mais ou menos 200 deputados ao Parlamento Europeu na próxima legislatura, ou seja 1/4 dos representantes europeus eleitos.¹³

Esta tendência – verificada entretanto em alguns Estados-Membros da UE – deve-se a vários fatores, sendo possível destacar como essencial o carácter secundário e nacional das eleições europeias que, a par da elevada abstenção daí decorrente, confere aos eleitores alguma margem de manobra para expressar o seu descontentamento para com os governos nacionais, sem no entanto os penalizar diretamente.

Isto acaba por beneficiar os partidos políticos de oposição ou de pequena dimensão, incluindo os grupos populistas, que mais mobilizam neste contexto o voto de protesto.

Para além desta tradicional faceta das eleições europeias, importa ter em conta a crise de confiança dos cidadãos em relação à UE, refletida tanto ao nível da imagem da UE, como ao nível da confiança depositada nas instituições europeias.¹⁴ É impossível ignorar o impacto da crise económica e financeira europeia, designadamente das elevadas taxas de desemprego, e em particular de desemprego jovem, em alguns Estados-Membros da UE, sobre a confiança dos cidadãos em relação à UE.¹⁵ Foi neste contexto eleitoral e económico específico que se verificou um aumento do apoio eleitoral às forças populistas, tanto à esquerda como à direita do espectro político europeu.

Os países que registaram o resultado mais favorável às forças populistas foram o Reino Unido (27,5%), Dinamarca (26,6%), Grécia (26,6%) e França (24,9%). O Partido da Independência do Reino Unido (UKIP), o Partido do Povo Dinamarquês, a Coligação da Esquerda Radical e a Frente Nacional obtiveram o primeiro lugar nas urnas nos seus respetivos países. Noutros – Itália, Áustria, Finlândia, Hungria, Holanda e Alemanha –, as forças populistas também obtiveram resultados significativos. O Movimento Cinco Estrelas (M5S) ficou em segundo lugar com 21,1% dos votos, o Partido da Liberdade (FPO) ficou em terceiro com 19,7%, o Partido dos Finlandeses (PS) ficou em terceiro com 12,9%, o Jobbik ficou em segundo com 14,7%, o Partido Para a Liberdade (PVV) ficou em terceiro com 13,2% e a Alternativa Para a Alemanha (AFD) ficou em quinto com 7%.¹⁶

O apoio dos eleitores às forças populistas foi elevado em vários Estados-Membros da UE, mas em princípio não se deverá traduzir automaticamente em maior influência política para os respetivos deputados eleitos.

A capacidade de influência de qualquer força política dentro do Parlamento Europeu – explicam Yves Bertoncini e Valentin Kreilinger, respetivamente diretor e investigador do Notre Europe – depende de três fatores. Para além do

número de assentos obtidos, conta-se a coesão interna das forças políticas e a capacidade para estabelecer coligações de maioria com outros partidos, duas dimensões nas quais as forças populistas se têm revelado estruturalmente fracas, em razão das divergências ideológicas que as caracterizam.¹⁷ A influência das forças populistas dentro do Parlamento Europeu não será, desde logo, tão elevada quanto o número de deputados eleitos.

Isto não quer dizer que o aumento das forças populistas dentro do Parlamento Europeu não afete o equilíbrio político e democrático dentro desta instituição, sobretudo se se verificar também uma queda de apoio aos grupos políticos que sustentam normalmente o centro-esquerda e centro-direita no Parlamento Europeu, i.e., os Verdes-Aliança Livre Europeia (ALE) e a Aliança dos Democratas e Liberais para a Europa (ALDE).¹⁸

A ser este o caso, o aumento das forças populistas e consequente polarização política do Parlamento Europeu poderá afetar negativamente o carácter democrático do exercício de poder nesta instituição europeia. Sem alianças suficientes à esquerda ou à direita que lhes permitam promover uma visão própria para o projeto de construção europeia e as suas mais diversas áreas de integração e cooperação, os principais grupos políticos europeus de centro-esquerda e centro-direita – o S&D e o PPE – ver-se-ão obrigados a optar por um consenso forçado que lhes garanta a maioria absoluta requerida para o pleno exercício dos seus poderes no quadro legislativo europeu, nomeadamente no processo de codecisão.¹⁹

Tendo em conta que a participação parlamentar no Parlamento Europeu ronda os 65%, a maioria absoluta corresponde na realidade a uma maioria de 3/4, forçando ainda mais o S&D e o PPE a trabalharem em conjunto.²⁰

Isto tenderá por sua vez a reforçar a ideia de que não existem diferenças substanciais entre os principais grupos políticos europeus, alimentando a clivagem existente entre os pró-europeus, os eurocéticos e os antieuropeus. Tendo em vista a atual distribuição de deputados por grupos parlamentares europeus, as coligações de centro (PPE e S&D ou PPE, S&D e ALDE) são as únicas combinações plausíveis a reunir uma maioria absoluta de deputados (405 ou 469 de 751). Uma coligação de centro-esquerda (S&D, Verdes/ALE e GUE-NGL) alcançaria 288 deputados, ou 352 se a estes se juntasse a ALDE, enquanto que uma coligação de centro-direita atingiria 298 deputados, ou 362 com a ALDE.

9. Ver BERTONCINI, Yves, "European elections: less abstention, more 'populism'?", *Notre Europe Tribune*. Paris : Notre Europe. 14 de Novembro de 2013, pp. 5-6.

10. A criação de um novo grupo parlamentar europeu requer um mínimo de 25 deputados europeus oriundos de 7 Estados-Membros distintos. Se o FN (24 eurodeputados eleitos), PVV (4), FPO (4), VB (1), LN (5), e SD (2) se juntarem, faltar-lhes-á apenas acrescentar um representante de outro Estado-Membro da UE ao seu grupo para criar um novo grupo parlamentar no Parlamento Europeu. Segundo Sonia Piedrafita e Vilde Renman, os benefícios de criar um novo grupo parlamentar traduzem-se essencialmente em poder e fundos acrescidos. São concedidos aos grupos parlamentares do Parlamento Europeu fundos, tempo de antena, a possibilidade de encabeçar encontros e comités e a capacidade de preparar e emendar relatórios de comités. Ver EURACTIV "Wilders-Le Pen alliance: what makes it, what breaks it?". 16 de maio de 2014; MARTINS, Catarina Fernandes, "Marine Le Pen reúne com líderes de extrema-direita para criar novo bloco," in *Observador*. 28 de maio de 2014; e PIEDRAFITA, Sonia e RENMAN, Vilde, "Euro-scepticism in the next European Parliament: a reason to worry?," in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. Hamburgo : ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. Vol. 49, nº1, janeiro-fevereiro de 2014, p. 26.

11. Ver NIELSEN, Nikolaj, *op. cit.*.

12. Ver anexo nº 2.2.

13. Ver TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, *op. cit.*, p. 6.

14. Ver BORJA-SANTOS, Romana, "Portugal é o segundo país da UE onde mais gente acha que a situação está pior," in *Público*. 12 de Maio de 2014; COMISSÃO EUROPEIA, *Special Eurobarometer 415: Europeans in 2014*. Março de 2014; COMISSÃO EUROPEIA, *Standard Eurobarometer 80: Public Opinion in the European Union: First Results*. Dezembro de 2013; e TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, *op. cit.*, p. 3.

15. Ver ROTH, Felix, NOWAK-LEHMANN D., Felicitas e OTTER, Thomas, "Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012", *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Itália : European University Institute (EUI). Maio de 2013. O estudo do European University Institute (EUI) identifica uma forte ligação entre a crise de confiança da União Europeia (UE) e a crise económica europeia, especificamente as taxas de desemprego dos Estados-Membros da UE. Ver também, a título de exemplo, sobre a composição do eleitorado da Frente Nacional (FN), PINCHA, João Pedro, "Eleitor de Le Pen é jovem, desempregado e tem menos do que o ensino secundário," in *Observador*. 26 de maio de 2014.

16. Ver página web do Parlamento Europeu com resultados das eleições europeias: <http://www.resultados-eleicoes2014.eu/pt/election-results-2014.html>. Ver igualmente FALCÃO, Catarina; MARTINS, Catarina Fernandes e COSTA, Andreia Reisinho, "Começou o terramoto eurocético", in *Observador*. Maio de 2014.

17. VOTEWATCH EUROPE, "How often have Euro-sceptic/far-right parties voted together in 2009-2014?," *VoteWatch Europe special policy brief*. Maio de 2014; BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, "What political balance of power in the next European Parliament?," *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Nº102, 24 de novembro de 2013; e FRANTESCU, Doru, *LSE EUROPOP Blog: The balance of power in the European Parliament is crucial for understanding what is at stake in the 2014 European elections*. 24 de outubro de 2013.

18. Tanto os Verdes-Aliança Livre Europeia (ALE), como a Aliança dos Democratas e Liberais para a Europa (ALDE), registaram uma queda de apoio eleitoral em 2014. Os Verdes-ALE terão em princípio perdido 5 deputados, enquanto que a ALDE terá perdido 19 deputados. A composição destes dois grupos parlamentares, assim como dos restantes, dependerá da eventual integração de novos deputados, oriundos tanto dos não-inscritos, como dos que todavia não possuem uma filiação política europeia. Ver a este respeito as previsões de HIX, Simon; FRANTESCU, Doru; LEFRANCO PARI, Joan Manuel e VAN HULTEN, Michel, "What Groups Will Form In The New EP?," in *Votewatch Europe*. 20 de maio de 2014.

19. Ver TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, *op. cit.*, p.6.

20. Ver BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, "The Balance of Power in the Next European Parliament," in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. Hamburgo : ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. Vol. 49, nº1, janeiro-fevereiro de 2014, p. 11.

III. QUAL O IMPACTO DO RESULTADO ELEITORAL NO APROFUNDAMENTO DO PROJETO DE CONSTRUÇÃO EUROPEIA?

O impacto do resultado eleitoral para o aprofundamento do projeto de construção europeia dependerá de vários elementos, incluindo o processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia e a representação política das forças populistas a nível europeu. Apesar de visar um reforço da legitimidade democrática da UE e da Comissão Europeia em particular, **a campanha eleitoral europeia desenvolvida em torno da ligação entre as eleições ao Parlamento Europeu e a seleção do Presidente da Comissão Europeia apresentou riscos do ponto de vista do equilíbrio político-institucional da UE**, levantando dúvidas quanto ao seu impacto no aprofundamento do projeto de construção europeia.

De acordo com a diretora do *think tank* britânico Centre for European Reform (CER) e os investigadores do *think tank* europeu Carnegie Europe, Heather Grabbe e Stefan Lehne, **a nomeação de candidatos à presidência da Comissão Europeia apresentados por partidos políticos europeus seria prejudicial para a UE**, pois descredibilizaria o executivo europeu enquanto garante dos tratados da UE e promotor imparcial do interesse comum.²¹ Grabbe e Lehne apresentam pontos válidos quanto à possibilidade dos Estados-Membros da UE virem a questionar a autoridade de uma Comissão Europeia partidária e sobretudo excessivamente dependente do Parlamento Europeu, sob vários domínios de sua competência, especialmente a recém-reforçada governação económica europeia.

No entanto, cabe assinalar que **os principais candidatos com hipóteses de virem a ser eleitos** – designadamente Jean-Claude Juncker (PPE) e Martin Schulz (S&D) – **foram escolhidos por partidos políticos europeus em cujo quadro se encontram hoje representados partidos políticos que ocupam as chefias dos Estados-Membros da UE**.

Além do mais, enquanto a seleção do Presidente da Comissão Europeia e os seus diversos comissários continuar a depender do resultado de negociações entre o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu, **é pouco provável que se veja nascer um executivo europeu de uma só cor política**, desproporcionadamente dependente do Parlamento Europeu. **A questão que se coloca a este nível é saber até que ponto os partidos políticos europeus assumirão um crescente protagonismo político com vista ao desenvolvimento de visões alternativas para o projeto de construção europeia**, contribuindo-se assim para o reforço do carácter democrático do espaço político europeu.

Por outro lado, **se o reforço da responsabilidade política e democrática da Comissão Europeia parece fazer sentido para os Estados-Membros da área do euro** que mais com-

petências têm transferido a nível europeu, **não se pode dizer o mesmo de quem se auto-exclui de um maior processo de integração europeia**, como a partilha da moeda única.

Neste âmbito surge a **questão de saber que integração política permitirá o aprofundamento do projeto de construção europeia**. Esta será sem dúvida uma das principais interrogações institucionais a ser discutida durante a próxima legislatura do Parlamento Europeu no âmbito do aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM), seja porque o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) prevê a sua incorporação no quadro jurídico europeu até 2018 – o que implica por sua vez uma alteração aos tratados da UE –, seja porque o Reino Unido tem previsto para 2017 um referendo sobre a sua participação na UE, a cujo resultado se poderá seguir um mandato para renegociar o envolvimento do Reino Unido e inclusive as competências das instituições europeias.

A par do processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia, **o aumento das forças populistas a nível europeu também pode vir a afetar o aprofundamento do projeto de construção europeia**, quer pelo impacto deste aumento no equilíbrio político do Parlamento Europeu – e em particular a capacidade dos principais grupos parlamentares de aprovarem legislação num contexto de crescente polarização política – quer pela capacidade das forças populistas de determinar a agenda política a nível europeu (e inclusive nacional, nomeadamente nos Estados-Membros da UE cujos principais partidos políticos veêm hoje ameaçado o seu apoio eleitoral em razão do crescente apoio às forças populistas).²²

Erguidas através das urnas em oposição legítima aos principais partidos políticos europeus e nacionais, **as forças populistas não só se alimentam, como representam em certa medida hoje o descontentamento dos cidadãos da UE para com a incapacidade ou dificuldade da UE e seus Estados-Membros de lidar com uma série de temas determinantes** (a resolução eficaz e atempada da crise económica e financeira europeia; o desenvolvimento de uma política de imigração coerente e eficiente; a gestão coordenada das oportunidades e desafios que a globalização acarreta atualmente, incluindo o comércio e o investimento internacional e as alterações climáticas).

Neste contexto de desafios sem fronteiras, algumas forças populistas defendem o regresso à esfera nacional, de forma a resolver problemas cuja complexidade e dimensão apelam a uma abordagem comum a nível europeu.

O aumento das forças populistas – assinalam José Ignacio Torreblanca e Mark Leonard – dificultará o avanço do projeto europeu em diversas frentes, a começar pelos temas mais salientes, como a imigração. **É pois possível que se torne mais difícil chegar a compromissos de centro sobre temas sensíveis à esquerda ou à direita, como a evolução da governação da área do euro ou a liberdade de circulação dos trabalhadores.**²³

O aumento da representação política das forças populistas dentro do Parlamento Europeu poderá não se traduzir automaticamente em influência direta no processo legislativo europeu, mas continuará a afetar a agenda dos principais partidos políticos dos Estados-Membros da UE.

Ao verem ameaçado o seu apoio eleitoral a nível nacional, **podem preferir adotar posições políticas populistas em vez de confrontar as posturas defendidas pelas respetivas forças políticas.**²⁴

As declarações do ex-Presidente da França, Nicolas Sarkozy, a propósito da espaço Schengen e da sua eventual revisão em vésperas de eleições europeias, podem ler-se à luz desta dinâmica eleitoral.²⁵

Por outras palavras, a influência das forças populistas na agenda dos principais partidos políticos a nível nacional poderá afetar o discurso e eventualmente o apoio político destes atores a determinados aspetos da governação da UE e da área do euro. Esta discussão prevê-se para a próxima legislatura europeia, devido à necessidade de rever os tratados da UE e dar continuação ao aprofundamento da UEM em resposta à crise da área do euro.

Um menor apetite em prol de soluções europeias poderá atrasar a evolução do projeto de construção europeia, prejudicando por conseguinte os Estados-Membros da UE que mais dependem da sua continuidade.

21. Ver GRABBE, Heather e LEHNE, Stefan, "The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU," *CER Publications*. Reino Unido : Centre for European Reform (CER). Outubro de 2013.

22. Convém aqui recordar que quatro partidos populistas – o Partido da Independência do Reino Unido (UKIP), o Partido do Povo Dinamarquês, a Coligação da Esquerda Radical e a Frente Nacional – obtiveram o primeiro lugar nas eleições europeias dos seus respectivos países, e outros tantos registaram importantes vitórias eleitorais.

23. Ver TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, *op. cit.*, p. 8.

24. Ver Torreblanca, Jose Ignacio e Leonard, Mark (9 de abril de 2014), p. 5.

25. Ver ANDRADE, Diogo Queiroz de, e CASTANHO, Ana, "Sarkozy defende suspensão imediata do espaço Schengen," in *Observador*. 22 de maio de 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias:

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preparing for the 2014 European elections: further enhancing their democratic and efficient conduct*. 12 de março de 2013. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_126_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Standard Eurobarometer (80): Public Opinion in the European Union: First Results*. Dezembro de 2013. Disponível em: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Special Eurobarometer (415): Europeans in 2014*. Março de 2014. Disponível em: ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_415_data_en.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU, *Resolução do Parlamento Europeu de 22 de novembro de 2012, sobre as eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 22 de novembro de 2012. Disponível em: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0462+0+DOC+XML+V0//PT

PARLAMENTO EUROPEU, *Relatório sobre a melhoria da organização das eleições ao Parlamento Europeu em 2014*. 12 de junho de 2013. Disponível em: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0219+0+DOC+XML+V0//PT

UNIÃO EUROPEIA, “Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, in *Jornal Oficial da União Europeia*. Série C, nº326, 26 de outubro de 2012. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POR.

Fontes Secundárias:

ANDRADE, Diogo Queiroz de, e CASTANHO, Ana, “Sarkozy defende suspensão imediata do espaço Schengen”, in *Observador*. 22 de maio de 2014. Disponível em: observador.pt/sarkozy-defende-suspensao-imediata-espaco-schengen.

BERTONCINI, Yves, “European Elections: Less abstention, more ‘populism’?”, *Notre Europe Tribune*. Paris : Notre Europe. 14 de novembro de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/europeanelectionsabstentionpopulismbertoncinine-jdinov2013.pdf.

BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, “The Balance of Power in the Next European Parliament”, in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. Hamburgo : ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. Vol. 49, nº1, janeiro-fevereiro de 2014. pp. 8-14. Disponível em: www.ceps.be/system/files/article/2014/02/Forum.pdf.

BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, “What political balance of power in the next European Parliament?”, *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Nº102, 24 de novembro de 2013. Disponível em: www.eng.notre-europe.eu/011-17193-What-political-balance-of-power-in-the-next-European-Parliament.html.

BERTONCINI, Yves e KREILINGER, Valentin, *LSE EUROPOP Blog: The European Parliament elections will see populist parties make gains, but they will remain a battle for control between mainstream parties*, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/12/03/the-2014-european-parliament-elections-will-see-populist-parties-make-gains-but-they-will-remain-a-battle-for-control-between-mainstream-parties.

BORJA-SANTOS, Romana, “Portugal é o segundo país da UE onde mais gente acha que a situação está pior”, in *Público*. 12 de maio de 2014. Disponível em: www.publico.pt/sociedade/noticia/portugal-e-o-segundo-pais-da-ue-onde-mais-gente-acha-que-a-situacao-esta-pior-1635583?page=1#follow.

EURACTIV, “Wilders-Le Pen alliance: what makes it, what breaks it?”. 16 de maio de 2014. Disponível em: www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/wilders-le-pen-alliance-what-makes-it-what-breaks-it-302155.

EURACTIV, “Next Commission chief could be ‘an outsider’, Van Rompuy says”. 19 de maio de 2014. Disponível em: www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/next-commission-chief-could-be-outsider-van-rompuy-says-30221.

EURACTIV, “Diplomats: No matter who wins EU elections, the favourite is Lagarde”. 20 de maio de 2014. Disponível em: www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/diplomats-no-matter-who-wins-eu-elections-favourite-lagarde-302251.

EUROPEAN VOICE, “Possible Presidents”. Disponível em: www.europeanvoice.com/elections-2014-possible-presidents.

FALCÃO, Catarina, MARTINS, Catarina Fernandes e COSTA, Andreia Reisinho, “Começou o terramoto eurocético”, in *Observador*. Maio de 2014. Disponível em: observador.pt/comecou-o-terramoto-da-extrema-direita-na-europa.

FEUSTEL, Christian, “400 is the magic number: scenarios for electing the next European Commission president”, *Europe Decides Viewpoint*. 6 de fevereiro de 2014. Disponível em: europedecides.eu/2014/02/400-is-the-magic-number-scenarios-for-electing-the-next-commission-president.

FONTANELLA-KHAN, James, “Socialists back Jean-Claude Juncker for top EU job”, in *Financial Times*. 27 de maio de 2014. Disponível em: www.ft.com/intl/cms/s/0/4f032eba-e595-11e3-8b90-00144feabdc0.html#axzz32xYZTVqe.

FRANDESCU, Doru, “The balance of power in the European Parliament is crucial for understanding what is at stake in the 2014 European elections”, in *LSE EUROPOP Blog*. 24 de outubro de 2013. Disponível em: blogs.lse.ac.uk/europpblog/2013/10/24/the-balance-of-power-in-the-current-european-parliament-is-crucial-for-understanding-the-issues-at-stake-in-the-2014-european-elections.

GRABBE, Heather e LEHNE, Stefan, “The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU”, *CER Publications*. Reino Unido : Centre for European Reform (CER). Outubro de 2013. Disponível em: www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf.

HIX, Simon, FRANDESCU, Doru, LEFRANCO PARI, Joan Manuel e VAN HULTEN, Michel, “What Groups Will Form In The New EP?”, in *Votewatch Europe*. 20 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-press-release-what-groups-will-form-in-the-new-ep-20-may-2014-final.pdf>.

MARTINS, Catarina Fernandes, “Marine Le Pen reúne com líderes de extrema-direita para criar novo bloco”, in *Observador*. 28 de maio de 2014. Disponível em: observador.pt/marine-le-pen-reune-com-lideres-de-extrema-direita-para-criar-novo-bloco.

NIELSEN, Nikolaj, “Jean-Claude Juncker given first shot at top EU commission job”, in *EUObserver*. 27 de maio de 2014. Disponível em: euobserver.com/eu-elections/124388.

NIELSEN, Nikolaj, "Right-wing MEPs to form new constellations in EU parliament", in *EUObserver*. 27 de maio de 2014. Disponível em: euobserver.com/eu-elections/124366.

PIEDRAFITA, Sonia e RENMAN, Vilde, "Euroscepticism in the next European Parliament: a reason to worry?", in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. Hamburgo : ZBW – Leibniz Information Centre for Economics. Vol. 49, nº1, janeiro-fevereiro de 2014, pp. 24-29. Disponível em: [www.epin.org/new/files/Piedrafita Renman.pdf](http://www.epin.org/new/files/Piedrafita%20Renman.pdf).

PINCHA, João Pedro, "Eleitor de Le Pen é jovem, desempregado e tem menos do que o ensino secundário", in *Observador*. 26 de maio de 2014. Disponível em: observador.pt/eleitor-de-le-pen-e-jovem-desempregado-e-tem-menos-que-o-ensino-secundario.

POP, Valentina, "EU leaders decline to endorse Juncker," in *EUObserver*. 28 de maio de 2014. Disponível em: euobserver.com/eu-elections/124401.

ROTH, Felix, NOWAK-LEHMANN D., Felicitas e OTTER, Thomas, "Crisis and Trust in National and European Union Institutions – Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012", *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper Series*. Italy : European University Institute (EUI). Maio de 2013. Disponível em: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26975/RSCAS_2013_31.pdf?sequence=1.

THE GUARDIAN, "David Cameron tries to stop Jean-Claude Juncker getting EU top job". 27 de maio de 2014. Disponível em: www.theguardian.com/world/2014/may/27/david-cameron-jean-claude-juncker-eu-top-job.

TORREBLANCA, José Ignacio e LEONARD, Mark, "The Eurosceptic surge and how to respond to it", *European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief*. 9 de abril de 2014. Disponível em: www.ecfr.eu/publications/summary/the_eurosceptic_surge.

VOGEL, Toby, "National leaders give mixed responses to European Parliament elections", in *European Voice*. 28 de maio de 2014. Disponível em: www.europeanvoice.com/article/national-leaders-give-mixed-responses-to-european-parliament-elections.

VOTEWATCH EUROPE, "How often have Euro-sceptic/far-right parties voted together in 2009-2014?", in *VoteWatch Europe special policy brief*. Maio de 2014. Disponível em: www.votewatch.eu/blog/wp-content/uploads/2014/05/votewatch-europe-end-of-term-scorecard-part-3-far-right-parties-final.pdf.

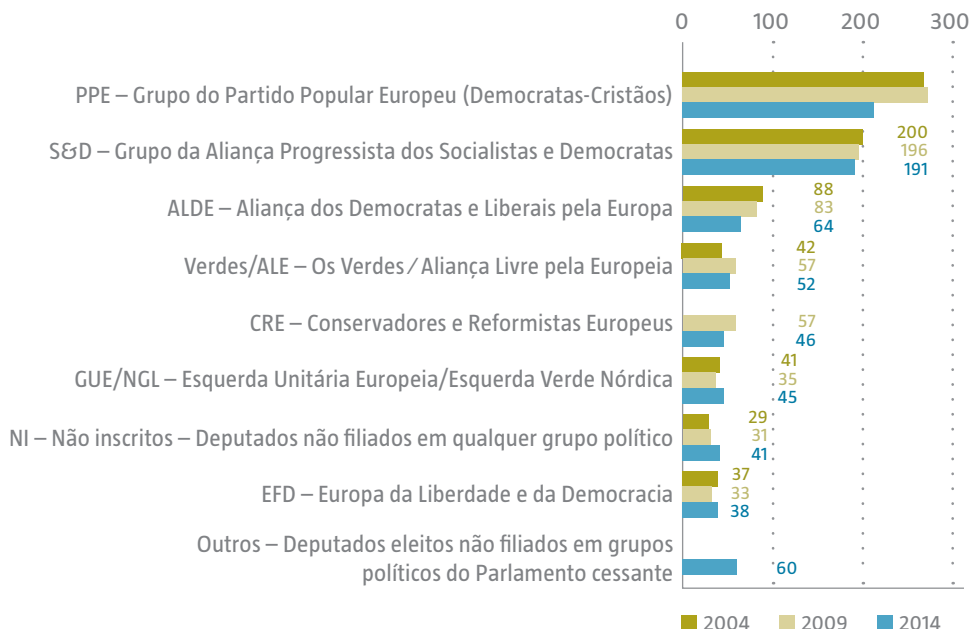
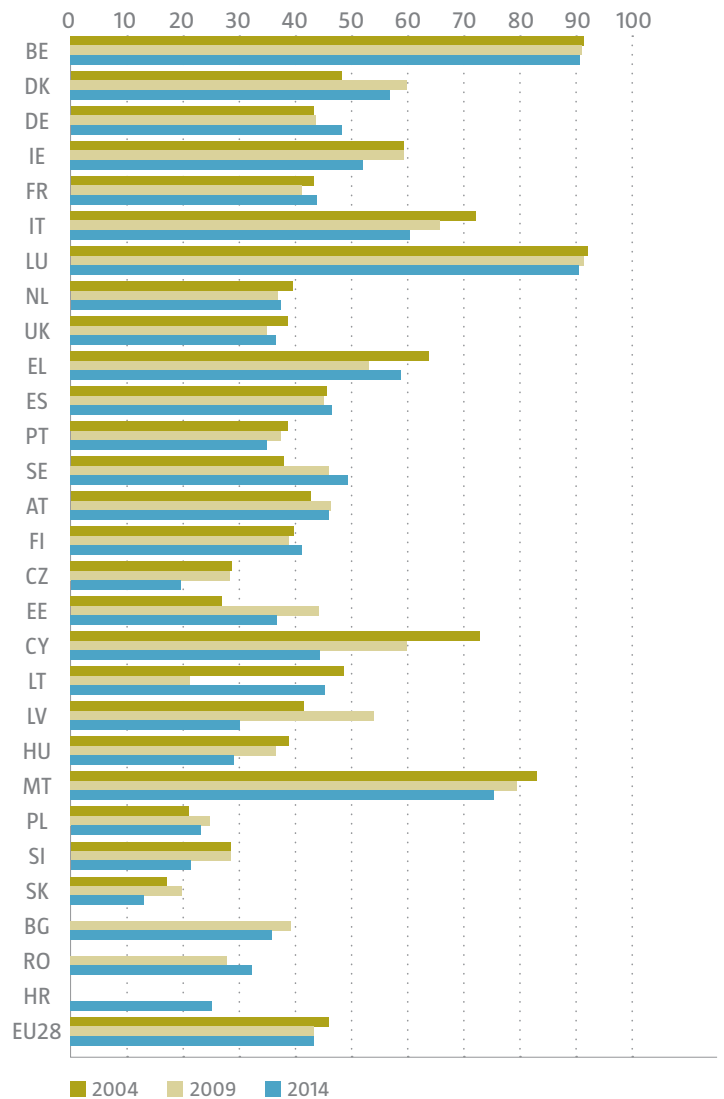
1. Calendário para o processo de seleção do Presidente da Comissão Europeia [Fonte: Parlamento Europeu (2014)]

- ▶ **22-25 de maio:** Eleições ao Parlamento Europeu.
- ▶ **Junho:** O Presidente do Conselho Europeu consulta o Parlamento Europeu quanto a um possível candidato à presidência da Comissão Europeia, tendo em conta os resultados das eleições europeias. Feita a consulta, o Presidente do Conselho Europeu propõe um candidato ao Conselho Europeu. O Conselho Europeu delibera a este respeito por maioria qualificada.
- ▶ **Julho:** O Parlamento Europeu elege o Presidente da Comissão Europeia por maioria dos membros que o compõem (pelo menos 376).
- ▶ **Agosto-setembro:** Os Estados-Membros da UE propõem candidatos a Comissário, em cooperação com o Presidente da Comissão Europeia. Os respectivos comités do Parlamento Europeu levam a cabo audições aos candidatos a Comissário.
- ▶ **Outubro-novembro:** O Parlamento Europeu aprova a nova Comissão Europeia por maioria de votos expressos. Inaugura-se a nova Comissão Europeia perante o Parlamento Europeu.

3. Resultados provisórios das eleições ao Parlamento Europeu

3.1. Número de deputados por grupos parlamentares (atualizado 28 de maio de 2014) [Fontes: Parlamento Europeu (2014) e Parlamento Europeu (2004)]

2. Participação eleitoral nas eleições ao Parlamento Europeu [Fonte: Parlamento Europeu (2014)]

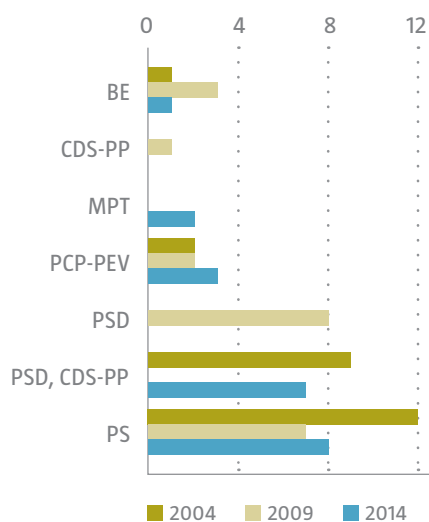


Convém recordar que o grupo Conservadores e Reformistas Europeus (CRE) foi criado em 2009. Alguns dos partidos que o integravam pertenciam ao grupo União para a Europa das Nações (UEN), que em 2004 reunia 27 deputados de partidos políticos essencialmente eurocéticos e nacionalistas. Importa destacar igualmente que o número de deputados do Parlamento Europeu tem vindo a evoluir com os sucessivos alargamentos e eleições europeias, passando de 732 em 2004 para 785 em 2007, 736 em 2009, 754 em 2011, 766 em 2013 e 751 em 2014.

3.2. Número de deputados correspondentes à categoria "outros," por país e partido político [Fonte: Parlamento Europeu (2014)]

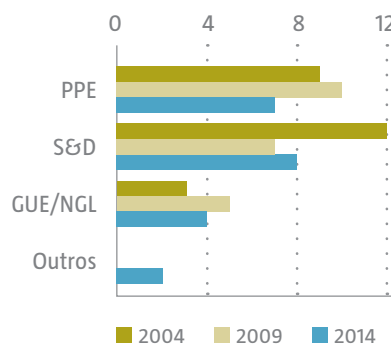
ESTADO-MEMBRO	PARTIDOS POLÍTICOS	NÚMERO DE DEPUTADOS ELEITOS AO PARLAMENTO EUROPEU
Itália	Movimento Cinco Estrelas (M5S)	17
Alemanha	Alternativa Para a Alemanha (AfD) + Partido Para a Protecção dos Animais (Tierschutzpartei) + Partido Nacional Democrata (NPD) + Partido da Família (Familie) + Partido Ecologista e Democrático (ODP) + O Partido (Die Partei)	7 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1 (12)
Espanha	Podemos + Partido da Cidadania (C'S)	5 + 2 (7)
Grécia	Aurora Dourada + Gregos Independentes	3 + 1 (4)
Polónia	Congresso da Nova Direita (KNP)	4
Bulgária	Coligação ББЦ+ВМРО-БНД et al. + Coligação Bloco Reformista	2 + 1 (3)
Suécia	Democratas Suecos (SD) + Iniciativa Feminista (FI)	2 + 1 (3)
Irlanda	Independentes	2
Portugal	Partido da Terra (MPT)	2
Eslováquia	Pessoas Comuns e Personalidades Independentes (OL'aNO)	1
Eslovénia	Eu Acredito (Verjanem)	1
Holanda	Partido do Animais (PvdD)	1
Lituânia	União dos Camponeses e dos Verdes (LVZS)	1
República Checa	Partido dos Cidadãos Livres (Svobodní)	1
Roménia	Independente Mircea Diaconu	1

3.3. Número de deputados portugueses eleitos ao Parlamento Europeu [Fonte: Pordata: Bases de dados Portugal Contemporâneo (Fundação Francisco Manuel dos Santos, FFMS)]



Importa destacar que o PSD e o CDS-PP se apresentaram às eleições europeias com candidaturas separadas em 2009 e em coligação eleitoral, tanto em 2004 como em 2014.

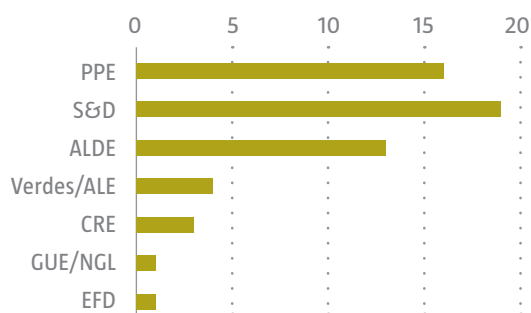
3.4. Número de deputados portugueses eleitos ao Parlamento Europeu por grupos parlamentares [Fontes: Parlamento Europeu (2014) e Pordata: Bases de dados Portugal Contemporâneo (Fundação Francisco Manuel dos Santos, FFMS)]



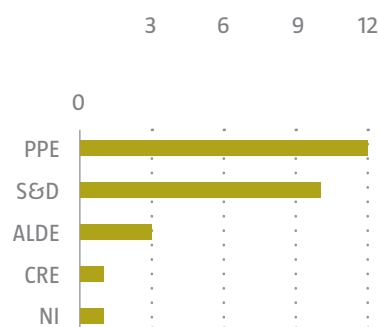
Convém notar que o número de deputados portugueses eleitos ao Parlamento Europeu tem vindo a decrescer em razão das diversas alterações efetuadas ao longo do tempo ao efetivo total de membros desta instituição europeia, passando de 24 em 2004 para 22 em 2009 e 21 em 2014.

4. Composição do Conselho Europeu por família política

4.1. Número de partidos políticos que desempenham funções de governação a nível nacional, individualmente ou em coligação, e se inserem em grupos parlamentares europeus [Fonte: Euractiv (2014)]



4.2. Número de partidos políticos que encabeçam executivos de Estados-Membros da UE e se enquadram em grupos parlamentares europeus (Fonte: Compilação de dados de diversas fontes)



Importa salientar que, dos 28 Estados-Membros da União Europeia, apenas o partido político do chefe do executivo da Eslovénia não se enquadra atualmente em nenhuma das categorias supra identificadas.

5.5. Composição do Conselho Europeu por grupos políticos europeus e votos (Fonte: Compilação de dados de diversas fontes)

5. COMPOSIÇÃO DO CONSELHO EUROPEU POR GRUPOS POLÍTICOS EUROPEUS E VOTOS		
ESTADO-MEMBRO	PARTIDO POLÍTICO EUROPEU A QUE PERTENCE O CHEFE DO EXECUTIVO	NÚMERO DE VOTOS
Alemanha	PPE	29
França	PES	29
Reino Unido	CRE	29
Itália	PES	29
Espanha	PPE	27
Polónia	PPE	27
Roménia	PPE	14
Holanda	ALDE	13
Grécia	PPE	12
Bélgica	PES	12
Portugal	PPE	12
República Checa	PES	12
Hungria	PPE	12
Suécia	PPE	10
Áustria	PES	10
Bulgária	PES	10
Croácia	PES	7
Dinamarca	PES	7
Eslováquia	PES	7
Finlândia	PPE	7
Irlanda	PPE	7
Lituânia	NI	7
Letónia	PPE	4
Eslovénia	-	4
Estónia	ALDE	4
Chípre	PPE	4
Luxemburgo	ALDE	4
Malta	PES	3

CICLO DE DEBATES
'PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA'
1ª SESSÃO : 18 Março 2014

ISCSP | UTL
Campus do Alto da Ajuda

Plataforma para o **CRESCIMENTO
SUSTENTÁVEL**

Há uma Cidadania Europeia?

*O que é ser cidadão europeu? Quais os seus direitos e deveres?
É mesmo possível viver e trabalhar em qualquer estado da UE?
Que mecanismos e instrumentos de participação cívica
têm os cidadãos à sua disposição a nível europeu?
Qual o papel e capacidade de influência da opinião pública, dos partidos
políticos e dos parlamentos nacionais no processo de decisão da UE?
Como reforçar a legitimidade democrática das instituições europeias?*

17h30 **Recepção dos participantes**

18h00 **Abertura:** Carlos Pimenta

Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável

José Tavares

Professor da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa

Maria Manuel Leitão Marques

Professora da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Manuel Meirinho

Presidente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Moderador: Carlos Costa Neves

Coordenador da área dos Desafios Globais, PCS

Confirme a sua presença em: www.crescimentosustentavel.org

COM O PATROCÍNIO:
dstgroup

A Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) é um think tank que visa, num quadro de ampla participação pública e de parceria com centros de I&D e outros think tanks nacionais e internacionais, contribuir para a afirmação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a PCS estabeleceu uma relação de parceria com os seguintes think tanks e fundações: BRUEGEL (Bélgica), CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES – CEPS (Bélgica), ASTRID (Itália), REFORM (Reino Unido), REPUBLICA (Reino Unido), CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES – CES (Bélgica), FUNDAÇÃO ENTORNO (Espanha), FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Alemanha), FUNDAÇÃO MILLENNIUM (Portugal), FUNDAÇÃO IUSO AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO (Portugal).

CICLO DE DEBATES
'PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA'
2ª SESSÃO : 29 Abril 2014



ISCSP | UTL
Campus do Alto da Ajuda

Como promover o Crescimento e Emprego no quadro europeu?

*Como deve evoluir o sistema de Governação Económica da UE?
Quais os mecanismos e instrumentos que permitem dar resposta à crise
da zona euro, gerar crescimento, combater o desemprego jovem e corrigir
desequilíbrios? Que cenários económicos pós-troika se adivinham a curto
prazo para o País? Qual deve ser a posição de Portugal em relação a temas
como a união bancária, fiscal, económica e política? Dever-se-á reforçar
o papel da Comissão Europeia em matéria de governação económica
ou será preferível o método intergovernamental?*

17h30 Recepção dos participantes

18h00 Abertura: Carlos Pimenta

Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável

Francesco Franco

Professor da Nova School of Business and Economics da Universidade Nova de Lisboa

Maria da Graça Carvalho

Deputada ao Parlamento Europeu

Elisa Ferreira

Deputada ao Parlamento Europeu

Moderador: Carlos Costa Neves

Coordenador da área dos Desafios Globais, PCS

19h30 Debate

20h00 Conclusões

Confirme a sua presença em: <http://crescimentosustentavelciclo2.eventbrite.pt>

**CICLO DE DEBATES
'PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA'
3ª SESSÃO : 4 Junho 2014**

ISCSP | UTL
Campus do Alto da Ajuda



Plataforma para o **CRESCIMENTO
SUSTENTÁVEL**

A União Europeia no pós-eleições. E agora?

Qual o impacto do resultado eleitoral para a selecção do próximo Presidente da Comissão Europeia? Verificar-se-á um crescimento das forças populistas no Parlamento Europeu? Se for o caso, quais as possíveis consequências para o equilíbrio político e democrático dentro desta instituição? Qual o impacto do resultado eleitoral para o aprofundamento do projecto de construção europeia?

18h30 **Abertura: Carlos Pimenta**
Presidente da Plataforma para o Crescimento Sustentável

Apresentação: Duarte Valente
Investigador Convidado, PCS

19h00 **Marcelo Rebelo de Sousa**
Professor Catedrático da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa

Luís Amado
Professor Catedrático Convidado do ISCSP, Universidade de Lisboa

Moderador: Carlos Costa Neves
Coordenador da área dos Desafios Globais, PCS

20h30 **Conclusões**

Confirme a sua presença em: <http://crescimentosustentavelciclou3.eventbrite.pt>

COM O PATROCÍNIO:
dstgroup
building culture

A Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) é um think tank que visa, num quadro de ampla participação pública e de parceria com centros de I&D e outros think tanks nacionais e internacionais, contribuir para a afirmação de um modelo de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a PCS estabeleceu uma relação de parceria com os seguintes think tanks e fundações: BRUEGEL (Bélgica), CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES – CEPS (Bélgica), ASTRID (Itália), REFORM (Reino Unido), REPUBLICA (Reino Unido), CENTRE FOR EUROPEAN STUDIES – CES (Bélgica), FUNDAÇÃO ENTORNO (Espanha), FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Alemanha), FUNDAÇÃO MILLENNIUM (Portugal), FUNDAÇÃO LUSO AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO (Portugal).

54	I. INTRODUÇÃO
54	II. PORTUGAL E O ATUAL QUADRO DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA
55	A. A conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira
55	1. Um compasso de espera
55	2. Uma supervisão pós-programa
57	B. Um novo quadro de governação económica europeia
57	1. Uma resposta gradual à crise
57	1.1. <i>Uma crise com quatro fases</i>
58	1.2. <i>A crise e as fragilidades institucionais da União Económica e Monetária</i>
59	1.3. <i>Uma resposta com três dimensões</i>
60	2. Dois regimes de governação económica europeia
61	2.1. <i>Prevenção e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos</i>
78	2.2. <i>Supervisão e coordenação de políticas económicas</i>
82	3. A criação da União Bancária Europeia
82	3.1. <i>Um Mecanismo Único de Supervisão</i>
83	3.2. <i>Um Mecanismo Único de Resolução</i>
84	3.3. <i>Um Sistema Único de Garantia de Depósitos</i>
85	III. PORTUGAL E O APERFEIÇOAMENTO DO QUADRO DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA
85	A. O aprofundamento da União Económica e Monetária
85	1. Quadro de referências
86	2. Propostas avançadas
86	2.1. <i>A UEM a curto prazo (2013-2014)</i>
90	2.2. <i>A UEM a médio prazo (2014-2017)</i>
92	2.3. <i>A UEM a longo prazo (pós-2017)</i>
93	2.4. <i>A caminho de uma União Política?</i>
95	2.5. <i>Desenvolver a dimensão social da UEM</i>
97	B. Portugal e o aperfeiçoamento do quadro de governação económica europeia
97	1. Portugal e as propostas para o aperfeiçoamento do quadro europeu
99	2. Os principais partidos políticos portugueses e o aperfeiçoamento do quadro europeu
105	IV. CONCLUSÃO
106	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. INTRODUÇÃO

A crise económica e financeira internacional de 2007-2009 e a subsequente crise do euro iniciada em 2010, desvendaram em conjunto as fragilidades da União Económica e Monetária (UEM) no que respeita à prevenção e resolução de situações graves de instabilidade económica e financeira a nível europeu. A União Europeia (UE) corrigiu num primeiro momento algumas das principais falhas da UEM em resposta a esta situação, sem no entanto oferecer no imediato soluções definitivas aos desafios que a sua deficiente arquitetura institucional apresentava – e continua a apresentar – quer para o bom funcionamento da UEM e da área do euro, quer para uma saída da crise assente no crescimento sustentável. O quadro de governação económica europeia, consolidado desde 2010 por via de diversas reformas institucionais, assumiu assim uma forma imperfeita, incompleta e complexa, que merece agora ser revista à luz do atual debate sobre o futuro da UE, nomeadamente no que se refere à evolução institucional da UEM e da área do euro, a médio e longo prazo.

Portugal, Estado-Membro da UE e membro da área do euro em vias de ajustamento económico e financeiro, tem vindo a agir neste novo quadro de governação económica europeia ao longo dos últimos três anos, sendo de notar que, com a conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o país iniciou uma nova etapa do seu percurso europeu num enquadramento institucional todavia em fluxo.

Perante o desafio de navegar neste contexto, importa questionarmo-nos em que medida o atual quadro europeu afeta Portugal, e o que pode o país fazer no contexto de uma participação ativa na UE para aperfeiçoar o seu funcionamento, e assim apoiar uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

Para responder a estas questões, o presente documento desdobra-se em duas partes.

A **primeira** explica o que é que o atual quadro europeu pressupõe para Portugal, tanto do ponto de vista da aplicação, como das limitações; a **segunda** apresenta as principais propostas avançadas até agora a nível europeu para aperfeiçoar a arquitetura institucional da UEM.

Neste contexto, distinguem-se as propostas cuja aprovação pressupõe a revisão dos tratados da UE, daquelas cuja aprovação é possível no atual quadro jurídico europeu, tendo particularmente em vista a identificação de iniciativas que possam interessar a Portugal no sentido do apoio, quer ao bom funcionamento da UEM e da área do euro, quer a uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

Uma vez identificadas estas iniciativas, procurar-se-á determinar de um modo indicativo a posição dos principais partidos políticos portugueses a este respeito, por forma a facilitar a futura definição de consensos.

II. PORTUGAL E O ATUAL QUADRO DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA

Tendo concluído o Programa de Assistência Económica e Financeira acordado há cerca de três anos com a troika de instituições internacionais e europeias – i.e., o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional – Portugal passou a agir em condições distintas, sob o quadro de governação económica europeia estabelecido gradualmente em resposta à crise do euro, ou seja com um maior grau de liberdade governativa a nível orçamental e económico. Este quadro europeu permanece, contudo, complexo, imperfeito e incompleto, suscitando por isso, dúvidas sobre o bom funcionamento da União Económica e Monetária e da área do euro, assim como a sua capacidade para apoiar uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

Dissipar estas dúvidas definitivamente, implica aperfeiçoar o próprio quadro europeu, assegurando-se não só o bom funcionamento da UEM e da área do euro, como também uma solução comum, sustentável e equilibrada para a crise do euro. Sem esta, o peso do ajustamento económico em curso continuará a recair com especial impacto nos países deficitários, incluindo Portugal. Isto tenderá a agravar as divergências existentes entre os Estados-Membros aderentes à moeda única, o que, a prazo, poderia pôr em causa a sua participação na área do euro.

A. A conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira

1. Um compasso de espera

O Governo de Portugal (de ora em diante designado ‘Governo’) tinha previsto concluir publicamente o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a 17 de Maio de 2014, devendo nessa altura esperar ainda umas semanas até a troika terminar a 12ª avaliação regular, e assim libertar a última tranche do empréstimo concedido ao país sob este contexto, correspondente a €2,6 de 78 mil milhões.

Contudo, o chumbo do Tribunal Constitucional, anunciado a 30 de Maio de 2014 com respeito a três de quatro normas do Orçamento de Estado (OE) apresentado pelo Governo, veio colocar este exercício em suspenso, pouco antes da entrega da avaliação final.¹

Dependendo a 12ª avaliação da apresentação de medidas alternativas, e estas das correspondentes sentenças do Tribunal Constitucional, o Governo optou por prescindir dos €2,6 mil milhões restantes do empréstimo programado, evitando deste modo a incerteza que um eventual pedido de extensão do PAEF poderia ainda gerar nos mercados de capitais em relação ao nosso país.

Portugal fechou portanto, como previsto, o PAEF a 30 de Junho de 2014, ultrapassando o último de uma série de chumbos do Tribunal Constitucional aos OE apresentados pelo Governo durante o período de vigência do PAEF, cujo conteúdo, importa recordar, deverá sempre refletir tanto as medidas acordadas com a troika, como os compromissos assumidos a nível europeu em matéria de política orçamental.²

O compasso de espera provocado pelo chumbo do Tribunal Constitucional sublinhou, uma vez mais, a dificuldade de se alcançar no quadro do PAEF um equilíbrio entre os quadros jurídicos interno e europeu, no âmbito da governação económica europeia, especificamente entre o respeito pela Constituição e as interpretações da Lei Fundamental por parte do Tribunal Constitucional – aquando da fiscalização de diplomas a este respeito – e o cumprimento das regras comunitárias ou comuns correspondentes, tal qual aplica-

2. Uma supervisão pós-programa

Para além da supervisão exercida atualmente no quadro regular de governação económica europeia – em particular em matérias orçamentais, económicas e financeiras –, **Portugal continua a ser vigiado no âmbito de supervisões pós-programa,** embora com menor regularidade do que sob o PAEF, no qual estava sujeito a missões de avaliação todos os trimestres.

Quatro entidades distintas vigiam atualmente Portugal no âmbito de supervisões pós-programa:

das pelas políticas apresentadas e perseguidas pelo Governo nos últimos três anos.

Não sendo o objetivo deste documento analisar os papéis do Governo e do Tribunal Constitucional neste âmbito, **cabe contudo assinalar que a tensão observada durante o período de vigência do PAEF não se esgotou com este, tal como não se esgotaram os compromissos do Estado Português em matéria de governação económica europeia.**

A conclusão do PAEF pressupôs o regresso do país a um quadro regular de governação económica europeia, sucessivamente reformado desde o início da crise do euro, cuja aplicação a Portugal, por exigir o cumprimento de compromissos semelhantes, guarda em si um potencial para renovadas tensões institucionais.

Importa pois procurar compreender a aplicação do quadro europeu a Portugal, nem que seja – como aqui se propõe – **para identificar possíveis aperfeiçoamentos.** Neste sentido, afigura-se útil começar por notar que **a supervisão externa a Portugal não terminou com o PAEF.**

1. Durante o período de vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), coube ao Governo negociar com a troika e adotar medidas de carácter diverso, de forma a cumprir os objetivos do PAEF. A avaliação regular ao PAEF procurou aferir o progresso das autoridades nacionais neste sentido, efetuando-se a libertação das tranches do empréstimo programado por partes após, e em função dos resultados, de cada avaliação.

2. Para mais informação sobre chumbos do Tribunal Constitucional e medidas com relevância para o cumprimento do PAEF, incluindo medidas incluídas nos Orçamentos de Estado (OE), ver: PEREIRA, Helena, “Explicador: O que deve saber sobre o Tribunal Constitucional e as leis da troika,” in *Observador*. 19 de maio de 2014. No que se refere ao debate gerado em torno à atuação do Tribunal Constitucional durante o PAEF, ver por exemplo: FERREIRA, Casimiro António e PUREZA, José Manuel, “Estado de Direito ou Estado de Exceção: A justiça constitucional face ao questionamento do Estado Social,” in *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Observatório sobre Crises e Alternativas. Dezembro de 2013. pp. 250-272; ou RIBEIRO, Gonçalo de Almeida e COUTINHO, Luís Pereira. *O Tribunal Constitucional e a Crise: Ensaios Críticos*. Almedina. 2014.

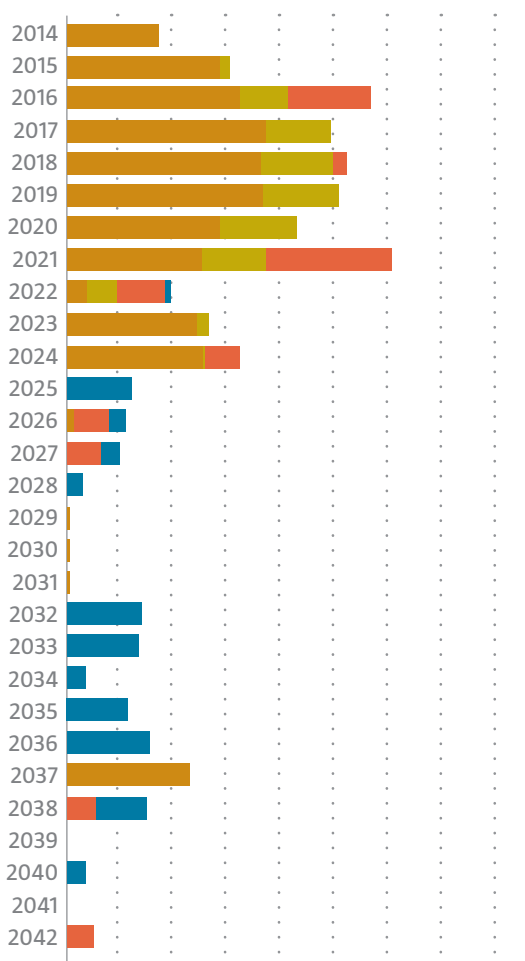
► **O FMI vigia Portugal no quadro de uma ‘monitorização pós-programa,’** com missões e relatórios bianuais, até o país ter menos de 200% da sua quota a pagar nesta instituição.³ Portugal tem uma quota de cerca de €1,15 mil milhões, pelo que a supervisão pós-programa do FMI deverá estender-se até esta dívida do Estado Português ser inferior a aproximadamente €2,3 mil milhões. Segundo o calendário de amortização da dívida a médio e a longo prazo, preparado pela Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), isto significa até 2021 (ver Gráfico nº1).⁴

- ▶ A Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE), agindo em coordenação a este respeito, observam Portugal no âmbito de uma 'supervisão pós-programa,' com missões e relatórios bianuais até o Estado Português reembolsar pelo menos 75% dos empréstimos concedidos pela União Europeia (UE) sob o quadro do PAEF, i.e., €38,42 de €51,23 mil milhões.⁵ Segundo o calendário do IGCP, a supervisão pós-programa destas instituições europeias deverá vigorar por mais de duas décadas, não se prevendo que venham a ocorrer reembolsos antes de 2026 e que a percentagem de 75% dos reembolsos seja atingida antes de 2035.
- ▶ Por último, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), novo órgão europeu responsável pela entrega de empréstimos aos Estados-Membros da área do euro, também vigia Portugal neste contexto. Cabe ao MEE verificar a capacidade do país cumprir os compromissos financeiros contraídos no âmbito do PAEF, por via de instrumentos europeus de assistência financeira anteriores ao MEE, mas agora sob a sua alçada. A saber, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e o Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEFF).⁶ A supervisão do MEE deverá durar até ao pleno reembolso dos empréstimos europeus concedidos a Portugal, o que, segundo o calendário do IGCP, deverá acontecer apenas em 2042.

Dito isto, importa notar que a **supervisão pós-programa aplicada a Portugal poderia ter sido diferente, em particular mais apertada e constringente para o Estado Português**, pois dependia da saída do PAEF, nomeadamente de se escolher uma saída limpa ou um programa cautelar de assistência financeira. O Governo acabou por escolher uma saída limpa, decisão que anunciou formalmente a 5 de maio de 2014, aquando da discussão deste tema a nível europeu, no Eurogrupo. Ao optar por esta via, o Governo descartou um programa cautelar de assistência financeira, cuja obtenção teria implicado o pedido de uma linha de crédito ao MEE, a negociação e eventual ativação de um Memorando de Entendimento com o BCE, a Comissão Europeia e, se possível, o FMI, para além da aceitação da supervisão reforçada daí decorrente.⁷

Tendo recuperado o acesso aos mercados de capitais a taxas de juros comportáveis e assegurado as necessidades de financiamento do Estado Português até 2015, o Governo decidiu evitar qualquer condicionalidade acrescida à governação económica do país, preferindo antes recuperar uma maior margem de manobra sob o quadro de governação económica europeia, entretanto revisto durante o período de vigência do PAEF em Portugal.

GRÁFICO Nº1 Calendário de amortizações de dívida a médio e longo prazo em mil milhões de euros (Fonte: IGCP)



■ FEFF ■ MEEF* ■ FMI ■ Outra dívida de médio e longo prazo

* A maturidade dos empréstimos do MEEF será estendida por um prazo de 7 anos em média. A extensão de cada empréstimo será operacionalizada próximo da respetiva data de amortização, não se esperando que Portugal venha a ter de refinarciar qualquer empréstimo do MEEF antes de 2026.

3. Ver FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Post-Program Monitoring*. 14 de março de 2005.

4. Ver AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA. *Calendário de amortizações de dívida de médio e longo prazo*. 18 de julho de 2014.

5. Ver UNIÃO EUROPEIA "Regulamento (UE) nº472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira," in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de maio de 2013 (A).

6. Ver MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE. *Frequently Asked Questions on the ESM Early Warning System*. 2 de abril de 2014.

7. A vantagem de recorrer a um programa cautelar de assistência financeira consistia essencialmente em assegurar um maior grau de segurança contra eventuais choques adversos sofridos durante o período de regresso aos mercados de capitais, com a contrapartida de que a ativação da linha de crédito correspondente pressuporia um grau de condicionalidade semelhante, senão igual, ao do PAEF anterior. Ver MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE; e, MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA, *Frequently asked questions on the EFSF financial assistance programme for Portugal (concluded on 18 May 2014)*. 18 de maio de 2014.

1. Uma resposta gradual à crise

1.1. Uma crise com quatro fases

O novo quadro de governação económica europeia, do qual decorre a supervisão pós-programa supra-referida, **resulta de uma resposta gradual da UE à crise do euro**. Esta crise conheceu até agora múltiplas fases, que convém recordar neste documento, de modo a ter presente tanto a evolução, como o atual estado da mesma.

Recuperando por conseguinte, a título indicativo, as esquematizações empregues por três investigadores internacionais – Stephen Pickford (Investigador Sénior na Chatham House), Federico Steinberg (Investigador no Real Instituto Elcano) e Miguel Otero-Iglesias (Analista Sénior no Real Instituto Elcano) – e dois investigadores portugueses – Ana Costa (Investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra) e José Castro Caldas (Investigador na Universidade de Coimbra) – **é possível distinguir quatro fases:**⁸

- ▶ **Uma crise financeira com origem nos Estados Unidos da América (2007-2008):** A primeira fase estende-se de 2007 a 2008 e antecede o eclodir da crise da dívida soberana na área do euro. Durante esta fase, **a crise – de carácter ainda essencialmente financeiro – é vista como um fenómeno com origem nos Estados Unidos da América, à qual os Estados-Membros da UE respondem em grande parte com medidas individuais e alguma coordenação a nível europeu**, para garantir a estabilidade do sistema financeiro e assegurar a solvência e liquidez das suas instituições financeiras. **O Governo português aprova no último trimestre de 2008 a Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF)**, por forma a reforçar os deveres de informação e transparência das instituições financeiras, a garantia de depósitos, a concessão de garantias públicas aos bancos e a sua solidez financeira.
- ▶ **Uma crise de disciplina orçamental (2009-2010):** A crise ganha claros contornos económicos a nível europeu no final de 2008, adotando os Estados-Membros da UE um **Plano de Relançamento em Novembro de 2008**, com vista a estimular a economia europeia. Sem perder de vista a importância da consolidação orçamental neste contexto, os Estados-Membros começam a prestar mais atenção a este objetivo com o evoluir da crise, em particular com o agravar da situação na Grécia em 2010, onde os excessos orçamentais inesperadamente desvendados suscitam uma **crise de dívida soberana na área do euro**. Esta crise **contagia gradualmente** – ainda que por motivos diversos e com uma intensidade variada – **múltiplos países da periferia da área do euro**, incluindo a Irlanda,

Portugal, Espanha e Chipre, os quais acabam por pedir, em último recurso, assistência económica e/ou financeira às instituições europeias e ao FMI para enfrentar a crise.⁹ **Impõe-se assim, numa segunda fase, a ideia de que a crise se deve essencialmente à falta de disciplina orçamental dos países periféricos**. Durante esta fase, a resposta da UE à crise centra-se essencialmente na criação de instrumentos de apoio financeiro, cujo acesso se condiciona à adoção de medidas de consolidação orçamental e reformas estruturais. **Portugal começa por aprovar em 2009 a Iniciativa Para o Investimento e o Emprego**, no quadro do estímulo orçamental promovido a nível europeu, **para depois adotar uma série de medidas de consolidação orçamental no âmbito de três Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) sucessivos**, designadamente o PEC I (março de 2010), o PEC II (abril de 2010) e o PEC III (setembro de 2010). **O PEC IV é rejeitado em março de 2011, forçando o Governo a demitir-se e o país a solicitar um pedido de assistência económica e financeira**.

- ▶ **Uma crise bancária (2011-2012):** Apesar dos esforços empreendidos pela UE, a crise agrava-se, a ponto de se equacionar nos mercados de capitais, a saída da Grécia da área do euro e o incumprimento soberano da Espanha, cujos problemas se concentravam no setor bancário. **O agravamento da situação económica e financeira gera incerteza em torno da solvência dos soberanos e dos setores bancários nos Estados-Membros mais vulneráveis**, o que acaba por provocar uma fuga de capitais dos países do sul para os países do norte da área do euro, **alimentando assim a fragmentação do mercado financeiro europeu**. **Só a partir desta terceira fase é que começa a vingar entre os países do norte a ideia de que a acumulação de desequilíbrios macroeconómicos ao longo da década precedente também explica a instabilidade económica e financeira registada na área do euro**. Em consequência, **as reformas adotadas durante este período visam reforçar a responsabilidade dos Estados-Membros em matéria de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos**. Poder-se-ia assim criar espaço para se adotarem mais tarde iniciativas de solidariedade a nível europeu, mais eficazes e sobretudo geradoras de um melhor equilíbrio entre a disciplina orçamental, o crescimento económico e o bem-estar social, incluindo intervenções contundentes do BCE nos mercados de capitais, nomeadamente na compra de títulos de dívida soberana.

► **Da gestão da crise à reforma da UEM (2012-hoje): A quarta e atual fase da crise surge depois de acordadas algumas das principais reformas ao quadro de governação económica europeia. A declaração de julho de 2012 do Presidente do BCE, Mario Draghi, em defesa do euro marca o seu início.** Esta declaração e o subsequente anúncio do programa de “Transações Monetárias Diretas” (*Outright Monetary Transactions*, OMT), em setembro de 2012, têm

1.2. A crise e as fragilidades institucionais da União Económica e Monetária

Os planos para o aprofundamento da UEM, apresentados em 2012 e debatidos desde então a nível europeu, **visam responder às fragilidades institucionais da UEM evidenciadas com a crise do euro**, algumas das quais se encontravam já identificadas no *Relatório Delors* divulgado em 1989.¹²

No plano orçamental, por exemplo, **tornou-se evidente a ineficiência das estruturas europeias na supervisão e coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros da UE.** O quadro europeu não assegurou a disciplina nacional necessária para evitar níveis inoportáveis de défice orçamental e dívida pública em situações de crise, o que acabou por propiciar incumprimentos soberanos com um impacto desestabilizador na área do euro. A própria arquitetura institucional da UEM não estava preparada para este cenário, pois excluía-se esta eventualidade desde a aprovação do Tratado de Maastricht em 1992.

No plano económico, **verificou-se a impossibilidade de prevenir e corrigir devidamente os desequilíbrios macroeconómicos acumulados a nível nacional e europeu.**

A supervisão compartimentada dos desequilíbrios dos Estados-Membros da UE complicou tanto a deteção, como o reconhecimento do risco associado à sua acumulação excessiva, dificultando, por sua vez, a prevenção do seu impacto sobre a situação orçamental dos próprios Estados-Membros e da área do euro em geral.

Além do mais, os instrumentos de supervisão e coordenação das políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros da UE não incentivaram suficientemente a adoção de reformas estruturais a nível nacional.

Ora, segundo indica a teoria das áreas monetárias ótimas, as reformas estruturais são essenciais à convergência económica europeia, da qual depende a capacidade de ajustamento da UEM e da área do euro a choques assimétricos adversos. Na ausência de suficiente convergência económica, e dado o esforço de consolidação orçamental em curso em vários

um impacto positivo sobre os mercados de capitais, que, ante as expectativas de intervenção do BCE, começam a reduzir a pressão sobre as taxas de juro cobradas à dívida soberana dos países periféricos.¹⁰ Nestas circunstâncias, a UE, suas instituições e Estados-Membros ganham margem de manobra para refletir e apresentar planos para o aprofundamento da União Económica e Monetária a curto, médio e longo prazo.¹¹

Estados-Membros, sentiu-se a falta de uma maior capacidade orçamental da UE – ou da área do euro – para apoiar os Estados-Membros na absorção dos choques assimétricos adversos verificados com a crise.¹³

Por último, a nível financeiro, **sobressaiu a inexistência de instrumentos europeus que garantissem a estabilidade financeira da UEM e da área do euro em situações de crise.** Tanto a ausência de instrumentos de resposta à crise – e em especial um prestamista de última instância – como a abordagem inicialmente titubeante da UE à criação de tais instrumentos europeus, gerou incerteza nos mercados de capitais, o que agravou o risco de incumprimento soberano nos Estados-Membros mais vulneráveis e alimentou por sua vez a instabilidade financeira na área do euro.

A arquitetura do sistema financeiro europeu não só dificultou a adoção de uma resposta coordenada, comum e eficaz à crise, como também acabou por potenciar a instabilidade financeira nos países da periferia da área do euro.

A crise da dívida soberana emergiu num contexto de dependência entre os setores bancários e os soberanos locais, sem uma estrutura institucional comum adequada que os ajudasse a quebrar, ou pelo menos enfraquecer esta dependência, permitindo evitar o contágio daí decorrente em situações de crise. A consequente quebra de confiança acabou por dar lugar a uma fuga de capitais dentro da área do euro, o que propiciou uma renacionalização dos setores bancários e fragmentou o mercado financeiro europeu. Para além de exacerbar a dependência existente entre soberanos e setores bancários, a fragmentação do mercado financeiro europeu potenciou divergências significativas entre os Estados-Membros da área do euro, e em particular entre as suas empresas, no acesso ao crédito bancário. Estas divergências prejudicaram não só a capacidade dos países da periferia de competir no mercado comum, como também a eficiência do mecanismo de transmissão da política monetária europeia.

1.3. Uma resposta com três dimensões

Perante as falhas da arquitetura institucional da UEM e o impacto das mesmas sobre a crise, a resposta da UE centrou-se em três aspectos:

- ▶ **desenvolver instrumentos de apoio financeiro a Estados-Membros em dificuldades**, designadamente o MEEF (2010), o FEEF (2010) e o MEE (2012), para evitar incumprimentos soberanos;
- ▶ **aperfeiçoar os mecanismos de supervisão e coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros**, de forma a prevenir novos excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos; e,
- ▶ **criar uma união bancária**, com vista a enfraquecer a dependência entre os setores bancários e os soberanos locais e ajudar a reverter a fragmentação do mercado financeiro europeu.

A par dos instrumentos de apoio financeiro, a UE desenvolveu um sistema integrado – e em certos aspectos diferenciado – de supervisão e coordenação das políticas

orçamentais e económicas dos Estados-Membros, denominado **Semestre Europeu** (ver Caixa nº1), assim como os principais pilares da União Bancária Europeia (UBE).

O Semestre Europeu foi introduzido em 2010 e sucessivamente consolidado através de um conjunto de regulamentos, diretivas e acordos intergovernamentais, designadamente o Pacto Euro Mais (2011), o Six-Pack (2011), o Two-Pack (2013) e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) (2012), que incorpora o Pacto Orçamental (vulgo “Tratado Orçamental”).

Os principais pilares da UBE foram estabelecidos gradualmente ao longo do tempo, por via comunitária e intergovernamental. Atualmente, a UBE conta com o Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), aprovado em 2013; o Mecanismo Único de Resolução (*Single Resolution Mechanism, SRM*), acordado em 2014; e a Harmonização do Sistema de Garantia de Depósitos (*Harmonisation of Deposit Guarantee Schemes, DGS*), estabelecida igualmente em 2014.

CAIXA Nº1: O SEMESTRE EUROPEU

O Semestre Europeu opera de acordo com um calendário preciso, para que os Estados-Membros da União Europeia (UE) possam discutir atempadamente entre si as suas respetivas políticas orçamentais e económicas, e ainda receber orientações da Comissão Europeia antes de adotarem decisões a este respeito a nível nacional. O calendário inicia cada ano em novembro e termina no ano seguinte em julho.

- ▶ **Novembro:** a Comissão Europeia publica a Análise Anual do Crescimento (AAC) e o Relatório do Mecanismo de Alerta (RMA), dando assim início ao Semestre Europeu. A AAC enuncia as principais prioridades económicas da UE para o ano seguinte, enquanto que o RMA procura verificar de um modo geral a existência de desequilíbrios macroeconómicos em cada Estado-Membro da UE. A Comissão Europeia partilha pareceres sobre os Projetos de Planos Orçamentais (PPO) – apresentados pelos países da área do euro – e os Programas de Parceria Económica – apresentados pelos países da área do euro com défices excessivos. Os Ministros das Finanças da área do euro discutem os PPOs posteriormente ao nível do Eurogrupo.
- ▶ **Dezembro:** os Estados-Membros da área do euro adotam os respetivos PPOs, tendo em conta tanto os pareceres da Comissão Europeia, como as opiniões dos Ministros das Finanças da área do euro.
- ▶ **Fevereiro/Março:** o Parlamento Europeu e os Ministros relevantes da UE (emprego, economia e finanças, e competitividade) discutem a AAC no Conselho sob o quadro do Diálogo Económico. A Comissão Europeia publica o *Boletim Económico de Inverno*. O Conselho Europeu adota as prioridades económicas da UE com base na AAC, e a

COMISSÃO EUROPEIA, *The EU's economic governance explained*. 28 de maio de 2014. Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_en.htm

Comissão Europeia publica as avaliações aprofundadas de países com desequilíbrios macroeconómicos identificados sob o âmbito do RMA.

- ▶ **Abril:** os Estados-Membros da UE apresentam Programas de Estabilidade ou Programas de Convergência (planos de estratégia orçamental a médio prazo) e Programas Nacionais de Reforma (planos de reformas estruturais), tendo em conta as recomendações anteriores apresentadas pela UE. Os programas devem ser apresentados de preferência até 15 de abril, podendo contudo ser entregues até ao final do mês. O Eurostat divulga, entretanto, os dados sobre a dívida e o défice do ano anterior que servem à Comissão Europeia para verificar se os Estados-Membros cumpriram as metas orçamentais correspondentes.
- ▶ **Maio:** a Comissão Europeia propõe Recomendações Específicas por País (REP), i.e., orientações políticas adaptadas à situação de cada país, com base nas prioridades delineadas na AAC, assim como nos programas apresentados à Comissão Europeia em abril. A Comissão Europeia publica igualmente o *Boletim Económico da Primavera*.
- ▶ **Junho/Julho:** o Conselho Europeu aprova as REP. Os Ministros da UE discutem-nas e os Ministros das Finanças da UE adoptam-nas no Conselho em julho.
- ▶ **Outubro:** os países da área do euro apresentam até 15 de outubro os seus respetivos PPOs para o ano seguinte. Se algum não estiver em conformidade com os correspondentes objetivos de médio prazo (OMP), a Comissão Europeia pode solicitar uma revisão, sem possuir contudo um poder de veto a este respeito.

8. Ver COSTA, Carlos da Silva, "A criação da União Bancária Europeia e o sistema bancário português," apresentação preparada para intervenção do Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa, em São Paulo a 28 de abril de 2014.

9. A Irlanda solicitou apoio financeiro em novembro de 2010, Portugal em abril de 2011 e a Espanha em junho de 2012. Tanto a Irlanda como Portugal, adoptaram programas de assistência económica e financeira, enquanto que a Espanha implementou apenas um programa de assistência financeira. O Chipre pediu assistência em junho de 2012, obtendo assim acesso a um programa de assistência económica e financeira.

10. Ver BANCO CENTRAL EUROPEU (BCE), *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*. 26 de julho de 2012; e BANCO CENTRAL EUROPEU (BCE), *Technical features of Outright Monetary Transactions*. 6 de setembro de 2012.

11. CONSELHO EUROPEU, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (5 de dezembro de 2012); COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary*

Union: Launching a European Debate. 30 de novembro de 2012; PARLAMENTO EUROPEU, *European Parliament resolution of 20 November 2012 with recommendations to the Commission on the report of the Presidents of the European Council, the European Commission, the European Central Bank and the Eurogroup "Towards a genuine Economic and Monetary Union"*. 20 de novembro de 2012; e, MINISTROS DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DA ALEMANHA, AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPANHA, FRANÇA, HOLANDA, ITÁLIA, LUXEMBURGO, POLÓNIA e PORTUGAL, *Final Report of the Future of Europe Group*. 17 de setembro de 2012.

12. Ver ENDERLEIN, Henrik e EULALIA, Rubio "25 Years After the Delors Report: Which Lessons for Economic and Monetary Union?," *Notre Europe Policy Paper*. Paris: Notre Europe. 30 de abril de 2014.

13. Sobre a teoria das áreas monetárias ótimas e a União Económica Monetária, ver por exemplo PICKFORD, Stephen, STEINBERG, Federico e OTERO-IGLESIAS, Miguel "How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe," *A Joint Chatham House, Elcano and AREL Report*. Março de 2014, pp. 13-17.

2. Dois regimes de governação económica europeia

Ao aceitar um PAEF em 2011, Portugal aderiu a um quadro distinto de governação económica europeia, cujo propósito consistia em assegurar o cumprimento dos Memorandos de Entendimento acordados com os membros da troika. Tendo concluído o PAEF em Junho de 2014, Portugal regressou ao quadro regular europeu, estando agora sujeito a dois regimes específicos de governação económica europeia – um

regime relativo à prevenção e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos, e outro dedicado à supervisão e coordenação de políticas económicas, distinguindo-se estes sobretudo do ponto de vista dos incentivos empregues para garantir o respeito pelas respetivas regras europeias (ver Caixa nº2).¹⁴

CAIXA Nº2 PRINCIPAIS COMPROMISSOS DE PORTUGAL NO QUADRO DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA DEPOIS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA

Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. 28 de maio de 2014.

Os principais compromissos de Portugal no quadro de governação económica europeia após a conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) podem ser classificados em três categorias: os que se prendem com a

prevenção e correção dos excessos orçamentais e dos desequilíbrios macroeconómicos, os que se relacionam com a supervisão e coordenação de políticas económicas, e os que se aplicam de um modo geral a ambos.

Prevenção e correção dos excessos orçamentais e dos desequilíbrios macroeconómicos:

► Cumprir os critérios orçamentais delineados no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), tal qual revisto pelo Six-Pack, o Two-Pack e o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG), incluindo em particular o Pacto Orçamental. Neste sentido:

- manter um défice orçamental inferior a 3% do PIB, atingindo 2,5% do PIB em 2015.
- manter uma dívida pública inferior a 60% do PIB, reduzindo o excesso de dívida a um ritmo anual médio de 1/20, a começar o mais tardar três anos depois de se cumprir a meta de correção do défice definida sob o âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE).
- definir um objetivo orçamental de médio prazo (OMP), atualizando-o todos os três anos, com vista a melhorar o saldo estrutural em 0,5% do PIB ao ano.
- manter um défice estrutural inferior a 0,5% do PIB enquanto o rácio da dívida for superior a 60% do PIB, ou inferior a 1% do PIB se o rácio da dívida for muito inferior a 60% do PIB.

- evitar que a despesa pública cresça mais rapidamente do que o crescimento potencial do PIB a médio prazo, a menos que o aumento da despesa pública seja compensado a nível das receitas.
- Apresentar até 15 de abril um Programa de Estabilidade (plano orçamental a médio prazo) ou a sua atualização anual.
- Apresentar até 15 de outubro um Projeto de Plano Orçamental (PPO) para o ano seguinte.
- Adotar até 31 de dezembro os PPOs apresentados para o ano seguinte.
- Apresentar no âmbito do PDE, relatórios regulares sobre a evolução do processo de correção do défice orçamental, bem como um Programa de Parceria Económica.
- Informar antecipadamente o Eurogrupo e a Comissão Europeia a propósito de planos de emissão de dívida pública.
- Participar no Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos (PDM).

Supervisão e coordenação das políticas económicas:

- ▶ Apresentar até 15 de abril um Programa Nacional de Reformas (plano económico a médio prazo) ou a sua atualização anual.
- ▶ Discutir em fevereiro/março a Análise Anual do Crescimento (AAC) com o Parlamento Europeu no âmbito do Diálogo Económico e adoptá-la em seguida no Conselho Europeu.

Em geral:

- ▶ Subscrever no Conselho Europeu e discutir no Conselho as Recomendações Específicas por País (REP), com vista à sua adoção em julho.
- ▶ Tomar em consideração as REP que lhe são dirigidas.
- ▶ Colaborar com as instituições europeias sob o quadro de uma supervisão pós-programa até reembolsar pelo menos 75% da assistência financeira concedida pela União Europeia (UE) durante o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

2.1. Prevenção e correção de excessos orçamentais e de desequilíbrios macroeconómicos

A prevenção e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos dos Estados-Membros da UE assenta em distintas bases jurídicas, regras e procedimentos europeus.

As regras relativas aos excessos orçamentais encontram-se essencialmente inscritas em dois planos:

- ▶ o **Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)**, adoptado em 1997 e posteriormente revisto em várias ocasiões, com reformas significativas em 2005, 2011 e 2013; e
- ▶ o **Pacto Orçamental**, adoptado por via do TCEG em 2012 e transposto para o quadro jurídico interno em 2013 (ver Caixa nº3).¹⁵

Reduzir o défice orçamental e a dívida pública

Portugal não cumpre atualmente as regras relativas ao défice orçamental e à dívida pública, pelo que se encontra temporariamente sujeito ao Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE), i.e., o braço corretivo do PEC. Neste contexto, cabe ao Governo adotar medidas, com vista a garantir o cumprimento dos compromissos assumidos a nível europeu e assim assegurar tanto a sustentabilidade das finanças públicas, como a convergência económica europeia, especificamente a nível orçamental.

Em termos de défice orçamental, isto implica agir no sentido de colocar e manter o défice orçamental abaixo de 3% do PIB.¹⁷

Para reduzir o défice orçamental no quadro do PDE, o Governo comprometeu-se em 2009 a atingir metas concretas (entretanto revistas na sequência de uma renegociação com os parceiros europeus em 2012). A saber: défices orçamentais de 4% do PIB em 2014 e 2,5% do PIB em 2015.¹⁸

Em matéria de dívida pública, cumprir os compromissos assumidos a nível europeu pressupõe adotar medidas que sustentem uma redução média do excesso de dívida pública,

As regras relativas aos desequilíbrios macroeconómicos, sua identificação, prevenção e correção, organizam-se em torno do **Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos (PDM)**, que o Six-Pack instituiu em 2011.¹⁶

O Estado Português comprometeu-se a apoiar a prevenção e correção dos excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente no que se refere a um conjunto de critérios específicos. A saber:

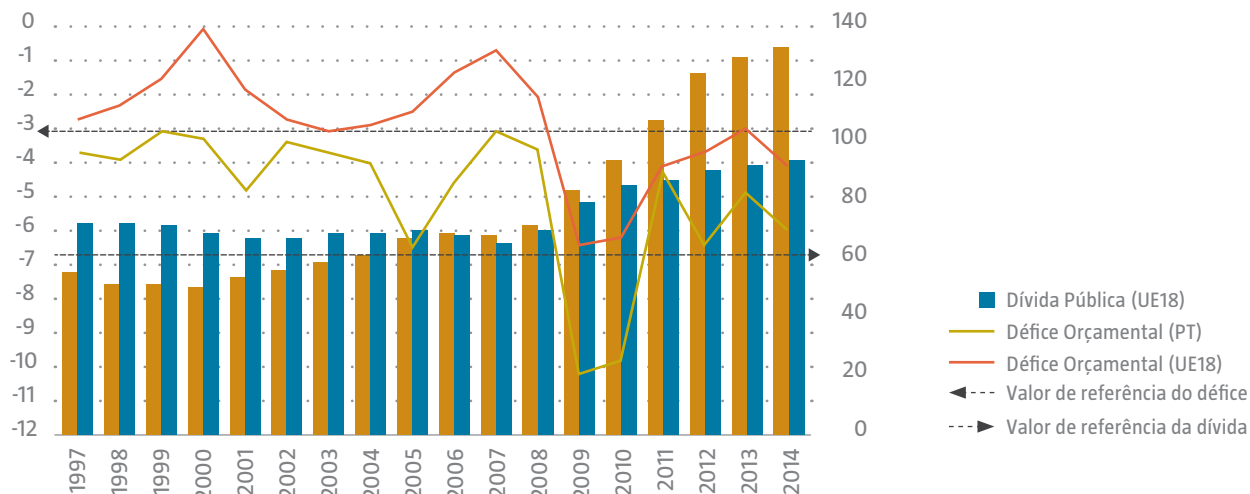
- o défice orçamental;
- o défice estrutural;
- a dívida pública; e
- o quadro de onze indicadores macroeconómicos empregues no âmbito do PDM.

i.e., da dívida pública acima de 60% do PIB, em 1/20 por ano da diferença face ao valor de referência.

Portugal, bem como os restantes Estados-Membros da UE sujeitos ao PDE em 2011 (i.e., aquando da introdução do critério referente ao ritmo de redução do excesso de dívida pública), **dispõe de um período de transição de três anos após o fecho do PDE português para começar a cumprir esta regra específica**. Ou seja, a cumprir-se a meta acordada com os parceiros europeus para a redução do défice orçamental em 2015, a redução da dívida pública deveria começar a verificar-se ao ritmo exigido, o mais tardar em 2018.

Importa pois assinalar que, segundo dados do Eurostat, **o défice orçamental e a dívida pública portugueses atingiram 6 e 132,9% do PIB no primeiro trimestre de 2014**, quando as médias da área do euro se situavam respetivamente em 4,1 e 93,9% do PIB (ver Gráfico nº2). Em ambos os casos, **os valores registados em Portugal no primeiro trimestre de 2014 representaram um agravamento em relação ao trimestre anterior** de 3,4% ao nível do défice orçamental (2,6%) e 3,9% ao nível da dívida pública (129%).

GRÁFICO Nº2 A EVOLUÇÃO DO DÉFICE ORÇAMENTAL E DA DÍVIDA PÚBLICA PORTUGUESES EM PERCENTAGEM DO PIB, POR COMPARAÇÃO COM AS MÉDIAS DA ÁREA DO EURO DESDE A ADOÇÃO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO (PEC) EM 1997 (Fonte: Eurostat)



Manter as contas públicas perto do equilíbrio

Portugal também não cumpre atualmente a regra referente ao déficit estrutural (i.e., o déficit orçamental corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias). Respeitar os compromissos assumidos a nível europeu em termos de déficit estrutural implica manter este indicador abaixo de 0,5% do PIB ou 1% do PIB, se a dívida pública for muito inferior ao valor de referência.

Ora, de acordo com o Conselho das Finanças Públicas (CFP) – instituição independente criada a nível nacional em 2012, em virtude do TCEG para assegurar o cumprimento deste critério orçamental – o déficit estrutural terá atingido 2,8% do PIB em 2013.¹⁹

Para cumprir este critério orçamental, Portugal – tal como os restantes Estados-Membros da UE – adotou não só um objetivo orçamental de médio prazo (OMP), medido em termos de saldo estrutural, como também um conjunto de regras destinadas a garantir a correção da trajetória orçamental das finanças públicas em caso de desvio do OMP.²⁰

O Estado Português comprometeu-se assim, a convergir um mínimo de 0,5% do PIB por ano em direção ao OMP, sempre que se verificar um desvio significativo do OMP ou da trajetória de ajustamento traçada.²¹

O Estado Português aceitou igualmente assegurar que durante os períodos de ajustamento, a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não é superior à taxa de referência de médio prazo para o crescimento do PIB potencial.²² O propósito destes compromissos consiste em garantir que qualquer déficit orçamental registado a

nível nacional neste contexto, decorre do ciclo económico e é portanto temporário. Por outras palavras, procura-se assegurar com o OMP, que as finanças públicas, em termos estruturais, se encontram ou encaminham em direção a um ponto próximo do equilíbrio, ou inclusive excedentário, diminuindo assim o contributo do déficit orçamental para o crescimento da dívida pública. O cumprimento do OMP representa, por isso, o braço preventivo do PEC.

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2014-2018, inicialmente apresentado pelo Governo a 30 de abril de 2014, previa que o país alcançasse o OMP em 2017, superando-o logo a seguir em 2018.^{23 24} No entanto, o chumbo do Tribunal Constitucional anunciado a 30 de maio de 2014 veio colocar em questão a estratégia apresentada pelo Governo a este respeito, acrescentando dúvidas ao debate público gerado em torno do cumprimento dos compromissos assumidos a nível europeu em matéria de correção de excessos orçamentais, com especial destaque para o pagamento da dívida pública portuguesa nos termos atuais. Não se pretende analisar neste documento a estratégia orçamental apresentada pelo Governo; no entanto, importa identificar os principais argumentos avançados com respeito ao cumprimento dos critérios orçamentais acordados a nível europeu, e em específico da sustentabilidade da dívida pública portuguesa, pois qualquer solução sustentável que se apresente sobre esta matéria no quadro da UEM implicará – em maior ou menor grau – o envolvimento dos parceiros europeus.

O Pacto Orçamental tem ocupado uma posição de destaque no debate público e político em Portugal sobre a governação económica europeia, com posições estritamente a favor, contra e algumas em apoio a uma revisão do tratado correspondente, por forma a se elaborar um quadro europeu mais equilibrado, i.e., mais favorável ao crescimento e ao emprego.

Sendo certo que um maior equilíbrio institucional neste sentido é desejável, convém notar que o Pacto Orçamental não alterou a essência do quadro europeu a este respeito, pois as suas regras refletem o conteúdo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), com cujo cumprimento os Estados-Membros da UE se comprometeram, no âmbito do quadro jurídico europeu. **A rejeição do Pacto Orçamental não alteraria, na prática, o essencial dos compromissos com os quais os Estados-Membros se comprometeram em matéria de governação económica europeia.**

Qual é então o valor acrescentado do Pacto Orçamental?

Por comparação com as restantes reformas adotadas para reforçar o quadro de governação económica europeia, **consiste em obrigar os Estados-Membros da área do euro, signatários, a transpor para a sua ordem jurídica interna – de preferência a nível constitucional ou equivalente – algumas das principais regras de governação económica europeia acordadas a nível europeu.**

Estas incluem a definição do Objetivo Orçamental de Médio Prazo (OMP) e a criação de um mecanismo automático de correção de desvios do OMP ou da trajetória de ajustamento adotada, sob pena de se sujeitarem a pagar uma quantia fixa ou uma sanção pecuniária compulsória em resultado de uma ação no Tribunal de Justiça da UE.

Ao incentivar esta transposição, **o Pacto Orçamental ajuda a potenciar a apropriação da governação económica europeia a nível nacional**, o que pode por sua vez aumentar a eficiência das estruturas que velam pelo cumprimento das regras transpostas. Embora caiba à Comissão Europeia propor o período de convergência com o OMP, tendo em conta *“os riscos para a sustentabilidade específicos do país,”* cabe a instituições independentes controlar, a nível nacional, o cumprimento das regras transpostas.

O Pacto Orçamental estabelece a este respeito que, quer o cumprimento do OMP, quer os progressos registados a este respeito, **devem ser “apreciados com base numa avaliação global que tenha como referência o saldo estrutural, incluindo uma análise da despesa líquida de medidas discriminatórias em matéria de receitas.”**

Sendo sem dúvida útil, na medida em que permite ter em conta os efeitos cíclicos das economias nacionais nas aná-

Fontes: COHEN-SETTON, Jérémie, “The structural balance controversy” in *Bruegel Blogs review*. 22 de outubro de 2013; COHEN-SETTON, Jérémie e VALLÉE, Shahin, “The fiscal compact” in *Bruegel Blogs Review*. 16 de março de 2012; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*. 2 de março de 2012; NEVIN ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE, “EU Fiscal Compact Treaty,” *Information Note*. Maio de 2012; GASPAS, Eva, “Europa acorda novo método de cálculo que pode reduzir dose de austeridade em Portugal” in *Jornal de Negócios*. 20 de março de 2014; VITORINO, António, “The European ‘Fiscal Compact’: a goal or a starting point?,” *Notre Europe Viewpoint*. Paris : Notre Europe. 7 de junho de 2012; e DELORS, Jacques e VITORINO, António *et al.*, “Stability and growth: perfecting the new European pact,” *Notre Europe Viewpoint*. Paris : Notre Europe. 16 de maio de 2012.

lises empreendidas, **o saldo estrutural não deixa contido de ser um indicador controverso**, pois – como assinala o *think tank* irlandês Nevin Economic Research Institute (NERI) – carece de consenso quanto à melhor forma de se calcular. Aliás, a Comissão Europeia alterou recentemente o cálculo correspondente, em resposta às críticas até então tecidas a este respeito, afetando assim o esforço de consolidação orçamental exigido aos Estados-Membros da UE, incluindo a Portugal, podendo inclusive tê-lo aligeirado a curto prazo.

Para além de potenciar a apropriação da governação económica europeia a nível nacional, **o Pacto Orçamental ajuda a consolidar a confiança entre os Estados-Membros da União Europeia (UE) e da área do euro em particular.**

Um maior grau de responsabilidade europeia – tal qual expressa hoje pelo Pacto Orçamental a nível nacional – reforça a confiança entre os Estados-Membros, contribuindo para a consolidação europeia dos laços de solidariedade, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de novos instrumentos de governação económica europeia a prazo, tais como os instrumentos de apoio às reformas estruturais ou os instrumentos de gestão da dívida pública.

O Pacto Orçamental ajuda assim a abrir caminho à adoção de novos instrumentos de solidariedade europeia, pois responde a um dos principais receios existentes a este respeito: o risco moral, i.e. a possibilidade de que alguns países optem por desfrutar dos benefícios associados aos instrumentos de solidariedade europeia sem assumir as responsabilidades ou os custos correspondentes.

O reforço da disciplina orçamental por via do Pacto Orçamental constitui desde logo um passo importante em direção a um maior equilíbrio entre a responsabilidade e solidariedade europeias, nomeadamente no âmbito do aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM). Para alcançar esse equilíbrio, e inclusive assegurar o cumprimento dos critérios orçamentais subjacentes ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e ao Pacto Orçamental, cabe agora – como afirma o *think tank* francês Notre Europe – promover a adoção de medidas de solidariedade europeia que apoiem o crescimento e o emprego.

O debate em torno da sustentabilidade da dívida pública portuguesa

A dívida pública portuguesa tem merecido especial atenção a nível nacional, quer pela sua evolução, quer pelos custos que a sua redução acarreta no atual quadro europeu, incluindo do ponto de vista da capacidade do Estado Português de promover o crescimento sustentável em Portugal.

A dívida pública portuguesa é de facto elevada e, apesar do ajustamento empreendido desde 2011 para equilibrar as finanças públicas, tem aumentado sem interrupções em termos relativos desde a crise internacional de 2007-2009. Segundo dados do Eurostat, a dívida pública portuguesa passou de 68,4 para 94% do PIB entre 2007 e 2010, atingindo 132,9% do PIB no primeiro trimestre de 2014 (ver Gráfico nº3).²⁵

Reduzir a dívida pública implica ter em conta três factores: o saldo orçamental primário, a taxa de juro implícita do stock da dívida e a taxa de variação do PIB nominal, cuja combinação correta a médio e a longo prazo permite assegurar a sustentabilidade da dívida pública.

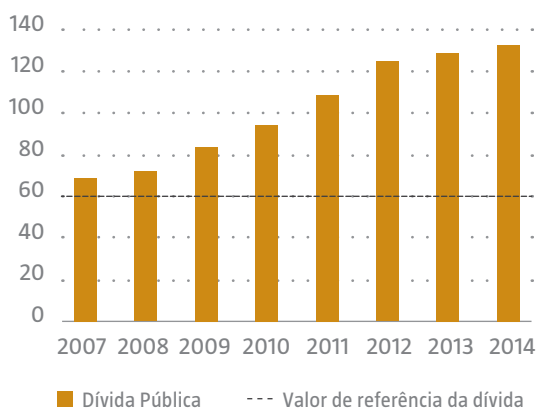
O DEO 2013-2017, por exemplo, previa que, com um saldo orçamental primário de 3,5%, uma taxa de variação do PIB nominal em torno a 3,5% e uma taxa de juro implícita de 4,3%, a dívida pública portuguesa assumiria uma trajetória descendente a partir de 2015, atingindo os 60% do PIB em 2037 em linha com o PEC e o Pacto Orçamental.²⁶

Já o DEO 2014-2018, apresentado desde então ao público, dispensou uma análise semelhante sobre a sustentabilidade da dívida pública a médio e longo prazo, avançando apenas a este respeito dados sobre o quinquénio considerado. A saber: um saldo orçamental primário positivo e crescente, aumentando de 0,4 a 4,2% do PIB entre 2014 e 2018; uma taxa de variação do PIB nominal igualmente positiva e crescente, passando de 1,9 a 3,6% entre 2014 e 2018; e uma taxa de juro implícita relativamente estável, andando à volta de 4% entre 2014 e 2018 (ver Quadro nº1).²⁷

QUADRO Nº1 PREVISÕES DO DEO 2014-2018 PARA O ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E AS FINANÇAS PÚBLICAS (Fonte: Ministério da Finanças)

	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo orçamental primário	0,4%	1,8%	2,7%	3,4%	4,2%
Crescimento real do PIB	1,2%	1,5%	1,7%	1,8%	1,8%
Deflador do PIB	0,7%	0,9%	1,7%	1,8%	1,8%
Crescimento nominal do PIB	1,9%	2,4%	3,4%	3,6%	3,6%

GRÁFICO Nº3 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA PORTUGUESA EM PORCENTAGEM DO PIB ENTRE 2007 E 2013 (Fonte: Eurostat)



Confirmando-se estas estimativas ao longo do quinquénio em questão, assim como um défice estrutural ao nível do OMP após 2018, o DEO 2014-2018 prevê que a dívida pública portuguesa assumirá uma trajetória descendente a partir de 2015, diminuindo depois de 2018 em linha com o ritmo exigido pelo PEC e o Pacto Orçamental.

Preservar o défice estrutural ao nível do OMP após 2018, implicaria contudo, segundo o CFP, empreender um esforço de consolidação orçamental significativo, por forma a gerar os saldos orçamentais primários necessários à redução da dívida pública, em linha com os compromissos assumidos a nível europeu.

De acordo com as estimativas do CFP, com uma taxa de juro nominal de 4,5% e um crescimento nominal de 3,5% após 2017, assim como um saldo orçamental primário superior a 4% do PIB entre 2018 e o final da década de 2020, reduzindo-se este depois gradualmente, até atingir 2% do PIB no final do horizonte de projeção (2050), correspondendo a uma média de 3% do PIB durante o período considerado, a dívida pública portuguesa atingiria 60% do PIB em 2042, em linha com o PEC e o Pacto Orçamental.

Convém, no entanto, ter em conta que o cumprimento destas estimativas – como assinalam aliás o próprio DEO e a análise correspondente do CFP – depende de um conjunto de fatores diversos, desde a evolução da conjuntura económica e execução efetiva da estratégia orçamental a eventuais alterações de natureza estatística e/ou regulamentar. Estes elementos explicam, por exemplo, a diferença existente entre as estimativas apresentadas pelo Governo nos DEO 2013-2017 e 2014-2018.

Por considerar que as previsões avançadas sob o contexto do DEO são irrealistas e a estratégia subjacente ineficiente, e excessivamente danosa à sociedade e economia portuguesas, vários académicos e membros da sociedade civil portuguesa se têm pronunciado de forma crítica, com respeito à estratégia orçamental do Governo e ao plano para assegurar a sustentabilidade da dívida pública portuguesa, propondo por isso soluções alternativas, especialmente desde a apresentação do Manifesto dos 74.²⁸

Ricardo Cabral (Vice-Reitor da Universidade da Madeira), Ricardo Paes Mamede (Professor Auxiliar do ISCTE), Paulo Trigo Pereira (Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão e Presidente do Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra) e Emanuel Santos (ex-Secretário de Estado do Orçamento), por exemplo, criticam o realismo da estratégia orçamental portuguesa por comparação com a experiência económica e orçamental dos 28 Estados-Membros da UE, incluindo a de Portugal, entre 1996 e 2013.²⁹ Os quatro economistas portugueses analisam as instâncias em que se observaram neste universo as condições enunciadas no DEO 2014-2018, com vista a assegurar a compatibilidade da dívida pública portuguesa com o Pacto Orçamental e concluem que estas se verificaram em apenas 2% dos casos observados (ver Quadro nº2).³⁰

Perante esta evidência, Cabral *et al.* estimam que: “nas condições atuais e previsíveis da economia portuguesa, e sem nenhuma alteração de natureza estrutural no en-

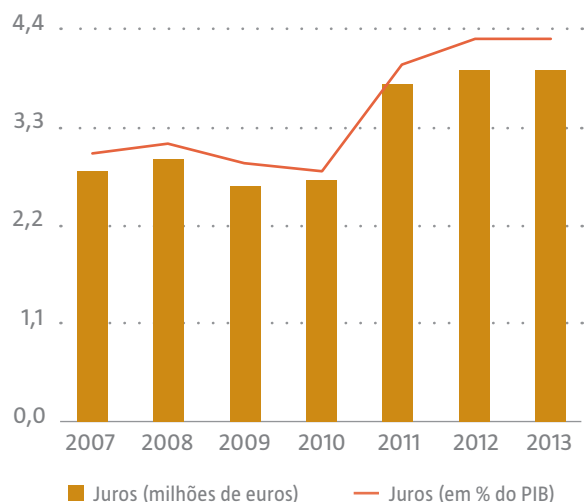
quadramento da política orçamental no quadro do euro, o pagamento da dívida pública nos termos vigentes não é compatível com o cumprimento do Tratado Orçamental. Na ausência de uma reestruturação significativa da dívida pública, a tentativa de cumprimento das metas orçamentais significará um prolongamento da austeridade, sobretudo até 2018, com custos elevados ao nível da sustentabilidade dos sistemas públicos de saúde, educação e proteção social, da coesão social, da função reguladora do Estado, do desenvolvimento económico e da criação de emprego.”^{31 32}

Segundo os quatro economistas portugueses, o crescimento da compensação de encargos com juros, como componente da despesa pública, explica em parte os elevados custos sociais e económicos incorridos no âmbito da atual política de consolidação orçamental, na medida em que obriga o Governo a reorientar recursos financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social do país para o Estado português cumprir os seus compromissos financeiros. Tanto os cortes de salários da função pública e das pensões, como os aumentos de impostos, adotados ao longo dos últimos OE são, a seu ver, exemplo disso. Importa pois assinalar a este respeito que, segundo o INE, o país pagou €7.183 mil milhões em encargos com juros em 2013, o equivalente a 4,3% do PIB ou 8,9% da despesa pública, i.e., €2.287 mil milhões a mais do que em 2010, quando os encargos com juros ascendiam a 2,8% do PIB e representavam 5,5% da despesa pública (ver Gráficos nºs 4 e 5).

QUADRO Nº2 VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES MACROECONÓMICAS DELINEADAS NO DEO 2014-2018 NA UE

PAÍS	NÚMERO DE VEZES QUE O PAÍS VERIFICOU AS CONDIÇÕES EM ALGUM ANO ENTRE 1996 E 2013, ASSUMINDO:	
	CRESCIMENTO NOMINAL ≤ 3.6% DEFLATOR DO PIB ≤ 1.8% SALDO ORÇAMENTAL PRIMÁRIO ≥ 1.8%	AS CONDIÇÕES ANTERIORES + CRESCIMENTO DO CONSUMO PRIVADO ≤ 0.8% (ANO EM QUE SE VERIFICOU)
Alemanha	3	2 (2008, 2012)
Hungria	3	3 (2011, 2012, 2013)
Itália	2	2 (2012, 2013)
Luxemburgo	3	1 (2008)
Suécia	5	2 (2001, 2008)
Outros	14	0
Soma	30	10
Percentagem do total (491 observações)	6%	2%

GRÁFICO Nº4 A EVOLUÇÃO DOS ENCARGOS COM JUROS EM MILHÕES DE EUROS E EM PORCENTAGEM DO PIB ENTRE 2007 E 2013 (Fonte: Eurostat)



Neste contexto, convém não esquecer as elevadas exigências que o país enfrenta em termos de amortização da dívida a médio e a longo prazo, pois constituem uma parte importante da despesa pública. De acordo com o calendário de amortizações de dívida do IGCP, o Estado Português deverá amortizar uma dívida de €66,49 mil milhões até 2018 ou €112,82 mil milhões até 2021 (ver Gráfico nº1).

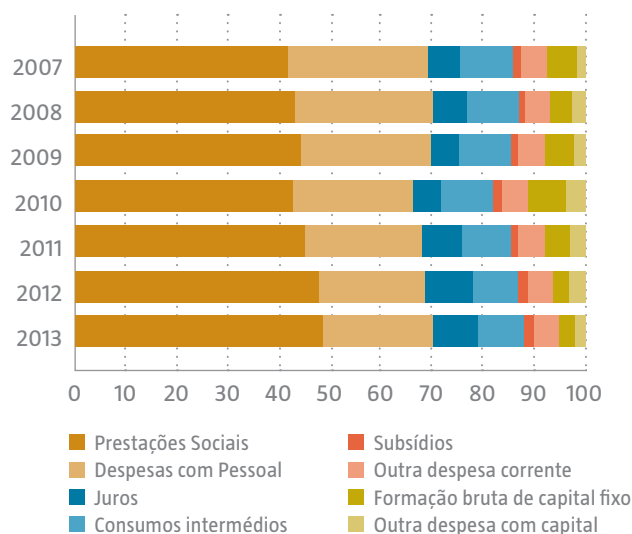
Se a dívida do Estado continuar a aumentar e o crescimento económico entretanto não acelerar, os encargos com juros continuarão a crescer, pesando cada vez mais sobre o PIB e a despesa pública em particular, constringendo a margem de manobra orçamental do país e a capacidade do Estado português de promover o crescimento e o emprego a prazo.³³

Em suma, Cabral *et al.* criticam a estratégia orçamental delineada no DEO 2014-2018, quer porque a consideram irrealista relativamente à experiência económica e orçamental dos Estados-Membros da UE (incluindo a experiência de Portugal), quer porque a sua aplicação implica custos sociais e económicos excessivamente elevados – tendo em conta a evolução dos encargos com juros ou das amortizações de dívida a médio e a longo prazo, sem contar com os eventuais encargos adicionais de défices acumulados ou recapitalizações de empresas públicas ou assunções de passivos.

Na sua opinião, os desafios decorrentes da sustentabilidade e compatibilidade da dívida pública com o Pacto Orçamental não são estritamente portugueses. São da área do euro como um todo e de alguns países em específico, da periferia da área do euro, onde os aumentos da dívida pública se revelaram particularmente pronunciados desde o início da crise do euro.

Como explicam os quatro economistas a este respeito, “na ausência de mecanismos que compensem os choques exter-

GRÁFICO Nº5 A EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EM PORCENTAGEM DO PIB ENTRE 2007 E 2013 (Fonte: INE)



nos, as economias periféricas do euro sofrem mais os efeitos negativos de uma taxa de câmbio única e, conseqüentemente, o impacto nas suas finanças públicas também é mais desfavorável.”³⁴

Cabral *et al.* não são aliás os únicos a assinalar a dimensão europeia destes desafios. O economista português Vítor Bento aborda a questão da dívida pública, precisamente do ponto de vista da área do euro. Em *Euro forte, Euro fraco, duas culturas, uma moeda: um convívio (im)possível?*, Bento argumenta que até ao eclodir da crise, conviveram no quadro europeu duas culturas monetárias – um regime monetário inflacionista, conducente a uma moeda fraca, e um regime monetário apontado para a estabilidade de preços, e desde logo gerador de uma moeda forte, enquanto que a própria arquitetura institucional da União Monetária, bem como o comportamento da sua instituição central (o BCE), têm estado orientados desde o princípio para um regime de moeda forte.³⁵

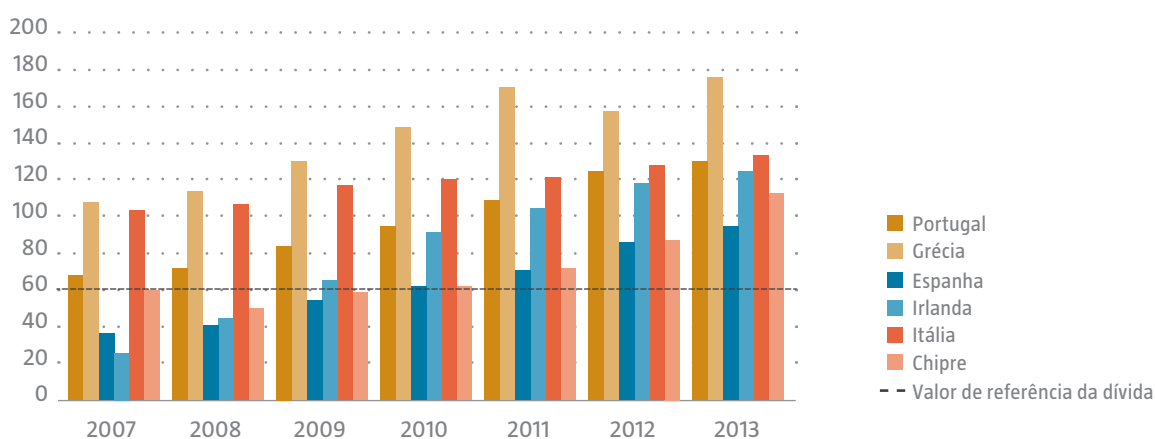
A crise revelou e acentuou, a seu ver, as diferenças entre estas duas culturas, sendo agora o desafio central da área do euro “criar as condições para que todos os seus membros possam partilhar um regime monetário comum e com ele satisfazer as aspirações de bem estar-social das respectivas populações, realizando e desenvolvendo o seu potencial económico.”³⁶

Na medida em que uma reconfiguração do regime monetário europeu em si mesmo, se afigura improvável – pelo menos a curto prazo – o ajustamento a empreender tem recaído sobre as economias e sociedades com comportamentos divergentes. Sendo necessário à convergência económica europeia e ao bom funcionamento da UEM e da área

do euro, o ajustamento de comportamentos divergentes por si só é insuficiente e está longe de ser fácil. Com efeito, “sem instrumentos monetários,” assinala Bento, “assegurar integralmente o serviço das dívidas requererá um considerável esforço económico e social que, sem um forte crescimento económico, pode vir a tornar-se politicamente insustentável e desencadear fortes tensões sobre a permanência (dos países do ‘euro fraco’ ou do grupo greco-latino’) no euro.”³⁷ (ver Gráfico nº6).

Na sua opinião, “só muito dificilmente será encontrada uma solução para as dívidas dos países do ‘euro fraco,’ e para o seu regresso ao crescimento económico sustentado, sem um alívio do serviço dessas dívidas — pelo menos nos tempos mais próximos, em que o ajustamento é social e economicamente mais exigente.” Para o economista português, “a única solução viável terá que passar por uma qualquer forma de mutualização que implique uma significativa atenuação do serviço a cargo desses países, pelo menos durante o tempo necessário para a recuperação económica.”

GRÁFICO Nº6 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DOS PAÍSES ‘EURO FRACO’ OU GRUPO ‘GRECO-LATINO’ EM PORCENTAGEM DO PIB ENTRE 2007 E 2013 (Fonte: Eurostat).



A seu ver, uma mutualização de dívidas não requer necessariamente emissões conjuntas de dívida, podendo incluir igualmente, como tem sido aliás o caso até agora, no âmbito dos programas de assistência económica e/ou financeira da UE, “a substituição de credores privados por credores oficiais” e “a transformação do BCE em credor dos Estados em dificuldades.” Para ser totalmente eficaz e útil nos processos de ajustamento, a mutualização de dívidas, acrescenta contudo o próprio, deve ser “acompanhada por uma significativa reestruturação dos planos de pagamento das dívidas, que (envolva) um alívio efetivo durante o período de ajustamento macroeconómico por parte das economias do ‘euro fraco.’”³⁸

Bento, que contribuiu, a pedido da Comissão Europeia, para a preparação de um relatório sobre a criação de um fundo de amortização da dívida e *euro-bills*, reconhece ainda assim a existência de obstáculos significativos, a começar pela necessidade de se diminuir o risco moral associado à mutualização de dívidas.³⁹ A mutualização de dívidas, declara o economista português, “dificilmente poderá ser seriamente (considerada) sem que os processos de estabilização financeira estejam concluídos e sem que o grupo ‘euro fraco’ concretize as reformas institucionais destinadas a prevenir a repetição da situação em que atualmente se encontram os seus membros.”⁴⁰

Além de mais, acrescenta o economista português, “para que uma eventual mutualização de dívidas venha a ser politicamente aceitável da parte do ‘núcleo duro’ (Alemanha, Áustria, Holanda, Luxemburgo e Finlândia) será necessário que previamente se uniformizem, dentro da área do euro, os benefícios do chamado modelo social (sob pena de) ser difícil às sociedades políticas dos países ‘contribuintes’, e onde os benefícios sociais sejam menos generosos, disponibilizarem-se a partilhar responsabilidades financeiras de países com benefícios sociais mais generosos.”⁴¹

Por outras palavras, a mutualização de dívidas dependeria tanto da conclusão do processo de ajustamento em curso na área do euro, como de uma maior integração europeia, cuja concretização — dados os obstáculos enunciados e em função do objetivo pretendido (emissão conjunta de dívida ou não) — se perfilaria mais a médio e a longo prazo do que a curto prazo. A mutualização de dívidas suporia assim, em maior ou menor medida, o aprofundamento da UEM, cabendo aos Estados-Membros cumprir uma série de etapas. A segunda parte deste documento abordará as propostas avançadas a este respeito a nível europeu no contexto do debate sobre o aprofundamento sobre a UEM.

Prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos

Portugal não foi até agora avaliado pela Comissão Europeia em matéria de desequilíbrios macroeconómicos no âmbito do PDM, porque a monitorização e subsequente adoção de medidas corretivas se efetuou entre 2011 e 2014 no contexto do PAEF. Tendo concluído o PAEF, Portugal passará a ser avaliado no quadro do PDM a partir do próximo Semestre Europeu (a partir de 2015); daí a utilidade de assinalar desde já as principais características deste procedimento europeu, bem como a importância da prevenção e correção de desequilíbrios para Portugal.

O PDM possui duas componentes:

- ▶ **uma componente preventiva**, responsável pela identificação atempada e a vigilância de desequilíbrios macroeconómicos no contexto de um Mecanismo de Alerta; e
- ▶ **uma componente corretiva**, denominada Procedimento por Desequilíbrio Excessivo, que requer dos Estados-Membros da UE a adoção de medidas corretivas após a identificação de desequilíbrios excessivos.

O Mecanismo de Alerta, incluindo a preparação e a divulgação anual do Relatório do Mecanismo de Alerta (RMA), integra o Semestre Europeu e funciona em dois tempos: primeiro com uma avaliação geral e abrangente destinada à identificação de desequilíbrios a nível europeu e, em seguida, de um modo detalhado e seletivo, com análises aprofundadas por país, de forma a aferir a relevância dos desequilíbrios identificados.⁴²

A identificação de desequilíbrios efetua-se com base numa grelha de onze indicadores principais, tendo em conta o contexto económico envolvente (ver Quadro nº3), o que acaba

A importância de prevenir e corrigir desequilíbrios para Portugal

A criação de um instrumento de prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos em 2011 assumiu especial importância para a UEM, a área do euro e, em particular, países que – como Portugal, a Grécia, a Espanha e a Irlanda – acumularam desequilíbrios significativos no contexto europeu e se depararam por isso com situações de grave instabilidade económica e financeira a partir de 2010, quando a crise do euro eclodiu.

Esta acumulação de desequilíbrios deveu-se a vários factores, incluindo a deficiente arquitetura da UEM, a qual, para além de alimentar desequilíbrios entre os Estados-Membros da UE, não contemplou inicialmente mecanismos adequados de prevenção e correção, apesar das fragilidades apontadas a este respeito durante o debate sobre a criação da UEM em preparação para a revisão institucional prevista pelo Tratado de Maastricht.⁴⁵

por conferir às avaliações das instituições europeias um carácter algo subjectivo e portanto uma certa margem de manobra na hora de tomar decisões a este respeito.⁴³

Não cumprir um ou mais dos indicadores de base do PDM não pressupõe por isso a sujeição automática dos Estados-Membros da UE a uma análise aprofundada, ou inclusive a um Procedimento por Desequilíbrio Excessivo, cuja ativação, aliás, depende da apresentação de uma proposta a este respeito pela Comissão Europeia ao Conselho e da sua subsequente aprovação por maioria qualificada.

Tanto o carácter subjetivo das análises, como o processo de abertura de um Procedimento por Desequilíbrio Excessivo, tornam mais difícil a utilização do braço corretivo do PDM, especialmente por comparação com o PDE e em relação aos países da área do euro que ratificaram o TECG.⁴⁴

Isto não significa que o PDM perca a sua utilidade enquanto instrumento de supervisão – e inclusive de apoio à coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros da UE – visto que os resultados das análises aprofundadas devem informar as respectivas recomendações dirigidas aos Estados-Membros da UE sob o âmbito do Semestre Europeu. **Em última instância, a eficiência do braço corretivo do PDM depende dos Estados-Membros da UE**, posto que, à exceção dos programas de ajustamento macroeconómico (onde a margem de manobra governativa é limitada), a adoção de medidas corretivas, incluindo de reformas estruturais, requer o apoio político dos respectivos Estados-Membros a nível nacional.

Neste contexto, **a evolução do quadro europeu, incluindo a participação de Portugal na integração europeia, é frequentemente apresentada por académicos e economistas nacionais como um dos principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento dos desequilíbrios que informam hoje o fraco desempenho da economia portuguesa**, entre outros elementos, como as persistentes fragilidades estruturais da economia ou os choques adversos sofridos desde a criação da UEM.⁴⁷

Fernando Alexandre (Professor Associado da Universidade do Minho) e **Pedro Bação** (Professor da Universidade de Coimbra), dois académicos portugueses que escreveram recentemente sobre a história dos desequilíbrios da economia nacional, **identificam quatro fatores cuja combinação alimentou o desenvolvimento de desequilíbrios em Portugal**.

QUADRO Nº3: QUADRO DE 11 INDICADORES EMPREGUES SOB O ÂMBITO DO PDM (FONTE: COMISSÃO EUROPEIA) ⁴⁶

DESEQUILÍBRIOS EXTERNOS E DE COMPETITIVIDADE			
INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	LIMARES	PORTUGAL: MAIS RECENTES DADOS DO RMA DE 2014 (2012)
Balança corrente (% do PIB)	Média de 3 anos	-4% do PIB e +6 % do PIB	-6.5%
Posição Líquida de Investimento Internacional (% do PIB)	–	-35% do PIB	-115%
Quota de Mercado das Exportações	Variação de 5 anos	-6%	-16%
Custo Unitário do Trabalho (Nominal)	Variação de 3 anos	+9% na área do euro +12% nos outros Estados-Membros	-5.3%
Taxa de Câmbio Real Efectiva	Variação 3 anos face a 41 países industrializados	+/-5% na área do euro +/- 11% nos outros Estados-Membros	-4%
DESEQUILÍBRIOS INTERNOS			
INDICADOR	UNIDADE DE MEDIDA	LIMARES	PORTUGAL: MAIS RECENTES DADOS DO RMA DE 2014 (2012)
Dívida do Sector Privado (% do PIB)	–	133% do PIB	224%
Fluxos do Crédito do Sector Privado	–	+14%	-5,4%
Preços da Habitação (Deflacionado)	Variação anual	+6%	-8,6%
Dívida do Sector das Administrações Públicas (% do PIB)	–	+60%	124%
Taxa de Desemprego	Média de 3 anos	+10%	13,6%
Passivos do Sector Financeiro	Variação anual	16,5%	-3,6%

A saber:

- ▶ **a estabilização nominal empreendida no quadro da UEM** (com as taxas de inflação e de juro a descerem durante a década de 90 para níveis semelhantes aos da Alemanha);
- ▶ **o desenvolvimento do setor financeiro e o consequente aumento da disponibilidade de crédito em Portugal**, para a qual contribuíram o processo de estabilização nominal, as privatizações e a revisão da legislação do setor financeiro no contexto do projeto europeu de integração financeira;
- ▶ **o aumento da despesa pública**, correspondente ao processo de desenvolvimento e democratização da economia e sociedade portuguesas, refletidos no crescimento

de diversos setores públicos, como a saúde e a educação, assim como na construção ou na redistribuição de riqueza a partir do OE, a qual beneficiou em particular dos fundos comunitários atribuídos ao país sob o quadro da UE; e

- ▶ **a inserção internacional da economia portuguesa**, com destaque para a apreciação da taxa de câmbio em termos reais no contexto da UEM e da área do euro, o aumento dos preços do petróleo e o processo de globalização, incluindo a concorrência acrescida da China e dos países da Europa de Leste, em resultado da sua abertura crescente ao comércio global. ⁴⁸

De acordo com Alexandre e Bação, a **combinação destes fatores contribuiu para o desenvolvimento de dois desequilíbrios em concreto:**

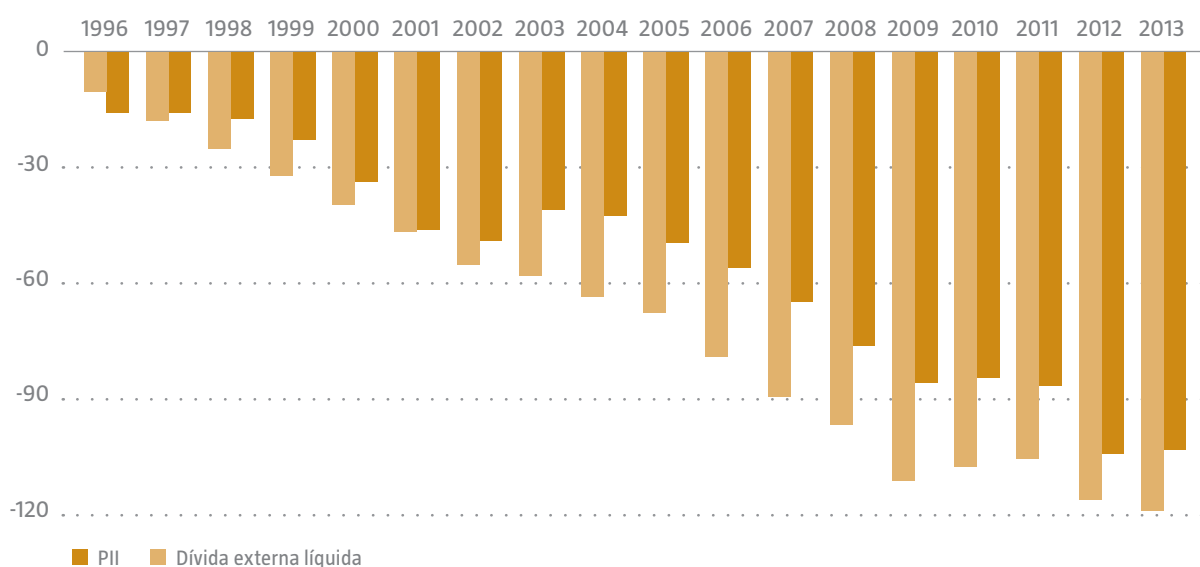
- ▶ o crescimento do setor não transacionável em prejuízo do setor transacionável, após a adesão de Portugal ao euro em 1999; e
- ▶ o aumento do endividamento público e privado, e em particular externo, tal qual ilustrado pela evolução da dívida

externa líquida e da Posição de Investimento Internacional (PII) de Portugal, a partir de meados dos anos 90, na sequência da criação da UEM (ver Gráfico nº7).⁴⁹

Com efeito, segundo dados do Banco de Portugal, a dívida externa líquida e o passivo externo líquido do país aumentaram respetivamente de 15,1 para 102,9% e de 10,1 para 118,7% entre o último trimestre de 1996 e o último trimestre de 2013.

GRÁFICO Nº7 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA E DA POSIÇÃO DE INVESTIMENTO INTERNACIONAL (PII) DE PORTUGAL EM PORCENTAGEM DO PIB ENTRE 1996 E 2013

(Fonte: Banco de Portugal e Eurostat)



A expansão do setor não-transacionável provocou uma alteração estrutural da economia portuguesa, propiciando deste modo quer a estagnação económica evidenciada a partir do início do século XXI — sendo o setor não-transacionável visto como contribuindo menos para a produtividade da economia e para o crescimento a longo prazo do país —, quer a acumulação de défices externos.

Na opinião dos dois académicos portugueses, foi a combinação destas duas dinâmicas — a estagnação da economia e a acumulação de défices externos — que conduziu Portugal à crise da dívida soberana, sendo o empurrão final dado pelos aumentos da despesa pública e consequentes défices orçamentais contraídos no combate aos efeitos da crise financeira internacional de 2007-2008.⁵⁰

A crise financeira internacional veio assim agravar a situação de uma economia já desequilibrada e frágil. A crise não só aumentou o endividamento externo do país, como também expôs as fragilidades estruturais e os desequilíbrios

acumulados no quadro da UEM e da área do euro. Face a uma resposta europeia inicialmente titubeante à crise da dívida soberana iniciada em 2010 na área do euro, os mercados de capitais começaram a questionar a capacidade dos Estados-Membros mais vulneráveis — incluindo de Portugal — para promover um crescimento sustentável e, em consequência, assegurar os seus compromissos financeiros, o que, com o agravar da situação, levou a um corte abrupto do financiamento externo à economia nacional.

O pedido de resgate em abril de 2011 surge assim no seguimento, e como resultado, de dinâmicas e decisões desadequadas, tanto a nível nacional como a nível europeu.

Neste contexto, a correção do desequilíbrio externo afigura-se fundamental para Portugal, na medida em que dela depende a capacidade de financiamento da economia nacional.

A correção do desequilíbrio externo implica reduzir os défices externos — em particular os défices da balança comercial,

que até recentemente representavam uma parte substancial dos défices sistematicamente acumulados no quadro da UEM e da área do euro – e os défices da balança de rendimentos que, decorrendo em grande parte do pagamento de juros sobre a dívida externa bruta e do pagamento de dividendos, têm vindo a crescer desde o início do milénio, representando hoje uma parte importante dos défices da balança de pagamentos portuguesa (ver Gráficos nºs 8 e 9).⁵¹

Este ajustamento é especialmente difícil por comparação com ajustamentos anteriores, pois deve efetuar-se no contexto da UEM e da área do euro, ou seja, deve empreender-se sem recurso a instrumentos de política cambial e monetária e com uma taxa de câmbio real sobrevalorizada (ver Gráfico nº10).

GRÁFICO Nº8 A EVOLUÇÃO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS PORTUGUESA EM PERCENTAGEM DO PIB ENTRE 1996 E 2013 (Fonte: Pordata)

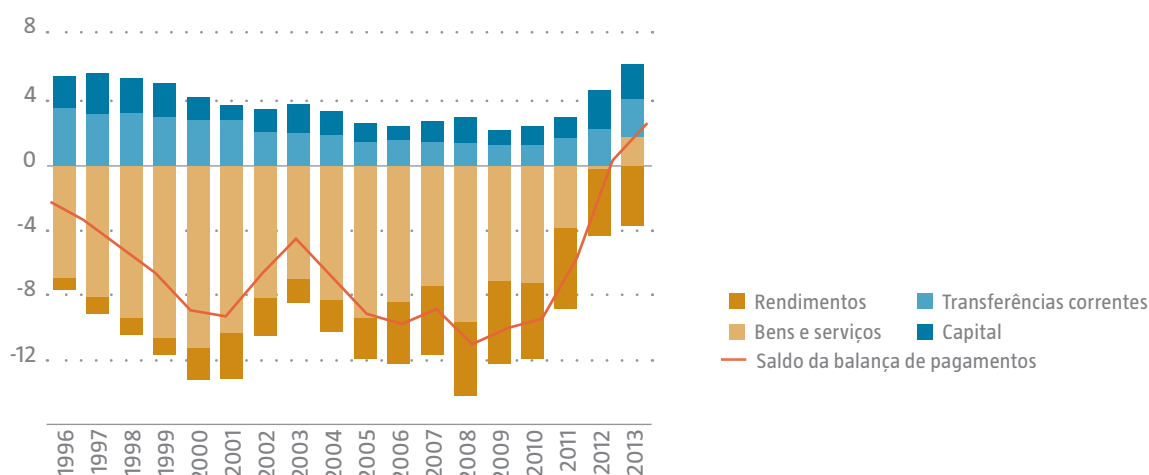
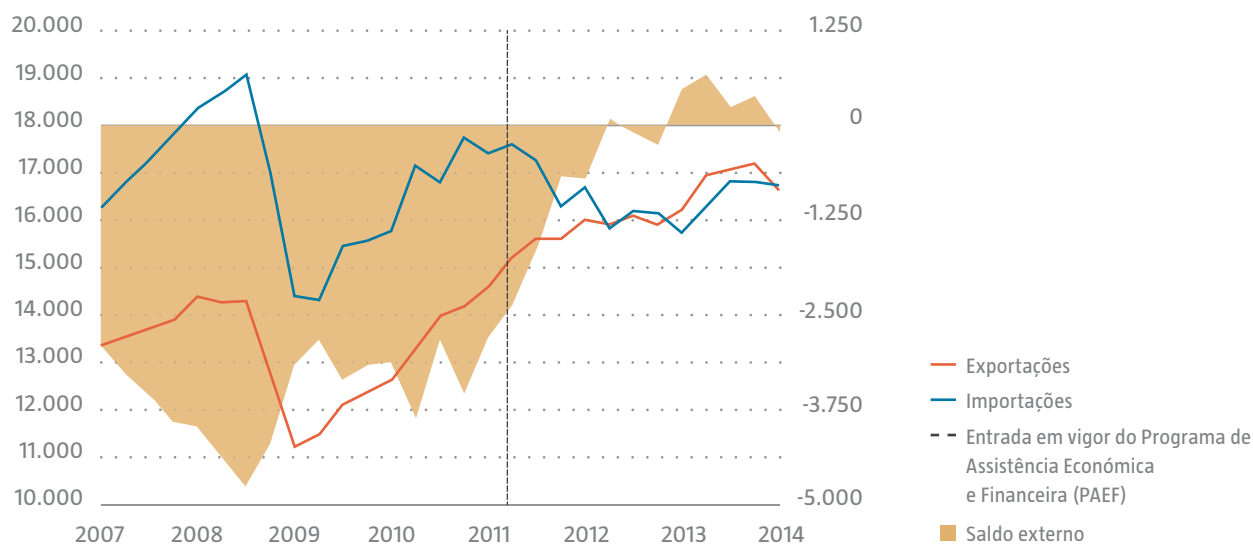
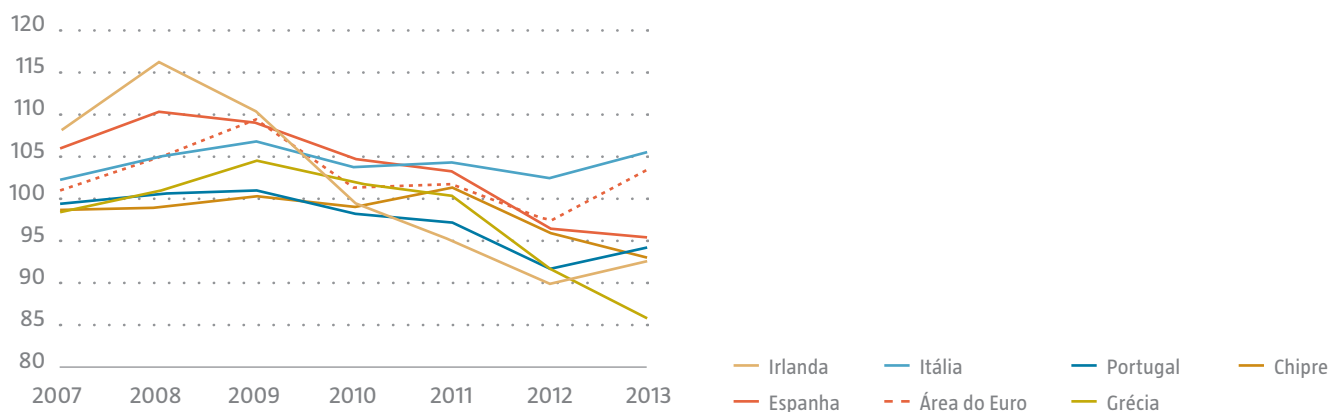


GRÁFICO Nº9 A EVOLUÇÃO DO VALOR TRIMESTRAL DAS EXPORTAÇÕES, DAS IMPORTAÇÕES E DO SALDO EXTERNO DE BENS E SERVIÇOS (PREÇOS CORRENTES EM MILHÕES DE EUROS) ENTRE O PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2007 E O PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2014 (Fonte: INE)



72 **GRÁFICO Nº10** A EVOLUÇÃO DA TAXA DE CÂMBIO REAL, COM BASE NOS CUSTOS UNITÁRIOS DO TRABALHO, ENTRE 2007 E 2013 EM PORTUGAL, POR COMPARAÇÃO COM A MÉDIA DA ÁREA DO EURO E OS PAÍSES DEFICITÁRIOS, DO 'EURO FRACO' OU GRUPO 'GRECO-LATINO' (ÍNDICE DE BASE: 2005) (Fonte: AMECO)



Sendo os défices externos – acumulados no contexto da UEM e da área do euro – uma das principais causas do endividamento externo do país, e a sua redução essencial ao crescimento da economia nacional, importa ter em conta que o **equilíbrio externo não permite por si só o regresso ao pleno emprego**. Com efeito, segundo Bento, sem a possibilidade de ajustar as respetivas taxas de câmbio real, “as economias (dos países do ‘euro fraco’ em processo de ajustamento) poderão voltar a crescer e manter as contas externas equilibradas, mas o crescimento não será por muito tempo suficiente para retornar o PIB dessas economias ao nível de pleno emprego.”⁵² Nesta situação, avança o economista português, **o regresso ao pleno emprego passa pela combinação de três ações**. A saber:

- ▶ **um demorado processo de deflação relativa**, com os salários e os preços do setor não transacionável congelados ou a crescer abaixo dos valores correspondentes nas outras economias;
- ▶ **um programa de reformas estruturais que permitam aumentar a produtividade mais rapidamente do que os concorrentes**; e
- ▶ **emigração** que, ‘exportando’ a oferta ‘excedentária de trabalho, elimine gradualmente o desemprego’ (ver Caixa nº4).

Esta combinação de ações, adverte, constitui “em qualquer caso, **um ajustamento demorado**, a não ser que (as reformas estruturais consigam) acelerar os seus efeitos (e salvo o que destas resulte) é sempre **um processo de empobrecimento relativo**.”^{53 54}

Os países do ‘euro fraco,’ conclui Bento, encontram-se assim ante duas situações muito adversas ao crescimento nos próximos anos: **um rácio de dívida/PIB demasiado elevado e uma taxa de câmbio real sobrevalorizada, sem instrumentos que permitam a sua rápida correção**. A estas situações, acresce ainda a periferidade dos países do ‘euro fraco’ dentro da UE, bem como o risco de um eventual efeito recessivo a nível europeu, em resultado do ajustamento assimétrico e simultâneo em curso na área do euro.⁵⁵

O ajustamento assimétrico e simultâneo dos desequilíbrios da área do euro, em grande parte operado por via de políticas de consolidação orçamental nos países periféricos e deficitários da área do euro, **constitui um desafio difícil**, na medida em que constringe o crescimento da procura interna, limita a possibilidade de um crescimento induzido pelas exportações, e alimenta o risco de deflação a nível europeu.

Segundo o economista belga Paul de Grauwe, o ajustamento assimétrico dos desequilíbrios da área do euro explica as pressões deflacionistas observadas a nível europeu (ver Gráfico nº11).

Estas pressões representam um risco importante para Portugal, bem como para qualquer Estado-Membro da área do euro com uma elevada dívida pública, pois fomentam um aumento do valor real da dívida e reduzem as receitas da economia real, agravando assim a crise da dívida, ao mesmo tempo que geram um risco de estagnação económica prolongada.

CAIXA Nº4 AS CONSEQUÊNCIAS ECONÓMICAS E SOCIAIS DO AJUSTAMENTO PORTUGUÊS

O ajustamento empreendido em Portugal desde 2011 no contexto do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) tem reflectido a combinação de ações anteriormente enunciadas por Vitor Bento, com consequências sociais e económicas elevadas, e em certa medida inesperadas, que, apesar dos resultados positivos obtidos até agora, suscitam dúvidas sobre o sucesso eventual do ajustamento a prazo.

O PAEF acordado com a troika a 17 de maio identificou como principais desafios da economia portuguesa:

- ▶ a perda de competitividade e os elevados défices da balança corrente;
- ▶ os insustentáveis défices orçamentais; e
- ▶ as elevadas dívidas do setor financeiro e do setor privado.

Neste contexto, o PAEF associou uma série de fatores estruturais aos problemas de competitividade e crescimento da economia portuguesa. A saber:

- ▶ a proteção excessiva do setor não transacionável;
- ▶ a rigidez do mercado de trabalho (designadamente em termos de política salarial, prestações sociais em caso de desemprego e de indemnizações por despedimento) e uma larga mão-de-obra pouco qualificada; assim como
- ▶ um sistema judicial ineficiente.

Para enfrentar estes desafios, o PAEF estabeleceu como objetivos:

- ▶ promover a competitividade e o crescimento com uma desvalorização interna, a empreender através de reformas estruturais;
- ▶ recuperar a confiança dos mercados e assegurar a sustentabilidade orçamental com uma política de consolidação orçamental; e
- ▶ salvaguardar a estabilidade financeira com uma série de medidas de apoio ao setor bancário.

Não sendo o propósito deste texto analisar as ações adotadas ao longo dos últimos três anos ao abrigo do PAEF, cabe contudo **destacar as consequências económicas e sociais até agora apontadas a este respeito, pois são estas que nos podem dar uma noção**, ainda que geral, **dos efeitos do ajustamento em curso**. Neste sentido, importa salientar que **a situação económica e social do país se agravou após a adoção do PAEF**, cujas reformas estruturais e consolidação orçamental, aliadas a um limitado acesso ao crédito bancário – em parte decorrente do processo de estabilização financeira – acabaram por potenciar, mais do que se esperava, o efeito recessivo da crise do euro em Portugal.

Fontes: ABREU, Alexandre *et al.* (Outubro de 2013); BENTO, Vitor (Março de 2013); FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), *Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Junho de 2011; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO (OCDE), “Portugal: Deepening Structural Reform to Support Growth and Competitiveness” in *“Better Policies” Series*. Julho de 2014; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT), “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal”, relatório preparado pelo Grupo de Acção interdepartamental da OIT sobre os países em crise para a Conferência de Alto Nível “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?” organizada em Lisboa no dia 4 de novembro de 2013.

A nível económico, é possível destacar a quebra do consumo e do investimento; o aumento do desemprego, com especial incidência no desemprego jovem e o desemprego de longa duração; o aumento das empresas e famílias em situações de incumprimento e a crescente insolvência de empresas. Segundo o INE, o consumo público e privado caíram respetivamente em 7,8 e 5,3% entre 2011 e 2013, ao passo que o investimento diminuiu de 19%. O desemprego, aponta o INE, também subiu substancialmente durante este período, passando de 12,7 para 16,2%. Este aumento sentiu-se em particular entre os jovens, cuja taxa de desemprego passou de 30,3 para 38,1%, e os desempregados de longa duração, cuja taxa correspondente cresceu de 6,7 para 10%. A percentagem de empresas e famílias em situação de incumprimento aumentou igualmente entre 2011 e 2013. De acordo com o Banco de Portugal, a percentagem de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) em situação de incumprimento, por exemplo, passou de 21,5 para 29,5% durante este período. Por último, segundo dados do Ministério de Justiça, o número de processos de falência, insolvência e recuperação de empresas decretados em tribunais judiciais de 1ª instância cresceu 68,9% entre os primeiros trimestres de 2011 e 2014, sendo de destacar a este respeito que a conclusão de processos de insolvência aumentou 90,9% durante o mesmo período.

A nível social, a par do aumento do desemprego, pode-se sublinhar a desproteção crescente dos desempregados e de outros setores mais vulneráveis da população, assim como o agravamento das desigualdades de rendimento e o aumento da emigração. Segundo a Pordata, a percentagem de beneficiários de prestações de desemprego no total de desempregados inscritos em centros de emprego e de formação profissional em Portugal passou de 62 para 58,2% (incluindo subsídio social de desemprego e subsídio de desemprego) entre 2011 e 2013. A erosão da cobertura da proteção social aqui ilustrada também é visível ao nível de outras prestações sociais – seja de prestações abrangentes, como o abono de família, seja de prestações dirigidas a grupos específicos ou contra a pobreza monetária, como o complemento solidário

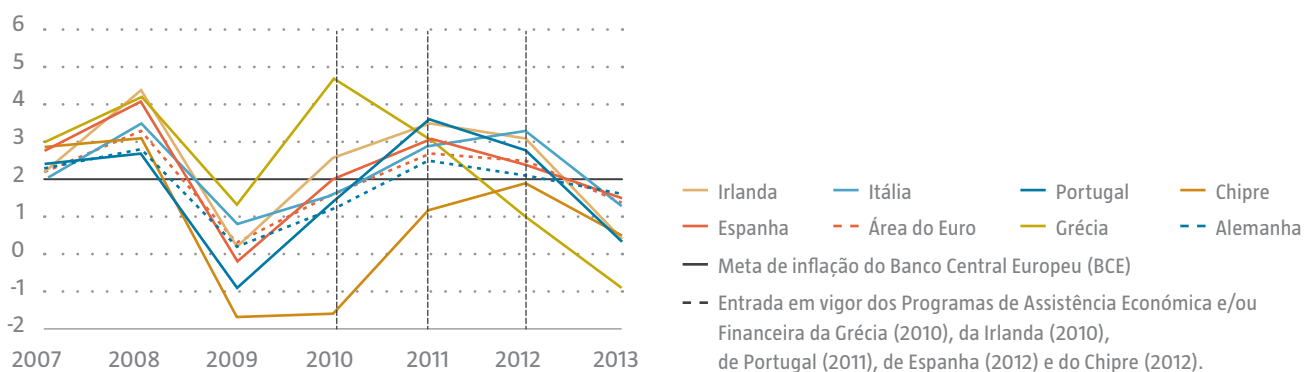
para idosos (CSI) e o rendimento social de inserção (RSI). O número de beneficiários do abono de família caiu em 9% entre 2011 e 2013, o do CSI caiu de 4%, e o do RSI diminuiu em 20%. No que se refere às desigualdades de rendimento, tal qual medidas pelo coeficiente de Gini, estas aumentaram nos dois primeiros anos do PAEF, passando, segundo o Eurostat, o coeficiente de 33,7 em 2010 para 34,5 em 2012, quebrando assim uma tendência decrescente observada desde 2005. Por último, segundo o INE, tendo-se Portugal tornado de novo num país de emigrantes em 2010, e o número de emigrantes permanentes duplicado no ano seguinte, a emigração continuou a crescer, registando-se um acréscimo de 18% entre 2011 e 2012.

Apesar dos resultados positivos obtidos com o PAEF – nomeadamente o regresso a um financiamento nos mercados de capitais a taxas de juro comportáveis, o reequilíbrio incipiente da balança corrente e o impacto aparentemente positivo das reformas estruturais sobre a produtividade da economia nacional, tal qual apontado por um recente relatório da OCDE – **a evolução da situação económica e social do país desde a adoção do PAEF levanta dúvidas sobre o sucesso do ajustamento português a prazo.** Com efeito, tanto a queda do investimento, como o aumento do desemprego de longa duração, observados durante o período de vigência do PAEF

afetam negativamente a capacidade de regeneração da economia portuguesa a prazo, o que coloca por sua vez em causa o crescimento sustentável do país. O crescimento contínuo da dívida pública, assim como a dificuldade em reduzir os défices orçamentais e o frágil equilíbrio externo, tendem a reforçar estas dúvidas.

Face a esta situação, **coloca-se a questão de saber: a que custo e por quanto tempo se empreenderá o atual ajustamento em Portugal para corrigir os desequilíbrios identificados a nível nacional e europeu? O debate em curso sobre o aprofundamento da UEM e da área do euro, incluindo a prevenção e resolução de desequilíbrios, aponta para a necessidade se promover neste sentido uma resposta europeia. Sendo as origens dos desequilíbrios europeias e nacionais, entende-se que a correção dos desequilíbrios deva resultar de uma abordagem comum e coordenada.** Resta saber se esta abordagem se desenvolverá a tempo de diminuir quanto possível os custos sociais e económicos entretanto incorridos – em resultado do ajustamento assimétrico adoptado pelos Estados-Membros deficitários, incluindo Portugal – e inclusive apoiar o próprio processo de ajustamento, designadamente as reformas estruturais a adoptar neste contexto.

GRÁFICO Nº11 A EVOLUÇÃO DA INFLAÇÃO (TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL MÉDIA) NOS PAÍSES DEFICITÁRIOS, DO 'EURO FRACO' OU GRUPO 'GRECO-LATINO', DESDE 2007, POR COMPARAÇÃO COM A MÉDIA DO EURO E A ALEMANHA (Fonte: Eurostat)



Frente ao risco de deflação a nível europeu, urge reaproximar a inflação da área do euro da meta estabelecida pelo BCE – uma taxa de inflação homóloga medida pelo Índice Harmonizado dos Preços de Consumo (IHPC) com um nível abaixo, mas próximo, de 2% a médio prazo. O BCE anunciou neste sentido em junho de 2014 um conjunto de medidas com vista a combater os riscos de deflação e estagnação económica, combinando, entre outros elementos, a redução das taxas de referência e de depósito com um novo programa de cedência de crédito de longo prazo aos bancos da área do euro e o fim da esterilização dos títulos de dívida adquiridos em 2011 e 2012.⁵⁶

Resta saber se estas medidas serão suficientes.

Outro risco a assinalar é a possibilidade de se prolongar o empobrecimento relativo resultante do ajustamento em curso a nível europeu e assim se agravarem as divergências económicas existentes entre os Estados-Membros da área do euro.

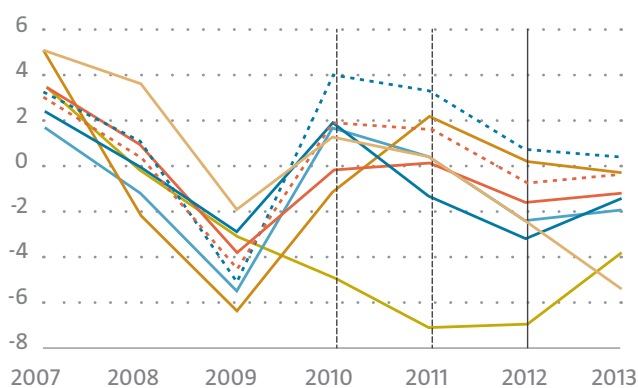
Para Bento, dependendo dos custos sociais e políticos que acarretem, as divergências económicas da área do euro podem “*mais tarde ou mais cedo voltar a colocar em causa a sustentabilidade social e política (da permanência dos países do euro fraco ou grupo ‘greco-latino’) na área do euro.*”⁵⁷

Ante esta perspectiva, importa ter em mente as diversas divergências económicas existentes entre os Estados-Membros da UE e da área do euro em particular. Maria João Rodrigues (Professora da Universidade Livre de Bruxelas e eurodeputada pelo Partido Socialista, PS), distingue as divergências estruturais, de competitividade e cíclicas, às quais se acrescentam ainda as divergências orçamentais e financeiras.⁵⁸

As divergências estruturais resultam dos distintos padrões de especialização económica que expõem os Estados-Membros a choques adversos assimétricos. Os Estados-Membros da área do euro em particular encontram-se expostos a estas divergências, patentes nos distintos ritmos de crescimento económico e desemprego observados a nível europeu (ver Gráficos nºs 12 e 13).

Fora da área do euro é possível reduzir estas divergências através de políticas cambiais, monetárias ou orçamentais, enquanto que dentro da área do euro resta apenas o recurso às políticas orçamentais, cuja margem de manobra, além de variar em função dos casos, se viu de um modo geral reduzida com a adoção de uma política de consolidação orçamental em resposta à crise.

GRÁFICO Nº12 TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB REAL NOS PAÍSES DEFICITÁRIOS, DO ‘EURO FRACO’ OU GRUPO ‘GRECO-LATINO’, DESDE 2007, POR COMPARAÇÃO COM A MÉDIA DO EURO E A ALEMANHA (Fonte: Eurostat)

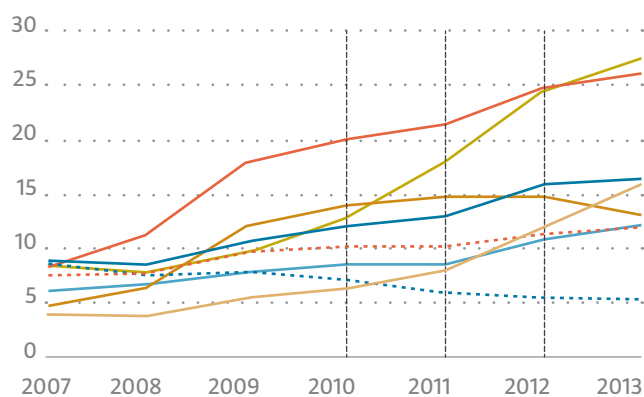


— Irlanda — Itália — Portugal — Chipre
— Espanha — Área do Euro — Grécia — Alemanha

- - - Entrada em vigor dos Programas de Assistência Económica e/ou Financeira da Grécia (2010), da Irlanda (2010), de Portugal (2011), de Espanha (2012) e do Chipre (2012).

— Reestruturação parcial da dívida pública da Grécia (2012) e declaração do Presidente do Banco Central Europeu (BCE) Mário Draghi em defesa do euro (2012)

GRÁFICO Nº13 TAXA ANUAL DE DESEMPREGO NOS PAÍSES DEFICITÁRIOS, DO ‘EURO FRACO’ OU GRUPO ‘GRECO-LATINO’, DESDE 2007, POR COMPARAÇÃO COM A MÉDIA DO EURO E A TAXA DA ALEMANHA (Fonte: Eurostat)



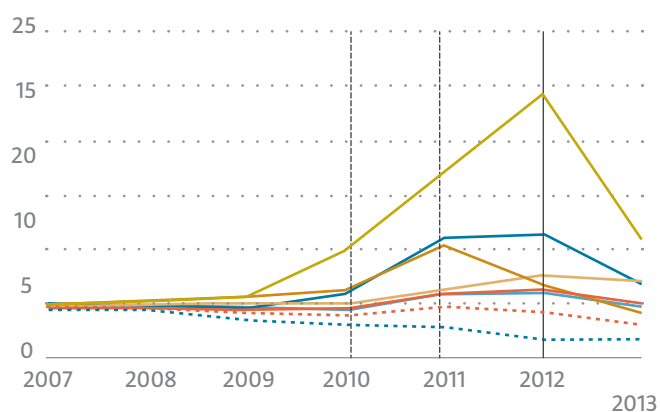
— Irlanda — Itália — Portugal — Chipre
— Espanha — Área do Euro — Grécia — Alemanha

- - - Entrada em vigor dos Programas de Assistência Económica e/ou Financeira da Grécia (2010), da Irlanda (2010), de Portugal (2011), de Espanha (2012) e do Chipre (2012).

Neste contexto, os Estados-Membros da área do euro permanecem hoje expostos a choques adversos assimétricos e com uma margem de manobra orçamental limitada — em certos casos insuficiente — para poder evitar impactos económicos e sociais elevados, aquando da adoção de ajustamentos macroeconómicos. No âmbito do debate sobre o aprofundamento da UEM, têm-se avançado a nível europeu, propostas para aperfeiçoar a coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros e/ou criar instrumentos comuns de estabilização macroeconómica.

As divergências de competitividade prendem-se com uma multiplicidade de fatores, tais como o ambiente de negócios, o mercado laboral, a proteção social, a educação e os sistemas de inovação dos países. Para reduzir estas divergências e adotar um modelo de crescimento sustentável capaz de fazer frente aos desafios da economia global, é necessário que os Estados-Membros adotem reformas estruturais e atraiam investimento. Acontece que as divergências de competitividade têm vindo a aumentar desde há algum tempo, seja por falta de investimento, seja por falta de coordenação na adoção de reformas entre os Estados-Membros ou, mais recentemente, em resultado de crescentes divergências financeiras (decorrentes da situação

GRÁFICO Nº14: A EVOLUÇÃO ANUAL DAS TAXAS DE RENDIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES DE LONGO PRAZO DOS PAÍSES DEFICITÁRIOS, DO 'EURO FRACO' OU GRUPO 'GRECO-LATINO', DESDE 2007, POR COMPARAÇÃO COM A MÉDIA DO EURO E A ALEMANHA



— Irlanda — Itália — Portugal — Chipre
 — Espanha — Área do Euro — Grécia — Alemanha

- - Reestruturação parcial da dívida pública da Grécia (2012) e declaração do Presidente do Banco Central Europeu (BCE) Mário Draghi em defesa do euro (2012)

— Entrada em vigor dos Programas de Assistência Económica e/ou Financeira da Grécia (2010), da Irlanda (2010), de Portugal (2011), de Espanha (2012) e do Chipre (2012).

de grave instabilidade financeira na área do euro, designadamente ao nível dos custos de acesso ao crédito). (ver Gráficos nºs 13 e 14).

A crise agravou esta situação, ao constranger a capacidade orçamental dos Estados-Membros da UE — nomeadamente a situação dos Estados-Membros da área do euro em processo de ajustamento —, suscitando uma discussão sobre ações a contemplar, com vista à redução destas divergências. Por exemplo: o desenvolvimento da capacidade orçamental da UE e/ou da área do euro, com vista a apoiar tanto as reformas estruturais como o investimento; o aumento da coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros, incluindo a coordenação ao nível da adoção de reformas estruturais; e a criação de uma união bancária, com o objetivo de reverter a fragmentação do mercado financeiro europeu e assim reestabelecer condições de igualdade no acesso ao crédito.

As divergências cíclicas, específicas da área do euro, decorrem da combinação de distintos custos de trabalho e taxas de inflação com uma política monetária comum, combinação esta que resulta em distintas taxas de juro a nível nacional. A gestão destas divergências tem-se operado por via do BCE, mas em princípio poderia aperfeiçoar-se através de uma melhor coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da área do euro, nomeadamente no que se refere às políticas salariais.

Perante este conjunto de desafios, vários académicos, economistas e até as próprias instituições da UE, ou os Estados-Membros da UE, têm reconhecido a importância de se aprofundar a arquitetura institucional da UEM, provendo-a com instituições e instrumentos adequados a nível político, orçamental, económico, financeiro e inclusive social, tal qual ilustrado pelas propostas anteriormente referidas.

Se as deficiências da UEM não forem resolvidas, avança a académica e eurodeputada portuguesa Rodrigues, é possível que se verifique a seguinte sequência de eventos: ⁵⁹

- ▶ Nos Estados-Membros da área do euro mais vulneráveis: uma importante redução dos salários, a começar pelas prestações sociais, seguida de uma importante perda de emprego, potenciando assim uma espiral recessiva, o aumento da emigração e das perdas de capital humano, a redução do potencial de crescimento do PIB e aumento do rácio de dívida/PIB, e a erosão dos regimes democráticos.
- ▶ Nos restantes Estados-Membros da área do euro: aumento da pressão sobre as normas sociais; riscos de *social dumping*; e redução das oportunidades de exportação.
- ▶ Na UE em geral: erosão dos instrumentos sociais existentes; redução da procura interna; redução do mercado interno;

pressão sistémica no sentido de um menor nível de crescimento ou uma recessão; e perda de legitimidade política.

Neste contexto, cabe contemplar com cuidado as diversas iniciativas consideradas atualmente no âmbito do debate sobre o aprofundamento da UEM, analisadas aqui na segunda parte deste documento, de modo a evitar a ocorrência de tais eventos.

Compromissos e sanções em matéria de supervisão e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos

Para assegurar entretanto o cumprimento dos compromissos assumidos a nível europeu em matéria de supervisão e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos, cabe ao Governo:

- ▶ **No quadro do PDE**, apresentar relatórios regulares sobre o processo de redução do défice orçamental, bem como um Programa de Parceria Económica com medidas específicas para o corrigir.
- ▶ **No quadro do PDM**, apresentar um plano de medidas corretivas, caso se aprove em Conselho a abertura de um Procedimento por Desequilíbrio Excessivo.
- ▶ **No quadro do Semestre Europeu**, apresentar anualmente um Programa de Estabilidade (plano orçamental de médio prazo), ou a sua atualização, assim como um Projeto de Plano Orçamental (PPO) para o ano seguinte (plano orçamental de curto prazo), acompanhado pelo quadro macroeconómico.
- ▶ **No quadro do TEGG**, informar antecipadamente o Eurogrupo e a Comissão Europeia dos seus planos de emissão de dívida pública.

Ao submeter regularmente estes documentos às instituições europeias, o Governo demonstra à UE como pretende alcançar os objetivos acordados sob o âmbito da supervisão e correção dos excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos.

Se o Governo não apresentar, nem perseguir, planos para corrigir os desvios identificados no quadro do PDE e do Procedimento por Desequilíbrio Excessivo, o Estado Português corre o risco de se sujeitar ao sistema de sanções da UE, o qual exhibe, hoje, um carácter reforçado e diferenciado, com regras relativamente estritas e de aplicação gradual no caso da área do euro.⁶¹

Em todo o caso, afirma Rodrigues, os Estados-Membros deverão decidir que tipo de projeto desejam construir:⁶⁰

- ▶ **Uma área do euro com divergências internas**, incluindo contrastes substanciais a nível de salários, prestações sociais, taxas de desemprego e emigração. Ou
- ▶ **Uma área do euro de convergências internas**, com um maior grau de coordenação de reformas e investimentos, e tendências ascendentes de crescimento, emprego, inclusão e sustentabilidade social.

O regime de supervisão e correção de excessos orçamentais contempla, contudo, situações de exceção, de forma a justificar desvios dos objetivos acordados no âmbito dos braços preventivo e corretivo do PEC e do Pacto Orçamental:

- ▶ **Do lado preventivo**, o quadro europeu admite três situações de exceção:
 - uma recessão económica profunda em Portugal, na área do euro ou em toda a UE;
 - catástrofes naturais ou outras situações excecionais com significativo impacto orçamental; e
 - reformas estruturais que tenham um impacto positivo sobre a atividade económica a longo prazo.⁶²
- ▶ **Do lado corretivo**, o quadro europeu contempla prorrogações do prazo para a correção do défice excessivo em duas instâncias:
 - se o Conselho verificar que ocorreram acontecimentos económicos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas previsões que fundamentam o respetivo PDE; e
 - em caso de recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a UE.⁶³

Resta saber até que ponto as novas regras de governação económica europeia se aplicarão, sobretudo tendo em conta que nenhum Estado-Membro da UE foi até agora alvo de sanções sob o quadro do PEC ou do PDM.

Em última instância, a eficácia do sistema de supervisão e correção de excessos orçamentais e de desequilíbrios macroeconómicos que o sistema de sanções da UE integra, dependerá do bom funcionamento do Semestre Europeu, incluindo da supervisão e coordenação das políticas orçamentais e económicas, cuja eficiência dependerá por sua vez do grau de apropriação e adesão dos Estados-Membros ao Semestre Europeu a nível nacional.

2.2. Supervisão e coordenação das políticas económicas

As políticas económicas dos Estados-Membros da UE são assumidas como uma questão de interesse comum no artigo 121 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que indica que a coordenação se deve efetuar ao nível do Conselho.⁶⁴

A coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE constitui não só um elemento importante para o bom funcionamento da UEM e da área do euro – na medida em que contribui para a convergência económica europeia –, como também representa um instrumento indispensável para a promoção do crescimento económico europeu e o relacionamento da UE com a globalização.

Adotada em junho de 2010, a **estratégia Europa 2020 para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, informa a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE.**

O Estado português – tal como os restantes Estados-Membros da UE – **comprometeu-se a apoiar os objetivos desta estratégia a nível nacional por meio de Programas Nacionais de Reformas** (planos de reformas estruturais), renovados anualmente, em linha com as Orientações Gerais de Política Económica da UE e as prioridades económicas da UE delineadas no início de cada Semestre Europeu, por via da Análise Anual do Crescimento (AAC) (ver Quadro nº4).⁶⁵

Os objetivos adotados no contexto da estratégia Europa 2020 são diversos e a sua implementação – ao invés do que sucede no quadro de prevenção e correção de excessos orçamentais e desequilíbrios macroeconómicos dos Estados-Membros da UE – **depende essencialmente de incentivos políticos** (recomendações, controlo e pressões mútuas).

Portugal recebe recomendações específicas das instituições europeias relativamente às reformas a adotar para alcançar os objetivos definidos, cabendo-lhe depois decidir se, e como, as toma em consideração, com maior ou menor controlo e pressão política das instituições e dos Estados-Membros da UE.⁶⁶

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) atribuídos a Portugal para o período de 2014-2020 oferecem apoio financeiro ao país sob condições estritas, em linha com os objetivos da estratégia Europa 2020. A distribuição deste apoio encontra-se atualmente definida no Acordo de Parceria entre o Governo e a Comissão Europeia de julho de 2014 (ver Caixa nº5).

QUADRO Nº4: PORTUGAL E AS METAS DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020 (Fonte: Comissão Europeia)

OBJETIVO	INDICADORES	2013	META PT 2020
REFORÇO DA I&D E DA INOVAÇÃO	Investimento em I&D em % do PIB	1.5%	Entre 2.7 e 3.3%
MELHOR E MAIS EDUCAÇÃO	Taxa de abandono precoce de educação e formação na população entre 18-24 anos	19.2%	10%
	% de diplomados entre os 30 e os 34 anos que tenham completado o Ensino Superior ou equivalente	29.2%	40%
CLIMA/ENERGIA	Eficiência Energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	24.6%	20%
	% energias renováveis no consumo de energia final	24.6%	31%
	Emissões de Gases de Efeito de Estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	-12%	1%
AUMENTAR O EMPREGO	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	65.6%	75%
COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS	Pessoas em risco de pobreza/exclusão social (variação face a 2008)	-92mil	-200mil

CAIXA Nº5 PORTUGAL E OS FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO (FEEI)

Fonte: GOVERNO DE PORTUGAL, *Acordo de Parceria 2014-2020*. Julho de 2014.

Portugal concluiu em julho de 2014 a negociação de um Acordo de Parceria com a Comissão Europeia para a aplicação de €25,6 mil milhões, atribuídos no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. O Acordo de Parceria visa apoiar a recuperação de uma trajetória de crescimento e emprego em Portugal, identificando neste sentido sete condicionantes:

- ▶ os desequilíbrios externos;
- ▶ as restrições de financiamento à economia;
- ▶ as restrições decorrentes da consolidação das contas públicas;
- ▶ o desemprego e a exclusão social;
- ▶ o desafio da evolução demográfica;
- ▶ as assimetrias e potencialidades territoriais; e
- ▶ os compromissos assumidos no âmbito do Programa Nacional de Reformas de Portugal e da Estratégia Europa 2020.

A execução do Acordo de Parceria orienta-se em torno de quatro domínios temáticos e duas dimensões de natureza transversal:

- ▶ a competitividade e a internacionalização da economia;
- ▶ o fomento do capital humano;
- ▶ a inclusão social e o emprego; e
- ▶ a sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos

Assim como:

- ▶ a redução das assimetrias regionais, tendo em consideração as suas potencialidades específicas e
- ▶ a promoção de uma administração pública mais eficaz e eficiente, devendo os quatro primeiros domínios temáticos articular-se com os dois últimos domínios transversais.

O Pacto Euro Mais e o TEGG – respectivamente adotados em 2011 e 2012 – vieram conferir um novo ímpeto ao sistema de coordenação e supervisão das políticas económicas dos Estados-Membros da UE em resposta à crise da área do euro, identificando objetivos específicos para promover o bom funcionamento da UEM e da área do euro.

Nenhum dos dois alterou a essência do funcionamento, incluindo as estruturas de incentivos, do sistema de coordenação e supervisão das políticas económicas, cujas deficiências dificultam ainda hoje a adoção de reformas estruturais necessárias à convergência económica europeia e ao bom funcionamento da UEM e da área do euro.

Neste contexto, compete ao Governo:

- ▶ **No quadro do Semestre Europeu**, apresentar anualmente ao Conselho e à Comissão Europeia um Programa Nacional de Reformas, ou a sua atualização.
- ▶ **No quadro do Pacto Euro Mais**, apresentar anualmente, ao mais alto nível político, ações específicas cuja implementação decorra de competências nacionais, com vista a alcançar os objetivos acordados sob este contexto inter-governamental. A saber:
 - promover a competitividade,
 - incentivar o emprego,
 - contribuir para a sustentabilidade das finanças públicas
 - reforçar a estabilidade financeira. As ações devem inscrever-se no quadro dos Programas Nacionais de Reforma e dos Programas de Estabilidade, garantindo-se assim a sua coordenação e supervisão regular no âmbito do Semestre Europeu.

- ▶ **No quadro do TEGG**, para além de adotar medidas com vista a garantir o bom funcionamento da UEM e da área do euro, incluindo os objetivos contemplados no âmbito do Pacto Euro Mais, assegurar o debate e, quando adequado, a coordenação das reformas significativas de política económica a que pretende proceder.

A maior margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros da UE em matéria de supervisão e coordenação das políticas económicas, em relação à supervisão e coordenação das políticas orçamentais, é reveladora do caráter assimétrico do atual quadro de governação económica europeia. O equilíbrio institucional correspondente a este quadro dificulta a promoção dos objetivos da UE em matéria de convergência e crescimento económico, nomeadamente porque não inclui incentivos que garantam uma coordenação adequada das políticas económicas nacionais, nem integra o suficiente, dimensões essenciais a um crescimento sustentável e qualitativo – tais como o ambiente, o emprego, a pobreza e a exclusão social, a saúde ou as condições de vida dos cidadãos.⁶⁷

Para equilibrar o quadro de governação económica europeia e assim assegurar o seu bom funcionamento, têm-se avançado múltiplas propostas, incluindo iniciativas como o reforço dos poderes da Comissão Europeia, a criação de instrumentos de apoio à adoção e coordenação de reformas estruturais, o aumento da capacidade orçamental da UE e/ou da área do euro e a revisão dos instrumentos de supervisão e coordenação de políticas económicas com vista a

refletir uma estratégia de crescimento mais abrangente e sólida em determinadas áreas como o ambiente ou a coesão social.

No atual contexto de crise e consolidação orçamental em que os Estados-Membros mais vulneráveis dispõem de uma margem de manobra limitada para apoiar financeiramente a concretização de programas e projetos de apoio ao cumprimento dos objetivos da estratégia Europa 2020, o aumento da

capacidade orçamental da UE, bem como o desenvolvimento de soluções alternativas, têm ganho especial importância. Do mesmo modo, o impacto social da crise e do ajustamento assimétrico e simultâneo, atualmente em curso a nível europeu, tem sublinhado a importância de se desenvolver a dimensão social da UEM. Tendo em conta as limitações do atual quadro de governação económica europeia, explorar-se-ão estas iniciativas na segunda parte deste documento.

14. Ver por exemplo BERTONCINI, Yves "Zone Euro et démocratie(s): Un débat en trompe l'oeil," *Notre Europe Policy Brief*. Paris : Notre Europe. 18 de julho de 2013; e FERNANDES, Sofia, "Who calls the shots in the euro area: "Brussels" or the Member States?," *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. 15 de maio de 2014.

15. No que se refere à transposição do Pacto Orçamental, tanto a nível europeu, como a nível nacional, consultar o estudo preparado pelo Conselho Alemão de Especialistas Económicos a este respeito, assim como os pareceres do Conselho das Finanças Públicas (CFP) relativos à sétima e oitava alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e as alterações à LEO em si. Neste sentido, ver: BURRET, Heiko T. e SCHNELLENBACH, Jan, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States: Expertise on behalf of the German Council of Economic Experts*. Novembro de 2013; CFP, "Sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental: Proposta de Lei nº124/XII," *Parecer do Conselho das Finanças Públicas*. nº1/2013. 22 de fevereiro de 2013; CFP, "Oitava alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): Projeto de Lei nº550/XII," *Parecer do CFP*. nº1/2014. Abril de 2014; ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR), "Lei nº37/2013 de 14 de junho: Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei nº91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva nº2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros," in *Diário da República*. 1ª Série, nº113, 14 de junho de 2013; e AR, "Lei nº41/2014 de 10 de julho: Oitava alteração à Lei nº91/2011, de 20 de agosto (lei de enquadramento orçamental)," in *Diário da República*. 1ª Série, nº131, 10 de julho de 2014.

16. Ver UNIÃO EUROPEIA (UE), "Regulamento (UE) nº1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos," in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (D).

17. Para além da Grécia, Portugal é o único país da área do euro a nunca ter tido um défice orçamental inferior a 3% do PIB desde a adopção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) em 1997. Portugal já esteve sujeito a um Procedimento relativo a Défices Excessivos (PDE), entre 2005 e 2008, tendo o atual PDE sido aberto em 2009.

18. Ver CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal*. 18 de junho de 2013.

19. Ver CFP, "Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018," *Relatório do Conselho das Finanças Públicas*. nº3/2014. Maio de 2014, p. 3.

20. Para mais informação sobre a aplicação da regra do défice estrutural, ou saldo orçamental estrutural, consultar o artigo 12º-C da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), nomeadamente a 7ª e 8ª alterações à LEO. Em alternativa, consultar síntese disponível na análise do CFP ao DEO 2014-2018.

21. O Objetivo Orçamental de Médio Prazo de Portugal encontra-se atualmente estabelecido em -0,5% do PIB.

22. Para mais informação sobre as taxas de crescimento da despesa pública e de referência de médio prazo para o crescimento do PIB potencial, ver por exemplo: CFP. Maio de 2014, p. 12.

23. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) substituiu o Programa de Estabilidade a título de plano orçamental de médio prazo durante o período de vigência do PAF por opção do Governo, apesar da entrega de Programas de Estabilidade, ou a sua atualização anual, não ser obrigatória sob o contexto de programas de assistência económica e finan-

ceira em virtude da coordenação e supervisão acrescidas que os próprios pressupõem.

24. De acordo com o CFP, a confirmarem-se as previsões do DEO 2014-2018, a queda substancial planeada para o défice orçamental deveria permitir a descida rápida da dívida pública ao longo do quinquénio considerado, cumprindo-se assim a regra transitória de redução da dívida pública nos três primeiros anos após o fecho do PDE. A manutenção do défice estrutural ao nível do OMP após 2018 seria então suficiente para reduzir a dívida pública em excesso de 60% do PIB ao ritmo exigido pelos compromissos europeus. Ver CFP. Maio de 2014, p. iii.

25. Não obstante os progressos registados ao nível do saldo orçamental, o rácio da dívida pública aumentou de forma contínua a partir de 2007. Segundo o Banco de Portugal, os seguintes factores explicam esta evolução: ajustamentos défices-dívida; o impacto da emissão de instrumentos de capital contingente no âmbito dos processos de capitalização de um conjunto de bancos nacionais; a despesa com juros; e os efeitos do défice primário e da variação do PIB nominal. Ver BANCO DE PORTUGAL, *Relatório do Conselho de Administração: A Economia Portuguesa*. 2014, pp. 87-88.

26. Ver CFP. Maio de 2013, p. 15.

27. Ver MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*. Abril de 2014.

28. O *Manifesto dos 74* projetou o debate sobre a sustentabilidade da dívida pública para a praça pública e está disponível para consulta online em: <http://www.manifesto74.com/>.

29. Ver CABRAL, Ricardo; MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, Emanuel, *Um contributo para o Debate Público em torno da Dívida da Pública*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). 5 de junho de 2014.

30. Estas observações correspondem à probabilidade de se verificarem as condições previstas no DEO num único ano, ao passo que o DEO em si prevê que estas se cumpram num período de mais de uma década.

31. Ver CABRAL, Ricardo; MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, Emanuel. 5 de junho de 2014, p. 11.

32. No que se refere ao tema das reestruturações da dívida em concreto, consultar por exemplo: CABRAL, Ricardo; MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, Emanuel. 5 de junho de 2014; ou CABRAL, Ricardo, LOUÇÃ, Francisco, PIRES, Eugénia e SANTOS, Pedro Nuno, "Um programa sustentável para a reestruturação da dívida portuguesa," *IPP TJ-CS Report*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). Nº1/2014. Julho de 2014.

33. Paulo Trigo Pereira, Ricardo Cabral e Luís Teles Morais ilustram bem o peso que os encargos com juros representam para o Estado Português a médio prazo ao analisar noutro estudo o DEO 2014-2018: "todas as poupanças estimadas em salários e consumos intermédios [durante o período 2014-2018] (€735,4 milhões) são consumidas com o aumento da despesa com juros (€798,5 milhões) [...] todos os cortes que se antevêm para este período são consumidos por um aumento dos juros que atingirão, se nada se alterar entretanto, €8 mil milhões em 2018." Ver PEREIRA, Paulo Trigo; CABRAL, Ricardo e MORAIS, Luís Teles, "Estratégias Orçamentais para Portugal 2014-2020," *IPP TJ-CS Policy Paper*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). Maio de 2014, p. 18.

34. Ver CABRAL, Ricardo; MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, Emanuel. 5 de junho de 2014, p. 8.

35. Vítor Bento classifica como países do 'euro fraco' os seguintes Estados-Membros da UE: Grécia, Portugal, Espanha, Irlanda e Itália. Estes são, segundo o próprio, os mesmos países que, com exceção da Itália,

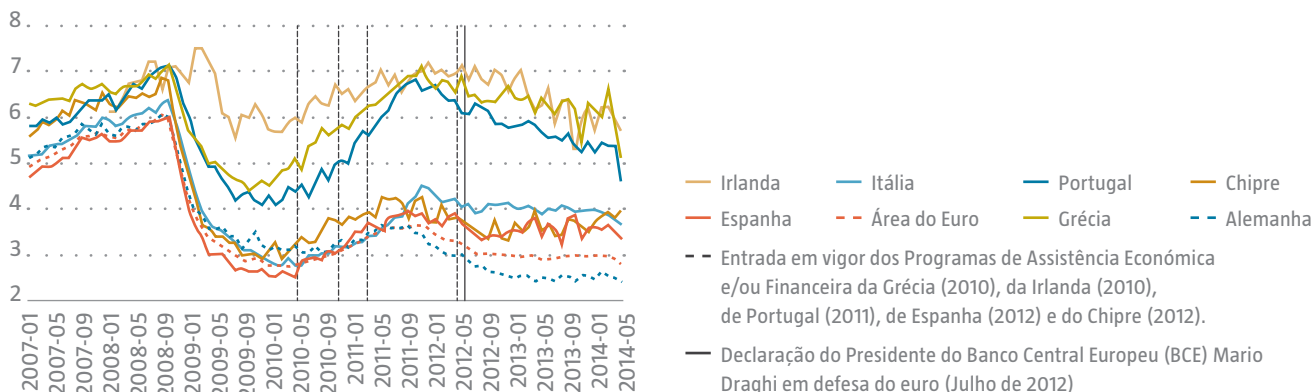
- acumularam consideráveis desequilíbrios externos durante o período de vigência do euro. O ajustamento destes países ao regime monetário europeu, levou entretanto o economista português a apresentar uma segunda classificação, a par do binómio 'euro fraco' e 'euro forte,' i.e. 'núcleo duro' e grupo 'grego-latino,' sendo que este último incorpora os seguintes países: Grécia, Portugal, Espanha, Itália e Chipre. Ver BENTO, Vitor, "Euro forte, Euro fraco, duas culturas, uma moeda: um convívio (im)possível?," *Bnomics*. Março de 2013, p. 38 e pp. 58-59.
36. *Idem*, p.162
37. *Ibidem*, pp. 146-147.
38. *Ibidem*, pp. 146-149.
39. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório Final apresentado em 31 de março de 2014: Conclusões. Relatório elaborado pelo grupo de peritos sobre um Fundo para Amortização da Dívida e as Euro-bills a pedido da Comissão Europeia*. 31 de março de 2014.
40. Ver BENTO, Vitor. Março de 2013, p. 148.
41. *Idem*.
42. As análises aprofundadas visam identificar as origens dos desequilíbrios, incluindo as inter-ligações económicas e financeiras entre os Estados-Membros da UE e o impacto das respectivas políticas económicas entre si, aferir se os desequilíbrios são excessivos, e analisar quaisquer desenvolvimentos relevantes, quer ao nível da estratégia de crescimento e emprego da UE, quer ao nível de acontecimentos económicos na UE e na área do euro.
43. Ver UNIÃO EUROPEIA. 23 de novembro de 2011 (D); MATOS, João Cadete e OLIVEIRA, Pedro, "Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos," apresentações preparadas por ocasião da 11ª Reunião da Secção Permanente das Estatísticas Económicas do Conselho Superior das Estatísticas, para as intervenções do Director do Departamento de Estatísticas do Banco de Portugal, João Cadete de Matos e do Director do Departamento de Contas Nacionais do Instituto Nacional de Estatísticas, Pedro Oliveira a 18 de novembro de 2013; e COMISSÃO EUROPEIA, *Statistical Annex of the Alert Mechanism Report 2014*. Novembro de 2013.
44. A ativação do PDE é proposta pela Comissão Europeia ao Conselho face à quebra dos valores de referência correspondentes ao défice orçamental e à dívida pública. O Conselho aprova a proposta por maioria qualificada inversa, i.e., considera-se aprovada a abertura de um PDE a um determinado país da área do euro que tenha ratificado o TEGC a menos que se oponha uma maioria qualificada de Estados-Membros da área do euro.
45. Os motivos que levaram os Estados-Membros da UE a adoptar uma arquitetura de gestão macroeconómica inicialmente incompleta são vários e têm sido recorrentemente enunciados na literatura relativa ao quadro institucional da União Económica e Monetária. Para consultar uma perspectiva europeia a este respeito, ver por exemplo: ENDERLEIN, Henrik e RUBIO, Eulalia. 30 de abril de 2014. Para consultar uma perspectiva portuguesa, ver por exemplo: MAMEDE, Ricardo Paes; RODRIGUES, João; TELES, Nuno e CABRAL, Ricardo, "Portugal no Contexto Europeu," artigo preparado por ocasião da conferência "Economia Portuguesa: Propostas com Futuro" organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa a 16 de fevereiro de 2013. Quanto a outros factores que propiciaram o desenvolvimento de desequilíbrios macroeconómicos na área do euro, ver por exemplo: TRESSEL, Thierry; WANG, Shengzu; KANG, Joong Shik e SHAMBAUGH, Jay, "Adjustment in Euro Area Deficit Countries: Progress, Challenges and Policies." *IMF Staff Discussion Note*. Julho de 2014.
46. Este quadro é retirado do *Relatório do Mecanismo de Alerta de 2014*, o qual, embora não analise Portugal em detalhe, inclui em anexo dados sobre este, assim como sobre os restantes 27 Estados-Membros da UE. O quadro encontra-se disponível para consulta online em: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf. Os itens identificados em encarnado correspondem às categorias em que Portugal exhibe desequilíbrios segundo os critérios do PDM.
47. Ver por exemplo: SANTOS, Fernando Teixeira dos, "Convergence and Imbalances in the EMU: The case of Portugal," in *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*. Londres e Nova Iorque : Routledge. 17 de junho de 2014; ALEXANDRE, Fernando et al., *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*. Coimbra : Conjuntura Actual Editora. Março de 2014; ABREU, Alexandre et al., *A Crise, A Troika e as Alternativas Urgentes*. Lisboa : Tinta-da-China. Outubro de 2013; e, MAMEDE, Ricardo Paes, RODRIGUES, João, TELES, Nuno e CABRAL, Ricardo. 16 de fevereiro de 2013.
48. Ver ALEXANDRE, Fernando e BAÇÃO, Pedro, "A história de uma economia desequilibrada," in *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*. Coimbra : Conjuntura Actual Editora. Março de 2014, pp. 84-94.
49. *Idem*, p. 84.
50. *Ibidem*, pp. 77-79 e 98-101.
51. Ver CABRAL, Ricardo, LOUÇÃ, Francisco, PIRES, Eugénia e SANTOS, Pedro Nuno. Julho de 2014, p.14.
52. Ver BENTO, Vitor. Março de 2013, p. 150.
53. *Idem*, p.150.
54. Uma recente nota de discussão do Fundo Monetário Internacional sobre o ajustamento em curso nos países deficitários da área do euro, (Portugal, Grécia Espanha e Irlanda), parece corroborar esta opinião ao analisar as projeções do World Economic Outlook para a evolução do potencial do produto e do desemprego em vários países. As projeções para os países deficitários da área do euro em matéria de potencial do produto indicariam um crescimento débil em todos os casos, à exceção da Irlanda. A taxa de desemprego, por outro lado, apesar das melhorias, demoraria algum tempo a cair. Com efeito, embora se preveja o declínio da mesma no caso português, a médio prazo a melhoria não deveria ser substancial. Ver TRESSEL, Thierry; WANG, Shengzu; KANG, Joong Shik e SHAMBAUGH, Jay. Julho de 2014, pp. 21-22.
55. Ver BENTO, Vitor. Março de 2013, p. 151.
56. Ver BANCO CENTRAL EUROPEU. 5 de junho de 2014.
57. Ver BENTO, Vitor. Março de 2013, p. 146.
58. Ver RODRIGUES, Maria João, "Youth Unemployment, Socio-Economic Divergences and Fiscal Capacity in the Euro Area," *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Novembro de 2013, pp. 3-4.
59. Ver RODRIGUES, Maria João. Novembro de 2013, p. 4.
60. *Idem*, p.6.
61. O regime de votação de sanções no Conselho foi um dos principais aspectos do sistema de sanções da UE consolidados com a reforma da governação económica europeia empreendida desde o início da crise. No caso dos Estados-Membros da área do euro, já só é possível rejeitar sanções sob o braço preventivo do PEC por maioria qualificada inversa. O mesmo regime de votação aplica-se a todos os Estados-Membros da UE no quadro do braço corretivo do PEC, bem como a todos os Estados-Membros da área do euro sob o contexto do PDM. Além de mais, em virtude do TEGC, a abertura de um PDE na área do euro opera-se agora também por maioria qualificada inversa, ao contrário do PDM, cuja ativação continua a depender de uma maioria qualificada. No que se refere a sanções atribuídas sob o âmbito do PEC e do PDM, ver respectivamente: UNIÃO EUROPEIA, "Regulamento (UE) nº1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro," in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (B); e, UNIÃO EUROPEIA (UE) (23 de novembro de 2011) (D). Em alternativa, consultar também, numa abordagem mais abrangente, FERNANDES, Sofia. 15 de maio de 2014.
62. Ocorrendo alguma das situações identificadas, a correção da trajetória de convergência deve efetuar-se, no máximo, nos quatro exercícios orçamentais subsequentes. Ver o artigo 72.º-D da Lei de Enquadramento Orçamental disponível para consulta em ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 14 de junho de 2013.
63. Ver nº5 do artigo 3º do Regulamento (CE) nº1467/97, alterado pelo Regulamento (UE) nº1177/2011, em UNIÃO EUROPEIA, "Regulamento (UE) nº1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) nº1467/97 relativo à aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices excessivos," in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (E).
64. Ver UNIÃO EUROPEIA. 26 de outubro de 2012.
65. As prioridades económicas da UE identificadas sob o quadro do AAC mantêm-se inalteradas desde 2012, incluindo: (i) prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento; (ii) restabelecer a concessão de crédito à economia; (iii) promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro; (iv) combater o desemprego e as consequências sociais da crise; e, (v) modernizar a administração pública.
66. Se se verificar que as recomendações específicas por país propostas a Portugal não estão a ser devidamente tomadas em consideração, a Comissão Europeia pode emitir uma advertência, colocando de este modo pressão sobre o Governo, sem, dispor contudo a possibilidade de propor sanções ao Conselho a este respeito.
67. Ver SABATO, Sebastiano; NATALI, David e BARBIER, Cécile, "A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU", *Wilfred Martens Centre for European Studies and European Social Observatory Collaborative Research Paper*. Fevereiro de 2014.

3. A criação da União Bancária Europeia

A promoção da estabilidade financeira apresentou-se desde o início como uma componente essencial da resposta da UE à crise que, com o agravar da situação, acabou por motivar em junho de 2012 a decisão de criar uma união bancária.

A União Bancária Europeia (UBE), hoje em vias de desenvolvimento, visa estabelecer um quadro institucional comum que permita responder consistente, coerente e eficazmente às situações graves de instabilidade financeira que ameacem a área do euro. Contribui assim, para a reversão da fragmentação do mercado financeiro europeu e a consequente redução das divergências financeiras, seja ao nível das taxas de rendibilidade das obrigações de longo prazo dos Estados-Membros da área do euro, seja ao nível das taxas de juro praticadas pelas suas instituições financeiras

GRÁFICO Nº15: A EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE JURO PRATICADAS PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MONETÁRIAS DA ÁREA DO EURO A DEPÓSITOS E EMPRÉSTIMOS A PARTICULARES E EMPRESAS NÃO-FINANCEIRAS ENTRE 2007 E 2014 (Fonte: BCE)



3.1. Um Mecanismo Único de Supervisão

O Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism, SSM*), adotado em outubro de 2013, atribui ao Banco Central Europeu (BCE) a responsabilidade pela supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento da área do euro, assim como de outros Estados-Membros da UE que tenham aderido à UBE. As suas tarefas estão repartidas entre as autoridades de supervisão europeias e nacionais.⁶⁹ Com o SSM, o BCE passa a ser diretamente responsável pela supervisão das instituições classificadas como significativas, ou seja aproximadamente 130 dos cerca de 6.000 bancos cobertos pela UBE, enquanto que as autoridades de supervisão nacionais passam a ser diretamente responsáveis pelas restantes instituições, no âmbito de um quadro comum e conforme instruções gerais definidas pelo BCE.⁷⁰ Além do mais, o BCE dispõe a possibilidade de chamar a si a supervisão de qualquer banco que recaia no quadro da UBE, configurando assim um sistema misto, onde as autoridades europeias e nacionais são chamadas a agir em coordenação.

O BCE só assume as suas funções de supervisor em pleno, a partir de novembro de 2014, data em que se deverão

monetárias (instituições de crédito e outras instituições) a depósitos e empréstimos a particulares e empresas não-financeiras desde 2007 (ver Gráficos nºs 14 e 15).

Neste sentido, a UBE assume atualmente a forma de um sistema híbrido, cujas funções se repartem entre as autoridades competentes europeias e nacionais com base num quadro regulamentar comum (*Single Rulebook*) elaborado pela Autoridade Bancária Europeia (ABE).⁶⁸

O desenvolvimento da UBE assenta em três pilares:

- ▶ um Mecanismo Único de Supervisão (*Single Supervisory Mechanism, SSM*);
- ▶ um Mecanismo Único de Resolução (*Single Resolution Mechanism, SRM*); e
- ▶ um Sistema Único de Garantia de Depósitos (*Single Deposit Guarantee Scheme, SDGS*).

conhecer os resultados da avaliação integral preparatória (*comprehensive assessment*), empreendida pelo próprio em colaboração com as autoridades nacionais, às instituições de crédito e empresas de investimento compreendidas no âmbito da UBE.

Se o exercício de avaliação iniciado em novembro de 2013 for bem sucedido, os resultados deverão ajudar a melhorar a qualidade da informação disponível sobre a situação das instituições avaliadas, identificar e implementar medidas corretivas onde e quando for necessário, e assegurar a todas as partes relevantes que as instituições avaliadas são sólidas e fiáveis. Os resultados da avaliação serão determinantes a curto prazo para a resolução das situações graves de instabilidade financeira que ameacem a área do euro, na medida em que servirão de base às operações de resolução a nível nacional. A médio e a longo prazo, tanto o sucesso, como as limitações evidenciadas durante este exercício de avaliação, cimentarão a reputação do BCE como supervisor, e do SSM como instrumento europeu para a prevenção de situações graves de instabilidade financeira, com um impacto

expectável sobre a confiança dos agentes económicos e financeiros nos setores bancários que integram a UBE.

Segundo o Banco de Portugal, quatro bancos nacionais estão sujeitos a este exercício de supervisão, designadamente o Banco Português de Investimento (BPI), o Banco Comercial Português (BCP), o Banco Espírito Santo (BES) e a Caixa Geral de Depósitos (CGD).^{71 72}

Um SSM eficiente resultaria numa supervisão mais estreita e imparcial das instituições de crédito e empresas de investimento, o que ajudaria por sua vez a limitar a capacidade de soberanos e bancos se influenciarem mutuamente.

As instituições de crédito e empresas de investimento da UBE passariam a ser avaliadas mais pela sua própria posi-

ção financeira, do que em função da estabilidade financeira do Estado soberano em que residem. Ao enfraquecer a ligação entre os setores bancários e os soberanos locais, **o SSM ajudaria ainda a reestabelecer uma certa igualdade de condições entre instituições de crédito e empresas de investimento da UBE**, contribuindo para reverter a fragmentação do mercado financeiro europeu e recuperar a estabilidade financeira da área do euro.

A homogeneização de práticas regulatórias e a promoção de uma melhor coordenação entre as autoridades de supervisão dos Estados-Membros traria inclusivamente efeitos positivos sobre o funcionamento das instituições de crédito com atividades transfronteiriças.

3.2. Um Mecanismo Único de Resolução

O Mecanismo Único de Resolução (*Single Resolution Mechanism, SRM*), provisoriamente acordado entre o Parlamento Europeu e o Conselho em março de 2014, **desdobra-se em três elementos: um quadro jurídico comum; um sistema institucional misto; e um fundo de resolução comum.**

O **quadro jurídico comum** tem por base a Diretiva relativa à recuperação e à resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*), cujo conteúdo o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao SRM deve desenvolver, de forma a assegurar a harmonização das regras ao nível da UBE.⁷³ O **sistema institucional misto** integra duas componentes, cujas funções se deverão desempenhar em coordenação.

- A nível europeu, prevê-se o estabelecimento de um processo centralizado de decisão em matérias de resolução, com um comité independente (*Single Resolution Board, SRB*) e a participação da Comissão Europeia e do Conselho em situações de exceção;
- enquanto que a nível nacional, conta-se com a intervenção das autoridades competentes dos Estados-Membros aderentes à UBE.

Neste contexto, o SRB passará a ser responsável pela direção das ações de resolução organizadas no âmbito da UBE.

O SRB exercerá diretamente esta função com respeito às instituições sujeitas à supervisão direta do BCE ou com atividade transfronteiriça – incluindo aquelas para as quais o BCE reivindicou direito de supervisão; enquanto que as autoridades nacionais se encarregarão diretamente das restantes instituições ou grupos transfronteiriços, sempre que o seu plano de resolução não preveja o uso do **fundo de resolução comum**, denominado Fundo Único de Resolução (*Single Resolution Fund, SRF*).

O SRF, instrumento de financiamento da aplicação de medidas de resolução, cuja constituição gradual se definiu num acordo-intergovernamental relativo à transferência e mutualização das contribuições para o próprio fundo, começará

a completar este quadro a partir de janeiro de 2016. Entretanto dever-se-á disponibilizar uma linha de crédito, ainda por definir, que visa assegurar a capacidade de resolução do SRM.⁷⁴

Alguns aspectos do SRM – nomeadamente os que se referem à criação e ao funcionamento do SRB e à cooperação do SRB com as autoridades nacionais no âmbito da preparação de planos de resolução – **entrarão em vigor a partir de janeiro de 2015. Os restantes tornar-se-ão operacionais apenas a partir de janeiro de 2016.**

Em consequência, e embora o regime de resolução europeu entre em vigor no início de 2015 em simultâneo com o BRRD, **as operações de resolução empreendidas entretanto executar-se-ão somente a nível nacional.**⁷⁵

Outra dimensão central do SRM que só surtirá efeito a partir de janeiro de 2016 é o processo de recapitalização interna (*bail-in*), contemplado pela primeira vez como parte integrante das operações de resolução.⁷⁶

Uma vez em funções, o SRM funcionará como mecanismo de gestão de crises da UBE. **A entrada em vigor do SRM e da legislação associada dará lugar a uma harmonização de regras e práticas de resolução, contribuindo para o nivelamento das condições de existência das instituições de crédito e empresas de investimento contempladas no quadro da UBE**, incluindo os grupos transfronteiriços.

A criação e funcionamento do SRB e do SRF deverão contribuir em especial nesse sentido, se não surgirem entretanto entidades cujo resgate seja de interesse público e cujas necessidades de financiamento superem os fundos disponibilizados pelas próprias instituições de crédito e pelo SRF, requerendo por isso, a intervenção dos soberanos locais correspondentes.

Nesse caso, o contributo do SRM para a estabilidade financeira da área do euro, e em particular para o enfraquecimento da ligação entre os setores bancários e os soberanos locais, será menor – podendo tal resolução ter inclusive um

impacto negativo sobre as contas públicas e exigir o envolvimento dos contribuintes.

Tendo em conta os calendários de entrada em vigor do SRM, construção e mutualização do SRF, e excluindo o montante manifestamente limitado do SRF, só a longo prazo o SRM cumprirá plenamente as suas funções, i.e., ajudar a preservar melhor a estabilidade financeira, com o menor custo possível para os contribuintes, sempre que se revele necessário encaminhar uma instituição de crédito ou empresa de investimento com graves desequilíbrios financeiros para um processo de resolução.⁷⁷

3.3. Um Sistema Único de Garantia de Depósitos

O terceiro e último pilar previsto para a UBE é o Sistema Único de Garantia de Depósitos (*Single Deposit Guarantee Scheme*, SDGS).

A UE, suas instituições e Estados-Membros ainda não chegaram a um acordo sobre esta matéria, mas já adotaram um primeiro passo neste sentido, nomeadamente uma iniciativa com vista à harmonização das regras relativas à garantia de depósitos a nível nacional, a Diretiva relativa aos sistemas de garantia de depósitos.⁷⁸ O enquadramento europeu estabelecido a este respeito prevê que:

- se garantam até €100.000 por depositante e por banco;
- se proceda de forma mais célere ao pagamento dos depósitos (a efetuar em sete dias úteis em vez de vinte);
- e se assegure os sistemas de garantia de depósitos, com a constituição de um fundo de garantia de depósitos (composto por contribuições dos bancos, cujo total deverá atingir 0,8% dos depósitos cobertos ao longo de um período de dez anos).
- se estes fundos se revelarem insuficientes aquando da resolução de uma instituição de crédito, serão recolhidas contribuições adicionais do sector bancário.
- em última instância, o sistema de garantia de depósitos terá acesso a métodos alternativos de financiamento, tais como empréstimos públicos e privados ou empréstimos entre os sistemas de garantia de depósitos.

A harmonização dos sistemas de garantia de depósitos contribuirá, em conjunto com o SSM e o SRM, para o nivelamento das condições de existência das instituições de crédito e empresas de investimento, e para a reversão da fragmentação do mercado financeiro europeu.

Mas, enquanto subsistirem diferenças substanciais entre os Estados-Membros aderentes à UBE – quer ao nível das normas, quer ao nível das práticas que gerem a vida e a morte das instituições de crédito e empresas de investimento, quer ainda em relação à capacidade de financiamento dos fundos de resolução e de garantia de depósitos – **persistirá o potencial de contágio entre os soberanos locais e os correspondentes setores bancários, eludindo-se assim a correção de uma das principais fontes de instabilidade financeira evidenciadas durante a crise da área do euro.**

68. A Autoridade Bancária Europeia (ABE) foi incumbida de desenvolver um quadro regulamentar comum (*Single Rulebook*) cujo cumprimento reflita a nível europeu a aplicação consistente do Regulamento e da Diretiva relativos aos Requisitos de Fundos Próprios (*Capital Requirements Directive*, CRD IV, e *Capital Requirements Regulation*, CRR). Ver UNIÃO EUROPEIA (UE), “Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de junho de 2013 (A); e UE, “Regulamento (UE) nº575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) nº648/2012,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de junho de 2013 (B).

69. Ver UNIÃO EUROPEIA (UE), “Regulamento (UE) nº1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 29 de outubro de 2013.

70. São considerados significativos os bancos da UBE cujo balanço supera €30 mil milhões, representa 20% do PIB do país de origem ou beneficia de apoios europeus.

71. Ver COSTA, Carlos da Silva, “A criação da União Bancária Europeia e o sistema bancário português,” apresentação preparada para intervenção do Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa, em São Paulo a 28 de abril de 2014, p. 20.

72. O Banco Espírito Santos foi recentemente alvo de uma intervenção nacional, tendo sido dividido em duas entidades, o Novo Banco e o BES.

73. Ver PARLAMENTO EUROPEU, *Parliament negotiators rescue seriously damaged bank resolution system*. 20 de março de 2014.

74. O Fundo Único de Resolução será inicialmente composto por compartimentos nacionais, cujo conteúdo consistirá de contribuições pagas periodicamente pelas instituições de crédito autorizadas em cada Estado-Membro. A mutualização dos compartimentos nacionais, com vista à criação de um autêntico fundo de resolução comum, deverá efetuar-se ao longo de um período de 8 anos, a começar a 1 de janeiro de 2016, para atingir um total de €55 mil milhões em 2024. Segundo o acordo inter-governamental que rege a constituição do Fundo Único de Resolução (*Single Resolution Fund*, SRF), o ritmo de mutualização dos fundos será o seguinte: 40% dos fundos contribuídos deverão ser mutualizados depois do primeiro ano de funcionamento do SRF, e 60% dos fundos contribuídos deverão ser mutualizados depois do terceiro ano. Ver CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Acordo relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução*. 14 de maio de 2014.

75. Segundo João Freitas, encontra-se em vigor em Portugal desde fevereiro de 2012 um regime de resolução que confere ao Banco de Portugal poderes para aplicar medidas de resolução quando uma instituição de crédito ou empresa de investimento abrangida pelo referido regime não cumpre, ou se encontra em sério risco de não cumprir, os requisitos para manter a sua autorização de exercício de atividade, se a aplicação de tais medidas for considerada indispensável para assegurar a continuidade da prestação dos serviços financeiros essenciais, acautelar o risco sistémico, salvaguardar os interesses dos contribuintes ou salvaguardar a confiança dos depositantes. Ver FREITAS, João, “Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração” in *Relatório de Estabilidade Financeira*. Banco de Portugal. Maio de 2014, p. 82.

76. O processo de recapitalização interna consiste na obrigação de se proceder quer a uma absorção prévia de perdas, quer à participação no esforço de recapitalização por parte de acionistas e de credores, em montante correspondente a 8% do total dos passivos da instituição, para além de um limite de utilização correspondente a 5% do passivo total, que só poderá ser ultrapassado em circunstâncias excecionais. O propósito deste processo é proteger os contribuintes dos custos associados às operações de resolução e assim mesmo enfraquecer a ligação entre os soberanos locais e os respectivos sectores bancários.

77. Ver FREITAS, João. Maio de 2014, p. 110.

78. Ver União Europeia (UE), “Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 12 de junho de 2014.

III. PORTUGAL E O APERFEIÇOAMENTO DO QUADRO DE GOVERNAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA

Tendo em atenção a urgência da situação europeia perante a crise, a UE corrigiu num primeiro momento algumas das principais falhas da UEM, deixando a adoção de reformas mais substanciais a nível económico, orçamental, financeiro, social e político para mais tarde.

O bom funcionamento da UEM e da área do euro e o crescimento sustentável na UE dependem, porém, da adoção de reformas substanciais. Daí a importância de determinar quais são as que geram mais consenso a nível nacional, nomeadamente entre os principais partidos políticos portugueses.

A. O aprofundamento da União Económica e Monetária

1. Quadro de referências

O aprofundamento da UEM constitui uma parte central da resposta europeia à crise. Este tema tem sido objeto de vários estudos e documentos de orientação ao longo dos últimos dois anos, sendo de destacar, a título de referência, os documentos do Conselho Europeu (dezembro de 2012), da Comissão Europeia (novembro de 2012), do Parlamento Europeu (novembro de 2012) e de alguns Estados-Membros da UE, incluindo de Portugal, no quadro do Grupo para o Futuro da Europa (setembro de 2012).⁷⁹

Tanto o relatório da Comissão Europeia, como o do Conselho Europeu, avançam um conjunto de propostas a considerar a curto, médio e longo prazo (ver Quadros nºs 5 e 6).⁸⁰

Tendo em conta que estes se sobrepõem em muitos aspectos, e que o quadro apresentado pela Comissão Europeia permite distinguir as iniciativas que requerem uma reforma dos tratados europeus, das que se podem pôr em prática com legislação secundária, **empregar-se-á o esquema proposto pela Comissão Europeia a título de referência.**

Isto não significa, contudo, que as iniciativas contempladas sejam plenamente representativas do debate sobre o aprofundamento da UEM que – pela diversidade de propostas e ângulos de análise avançados a este respeito – é difícil de reproduzir aqui por completo.

QUADRO Nº5 PLANO DA COMISSÃO EUROPEIA PARA O APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Comissão Europeia)

	PLANO PARA UMA UEM EFECTIVA E APROFUNDADA	DIREITO DERIVADO	ALTERAÇÃO DO TRATADO
CURTO PRAZO (2013-2014)	1. Aplicação plena do Semestre Europeu e do Six-Pack e acordo rápido sobre Two-Pack e sua aplicação.		
	2. União Bancária: acordo rápido sobre Single Rulebook (conjunto único de regras) e criação de Mecanismo Único de Supervisão.		
	3. União Bancária: criação de Mecanismo Único de Resolução.		
	4. Aprovação do próximo quadro financeiro plurianual.		
	5. Estabelecimento de quadro de coordenação <i>ex ante</i> das reformas económicas dos Estados-Membros e criação de Instrumento de Convergência e Competitividade.		
	6. Promoção do investimento na área euro em linha com o PEC.		
	7. Consolidação da representação externa da área do euro.		
MÉDIO PRAZO (2014-2017)	1. Reforço da integração orçamental e económica.		
	2. Desenvolvimento da capacidade orçamental adequada na área do euro assente no ICC.		
	3. Criação de fundo de redenção (apoio à redução dos excessos de dívida pública dos Estados-Membros sob condições estritas de supervisão e coordenação europeia).		
	4. Emissão de dívida a nível europeu com maturidades de curto prazo (euro-bills).		
LONGO PRAZO (PÓS-2017)	1. Conclusão da união bancária.		
	2. Conclusão da união orçamental e económica.		
	3. Desenvolvimento de capacidade orçamental com recursos próprios e gestão da Tesouraria Europeia, para financiar um instrumento de estabilização macroeconómica na UE.		
	4. União Política: medir os progressos da legitimidade e responsabilidade democrática.		

QUADRO Nº6 PLANO DA CONSELHO EUROPEU PARA O APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Conselho Europeu)

PLANO PARA UMA UEM EFECTIVA E APROFUNDADA	
FASE I (2012-2013)	1. Concluir e implementar um quadro reforçado de governação orçamental (Six-Pack, Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) e Two-Pack).
	2. Criar um quadro de coordenação sistemática de reformas estruturais.
	3. Estabelecer um Mecanismo Único de Supervisão.
	4. Acordar a harmonização dos quadros de resolução nacional e garantia de depósitos.
	5. Tornar operacional a re-capitalização directa de bancos através do MEE.
FASE II (2013-2014)	1. Concluir o quadro financeiro integrado com autoridade de resolução comum e um back-stop adequado.
	2. Estabelecer um mecanismo europeu para melhorar a coordenação, convergência e execução de políticas estruturais, incluindo 'arranjos contratuais' entre Estados-Membros e instituições europeias com o apoio financeiro da UE.
FASE III (PÓS-2014)	1. Estabelecer uma capacidade orçamental definida e limitada com vista a melhorar a absorção de choques macroeconómicos.
	2. Aumentar o grau de decisões comuns com respeito a orçamentos nacionais e coordenar melhor políticas económicas, em particular nos domínios fiscais e do emprego.

79. Ver CONSELHO EUROPEU. 5 de dezembro de 2012; COMISSÃO EUROPEIA. 30 de novembro de 2012; PARLAMENTO EUROPEU. 20 de novembro de 2012; e MINISTROS DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DA ALEMANHA, ÁUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPANHA, FRANÇA, HOLANDA, ITÁLIA, LUXEMBURGO, POLÓNIA e PORTUGAL. 17 de setembro de 2012.

80. Os itens identificados a bold nos quadros correspondem às propostas todavia por aprovar.

2. Propostas avançadas

2.1. A UEM a curto prazo (2013-2014)

A prioridade dos Estados-Membros tem sido, até agora, **aprofundar a UEM sem recorrer a uma reforma dos tratados europeus**. As iniciativas adotadas têm-se essencialmente destinado à resolução das principais falhas da UEM, que a crise evidenciou a nível orçamental, económico e financeiro.

Estabelecer um quadro de coordenação ex-ante das principais reformas económicas

O atual quadro de supervisão e coordenação de políticas económicas dos Estados-Membros da UE, embora reforçado em resposta à crise, **não apoia a coordenação sistemática das principais reformas económicas dos Estados-Membros da UE, tal qual previsto pelo artigo nº11 do TECG**.

Foi apenas com a melhoria relativa da situação europeia a partir de 2012, que a atenção dos Estados-Membros caminhou para além de uma primeira resposta incipiente e imediata aos desafios da crise. As propostas contempladas pelas instituições europeias a curto prazo não requerem, portanto, uma alteração dos tratados da UE.

O estabelecimento de um quadro de coordenação *ex-ante* afigura-se assim necessário, especialmente para assegurar que os mesmos têm em consideração os efeitos colaterais decorrentes da adoção de reformas económicas significativas sobre os outros Estados-Membros, a UE e/ou a área do euro enquanto um todo.

O debate sobre a coordenação sistemática das principais reformas económicas dos Estados-Membros da UE encontra-se em curso a nível europeu, tendo a Comissão Europeia apresentado uma proposta em março de 2013 de forma a lançar uma discussão sobre o tema.⁸¹

O sistema de coordenação de reformas contemplado pela Comissão Europeia cingir-se-ia a um número restrito de áreas suscetíveis de produzirem efeitos colaterais positivos ou negativos, tais como: a competitividade; o emprego; o funcionamento dos mercados de produtos e serviços e das indústrias de rede; os sistemas fiscais; a estabilidade financeira e a sustentabilidade orçamental.

Este sistema teria em conta a dimensão social das reformas consideradas, sugerindo se necessário, medidas complementares para diminuir qualquer impacto social negativo daí decorrente.

O sistema seria de participação obrigatória dos Estados-Membros da área do euro, devido à sua interdependência acrescida, mas manter-se-ia aberto aos demais Estados-Membros da UE, em linha com o espírito do artigo nº121 (1) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Quanto à coordenação das reformas estruturais, esta integraria o Semestre Europeu, podendo efetuar-se ao nível do

Criar um fundo de apoio às reformas estruturais

A iniciativa de apoio às reformas estruturais – atualmente em discussão a nível europeu no contexto do debate sobre o aprofundamento da UEM – denomina-se, segundo as conclusões do Conselho Europeu publicadas a 20 de dezembro de 2013, “Parcerias Para o Crescimento, o Emprego e a Competitividade” ou Instrumento de Convergência e Competitividade (ICC), na versão apresentada pela Comissão Europeia em março de 2013.⁸²

O propósito desta iniciativa é apoiar a adoção de reformas estruturais em domínios determinantes para o crescimento, emprego e competitividade.

Tanto na ótica do Conselho Europeu, como na da Comissão Europeia, as Parcerias seriam estabelecidas com base em ‘arranjos contratuais’ conjuntamente definidos entre os Estados-Membros da UE visados, a Comissão Europeia e o Conselho, sendo a sua concretização financeiramente apoiada por mecanismos de solidariedade ainda por definir.⁸³

O sistema de Parcerias integraria o Semestre Europeu e dirigir-se-ia aos Estados-Membros da área do euro, estando contudo aberto a todos os Estados-Membros da UE, à exceção dos países sob programas de assistência que já recebem apoio, ainda que em condições distintas e mais estritas.

Eurogrupo e do ECOFIN. Neste sentido, reforçar-se-ia a relação destes dois organismos com a Comissão Europeia, de forma a assegurar o bom funcionamento deste instrumento, e consolidar-se-iam os mecanismos de supervisão política e democrática a nível nacional e europeu, para garantir a legitimidade democrática das funções exercidas neste contexto.

A adoção de uma iniciativa deste tipo seria à partida bem-vinda do ponto de vista da área do euro e em particular dos países que, como Portugal, acumularam divergências económicas ao longo da última década a nível europeu, em parte por falta de um mecanismo adequado de coordenação de reformas económicas.

Um quadro de coordenação *ex-ante* das principais reformas dos Estados-Membros da UE não só consolidaria a dimensão europeia das políticas económicas nacionais – apoiando assim o bom funcionamento da UEM e/ou da área do euro – como ajudaria à formulação de reformas económicas eficientes através de apoio técnico e aprendizagem mútua a nível europeu.

A criação de um fundo de apoio às reformas estruturais ajudaria por sua vez a facilitar a aprovação de reformas mais difíceis de adoptar.

A identificação das reformas estruturais a adoptar a nível nacional assentaria, em princípio, no PDM, tendo-se deste modo em conta o seu impacto potencial nos demais Estados-Membros, a UEM ou a área do euro enquanto um todo.

A ser aprovada em conjunto com um quadro de coordenação *ex-ante* das principais reformas económicas dos Estados-Membros da UE, a criação de um fundo de apoio às reformas estruturais reforçaria as estruturas de supervisão e coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e/ou da área do euro, alterando substancialmente o sistema de incentivos existente, passando de uma ordem predominantemente política para um carácter mais financeiro.

O fundo de apoio ajudaria os Estados-Membros da UE e/ou da área do euro a reduzir os desequilíbrios acumulados ao longo da última década, contribuindo deste modo quer para o bom funcionamento da UEM e/ou da área do euro, quer para uma saída da crise assente no crescimento sustentável. A sua adoção seria especialmente útil para os países da UEM e/ou da área do euro em processos de ajustamento, pois permitiria moderar o impacto social das reformas estruturais entretanto adoptadas.

Além do mais, ajudaria a aumentar o grau nacional de apropriação das reformas estruturais recomendadas aos Estados-Membros no quadro do Semestre Europeu e do PDM em particular.

Dito isto, convém ter em mente que, a ser aprovada, o impacto desta iniciativa dependerá em última instância das suas características finais.

O quadro exposto exhibe as principais características das propostas da Comissão Europeia e do Conselho Europeu, bem como uma proposta alternativa avançada pela investigadora do *think tank* francês Notre Europe, Eulalia Rubio (Quadro nº7).⁸⁴

QUADRO Nº7 PROPOSTAS PARA O FUNDO DE APOIO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIIS
(Fontes: Comissão Europeia, Conselho Europeu e Notre Europe)

	INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE E CONVERGÊNCIA (COMISSÃO EUROPEIA)	PARCERIAS PARA O CRESCIMENTO, O EMPREGO E A COMPETITIVIDADE (CONSELHO EUROPEU)	MECANISMO TEMPORÁRIO DE COESÃO DA UEM (NOTRE EUROPE)
OBJETIVO	Ajudar Estados-Membros, cujas dificuldades económicas possam vir a afectar a área do euro, a adoptar reformas necessárias.	Apoiar processo de convergência na UEM e alcançar níveis mais elevados de crescimento sustentável.	Garantir aceitação (económica, social e política) dos processos de desvalorização interna na UEM e apoiar processo de convergência na área do euro.
BENEFICIÁRIOS	Países da área do euro, excepto os países sob programa de assistência. Aberto aos restantes Estados-Membros da UE.	Países da área do euro, excepto os países sob programa de assistência. Aberto aos restantes Estados-Membros da UE.	Países da área do euro em processo de desvalorização interna e sem margem de manobra orçamental para empreender reformas de elevados custos.
ACÇÕES CONTEMPLADAS	No caso de adesão voluntária: os Estados-Membros visados apresentam plano de reformas com base nas recomendações específicas por país. No caso de se aplicar aos Estados-Membros sob o braço correctivo do PDM, devem incluir medidas relacionadas com a competitividade, estabilidade financeira, funcionamento dos mercados de bens, produtos e serviços e a capacidade de ajustamento da economia.	Políticas e medidas de apoio ao crescimento, emprego e competitividade: desempenho dos mercados de trabalho e de produtos; eficiência do sector público; investigação e inovação; educação e formação profissional; emprego e inclusão social.	Reformas estruturais de elevado custo, com vista a atenuar o impacto social dos processos de desvalorização interna ou melhorar a produtividade das economias nacionais a longo prazo (através do apoio a reformas das políticas activas de emprego, dos sistemas de protecção social e dos sistemas de educação e investigação).
CONDICIONALIDADE	Associada à adopção das reformas consideradas e não a um resultado económico específico.	Por definir.	Prévia e temática: pagamentos associados à adoção de determinadas reformas ou introdução de outras medidas estimadas necessárias a uma utilização eficaz dos fundos atribuídos.
APOIO FINANCEIRO	Contribuições nacionais ou novos recursos próprios. Apoio consistente, coerente e complementar com outros instrumentos (Fundos Estruturais).	Por definir.	Contribuições nacionais ou, preferivelmente, novos recursos próprios, por forma a evitar eventuais conflitos entre beneficiários e contribuintes.

Promover o investimento na área do euro

O quadro orçamental comunitário, argumenta a Comissão Europeia, oferece espaço para se equilibrar o reconhecimento das necessidades de investimento público produtivo com os objetivos de disciplina orçamental, nomeadamente no contexto do braço preventivo do PEC.

Sendo certo que o quadro orçamental prevê a possibilidade de desvios temporários do OMP no caso da adoção de reformas estruturais com um impacto positivo sobre a atividade económica a longo prazo, a verdade é que o contexto de crise e consolidação orçamental, nomeadamente nos países em processo de ajustamento económico, limita a possibilidade de se apoiar o investimento público a nível nacional.

A evolução da despesa da administração pública em Portugal em percentagem do PIB entre 2007 e 2013 é reveladora desta situação (ver Gráfico nº5). A despesa pública correspondente à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) representava perto de 6% do PIB em 2007, ao passo que em 2013 já só constituía 3,1% do PIB. Em termos absolutos, a despesa pública em FBCF passou de €4.5 mil milhões em 2007 para €2.5 mil milhões em 2013, um registo inferior aos dados de 1995, ano em que se inicia a série do Instituto Nacional de Estatísticas (INE).

Perante este cenário, e a par do apoio já provido pelos FEEI a Portugal, bem como a outros Estados-Membros da UE,

Consolidar a representação externa da área do euro

O destaque atribuído à consolidação da representação externa da área do euro no roteiro da Comissão Europeia para o aprofundamento da UEM prende-se com a recente evolução do quadro de governação económica europeia.

É neste contexto que a área do euro tem vindo a ganhar um espaço crescente que em certa medida é distinto das estruturas de governação económica aplicáveis aos restantes Estados-Membros da UE.⁸⁶

A consolidação da representação externa da área do euro responde a esta evolução institucional, designadamente as competências conferidas em diversas matérias, como a coordenação das políticas orçamentais e económicas dos seus

a Comissão Europeia tem avançado com várias propostas para relançar e aumentar o investimento na economia europeia, incluindo o investimento de longo prazo, cujos canais centrais de circulação, designadamente a intermediação bancária, a crise distorceu.⁸⁵

Foi neste sentido que a Comissão Europeia publicou em Março de 2014 uma comunicação sobre o financiamento de longo prazo da economia europeia, propondo:

- mobilizar fontes privadas de financiamento de longo prazo;
- melhorar a utilização dos fundos públicos;
- desenvolver o mercado europeu de capitais;
- melhorar o acesso das PME ao financiamento;
- atrair investimento privado com vista a alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020; e
- melhorar o quadro regulamentar com vista a promover finanças sustentáveis.

Dado o atual contexto de crise, consolidação orçamental e ajustamento económico em certos países da área do euro, como em Portugal, o desenvolvimento destas iniciativas – entre outras, como a UBE ou o aumento da capacidade orçamental da UE e/ou da área do euro – assume um papel determinante do ponto de vista da promoção do investimento, sendo por isso importante apoiá-las a nível europeu.

Estados-Membros, a supervisão macroeconómica, a política cambial e a estabilidade financeira.

Para proceder a tal reforma, possivelmente após a própria consolidação da arquitetura institucional do euro, seria necessário acordar um plano para alcançar a unificação da representação externa da área do euro em organizações e fóruns internacionais e económicos, como o FMI.

Embora esta medida não requeira uma alteração dos tratados europeus, importará ter em consideração na sua preparação, a posição dos Estados-Membros da UE que não pertencem à área do euro, na ótica de uma integração diferenciada consistente e coerente com as restantes estruturas de governação económica europeia.

81. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Towards a deep and genuine Economic and Monetary Union: Ex-ante coordination of plans for major economic policy reforms*. 20 de março de 2013 (A).

82. Ver CONSELHO EUROPEU, *European Council 19/20 December 2013 Conclusions*. 20 de dezembro de 2013; e COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*. 20 de março de 2013.

83. O Presidente do Conselho Europeu ficou de refletir sobre a elaboração deste instrumento em conjunto com o Presidente da Comissão Europeia e

os Estados-Membros da UE, tendo em vista a apresentação de resultados ao Conselho Europeu em Outubro de 2014. O Presidente do Banco Europeu de Investimento (BEI), por outro lado, ficou responsável pela reflexão relativa aos mecanismos de solidariedade. Ver CONSELHO EUROPEU. 20 de dezembro de 2013.

84. Ver RUBIO, Eulalia, "Quel Instrument Financier Pour Faciliter Les Réformes Structurelles Dans la Zone Euro?," *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Dezembro de 2013.

85. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Commission roadmap to meet the long-term financing needs of the European economy*. 27 de março de 2014.

86. Ver COMISSÃO EUROPEIA. 20 de novembro de 2012.

2.2. A UEM a médio prazo (2014-2017)

As iniciativas contempladas a médio prazo pela Comissão Europeia visam o reforço do quadro de integração orçamental e económica europeia, o desenvolvimento de uma capacidade orçamental adequada para a área do euro e a gestão e emissão conjunta de dívida de curto prazo a nível europeu. A adoção prévia de iniciativas consideradas a curto prazo – designadamente o quadro de coordenação *ex-ante* das principais reformas económicas dos Estados-Membros

Reforçar a integração orçamental e económica

No âmbito orçamental, a Comissão Europeia propõe o reforço da coordenação das políticas dos Estados-Membros da área do euro, designadamente dos PPOs. Propõe em particular que se lhe conceda, em casos específicos e graves a definir, o direito de requerer uma revisão de decisões específicas de execução orçamental, se estas resultarem num desvio significativo da trajetória de ajustamento acordada a nível europeu e emitir uma opinião vinculativa a este respeito. Atualmente, possui apenas o direito de solicitar uma revisão e emitir uma opinião não-vinculativa.

A par dos PPOs, a Comissão Europeia propõe que se atribuam competências claras à UE, com vista a harmonizar as legislações orçamentais nacionais, em linha com o TCEG, bem como a recorrer ao Tribunal de Justiça da UE em casos de não-cumprimento.

Para aprovar este conjunto de alterações ao sistema de coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros, seria necessário empreender uma reforma dos tratados europeus, em parte para permitir uma evolução correspondente em termos de integração política, assegurando-se assim a legitimidade democrática do exercício de coordenação orçamental. Neste contexto, a Comissão Europeia contempla também o reforço da coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da área do euro em diversas áreas, como a tributação, o mercado de trabalho e em particular a mobilidade laboral. Propõe ainda o reforço da coordenação e supervisão das políticas sociais e de emprego e em específico a junção das Orientações Gerais para as Políticas de Emprego com as Orientações para o Emprego.

O reforço da coordenação das políticas dos Estados-Membros da área do euro em temas tão diversos como a legis-

Reforçar a integração orçamental e económica

O desenvolvimento de uma capacidade orçamental adequada para a área do euro tem sido considerado com várias

da UE e o fundo de apoio à adoção de reformas estruturais – abre caminho ao desenvolvimento de uma capacidade orçamental adequada para a área do euro e à gestão e emissão conjunta de dívida de curto prazo a nível europeu, na medida em que reduz o risco moral daí decorrente.⁸⁷

Dependendo do formato que assumam à partida, a aprovação destas iniciativas requererá ou não uma alteração dos Tratados da UE.

lação social, laboral, fiscal e inclusive ambiental – explicam quatro académicos portugueses: Ricardo Paes Mamede (Professor Auxiliar do ISCTE), João Rodrigues (Professor Auxiliar convidado da Universidade de Coimbra) Nuno Teles (Investigador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra) e Ricardo Cabral (Vice-Reitor da Universidade da Madeira) – merece especial destaque à luz do carácter desequilibrado do quadro de governação económica europeia. Neste, o desenvolvimento do mercado comum e da moeda única coexistem com uma fragmentação nacional de regimes fiscais, legislação laboral, política social e, em menor medida, da política ambiental, cujo grau de harmonização é, segundo os próprios, limitado ou inexistente.⁸⁸

O efeito daí resultante, assinalam os quatro académicos, é que esta *“assimetria de regulação – que impõe regras comuns nuns domínios e descentraliza responsabilidades políticas noutros – orienta perversamente as políticas públicas nacionais, no sentido da erosão dos direitos sociais, ambientais ou laborais, bem como da justiça dos sistemas fiscais.”*⁸⁹ Tendo em consideração que a *“legislação social, ambiental, laboral e fiscal de cada Estado-Membro se reflete nas estruturas de custos das empresas domésticas e, por conseguinte, na sua capacidade de competirem com concorrentes externos,”* este grupo de académicos chama à atenção para o risco de uma coordenação económica insuficiente ou inexistente a nível europeu.⁹⁰ A seu ver *“na ausência de uma harmonização politicamente conduzida, tenderá a emergir uma harmonização por baixo,”* imposta por pressões concorrenciais, com um impacto negativo sobre os padrões de desenvolvimento social dos Estados-Membros.⁹¹ Ante este risco, torna-se importante contemplar formas de reforçar a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da área do euro, tanto em linha com o Pacto Euro Mais e o TCEG, como para além das medidas já adoptadas dentro do atual quadro jurídico europeu.

finalidades em mente, no âmbito do debate sobre o aprofundamento da UEM, incluindo:

- promover reformas estruturais em apoio ao crescimento, ao emprego e à competitividade; e
- mitigar o impacto de choques macroeconómicos, e em particular choques adversos assimétricos.⁹²

Tanto o Conselho Europeu, como a Comissão Europeia, preconizam uma abordagem gradual a este respeito, a começar pela criação de um fundo de apoio às reformas estruturais na área do euro. Daí a Comissão Europeia recomendar o desenvolvimento de uma capacidade orçamental, cuja construção assente em experiência prévia

Ao associar o desenvolvimento da capacidade orçamental da área do euro ao fundo de apoio às reformas estruturais e à adoção de reformas estruturais a nível nacional, as instituições europeias procuram promover num primeiro

Criar um fundo de redenção de dívida pública e permitir a emissão conjunta de dívida de curto prazo

O debate sobre a criação de instrumentos de gestão de dívida pública e emissão conjunta de dívida a nível europeu tem sido rico em propostas, avançadas ao longo dos últimos anos como contraponto ao reforço da responsabilidade orçamental e económica europeia.

A Comissão Europeia propôs a este respeito, em 2012, dois instrumentos: a criação de um Fundo e Pacto de Amortização da Dívida (*Debt Redemption Fund and Pact, DRF/P*) e a emissão conjunta de títulos de dívida a curto prazo (*euro-bills*).

Encomendou ainda um estudo a um grupo de peritos na sequência de um compromisso com o Parlamento Europeu para assegurar a ratificação do Two-Pack.⁹³ O Relatório do Grupo de Peritos, divulgado em março de 2014, confirma os méritos de ambos os instrumentos, do ponto de vista da estabilização dos mercados de dívida pública, do apoio à transmissão da política monetária e da promoção da estabilidade e integração financeiras, sem no entanto deixar de assinalar os riscos económicos, financeiros e morais associados às distintas conceções identificadas. Constituindo estes instrumentos o reverso das recentes reformas à governação económica europeia, os autores do Relatório recomendam por agora prudência, devendo-se ainda, a seu ver, recolher provas sobre o funcionamento do recém-criado quadro de governação económica europeia, em especial do Semestre Europeu.

Isto não significa que não se devam desde já contemplar as diversas formas, vantagens e desvantagens de criar tais instrumentos, tomando-se devidamente em conta os respetivos riscos de cada conceção.

Não conferindo os atuais tratados competências suficientes à UE para se criarem regimes sólidos e permanentes de DRF/P ou *euro-bills* dentro do atual quadro jurídico europeu,

momento a convergência económica europeia, de forma a reduzir o risco moral associado ao desenvolvimento da capacidade orçamental da área do euro.

Segundo a Comissão Europeia, o desenvolvimento de uma capacidade orçamental adequada para a área do euro assente no ICC poderia ser estabelecida com base em legislação secundária, sendo contudo necessária uma alteração dos tratados da UE para lhe atribuir um fundamento jurídico específico e conferir a capacidade de recorrer a empréstimos. A capacidade orçamental da área do euro distinguir-se-ia assim nesta etapa, por dispor dos seus próprios recursos financeiros, incluindo, eventualmente, a possibilidade de recorrer a empréstimos para apoiar a adoção de reformas estruturais em Estados-Membros com importantes dificuldades económicas.

poder-se-ia contemplar a adoção de uma abordagem gradual, considerando-se a sua criação – quanto possível dentro do atual quadro jurídico europeu – numa base *pro rata*.

Esta abordagem poderia inserir-se no contexto de uma reflexão alargada sobre os instrumentos de emissão conjunta de dívida, incluindo a emissão conjunta de títulos de dívida a longo prazo (*euro-bonds*) para financiar investimento europeu, e a criação de uma instituição emissora e gestora de dívida europeia, tal como uma Agência para a Dívida Europeia ou uma Tesouraria Europeia.

Em todo o caso, seria indispensável estabelecer mecanismos de proteção contra o risco moral, garantindo-se assim que uma menor pressão por parte dos mercados de capitais sobre os títulos de dívida pública dos Estados-Membros visados, decorrente da adoção de tais instrumentos comuns, não diminuiria o ímpeto do apoio às reformas estruturais a nível nacional e do apoio à reforma do setor financeiro a nível europeu.

87. *Idem*.

88. Ver MAMEDE, Ricardo Paes; RODRIGUES, João; TELES, Nuno e CABRAL, Ricardo. 16 de fevereiro de 2013, p. 16.

89. *Idem*.

90. *Ibidem*.

91. *Ibidem*.

92. Ver por exemplo: EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS), *Rationale behind a euro area 'fiscal capacity': Possible instruments including a dedicated budget*. 26 de julho de 2013; RODRIGUES, Maria João. Novembro de 2013; RUBIO, Eulalia. Dezembro de 2013; e VANDEN BOSCH, Xavier, "Contractual Arrangements: the overlooked step towards a fiscal union," *Egmont European Policy Brief*. Dezembro de 2013.

93. Ver COMISSÃO EUROPEIA. 20 de março de 2013 (A).

Concluir a união bancária

Apesar dos progressos registados até agora, a construção da UBE só se completará a médio e a longo prazo, quer porque as suas componentes demorarão algum tempo a entrar em vigor e a surtir efeito, quer porque a criação de uma

união bancária completa e sustentável depende da evolução da própria UEM – incluindo as dimensões orçamentais, económicas, financeiras e políticas, que dependem por sua vez, em parte, de alterações aos tratados da UE.⁹⁴

Concluir a união orçamental e económica

A conclusão da união orçamental e económica constituiria, segundo a Comissão Europeia, a última etapa do aprofundamento da UEM.

Pressuporia uma união política com um grau adequado de partilha de soberania, um orçamento comum com capacidade orçamental própria e os meios de impor decisões orça-

mentais e económicas aos seus membros, em circunstâncias específicas e definidas.

A dimensão do orçamento a desenvolver neste sentido, dependerá do grau de integração europeia que os Estados-Membros estejam dispostos a apoiar e da disponibilidade para empreender as alterações políticas correspondentes.

Desenvolver uma capacidade orçamental para financiar um instrumento de estabilização macroeconómica

Uma melhor coordenação das políticas orçamentais dos Estados-Membros da área do euro facilitaria, em princípio, o ajustamento simétrico dos desequilíbrios acumulados ao longo da última década a nível europeu, e exacerbados com o eclodir da crise.

Esta coordenação ajudaria a área do euro a equilibrar o esforço e, em consequência, os custos do ajustamento atualmente empreendido por uma maioria de Estados-Membros deficitários, incluindo Portugal.

Os desequilíbrios deixariam assim de ser tratados como um problema dos países deficitários, para serem antes confrontados como desafios do conjunto da área do euro.

financiar um fundo de apoio às reformas estruturais, esta poderia alimentar o funcionamento de um instrumento de estabilização macroeconómica a nível europeu.

Este instrumento ajudaria os Estados-Membros a enfrentar os desequilíbrios decorrentes de choques assimétricos, ou choques comuns com efeitos assimétricos, apoiando um maior equilíbrio entre a consolidação orçamental e o crescimento económico, nomeadamente nos países que, como Portugal, possuem uma margem de manobra orçamental limitada em razão dos processos de ajustamento em curso.

Esperar uma coordenação ótima das políticas orçamentais de 18 Estados-Membros afigura-se, contudo, difícil no atual quadro europeu.⁹⁵ Apesar do recente reforço da coordenação orçamental entre os Estados-Membros da área do euro – estando estes obrigados a apresentar PPOs anualmente às instituições europeias –, as políticas orçamentais destes países preservam uma ótica predominantemente nacional, respeitando a soberania e em particular as prerrogativas dos diversos parlamentos nacionais a este respeito. Na ausência de suficiente convergência económica europeia, e ante o atual contexto de crise e consolidação orçamental, a capacidade de cada qual enfrentar choques assimétricos, ou choques comuns com efeitos assimétricos, afigura-se limitada, reque-rendo por isso um apoio complementar a nível europeu.

Tanto a Comissão Europeia como o Conselho Europeu propuseram, no contexto dos respetivos documentos de orientação sobre o aprofundamento da UEM, **a criação de um instrumento de estabilização macroeconómica comum, cujo financiamento se efetuará através de uma capacidade orçamental própria à área do euro.** As propostas apresentadas pelas instituições europeias coincidem em muitos aspetos: os objetivos, o alcance e eventuais formatos deste instrumento.

Os objetivos consistiriam em apoiar os Estados-Membros da área do euro no ajustamento a choques assimétricos e a prevenir o seu contágio a nível europeu.

O alcance cingir-se-ia à área do euro.

O formato seria o de um sistema de subsídios, com duas abordagens possíveis: uma abordagem macroeconómica – em que as contribuições e desembolsos se determinariam em função do rendimento e da despesa cíclica, ou uma medida da atividade económica – ou uma abordagem microeconómica – com uma medida associada a uma função pública específica, sensível ao ciclo económico, como o subsídio de desemprego, em cujo caso as contribuições evoluí-riam em função do mercado de trabalho.

A criação de um instrumento de estabilização macroeconómica a nível europeu representa uma opção apelativa e própria de uma área monetária comum. É neste sentido que se tem vindo a discutir o desenvolvimento de uma capacidade orçamental adequada para a área do euro. Para além de

A longo prazo, tanto o fundo de apoio às reformas estruturais como o instrumento de estabilização macroeconómica comum integrariam um orçamento central, cujas fontes de financiamento poderiam, em princípio, combinar recursos próprios com contribuições nacionais, e eventualmente a capacidade de contrair empréstimos e emitir títulos de dívida a nível europeu.

Importa notar que a escolha de fontes de financiamento do orçamento central está longe de ser indiferente.

Esta discussão encontra-se, em certa medida, no centro do debate sobre o aprofundamento da UEM e o projeto de integração europeia que se pretende promover a prazo.

Veja-se o caso das contribuições nacionais. Ao recorrer a contribuições nacionais, seria necessário assegurar que este método de financiamento do orçamento central não resultaria em transferências unidirecionais e permanentes, mimando assim o sentido de solidariedade e, por conseguinte, a comunidade europeia.

A preocupação em evitar este tipo de transferências deve ser hoje lida à luz dos atritos que a perceção do seu suposto usufruto desigual tem propiciado entre os Estados-Membros da UE, especialmente entre os países do norte e do sul.

Para superar esta dinâmica e evitar um eventual impacto negativo sobre a coesão europeia, **haveria que explorar atempadamente alternativas à atual composição do orçamento da UE e futura capacidade orçamental da área do euro, como o desenvolvimento de novos recursos próprios (um imposto europeu sobre as transações financeiras) ou a associação das contribuições nacionais a uma medida do ciclo económico (o output potencial dos Estados-Membros).** ⁹⁶

94. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório Final apresentado em 31 de março de 2014: Conclusões. Relatório elaborado pelo grupo de peritos sobre um Fundo para Amortização da Dívida e as Euro-bills a pedido da Comissão Europeia*. 31 de março de 2014; e VÉRON, Nicolas, "A Realistic Bridge Towards European Banking Union," *Bruegel Policy Contribution*. Junho de 2013.

95. Ver DARVAS, Zsolt e VIHRIÄLÄ, Erkki, "Does the European Semester deliver the right policy advice?," *Bruegel Policy Contribution*. 20 de setembro de 2013.

96. Por exemplo, o Professor de Direito e atual Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, Miguel Poiars Maduro, defende que os recursos próprios da UE deveriam decorrer de atividades económicas torna-

Perante a necessidade de se empreender uma reflexão sobre a composição da capacidade orçamental da UE, convém recordar que o Parlamento Europeu alcançou em 2013 um compromisso com as demais instituições europeias sobre a composição do orçamento europeu para 2014-2020, devendo este ser, em consequência, obrigatória e inteiramente revisto a partir de 2016.

Segundo o eurodeputado e Presidente da Comissão de Orçamento do Parlamento Europeu, Alain Lamassoure, o grupo de trabalho encarregue de estudar esta questão deverá apresentar as suas conclusões preliminares a uma miniconferência orçamental – uma conferência interinstitucional com os parlamentos nacionais – em finais de 2014, ainda antes da nova Comissão Europeia tomar posse. ⁹⁷

As conclusões finais deverão ser divulgadas em 2016, para a Comissão Europeia poder fazer uma nova proposta geral em 2017.

O desenvolvimento de fontes de financiamento alternativas exigirá, em todo o caso, alterações aos tratados da UE.

De acordo com a Comissão Europeia, tanto a capacidade de recolher novos impostos, como a capacidade de endividamento nos mercados de capitais, dependem de alterações aos tratados da UE.

O desenvolvimento de uma base jurídica específica para o objetivo de estabilização macroeconómica, a criação de um procedimento orçamental correspondente e específico, assente em recursos próprios, a instituição de uma Tesouraria Europeia e a abertura da capacidade orçamental a Estados-Membros em estado de preparação para aderir ao euro, também requerem tais alterações.

das possíveis pelo mercado interno, atividades económicas que, embora tendo lugar num Estado-Membro em particular, tenham importantes externalidades noutros Estados-Membros, ou atividades económicas que os Estados-Membros já não possam regular e tributar por si próprios. Ver MADURO, Miguel Poiars, "Intervenção do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional na conferência *O reforço da participação democrática nas eleições europeias*, no âmbito do Ano Europeu dos Cidadãos 2013". 20 de junho de 2013.

97. Ver LAMASSOURE, Alain, "Budget Européen: Les Citoyens Tranchent," in *Interface - Bulletin Mensuel de Confrontations Europe*. Junho de 2013.

2.4. A caminho de uma União Política?

As iniciativas adotadas em resposta à crise, com vista a reforçar o quadro de governação económica europeia, têm implicado uma crescente transferência de competências a nível europeu, nomeadamente no âmbito orçamental e económico. Esta transferência de competências tem sido acompanhada a nível político por um reforço do envolvimento do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais e da sociedade civil no quadro da coordenação das políticas económicas e orçamentais, designadamente do Semestre

Europeu. Mas ainda existe uma ampla margem de manobra para o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização política e legitimidade democrática das instituições e decisões adotadas a este respeito a nível europeu.

Este é especialmente o caso da área do euro, tal qual evidenciado pelas propostas avançadas pela Comissão Europeia e o Conselho Europeu, delineadas no primeiro e segundo documentos deste relatório.

O aperfeiçoamento da dimensão política da UEM afigura-se indispensável, tanto face às reformas já adotadas no quadro de governação económica europeia, como ante o caminho de integração económica, orçamental, financeira e social proposto pelas instituições europeias, apoiado por vários Estados-Membros, e discutido a nível europeu para completar a UEM e assegurar uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

Este aperfeiçoamento constitui, diferentemente das iniciativas anteriormente expostas, **um trabalho contínuo e repleto de desafios**, cuja solução depende da vontade política dos Estados-Membros da UE e do apoio que estejam dispostos a conferir ao projeto de integração europeia. Neste sentido, **é possível distinguir pelos menos três desafios**.

- ▶ **O primeiro desafio decorre do equilíbrio de poder existente entre os Estados-Membros da UE** e em particular da capacidade que países como a Alemanha têm, na atual conjuntura, de fazer valer os seus interesses a nível europeu e a sua visão do aprofundamento da UEM. Sendo Portugal um país de menor dimensão, com menor influência, e com uma cultura monetária manifestamente distinta – que o coloca, segundo o economista português Bento, no quadro dos países do ‘euro fraco’ ou grupo ‘greco-latino’ – **impõe-se o apoio uma política de alianças a nível europeu, de forma a assegurar que o desenvolvimento da UEM reflète igualmente os seus interesses**, em linha com os objetivos de convergência económica e coesão social. Por outras palavras, o primeiro desafio exige que se promova a construção de uma UEM e área do euro favoráveis ao crescimento sustentável, assente num maior equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade europeias.
- ▶ **O segundo desafio decorre da relutância em se enveredar pelo caminho da reforma dos tratados da UE, nomeadamente se supuser a organização de referendos a nível nacional. A experiência** até agora recolhida a este respeito, com destaque para a rejeição em referendo do projeto de Constituição Europeia em alguns países em 2005, **aconselha cuidado**, especialmente no atual contexto de crise, estagnação económica ou fraco crescimento, visto que este se tem revelado propício ao desenvolvimento do euroceticismo. **A promoção de políticas de crescimento e emprego** – incluindo o apoio ao investimento – **a nível europeu poderia, a prazo, criar condições comparativamente mais favoráveis a uma revisão dos tratados da UE**. No entanto, sem uma recuperação económica assinalável, será provavelmente difícil defender este caminho ante a opinião pública. Se o aumento do crescimento e do emprego depender da adoção de reformas à governação económica europeia – ainda que sem recurso a alterações dos tratados da UE – **será necessária a defesa do projeto**

de integração europeia para assegurar o apoio dos cidadãos e assim preparar o terreno para futuras reformas dos tratados da UE, especialmente se se contemplar a organização de referendos nacionais como instrumento de validação democrática.

- ▶ **O terceiro desafio a considerar prende-se com o crescente recurso dos Estados-Membros ao método intergovernamental**. Sendo certo que acordos intergovernamentais (como o TCEG) servem o avanço do projeto de construção europeia a curto prazo, quando as iniciativas carecem de consenso, **a sua utilização a médio e longo prazo levanta dúvidas do ponto de vista do carácter democrático da UE**, especialmente pela carência de mecanismos de responsabilização política e legitimidade democrática a nível europeu. **A integração de tais estruturas no quadro jurídico europeu, a médio e longo prazo**, embora necessária, **suscita questões quanto ao desenvolvimento de uma integração diferenciada, e a coerência e coordenação das estruturas criadas ao nível da área do euro com as demais estruturas de governação europeia**. **Na medida em que uma integração diferenciada, com um maior aprofundamento político, económico, orçamental, financeiro e social ao nível da área do euro, se afigure indispensável para garantir a sustentabilidade da própria área do euro, será necessário encontrar um modo de assegurar a coerência e coordenação das estruturas europeias que regem a governação económica europeia ao nível da UE e da área do euro**. **Neste sentido, o aprofundamento da UEM deverá ter em conta a diferenciação atualmente em vigor no processo de integração europeia em matéria de governação económica** — os Estados-Membros da área do euro, os Estados-Membros que pretendem aderir à área do euro e os Estados-Membros que não desejam integrar a área do euro. Apesar do atual contexto de crise, e consequente relutância em empreender uma reforma dos tratados da UE, **é possível que esta diferenciação empurre os Estados-Membros da UE para uma reforma dos tratados a médio prazo**, especialmente se se concretizar em 2017 a organização de um referendo nacional no Reino Unido relativamente à participação deste país na UE.

2.5. Desenvolver a dimensão social da UEM

A dimensão social da UEM não se encontra contemplada nos roteiros da Comissão Europeia e do Conselho Europeu para o aprofundamento da UEM. No entanto, este tema não é novo, tendo sido sublinhado no relatório do Parlamento Europeu publicado a propósito do debate sobre o aprofundamento da UEM.

Os argumentos hoje apresentados a favor do desenvolvimento da dimensão social da UEM e da área do euro são vários, sendo de destacar três de maior relevo.⁹⁸

- ▶ **O primeiro argumento prende-se com as crescentes divergências existentes entre os Estados-Membros da UE a nível social**, que ameaçam a estabilidade da UEM e da área do euro, e portanto exigem uma resposta comum. Há quem argumente que as divergências sociais devem ser apreendidas como 'divergências excessivas,' a mesmo título que os excessos orçamentais e os desequilíbrios macroeconómicos excessivos, reforçando-se assim a sua supervisão a nível europeu.
- ▶ **O segundo argumento é de carácter funcional**. Tendo prescindido dos seus instrumentos de política monetária e cambial a nível nacional, e dispondo de uma margem de manobra orçamental limitada, os Estados-Membros sob pressão financeira e em processo de ajustamento económico não puderam efetuar uma desvalorização cambial, tendo em vez disso que empreender um esforço de desvalorização interna com elevados custos sociais. Este esforço veio contribuir para o reforço das divergências sociais, sendo assim necessário encontrar respostas comuns que compensem a ausência de instrumentos nacionais e ajudem a UE a enfrentar esta situação.
- ▶ **O terceiro argumento é político**. Neste caso, aponta-se a possibilidade de se poder vir a apreender a moeda única como uma ameaça ao Estado Social, o que poderia pôr em causa o apoio dos cidadãos a esta dimensão, senão à totalidade do projeto de integração europeia. Este risco seria especialmente elevado nos Estados-Membros da UE que, como Portugal, têm vindo a efetuar alterações a nível orçamental para cumprir os objetivos de ajustamento acordados no quadro dos respetivos programas de ajustamento.

É neste contexto, e ante tais argumentos, que a Comissão Europeia tem vindo a trabalhar no sentido de desenvolver a dimensão social da UEM. O executivo europeu emitiu a este respeito uma comunicação em outubro de 2013 na qual identifica vários aspectos que deveriam ser desenvolvidos a nível europeu:⁹⁹

- ▶ *Reforçar a supervisão dos desafios sociais e de emprego, e a coordenação das políticas dos Estados-Membros:*
 - fortalecer a monitorização de desenvolvimentos sociais e de emprego como parte integrante da supervisão macroeconómica da UE, acrescentando um conjunto de indicadores sociais e de emprego auxiliares à análise de desequilíbrios exercida no âmbito do PDM;
 - criar um *score-board* de indicadores sociais e de emprego a ser integrado no *Relatório Conjunto sobre o Emprego*, divulgado anualmente como parte da AAC; e
 - consolidar a coordenação das políticas sociais e de emprego dos Estados-Membros no contexto do Semestre Europeu, por via do reforço dos instrumentos existentes (*benchmarking* e intercâmbio de boas práticas).
- ▶ *Aumentar a solidariedade e a ação em matéria de emprego e de mobilidade laboral:*
 - encaminhar fundos europeus para as questões sociais e desenvolver programas como a Iniciativa Emprego Jovem e o Programa para o Emprego e a Inovação Social, para o período de 2014-2020;
 - adotar legislação com vista a facilitar a mobilidade laboral; e
 - desenvolver novos instrumentos de governação económica europeia; a saber: o estabelecimento de um fundo de apoio às reformas estruturais, uma capacidade orçamental para a área do euro, com vista a financiar a criação e funcionamento de um instrumento de estabilização macroeconómica.
- ▶ *Fortalecer o diálogo social:*
 - melhorar o aproveitamento dos fóruns de diálogo existentes (Diálogo Macroeconómico bianual e Cimeira Social Tripartida); e
 - melhorar o envolvimento dos parceiros sociais na governação económica europeia, em especial no Semestre Europeu.

Hoje em dia é possível notar algum progresso em relação a certos temas.

Um elemento a assinalar é o desenvolvimento de dois quadros de indicadores sociais e de emprego a serem empregues, respetivamente, no contexto do PDM e da avaliação de políticas orçamentais e macroeconómicas no Semestre Europeu.¹⁰⁰

O Conselho tem vindo a apoiar a utilização de tais instrumentos a partir de 2014, com a intenção de se adquirir um melhor entendimento das dinâmicas sociais dos Estados-Membros da UE.¹⁰¹ Se este conhecimento vier a ser empregue com vista à formulação de recomendações específicas

por país, a sua utilização poderia ter um impacto importante sobre o desenho das políticas de ajustamento e dos consequentes custos sociais, o que seria benéfico para países em processos de ajustamento, como Portugal.

Outro elemento a apontar é a criação da Iniciativa Emprego Jovem, sendo de destacar que Portugal – cujo desemprego jovem no primeiro trimestre de 2014 atingiu 37,5% da população ativa – irá receber, neste contexto, €160,8 milhões para o período 2014-2020.¹⁰²

A par destes dois elementos específicos, **outros temas têm sido discutidos a nível europeu no quadro do desenvolvimento da dimensão social da UEM**, podendo-se destacar: a mobilidade laboral e a criação de instrumentos de governação económica europeia enquanto estabilizadores económicos em tempos de crise.

O apoio à mobilidade laboral a nível europeu tem sido discutido recentemente entre os Estados-Membros da UE.

98. Ver FERNANDES, Sofia e GYGER, Emanuel, “Quelle Europe Sociale Après la Crise?,” síntese de um seminário organizado pelo *think tank* francês Notre Europe em conjunto com a Fundação Calouste Gulbenkian a 3 de dezembro de 2013. 4 de fevereiro de 2014.

99. Ver COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*. 2 de outubro de 2013.

100. Ver VANDENBROUCKE, Frank, “The Case for a European Social Union,” *Egmont Institute European Policy Brief*. Março de 2014.

101. Ver CONSELHO EUROPEU. 20 de dezembro de 2013.

Por exemplo, a Alemanha e a França emitiram em maio de 2013 um comunicado conjunto a este respeito, demonstrando disponibilidade para considerar a implementação de um salário mínimo definido a nível nacional, bem como medidas diversas dirigidas a facilitar a mobilidade laboral, removendo obstáculos, melhorando a cooperação entre serviços de emprego e facilitando a portabilidade de direitos.¹⁰³

No que se refere aos instrumentos de governação económica europeia, o debate tem andado em torno do funcionamento do fundo de apoio às reformas estruturais, sendo de destacar o saber se o apoio financeiro atribuído aos Estados-Membros deve ser distribuído – à semelhança do que sucede com os programas de ajustamento, em que os empréstimos são desbloqueados em função dos progressos alcançados –, ou se se deve adotar uma lógica distinta, mais próxima da que rege os fundos estruturais e portanto mais solidária.¹⁰⁴

102. Ver página web da delegação da Comissão Europeia em Portugal: “Fundos e Programas Europeus: solidariedade ao serviço da economia portuguesa.”

103. Segundo aponta o ex-ministro belga para os Assuntos Sociais e de Emprego, Frank Vandenbroucke, ao escrever para o *think tank* belga Egmont Institute, esta declaração veio reforçar a ideia de que a mobilidade laboral europeia pode ser positiva se se desenvolver em linha com a regulação social existente, nomeadamente os salários mínimos. Ver VANDENBROUCKE, Frank. Março de 2014.

104. Ver FERNANDES, Sofia e GYGER, Emanuel. 4 de fevereiro de 2014.

1. Portugal e as propostas para o aperfeiçoamento do quadro europeu

Não obstante os resultados positivos que o ajustamento português parece começar a apresentar – apesar dos elevados custos económicos e sociais associados a este esforço –, **a economia portuguesa continua com importantes desafios por enfrentar**, desde os desequilíbrios acumulados ao longo da última década no âmbito da UEM e da área do euro, e o subsequente aumento do endividamento externo, às persistentes fragilidades estruturais que representam hoje um entrave ao crescimento sustentável do país.

A resolução destes desafios, tal qual ilustrado pelas estratégias europeia e nacional de apoio ao crescimento sustentável, **perspetiva-se a longo prazo e afigura-se difícil no atual quadro europeu, sem o aperfeiçoamento da UEM.**

Portugal (tal como outros Estados-Membros deficitários da área do euro) **enfrenta várias dificuldades**. Desde logo, por contraste com ajustamentos anteriores, **o atual processo de ajustamento deve empreender-se sem mecanismos de correção rápida de desequilíbrios externos**, i.e., sem o controlo dos instrumentos de política cambial e monetária a nível nacional.

O peso do ajustamento empreendido recai assim, sobre as **políticas orçamentais, económicas e sociais nacionais**, num contexto de elevada dívida externa, fraco crescimento e uma taxa de câmbio sobrevalorizada.

A **política de consolidação orçamental adotada a nível nacional neste quadro limita a capacidade do Estado português de apoiar investimento e sustentar mecanismos de estabilização macroeconómica**, com vista a moderar o impacto negativo do ajustamento em curso, incluindo o processo de desvalorização interna e as reformas estruturais adotadas para promover a competitividade da economia portuguesa. Nestas circunstâncias **torna-se difícil conter os custos económicos e sociais associados ao ajustamento adotado, cujo possível prolongamento, à falta de melhorias assinaláveis a nível económico e social nos próximos tempos, pode constituir uma ameaça à sustentabilidade da posição de Portugal na área do euro.**

Por outro lado, **a adoção simultânea de políticas de consolidação orçamental em vários Estados-Membros deficitários da área do euro suscita sérias dúvidas sobre o ajustamento empreendido a nível europeu**, visto que este gera deflação dentro da área do euro, limita a procura interna europeia e, com isso, compromete o sucesso de uma estratégia assente no aumento das exportações.

A deflação aumenta o valor real da dívida e gera um risco de estagnação económica, a qual por sua vez diminui a capacidade de redução da dívida do Estado português.

Já a fragmentação do mercado financeiro europeu restringe a eficácia da transmissão da política monetária europeia e gera **divergências no acesso ao crédito dentro do mercado comum**, dificultando assim o relançamento do investimento nacional e europeu.

Em suma, apesar dos esforços até agora empreendidos, **as estratégias adotadas de crescimento – a nível europeu e nacional –, e em particular o ajustamento assimétrico e simultâneo daí decorrente, parecem propiciar o aumento de divergências económicas, sociais e financeiras entre os Estados-Membros da área do euro, incluindo os níveis de crescimento, desemprego e acesso ao crédito, o que dificulta o bom funcionamento da UEM e/ou da área do euro, bem como o apoio a uma saída da crise assente no crescimento sustentável.**

As iniciativas contempladas pelas instituições europeias no âmbito do debate sobre o aprofundamento da UEM vão ao encontro destes desafios. O seu alinhamento temporal – tal qual ilustrado pelos planos orientadores da Comissão Europeia e do Conselho Europeu – respeita a evolução gradual da integração europeia, seja do ponto de vista do equilíbrio entre a responsabilidade e solidariedade europeias, seja do ponto de vista do grau de integração ao qual os Estados-Membros da UE e/ou da área do euro estão dispostos a aderir em determinado momento.

No atual contexto de crise, o tempo da integração europeia – neste caso, a demorada evolução do quadro de governação económica europeia – enfrenta-se com a urgência dos Estados-Membros da área do euro em processo de ajustamento, e em particular dos seus cidadãos, em melhorar as suas situações económicas e sociais.

Esta tensão transborda, por sua vez, para os planos políticos europeu e nacional, onde se confronta ainda o esforço de adaptação dos Estados-Membros a um quadro de governação económica europeia em fluxo, com a necessidade de aprofundar o quadro europeu, em função do contexto político, económico e social.

Tendo em conta estas dinâmicas, e sabendo que o aprofundamento da UEM pode ajudar a responder aos desafios do país, **interessaria a Portugal considerar uma série de iniciativas a curto, médio e longo prazo:**

► **A curto prazo (2013-2014):** as iniciativas de apoio à coordenação e adoção de reformas estruturais interessariam a Portugal, na medida em que procuram reforçar a eficiência da abordagem europeia à promoção do crescimento, com a consideração devida pelo impacto da adoção de reformas estruturais a nível nacional sobre os demais Estados-Membros, assim como sobre a UEM e/ou a área do euro enquanto um todo.

Estas iniciativas seriam especialmente úteis se dessem lugar a uma melhoria assinalável das estruturas de incentivos subjacentes à coordenação de políticas económicas e correção de desequilíbrios macroeconómicos, ajudando Portugal a acelerar o processo de reformas estruturais em curso, ao mesmo tempo que moderam o impacto económico e social do ajustamento empreendido.

A adoção de reformas estruturais empurraria paulatinamente o país no sentido de uma maior convergência económica com o resto da área do euro.

Por outra parte, tendo em conta o esforço de consolidação orçamental e as dificuldades evidenciadas a nível nacional no acesso ao crédito, **interessaria também ao país apoiar o desenvolvimento de alternativas de apoio ao investimento**, incluindo o investimento de longo prazo, a nível europeu.

Uma abordagem europeia ao crescimento, incluindo o desenvolvimento de políticas públicas europeias de apoio, requer investimento europeu, o que pode implicar por exemplo o desenvolvimento da capacidade orçamental da UE e/ou da área do euro a médio e a longo prazo.

Por último, embora útil, a **consolidação da representação externa da área do euro pode vir a ganhar maior relevância a médio e a longo prazo para Portugal**, uma vez consolidadas as próprias estruturas de governação da área do euro a nível europeu.

► **A médio prazo (2014-2017):** o reforço adicional da integração orçamental e económica europeia, ainda que com recurso a alterações aos tratados da UE, seria do interesse de Portugal como membro da área do euro, na medida em que sustenta o desenvolvimento de uma política orçamental comum, nomeadamente tendo em vista o desenvolvimento de uma capacidade orçamental central a longo prazo.

Este reforço adicional interessaria igualmente ao país, do ponto de vista do reequilíbrio do quadro de governação económica europeia, completando-se assim mercado comum e moeda única com uma união económica mais sólida e, em particular, uma melhor coordenação a nível social, laboral, fiscal e ambiental.

Tal reequilíbrio institucional ajudaria a reduzir o risco moral decorrente da partilha de soberania e mutualização de riscos observada aquando da criação de instrumentos de solidariedade a médio e a longo prazo, como o desen-

volvimento da capacidade orçamental da área do euro e a instituição de instrumentos de gestão e emissão de dívida pública a nível europeu.

A mutualização de riscos conferiria, em princípio, ao Estado Português uma maior margem de manobra a nível nacional para promover o crescimento sustentável.

Sendo este cenário certamente apelativo para o país, convém não esquecer que a mutualização de riscos implica um maior grau de integração orçamental, económica e política, o qual depende do apoio político provido pelos Estados-Membros ao progresso da integração europeia.

Em última instância, trata-se de uma escolha política: aceitar o desenvolvimento de uma área do euro marcada por divergências internas ou apoiar a construção de uma área do euro caracterizada por convergências internas, sendo neste último caso necessários um maior grau de integração e coordenação europeia.

Tendo em consideração os riscos que apresentam uma limitada ou inexistente coordenação económica europeia para o crescimento sustentável, bem como a importância de tal coordenação europeia para a redução do risco moral associado ao desenvolvimento de instrumentos de solidariedade, **interessaria a Portugal apoiar o desenvolvimento de uma área do euro caracterizada por convergências internas.**

► **A longo prazo (pós-2017):** a conclusão da UBE, a longo prazo interessaria sem dúvida a Portugal, na medida em que visa reverter a fragmentação do mercado financeiro europeu, nivelando as condições de acesso ao crédito dentro da área do euro, com a criação de um enquadramento institucional e regulamentar comum. Ao promover um maior grau de integração financeira, a UBE ajudaria a melhorar quer o acesso ao crédito na área do euro, quer a transmissão da política monetária europeia, apoiando assim o relançamento do investimento e, por conseguinte, da atividade económica europeia.

A ser bem sucedida, **esta iniciativa seria especialmente proveitosa para países que, como Portugal, sofreram uma importante crise de confiança nos seus setores bancários** em resultado da associação efectuada entre estes últimos e os soberanos locais.

A conclusão de uma união económica e orçamental, por último, fundamentaria melhor a mutualização dos riscos associados à adoção de iniciativas de solidariedade, como o desenvolvimento de uma capacidade orçamental central com funções adicionais, designadamente a capacidade de financiar um instrumento de estabilização macroeconómica comum.

Importa, porém, notar que o desenvolvimento desta capacidade orçamental, para além de possibilitar a criação de um instrumento importante para a redução da exposição dos Estados-Membros a choques adversos, **encon-**

tra-se associado a uma questão essencial do projeto de construção europeia: que tipo de comunidade desejam os Estados-Membros criar?

Caberá a Portugal definir a sua posição sobre as fontes de financiamento desta capacidade orçamental, na medida em que estas afetam o sentido de comunidade política europeia. Uma maior utilização de recursos próprios, por exemplo, possibilitaria o reforço da visibilidade dos benefícios da integração europeia aos olhos dos cidadãos europeus, o que ajudaria possivelmente a reforçar o sentido de comunidade e, desde logo, a coesão europeia.

A par das propostas consideradas a curto, médio e longo prazo pelas instituições europeias, **interessaria a Portugal apoiar tanto o aprofundamento político, como o desenvolvimento da dimensão social da UEM.**

O aprofundamento político permitiria reforçar a responsabilização política e a legitimidade democrática dos agentes, instituições e decisões adotadas a nível europeu no quadro da governação económica europeia, sendo de considerar, a título indicativo, as iniciativas delineadas nos dois primeiros documentos deste relatório.

2. Os principais partidos políticos portugueses e o aperfeiçoamento do quadro europeu

Tendo assinalado anteriormente algumas das principais iniciativas de interesse para Portugal no âmbito do aprofundamento da UEM, **cabe agora identificar**, ainda que de modo incipiente, **o apoio que estas iniciativas aparentemente reúnem junto dos principais partidos políticos portugueses.**

Em última instância, caberá a estes agentes políticos defender estas iniciativas a nível nacional de forma a assegurar o apoio dos cidadãos ao projeto de construção europeia, especialmente se se organizar um referendo nacional no quadro de alterações substanciais aos tratados da UE.

Os quadros seguintes identificam as posições dos principais partidos políticos portugueses com assento na Assembleia da República e no Parlamento Europeu **em função do conteúdo dos respetivos programas políticos apresentados às eleições europeias de 2014** (ver Quadros nºs 9 e 10).

Consideram-se em particular os seguintes partidos políticos: Partido Socialista (PS), Partido Social-Democrata (PSD) e Partido Popular (PP), que concorreram em conjunto no quadro da Aliança Portugal (AP); Bloco de Esquerda (BE) e Partido Comunista Português (PCP), que concorreu em conjunto com o Partido Verde (PEV) no âmbito da Coligação Democrática Unitária (CDU).

O primeiro quadro identifica cinco tipos de posições em relação às iniciativas apresentadas pelas instituições europeias.

Estas iniciativas ajudariam tanto a aproximar os cidadãos dos dirigentes políticos europeus, como a cimentar a legitimidade democrática das estruturas de governação económica europeia desenvolvidas e contempladas a prazo.

Por último, ajudariam a aumentar o papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu no quadro de governação económica europeia, especialmente enquanto representantes do interesse europeu e, em certa medida, garantes de um equilíbrio entre os interesses dos Estados-Membros da UE.

O desenvolvimento da dimensão social da UEM, além de apoiar a diminuição de divergências sociais a nível europeu, **permitiria conciliar melhor o esforço de consolidação orçamental com o crescimento sustentável e o bem-estar social, sendo de considerar** – a par de iniciativas afins enunciadas noutras categorias – **medidas como a utilização de indicadores sociais na análise de desequilíbrios e sua consideração efetiva ao nível das recomendações específicas por país.** Estas iniciativas seriam especialmente importantes para países que, como Portugal, se deparam com processos de ajustamento demorados e elevados custos sociais e económicos.

A saber:

- apoio às iniciativas consideradas em específico;
- apoio provável em função da posição expressa para com iniciativas semelhantes;
- ausência de posição explícita ou relativa;
- rejeição; e
- eventual rejeição em função da posição expressa para com iniciativas semelhantes.

O conteúdo dos programas políticos apresentados nas eleições europeias de 2014 indica que os partidos políticos com mais posições afins são os partidos de centro-esquerda, centro-direita e direita (PS, PSD e CDS-PP no âmbito da AP). Pode ser que o ênfase atribuído a uma ou outra iniciativa em específico – como a mutualização parcial de dívida pública dos Estados-Membros – difira temporariamente por questões políticas, mas o apoio às ideias consideradas em geral, nomeadamente a criação de mecanismos de solidariedade e mutualização de riscos, mantém-se.

Estes partidos apoiam de um modo geral o processo de construção europeia, no sentido de um maior grau de integração económica, orçamental, financeira, social e política. Já os partidos de esquerda e extrema-esquerda, designadamente o BE e o PCP (que concorreu em conjunto com o PEV) **partilham uma posição menos integracionista**, seja porque

não se reveem no caminho até agora percorrido, seja porque se identificam com uma visão mais intergovernamental do projeto de construção europeia e, por conseguinte, mais fundamentada na estrita coordenação de políticas nacionais a nível europeu, sem cedência de competências nacionais a entidades supranacionais.

As áreas que reúnem um consenso entre todos os agrupamentos políticos considerados são:

- a **promoção do investimento a nível europeu, nomeadamente através do aumento da capacidade orçamental da UE;**
- a **coordenação** (embora não necessariamente a integração) **em matéria de políticas económicas e sociais, incluindo políticas salariais e tributárias;** e
- o **desenvolvimento de determinados aspectos de uma união política**, como o envolvimento dos parlamentos nacionais no processo europeu de tomada de decisões e o aumento do escrutínio político a nível europeu (por exemplo o escrutínio do BCE).

Em conclusão, **a visão apresentada pelas instituições europeias para debate sobre o aprofundamento da UEM** – cuja maioria das iniciativas se afiguram importantes para Portugal ter um ajustamento económico capaz de conciliar disciplina orçamental com crescimento sustentável e bem-estar social – **encontra sobretudo apoio junto dos partidos políticos ditos do arco da governação** (PS, PSD e CDS-PP), **em menor medida do BE e de forma muito pontual do PCP e do PEV.**

Tendo em vista as alterações necessárias ao quadro europeu para que esta visão se aplique, assim como a importância de assegurar o apoio dos cidadãos a este respeito, caberá aos partidos considerar, dialogar e eventualmente apoiar ou rejeitar quer a nível nacional, quer a nível europeu, as iniciativas consideradas neste âmbito.

QUADRO Nº9 ÁREAS DE EVENTUAL CONSENSO ENTRE OS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES
A RESPEITO DO APROFUNDAMENTO DA UEM

(Fontes: Programas políticos apresentados para as eleições europeias de 2014)

		Partido Socialista (PS)	Aliança Portugal (PSD e CDS-PP)	Bloco de Esquerda (BE)	Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV)
1	Coordenação ex ante das principais reformas económicas	■	■	■	■
2	Instrumento de Convergência e Competitividade (ICC)	■	■	■	■
3	Promover o investimento na área do euro	■	■	■	■
4	Consolidar representação externa da área do euro	■	■	■	■
5	Reforçar a integração orçamental e económica	■	■	■	■
6	Desenvolver capacidade orçamental adequada para a área do euro assente no ICC	■	■	■	■
7	Criar fundo de redenção	■	■	■	■
8	Tornar possível a emissão de dívida de curto prazo a nível europeu	■	■	■	■
9	Concluir a União Bancária	■	■	■	■
10	Concluir a União Orçamental e Económica	■	■	■	■
11	Desenvolver capacidade orçamental com instrumento de estabilização macroeconómica	■	■	■	■
12	União Política	■	■	■	■
13	União Social	■	■	■	■

■ Não menciona em específico mas provavelmente apoia

■ Não menciona em específico mas provavelmente não apoia

■ Não menciona

■ Apoia

■ Não apoia

QUADRO Nº10 POSIÇÕES DOS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES A RESPEITO DO APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Programa políticos para as eleições europeias de 2014)					
	PS	AP (PSD E CDS-PP)	BE	CDU (PCP-PEV)	
1	Não menciona em específico , embora apoie a garantia de uma verdadeira coordenação das políticas económicas e sociais dos países da área do euro.	Não menciona , embora apoie o reforço da governação económica, com coordenação de políticas económicas.	Não menciona.	Não menciona , embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração.	
2	Não menciona em específico , embora se refira à necessidade de complementar os orçamentos nacionais com uma capacidade orçamental própria da área do euro para apoiar reformas.	Apoia (UE deve potenciar as reformas estruturais nos Estados-Membros, através de um sistema de ‘arranjos contratuais’ e de ‘mecanismos de solidariedade associados’ mutuamente acordados pelos Estados).	Não menciona.	Não menciona , embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração.	
3	Apoia (complementar os orçamentos nacionais com uma capacidade orçamental própria da área do euro para apoiar investimentos e reformas e proteger de choques económicos).	Apoia , embora não especificamente na área do euro.	Apoia , embora não especificamente na área do euro. Defende que as despesas de investimento sejam excluídas do cálculo do défice.	Apoia , embora não especificamente na área do euro. Defende o aumento do orçamento da UE para reforçar o investimento público.	
4	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona.	Não menciona , embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração.	
5	Apoia (maior partilha de competências orçamentais da parte dos Estados com a UE; avançar com convergência fiscal).	Apoia (bom funcionamento da UEM implica reforço da governação económica, com coordenação das políticas económicas, fiscais e orçamentais entre as instituições europeias e os governos e parlamentos nacionais).	Não menciona em específico , embora apoie a revisão das actuais estruturas de coordenação com a organização de um referendo ao Pacto Orçamental. Defende a coordenação fiscal com rendimentos do capital, bem como uma política salarial europeia activa destinada a combater os desequilíbrios económicos entre os Estados-Membros, incluindo o aumento de salários no centro da UE e a fixação de salários mínimos que acompanhem os salários médios.	Não apoia . Defende a reversibilidade dos acordos e tratados que regem a actual integração, começando pelo Tratado de Lisboa, o Pacto Orçamental e os diplomas de governação económica, o fim do Pacto de Estabilidade e a dissolução da UEM.	

QUADRO Nº10 POSIÇÕES DOS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES A RESPEITO DO APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Programa político para as eleições europeias de 2014)				
	PS	AP (PSD E CDS-PP)	BE	CDU (PCP-PEV)
6	<p>Apoia (complementar os orçamentos nacionais com uma capacidade orçamental própria da área do euro para apoiar investimentos e reformas e proteger de choques económicos).</p>	<p>Apoia (no quadro destes ‘arranjos contratuais,’ Estados empenhados na consolidação orçamental e em reformas estruturais devem ter acesso facilitado a um sistema de fundos para áreas específicas).</p>	<p>Não menciona em específico, embora apoie o aumento do orçamento da UE com carácter re-distributivo e com vista a desenvolver uma estratégia de desenvolvimento europeia.</p>	<p>Não menciona, embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração. Defende antes o reforço do orçamento comunitário, através de uma revisão do actual Quadro Financeiro Plurianual, dando lugar a um orçamento financiado com base em contribuições nacionais, medidas em função do Rendimento Nacional Bruto e com o objetivo de assegurar a sua função redistributiva.</p>
7	<p>Apoia (defesa da mutualização parcial da gestão da dívida pública dos Estados).</p>	<p>Não menciona em específico, embora apoie o futuro desenvolvimento de mecanismos de solidariedade e de mutualização de riscos.</p>	<p>Não menciona em específico, embora apoie a criação de instrumentos de gestão da dívida a nível europeu.</p>	<p>Não menciona, embora provavelmente não apoie, posto que implica um maior grau de integração.</p>
8	<p>Não menciona em específico, embora apoie a emissão de euro-obrigações.</p>	<p>Não menciona em específico, embora apoie o futuro desenvolvimento de mecanismos de solidariedade e de mutualização de riscos.</p>	<p>Não menciona.</p>	<p>Não menciona, embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração.</p>
9	<p>Apoia (implementação plena da União Bancária).</p>	<p>Apoia, na medida em que considera que a União Bancária constitui uma prioridade para Portugal.</p>	<p>Não menciona.</p>	<p>Não apoia. Defende a rejeição da União Bancária.</p>
10	<p>Não menciona, mas apoia iniciativas que requerem um maior grau de integração orçamental e económica.</p>	<p>Não menciona, mas apoia iniciativas que requerem um maior grau de integração orçamental e económica.</p>	<p>Não menciona.</p>	<p>Não apoia. Defende o fim do Pacto de Estabilidade, a dissolução da UEM e a criação de um programa de apoio aos países cuja permanência no euro se tenha revelado insustentável, que preveja a devida compensação pelos prejuízos causados e enquadre uma saída negociada destes Estados da moeda única, a par da recuperação de instrumentos de soberania monetária, cambial, orçamental e fiscal.</p>

QUADRO Nº10 POSIÇÕES DOS PRINCIPAIS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES A RESPEITO DO APROFUNDAMENTO DA UEM (Fonte: Programa políticos para as eleições europeias de 2014)					
	PS	AP (PSD E CDS-PP)	BE	CDU (PCP-PEV)	
11	<p>DESENVOLVER CAPACIDADE ORÇAMENTAL COM INSTRUMENTO DE ESTABILIZAÇÃO MACROECONÓMICA</p> <p>Apoia (dotar a área do euro de capacidade orçamental para complementar os orçamentos nacionais, para protegê-los de choques económicos; capacidade orçamental da área do euro com receitas próprias, através da criação de uma taxa sobre as transacções financeiras, a suportar pelos bancos).</p>	<p>Apoia (o progresso da UEM implica o reforço da capacidade orçamental da UE; a aplicação dos recursos orçamentais deve ter uma marca europeia, desligando-se da concessão de recursos de uns em prol de outros, facilitando a introdução de mecanismos eficazes de actuação anti- crise e a superação das assimetrias que afectam o bom desempenho da UEM).</p>	<p>Não menciona.</p>	<p>Não menciona, embora provavelmente não apoie, pois implica um maior grau de integração.</p>	
12	<p>UNIÃO POLÍTICA</p> <p>Apoia (eleger directamente o Presidente da CE e seu programa político; reforçar o papel do PE e articulá-lo melhor com os parlamentos nacionais; reforçar a transparência nas decisões e a responsabilização dos actores políticos; reforçar a democracia participativa e o acesso à informação).</p>	<p>Apoia (o aprofundamento da construção europeia implica a defesa e o reforço do método comunitário em detrimento de uma lógica intergovernamental; a salvaguarda do método comunitário exige uma Comissão forte; o peso do PE deve ser potenciado; a valorização dos parlamentos nacionais é indispensável; a especificidade da área do euro deve ser reconhecida no plano institucional, o que legitima a criação de órgãos de decisão próprios para a área do euro).</p>	<p>Não menciona em específico, embora defenda que as instituições europeias, incluindo o Banco Central Europeu, e os governos do Estados-Membros devam prestar contas directamente aos cidadãos através de um controlo democrático efectivo. Defende, <i>inter alia</i>, a introdução da capacidade de iniciativa legislativa no PE, e a alteração dos estatutos do BCE para aumentar o escrutínio político a esta instituição.</p>	<p>Não apoia, na medida em que implica um maior grau de integração. Defende a salvaguarda da democracia e da soberania nacional e a defesa de uma efetiva participação dos povos na determinação do seu destino, assim como o reforço da capacidade de decisão dos parlamentos nacionais sobre as políticas da UE.</p>	
13	<p>UNIÃO SOCIAL</p> <p>Apoia (definição de objetivos sociais que reequilibrem a supervisão macroeconómica europeia).</p>	<p>Apoia (promover ao nível europeu a harmonização das disposições nacionais como modo de corrigir 'fracturas sociais' resultantes das assimetrias entre Estados e de favorecer um verdadeiro mercado interno; ponderar-se a possível introdução de prestações sociais europeias, sempre que isso se justifique para corrigir os efeitos de choques assimétricos na UEM).</p>	<p>Não menciona em específico, embora apoie o reforço da política de coesão.</p>	<p>Não apoia, na medida em que implica um maior grau de integração. Defende a coordenação com vista à convergência no progresso das normas e das legislações laborais e sociais, a valorização dos salários e a rejeição da estratégia Europa 2020, assim como a sua substituição por um Pacto de Progresso Social e pelo Emprego.</p>	

Ao concluir o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) em junho de 2014 com uma saída limpa, Portugal ganhou uma maior margem de manobra governativa a nível orçamental e económico, sendo de ora em diante livre de determinar as suas próprias políticas orçamentais e económicas, sempre que cumpra os limites estabelecidos a nível europeu.

Acontece, contudo, que o país superou os valores de referência acordados sobre o défice e a dívida pública durante a crise, pelo que se encontra atualmente obrigado a reduzir ambos os indicadores no âmbito do Procedimento relativo aos Défices Excessivos (PDE), em linha com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e o Pacto Orçamental.

As estimativas apresentadas pelo Governo neste sentido, tal qual enunciadas no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para 2014-2018, apontam para o cumprimento do valor de referência do défice em 2015 e da dívida pública em 2042. Serão, no entanto, estas metas alcançáveis? Se sim, a que custo?

As estimativas do Governo têm sido alvo de debate em Portugal por vários motivos. Destacam-se dois receios em particular. A saber, a possibilidade de que:

- o processo de ajustamento económico empreendido em Portugal para tornar a economia mais competitiva, estimular o crescimento e assegurar a sustentabilidade da dívida pública, empobreça o país a ponto de pôr em causa a sustentabilidade social e política de Portugal na área do euro; e
- o efeito recessivo resultante do ajustamento adotado simultaneamente em vários Estados-Membros deficitários da área do euro contagie o conjunto da área do euro, agravando assim a crise. Tanto os custos sociais e económicos evidenciados durante o período de vigência do PAEF, como a atual deflação, e a conseqüente ameaça de um longo período de fraco crescimento ou estagnação económica a nível europeu, parecem sustentar estes receios.

Ultrapassar estes desafios implica empreender um ajustamento mais simétrico e equilibrado, para o qual o atual quadro europeu não oferece todavia todos os instrumentos necessários. O caminho a percorrer encontra-se delineado, de um modo geral, numa série de documentos preparados pelas instituições europeias sobre o aprofundamento

da UEM. Tendo-se reforçado os pilares da responsabilidade europeia – as estruturas de supervisão e coordenação das políticas orçamentais e económicas dos Estados-Membros da UE – num primeiro momento em resposta à crise, cabe agora contemplar o desenvolvimento dos instrumentos de solidariedade europeia necessários ao bom funcionamento da UEM e da área do euro, e a uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

O aprofundamento da UEM não se encontra, contudo, isento de obstáculos. A reforma dos tratados da UE, necessária à adoção de determinadas iniciativas, constitui um dos principais desafios a superar, pois nem todos os Estados-Membros da UE se encontram atualmente abertos a este cenário. Para além do mais, nem todos partilham a mesma visão com respeito às iniciativas a considerar.

Para ser bem sucedido, Portugal terá interesse em gerar alianças em torno das iniciativas que respondem às suas necessidades. A sua abordagem deverá ter em conta o alinhamento temporal e institucional, bem como o formato do processo de integração europeia pretendido, cabendo-lhe apoiar primeiro a apropriação a nível nacional do quadro europeu, para depois defender o reforço do quadro de governação económica europeia, incluindo a aprovação das alterações aos tratados da UE, se necessário de uma forma diferenciada.

A perspectiva de uma reforma substancial aos tratados da UE poderá justificar o recurso a um referendo nacional para consolidar a legitimidade democrática da escolha efetuada com respeito ao projeto de construção europeia. Nesse caso, caberá aos partidos políticos portugueses desempenhar um papel central junto dos cidadãos para assegurar o seu apoio.

Caberá a Portugal contemplar uma série de iniciativas a curto, médio e longo prazo com vista a aperfeiçoar o quadro de governação económica europeia, por forma a assegurar quer o bom funcionamento da UEM e da área do euro, quer uma saída da crise assente no crescimento sustentável.

O quadro exposto recolhe as propostas avançadas até agora neste sentido, excepto as que se apresentam nos dois documentos anteriores com respeito ao aprofundamento político da UEM.

A curto prazo (2013-2014):

- ▶ Estabelecer um quadro de coordenação *ex ante* das principais reformas económicas (p. 36).
- ▶ Criar um fundo de apoio às reformas estruturais (p. 37).
- ▶ Promover o investimento na área do euro (p. 39).

A médio prazo (2014-2017):

- ▶ Reforçar a integração orçamental e económica (p. 39).
- ▶ Desenvolver uma capacidade orçamental adequada para a área do euro assente no fundo de apoio às reformas estruturais (p. 42).
- ▶ Desenvolver a dimensão social da UEM nas suas diversas vertentes, assegurando em particular que os recém-criados *scoreboards* de indicadores sociais e de emprego contribuem para uma análise das dinâmicas sociais dos Estados-Membros da UE e informam as recomendações específicas por país (p. 45).

A longo prazo (pós-2017):

- ▶ Criar um fundo de redenção de dívida pública e permitir a emissão conjunta de dívida de curto prazo (p.41).
- ▶ Concluir a união bancária (p.42).
- ▶ Concluir união orçamental e económica (p. 42).
- ▶ Desenvolver uma capacidade orçamental para financiar um instrumento de estabilização macroeconómica (p. 42).

De forma contínua:

- ▶ Dinamizar uma rede de alianças estáveis com países de dimensão semelhante que partilhem os mesmos interesses em relação ao processo de integração europeia (p. 44).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes Primárias:

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA, *Calendário de amortizações de dívida de médio e longo prazo*. 18 de julho de 2014. Disponível em: www.igcp.pt/gca/?id=86.

AGÊNCIA DE GESTÃO DA TESOURARIA E DA DÍVIDA PÚBLICA, *Portugal: The Way Forward*. 30 de maio de 2014. Disponível em: www.igcp.pt/fotos/editor2/2014/Apresentacao_Investidores/IGCP_Investors_30Maio2014.pdf.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, “Lei nº37/2013 de 14 de junho: Procede à sétima alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei nº91/2001, de 20 de agosto, e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº2011/85/UE, do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados membros,” in *Diário da República*. 1.ª Série, nº113, 14 de junho de 2013. Disponível em: www.dgo.pt/legislacao/Documents/LeiEnquadramentoOrcamental_7Alteracao_Lei_37_2013.pdf.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, “Lei nº41/2014 de 10 de julho: Oitava alteração à Lei nº91/2011, de 20 de agosto (lei de enquadramento orçamental),” in *Diário da República*. 1.ª Série, nº131, 10 de julho de 2014. Disponível em: app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626e526c654852766331396863484a76646d466b62334d764d6a41784e43394d587a5178587a49774d5451756347526d&fich=L_41_2014.pdf&Inline=true.

BANCO CENTRAL EUROPEU, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London*. 26 de julho de 2012. Disponível em: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html.

BANCO CENTRAL EUROPEU, *Technical features of Outright Monetary Transactions*. 6 de setembro de 2012. Disponível em: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

BANCO CENTRAL EUROPEU, *Introductory statement to the press conference (with Q&A)*. 5 de junho de 2014. Disponível em: www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2014/html/is140605.en.html.

BANCO DE PORTUGAL, *Relatório do Conselho de Administração: A Economia Portuguesa*. 2014. Disponível em: https://www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/RelatorioAnual/Publicacoes/RA_pt.pdf.

BANCO DE PORTUGAL, "Fatores críticos da sustentabilidade das finanças públicas em Portugal no médio prazo," in *Boletim Económico*. Junho de 2014. pp. 27-37. Disponível em: www.bportugal.pt/pt-PT/EstudosEconomicos/Publicacoes/BoletimEconomico/Publicacoes/Bol_Econ_junho2014.pdf.

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Parecer Análise Anual do Crescimento 2014*. 4 de fevereiro de 2014. Disponível em: ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/docs/portugal/2013/com20130785_800_801/com20130785_800_801_assembleia_opinion_pt.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European Debate*. 30 de novembro de 2012. Disponível em: ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Towards a deep and genuine Economic and Monetary Union: Ex-ante coordination of plans for major economic policy reforms*. 20 de março de 2013 (A). Disponível em: ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/2039_166_final_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*. 20 de março de 2013 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:EN:PDF.

COMISSÃO EUROPEIA, *Communication from the Commission to the European Parliament and Council: Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union*. 2 de outubro de 2013. Disponível em: ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Statistical Annex of the Alert Mechanism Report 2014*. Novembro de 2013. Disponível em: ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2014_statistical_annex_en.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *Commission roadmap to meet the long-term financing needs of the European economy*. 27 de março de 2014. Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_IP-14-320_en.htm.

COMISSÃO EUROPEIA, *Relatório Final apresentado em 31 de março de 2014: Conclusões*. Relatório elaborado pelo grupo de peritos sobre um Fundo para Amortização da Dívida e as Euro-bills a pedido da Comissão Europeia. 31 de março de 2014. Disponível em: ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/20140331_conclusion_pt.pdf.

COMISSÃO EUROPEIA, *The EU's economic governance explained*. 28 de maio de 2014. Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_en.htm.

COMISSÃO EUROPEIA, *Commission takes steps under the Excessive Deficit Procedure (EDP)*. 2 de junho de 2014. Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-382_en.htm.

CONSELHO EUROPEU, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. 5 de dezembro de 2012. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

CONSELHO EUROPEU, *European Council 19/20 December 2013 Conclusions*. 20 de dezembro de 2013. Disponível em: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, "Sétima alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): Proposta de Lei nº124/XII," *Parecer do Conselho das Finanças Públicas*. nº1/2013. 22 de fevereiro de 2013. Disponível em: www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/02/Parecer-PPL-124-XII-22-Fev-2013.pdf.

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, "Oitava alteração à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO): Projeto de Lei nº550/XII," *Parecer do Conselho das Finanças Públicas*. nº1/2014. Abril de 2014. Disponível em: www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/05/ParecerCFP-rev8LEO-PJL550-XII-Abr-20141.pdf.

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, "Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017," *Relatório do Conselho das Finanças Públicas*. nº3/2013. Maio de 2013. Disponível em: www.cfp.pt/wp-content/uploads/2013/06/CFP-REL-03-2013-PT.pdf.

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS, "Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018," *Relatório do Conselho das Finanças Públicas*. nº3/2014. Maio de 2014. Disponível em: www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/05/CFP-REL-03-2014_PT.pdf.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*. 2 de março de 2012. Disponível em: www.european-council.europa.eu/media/639122/16_-_tscg_pt_12.pdf.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal*. 18 de junho de 2013. Disponível em: ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_pt_126-7_council_en.pdf.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Acordo relativo à transferência e mutualização das contribuições para o Fundo Único de Resolução*. 14 de maio de 2014. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%208457%202014%20INIT>.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Post-Program Monitoring*. 14 de março de 2005. Disponível em: [www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=13454-\(05/26\)](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=13454-(05/26)).

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, *Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*. Junho de 2011. Disponível em: www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/ProgramaApoioEconomicoFinanceiro/Documents/IMF_country-report_11-127_June2011.pdf.

GOVERNO DE PORTUGAL, *Acordo de Parceria 2014-2020*. Julho de 2014. Disponível em: www.portugal.gov.pt/media/1489775/20140730_Acordo_Parceria_UE.pdf.

MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE, *European Stability Mechanism: Guidelines on Precautionary Financial Assistance*. Disponível em: www.esm.europa.eu/pdf/ESM_Guideline_on_precautionary_financial_assistance.pdf.

MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE, *Frequently Asked Questions on the ESM Early Warning System*. 2 de abril de 2014. Disponível em: www.esm.europa.eu/pdf/2014-04-02_FAQ_EWS.pdf.

MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA, *Frequently asked questions on the EFSF financial assistance programme for Portugal (concluded on 18 May 2014)*. 18 de maio de 2014. Disponível em: www.efsf.europa.eu/attachments/FAQ_on_Portugal_exit.pdf.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018. Abril de 2014*. Disponível em: www.gpeari.min-financas.pt/analise-economica/publicacoes/deo-documentos-de-estrategia-orcamental/140430-DEO-2014-2018-PT.pdf.

MINISTROS DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DA ALEMANHA, AUSTRIA, BÉLGICA, DINAMARCA, ESPANHA, FRANÇA, HOLANDA, ITÁLIA, LUXEMBURGO, POLÓNIA E PORTUGAL, *Final Report of the Future of Europe Group*. 17 de setembro de 2012. Disponível em: www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-future-of-europe-report.pdf.

PARLAMENTO EUROPEU, *European Parliament resolution of 20 November 2012 with recommendations to the Commission on the report of the Presidents of the European Council, the European Commission, the European Central Bank and the Eurogroup "Towards a genuine Economic and Monetary Union"*. 20 de novembro de 2012. Disponível em: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0430+0+DOC+XML+V0//EN.

PARLAMENTO EUROPEU, *Parliament negotiators rescue seriously damaged bank resolution system*. 20 de março de 2014. Disponível em: www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140319IPR39310/20140319IPR39310_en.pdf.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (CE) nº1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 2 de agosto de 1997 (A). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?URI=CELEX:31997R1466&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (CE) nº1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997 relativo à aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices excessivos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 2 de agosto de 1997 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&FROM=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (CE) nº1055/2005, de 27 de junho de 2005, que altera o Regulamento (CE) nº1466(97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 7 de julho de 2005 (A). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1055&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (CE) nº1056/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, que altera o Regulamento (CE) nº1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 7 de julho de 2005 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1056&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (CE) nº479/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativo à aplicação do Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 10 de junho de 2009. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0479&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (A). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:PT:PDF.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) nº1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e coordenação das políticas económicas,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (C). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (D). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1176&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) nº1467/97 relativo à aceleração e clarificação do procedimento relativo aos défices excessivos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 23 de novembro de 2011 (E). Disponível em: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:PT:PDF.

UNIÃO EUROPEIA, “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada),” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 26 de outubro de 2012. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira,” in *Jornal*

Oficial da União Europeia. 27 de maio de 2013 (A). Disponível em: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:PT:PDF.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projectos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de maio de 2013 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de junho de 2013 (A). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0036&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) nº648/2012,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 27 de junho de 2013 (B). Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0575&from=EN.

UNIÃO EUROPEIA, “Regulamento (UE) nº1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 29 de outubro de 2013. Disponível em: register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST_9044_2013_INIT.

UNIÃO EUROPEIA, “Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos,” in *Jornal Oficial da União Europeia*. 12 de junho de 2014. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_173_R_0006&from=EN.

Fontes Secundárias:

ABREU, Alexandre *et al.*, *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*. Lisboa : Tinta-da-China. Outubro de 2013.

ALEXANDRE, Fernando *et al.*, *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*. Coimbra : Conjuntura Actual Editora. Março de 2014.

ALEXANDRE, Fernando e BAÇÃO, Pedro, “A história de uma economia desequilibrada,” in *A Economia Portuguesa na União Europeia: 1986-2010*. Coimbra : Conjuntura Actual Editora. Março de 2014. pp. 77-103.

AMARAL, Luciano, *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*. Relógio D’Água Editores. Junho de 2010.

BENTO, Vitor, *Euro forte, Euro fraco, duas culturas, uma moeda: um convívio (im)possível?*. Bnomics. Março de 2013.

BERTONCINI, Yves, “Zone Euro et démocratie(s): Un débat en trompe l’oeil,” *Notre Europe Policy Brief*. Paris: Notre Europe. 18 de julho de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/zone-euro-et-democratie-s-bertoncini-ne-ijd-jullet13.pdf.

BURRET, Heiko T. e SCHNELLENBACH, Jan, *Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States: Expertise on behalf of the German Council of Economic Experts*. Novembro de 2013. Disponível em: www.sachverstaendi-genrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_08_2013_engl.pdf.

CABRAL, Ricardo; MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Paulo Trigo e SANTOS, Emanuel, *Um contributo para o Debate Público em torno da Dívida da Pública*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). 5 de junho de 2014. Disponível em: www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2014/06/V4_Um-Contributo-para-o-Debate-Publico-em-Torno-da-Dividua-Publica.pdf.

CABRAL, Ricardo, LOUÇÃ, Francisco, PIRES, Eugénia e SANTOS, Pedro Nuno, “Um programa sustentável para a reestruturação da dívida portuguesa”, *IPP TJ-CS Report*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). nº1/2014. Julho de 2014. Disponível em: www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2014/07/report-1-2014_.pdf.

MATOS, João Cadete de e OLIVEIRA, Pedro, “Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos”, *apresentações preparadas por ocasião da 11ª Reunião da Secção Permanente das Estatísticas Económicas do Conselho Superior das Estatísticas, para as intervenções do Director do Departamento de Estatísticas do Banco de Portugal, João Cadete de Matos e do Director do Departamento de Contas Nacionais do Instituto Nacional de Estatísticas (INE), Pedro Oliveira a 18 de novembro de 2013*. Disponível em: www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=208087304&att_display=n&att_download=y.

FERREIRA, António Casimiro e PUREZA, José Manuel, “Estado de Direito ou Estado de Exceção: A justiça constitucional face ao questionamento do Estado Social”, in *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Observatório sobre Crises e Alternativas. Dezembro de 2013. pp. 250-272. Disponível em: www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf.

COHEN-SETTON, Jérémie, “The structural balance controversy”, in *Bruegel Blogs review*. 22 de outubro de 2013. Disponível em: www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1176-blogs-review-the-structural-balance-controversy/.

COHEN-SETTON, Jérémie e VALLÉE, Shahin, “The fiscal compact”, in *Bruegel Blogs Review*. 16 de março de 2012. Disponível em: www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/713-blogs-review-the-fiscal-compact/.

COSTA, Ana e CALDAS, José Castro, “A União Europeia e Portugal entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas”, in *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Observatório sobre Crises e Alternativas. Dezembro de 2013. pp. 72-107. Disponível em: www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf.

COSTA, Carlos da Silva, *A criação da União Bancária Europeia e o sistema bancário português*, apresentação preparada para intervenção do Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa, em São Paulo a 28 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/IntervencoesPublicas/Lists/FolderDeListaComLinks/Attachments/246/Intervpub20140428.pdf>.

DARVAS, Zsolt e VIHRIÄLÄ, Erkki, “Does the European Semester deliver the right policy advice?”, *Bruegel Policy Contribution*. 20 de setembro de 2013. Disponível em: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/793-does-the-european-semester-deliver-the-right-policy-advice/.

RIBEIRO, Gonçalo de Almeida e COUTINHO, Luís Pereira, *O Tribunal Constitucional e a Crise: Ensaio Crítico*. Almedina. 2014.

DELORS, Jacques e VITORINO, António *et al.*, “Stability and growth: perfecting the new European pact”, *Notre Europe Viewpoint*. Paris: Notre Europe. 16 de maio de 2012. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/newpact_boardofdirectorsdeclaration_ne_may2012.pdf.

ENDERLEIN, Henrik e RUBIO, Eulalia, “25 Years After the Delors Report: Which Lessons for Economic and Monetary Union?”, *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. 30 de abril de 2014. Disponível em: www.eng.notre-europe.eu/011-18533-25-years-after-the-Delors-Report.html.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS), *Rationale behind a euro area ‘fiscal capacity’: Possible instruments including a dedicated budget*. 26 de julho de 2013. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130543/LDM_BRI\(2013\)130543_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130543/LDM_BRI(2013)130543_REV1_EN.pdf).

FERNANDES, Sofia, “Who calls the shots in the euro area: “Brussels” or the Member States?”, *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. 15 de maio de 2014. Disponível em: www.eng.notre-europe.eu/011-18893-Who-calls-the-shots-in-the-euro-area-Brussels-or-the-member-states.html.

FERNANDES, Sofia e GYGER, Emanuel, “Quelle Europe Sociale Après la Crise?”, *síntese de um seminário organizado pelo think tank francês Notre Europe em conjunto com a Fundação Calouste Gulbenkian a 3 de dezembro de 2013*. 4 de fevereiro de 2014. Disponível em: www.notre-europe.eu/011-17681-Quelle-Europe-sociale-apres-la-crise.html.

FREITAS, João, “Um mecanismo de resolução para a União Bancária: fundamentos e configuração”, in *Relatório de Estabilidade Financeira*. Banco de Portugal. Maio de 2014. pp.81-113. Disponível em: https://www.bportugal.pt/pt-PT/EstabilidadeFinanceira/Publicacoes/Relatorio deEstabilidadeFinanceira/Publicacoes/Relatorio de Estabilidade Financeira_maio 2014.pdf.

GASPAR, Eva, “Europa acorda novo método de cálculo que pode reduzir dose de austeridade em Portugal”, in *Jornal de Negócios*. 20 de março de 2014. Disponível em: www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/europa_acorda_novo_metodo_de_calculo_que_pode_reduzir_dose_de_austeridade_em_portugal.html.

LAMASSOURE, Alain, “Budget Européen: Les Citoyens Trancheront”, in *Interface - Bulletin Mensuel de Confrontations Europe*. Junho de 2013. Disponível em: www.confrontations.org/images/confrontations/publications/Interfaces/87/Interface-confrontations-FR-87-P1.pdf.

MAMEDE, Ricardo Paes, “O triângulo das impossibilidades da política orçamental”. *Apresentação preparada por ocasião da conferência “O Futuro de Portugal numa Europa pós-Troika: Da subversão do Modelo Social Europeu à sua futura revitalização?”*, organizada pela Fundação Friedrich Ebert e o Instituto Ruben Rolo a 11 de julho de 2014. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/OB-dRPOBTLu01UWIEZFFTdERrUDQ/edit?usp=sharing>.

MAMEDE, Ricardo Paes; RODRIGUES, João; TELES, Nuno e CABRAL, Ricardo, “Portugal no Contexto Europeu”, *artigo preparado por ocasião da conferência “Economia Portuguesa: Propostas com Futuro” organizada pela Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa a 16 de fevereiro de 2013*. 16 de fevereiro de 2013. Disponível em: http://home.iscte-iul.pt/~rpme/Documentos/RPM_al_2013_EcFuturo.pdf.

NEVIN ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE, “EU Fiscal Compact Treaty”, *Information Note*. Maio de 2012. Disponível em: www.nerinstitute.net/download/pdf/neri_fiscal_treaty_note_may2012_final.pdf.

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, “Sustentabilidade da dívida pública: afinal em que ficamos?”, in *Barómetro das Crises*. nº9. 10 de abril de 2014. Disponível em: www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/barometro/9BarometroCrises_Sustentabilidade_divida_publica_revisto.pdf.

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS, *A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas*. Dezembro de 2013. Disponível em: www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Relatorio_Anatomia_Crise_final_.pdf.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal”, *relatório preparado pelo Grupo de Acção interdepartamental da OIT sobre os países em crise para a Conferência de Alto Nível “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?” organizada em Lisboa no dia 4 de novembro de 2013*. Disponível em: www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/versaofinal_oit_relat_enfrentarcriseemprego_20131101_pt.pdf.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, “Portugal: Deepening Structural Reform to Support Growth and Competitiveness”, in *“Better Policies” Series*. Julho de 2014. Disponível em: www.oecd.org/portugal/Portugal-Deepening-structural-reform-to-support-growth-and-competitiveness.pdf.

PEREIRA, Helena, “Explicador: O que deve saber sobre o Tribunal Constitucional e as leis da troika”, in *Observador*. 19 de maio de 2014. Disponível em: observador.pt/explicador/o-que-deve-saber-sobre-o-tribunal-constitucional-e-as-leis-da-troika/.

PEREIRA, Paulo Trigo; CABRAL, Ricardo e MORAIS, Luís Teles, “Estratégias Orçamentais para Portugal 2014-2020”, *IPP TJ-JCS Policy Paper*. Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra (IPP TJ-CS). Maio de 2014. Disponível em: www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2014/05/Policy-Paper-IPP-1-2014-final_v2.pdf.

PICKFORD, Stephen; STEINBERG, Federico e OTERO-IGLESIAS, Miguel, “How to Fix the Euro: Strengthening Economic Governance in Europe”, *A Joint Chatham House, Elcano and AREL Report*. Março de 2014. Disponível em: www.chathamhouse.org/publications/papers/view/198575.

PISANI-FERRY, Jean; SAPIR, André e WOLFF, Gunthram B., "The messy rebuilding of Europe", *Bruegel Policy Brief*. Março de 2012. Disponível em: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/719-the-messy-rebuilding-of-europe/.

PISANI-FERRY, Jean; SAPIR, André e WOLFF, Gunthram B., "EU-IMF assistance to euro area countries: an early assessment", *Bruegel Blueprint Series*. 17 de junho de 2013. Disponível em: www.bruegel.org/download/parent/779-eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment/file/1661-eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment/.

MADURO, Miguel Poiars, *Intervenção do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional na conferência "O reforço da participação democrática nas eleições europeias," no âmbito do Ano Europeu dos Cidadãos 2013*. 20 de junho de 2013. Disponível em: www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-do-desenvolvimento-regional/mantenha-se-atualizado/20130620-madr-participacao-democratica-eleicoes-ue.aspx.

RODRIGUES, Maria João, "Youth Unemployment, Socio-Economic Divergences and Fiscal Capacity in the Euro Area", *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Novembro de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/media/youth-unemployment-euro-area-fiscal-capacity-mjoaorodrigues-ne-jdinov2013indd.pdf.

RUBIO, Eulalia, "Quel Instrument Financier Pour Faciliter Les Réformes Structurelles Dans la Zone Euro?", *Notre Europe Policy Paper*. Paris : Notre Europe. Dezembro de 2013. Disponível em: www.notre-europe.eu/011-17403-Quel-instrument-financier-pour-faciliter-les-reformes-structurelles-dans-la-zone-euro.html.

SABATO, Sebastiano; NATALI, David e BARBIER, Cécile, "A Model for Implementing Sustainable and Qualitative Growth in the EU", *Wilfred Martens Centre for European Studies and European Social Observatory Collaborative Research Paper*. Fevereiro de 2014. Disponível em: martenscentre.eu/publications/model-implementing-sustainable-and-qualitative-growth-eu.

SANTOS, Fernando Teixeira dos, "Convergence and Imbalances in the EMU: The case of Portugal", in *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*. Londres e Nova Iorque : Routledge. 17 de junho de 2014.

TRESSEL, Thierry; WANG, Shengzu; KANG, Joong Shik e SHAMBAUGH, Jay, "Adjustment in Euro Area Deficit Countries: Progress, Challenges and Policies", *IMF Staff Discussion Note*. Julho de 2014. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1407.pdf.

TUTTY, Michael G., "EU Economic Policy Surveillance of Member States", *Institute of International and European Affairs (IIEA) Economic Governance Paper*. nº6. 2014. Disponível em: [www.iiea.com/ftp/Publications/EU Economic Policy Surveillance of Member States-IIEA Economic Governance Paper 6 _Michael G Tutty.pdf](http://www.iiea.com/ftp/Publications/EU%20Economic%20Policy%20Surveillance%20of%20Member%20States-IIEA%20Economic%20Governance%20Paper%206_%20Michael%20G%20Tutty.pdf).

VANDENBROUCKE, Frank, "The Case for a European Social Union", *Egmont Institute European Policy Brief*. Março de 2014. Disponível em: www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-23.pdf.

VANDEN BOSCH, Xavier, "Contractual Arrangements: the overlooked step towards a fiscal union", *Egmont European Policy Brief*. Dezembro de 2013. Disponível em: www.egmontinstitute.be/publication_article/contractual-arrangements-the-overlooked-step-towards-a-fiscal-union/.

VÉRON, Nicolas, "A Realistic Bridge Towards European Banking Union", *Bruegel Policy Contribution*. Junho de 2013. Disponível em: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/.

VITORINO, António, "The European 'Fiscal Compact': a goal or a starting point?", *Notre Europe Viewpoint*. Paris : Notre Europe. 7 de junho de 2012. Disponível em: www.eng.notre-europe.eu/011-3297-The-European-Fiscal-Compact-a-goal-or-a-starting-point.html.

VON ONDARZA, Nicolai, "Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration", *SWP Research Paper*. Março de 2013. Disponível em: www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP02_orz.pdf.

Este capítulo procura oferecer uma síntese do projeto de investigação da Plataforma para o Crescimento Sustentável (PCS) sobre Portugal e a União Europeia (UE), de forma a tornar mais acessíveis as conclusões gerais do trabalho empreendido neste contexto ao longo do primeiro semestre de 2014. Neste sentido, adota a estrutura seguinte: primeiro, recordam-se os objetivos do projeto de investigação no quadro das atividades e do desenvolvimento da PCS; depois, explica-se o processo adotado em resposta aos objetivos definidos; e, por último, destacam-se as conclusões gerais identificadas em resultado da investigação concluída.

Os objetivos do projeto de investigação

A PCS publicou em Dezembro de 2012 o *Relatório para o Crescimento Sustentável: Uma visão pós-troika*, com um capítulo dedicado aos desafios globais que o país enfrenta. Neste capítulo, a organização identificou o desafio de “assumir por inteiro a vocação europeia, atlântica e universalista” de Portugal, frente ao qual propôs três orientações estratégicas, de entre as quais uma se prende diretamente com a participação de Portugal na UE, i.e., “participar mais ativamente na UE no sentido do reforço da União Política e da plena afirmação no mundo.” A PCS reiterou aliás a importância desta orientação estratégica em novembro de 2013, aquando da publicação do “Contrato para o Crescimento Sustentável”, um segundo documento mais sucinto e estratégico. Neste, a organização afirmava que Portugal deve “ser um agente ativo no aperfeiçoamento da União Europeia, no sentido de aumentar a sua legitimidade, eficácia e coesão, preservando os princípios e valores que presidiram à constituição das Comunidades Europeias, no equilíbrio entre os vários países, num quadro de solidariedade associada à coesão económica, social e territorial da União e ao reforço da cidadania europeia.”

Um ano após a publicação do primeiro relatório, Portugal encontrava-se já mais perto da conclusão do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), para a qual lhe faltava aproximadamente ainda um semestre. Pouco a pouco, vislumbrava-se a saída da troika do país e, em consequência, o tempo previsto para a aplicação da visão da PCS. A troika deixaria Portugal, pensava-se então em finais de Maio, pouco depois da celebração dos 40 anos do 25 de abril e pouco antes das eleições ao Parlamento Europeu, marcadas em Portugal para 25 de maio de 2014.

Neste contexto, a PCS julgou ser útil e importante **apoiar um trabalho de investigação sobre Portugal e o aprofundamento da UE, de forma a informar o debate nacional a este respeito.**

O processo adotado em resposta aos objetivos definidos

Uma etapa preliminar

Aproveitando o contexto eleitoral que se avizinhava, a PCS procurou responder num primeiro momento a duas questões:

- ▶ **Quais seriam os temas de relevo para Portugal no quadro das eleições ao Parlamento Europeu?**
- ▶ **Quais seriam as principais recomendações da PCS a este respeito?**

Para responder a estas duas questões, foi preparada e apresentada em reunião interna uma proposta de investigação preliminar que, ao observar o debate então em curso sobre as eleições ao Parlamento Europeu, incluindo ao nível das instituições europeias, dos *think tanks* e dos meios de comunicação, identificou as seguintes temáticas como importantes para Portugal:

- ▶ **Reforçar a legitimidade democrática da UE**, promovendo uma maior participação dos cidadãos europeus, assim como um maior envolvimento dos parlamentos nacionais no processo europeu de tomada de decisões.
- ▶ **Assegurar a capacidade de crescimento sustentável de Portugal após a saída da troika**, à luz das reformas efetuadas ao quadro de governação económica europeia e com um equilíbrio entre a disciplina orçamental, o aumento da competitividade, por meio de reformas estruturais, e o bem-estar social.
- ▶ **Contribuir para a projeção externa da UE e, por sua via, de Portugal no mundo, como forma de lidar com a globaliza-**

As sessões de debate, os documentos de apoio e o trabalho extenso

As **sessões de debate**, incluindo os documentos de apoio preparados, as intervenções dos oradores e os debates subsequentes, **foram pensadas à partida como espaços para discutir as temáticas identificadas como importantes para Portugal no contexto das eleições ao Parlamento Europeu, as questões orientadoras daí decorrentes e as propostas apresentadas pela PCS neste contexto**. Os documentos elaborados em apoio à primeira sessão de debate foram portanto concebidos em resposta à primeira pergunta orientadora do projeto de investigação da PCS; enquanto que o documento de apoio à segunda sessão de debate acabou por servir de base a um trabalho de investigação mais extenso sobre Portugal e a governação económica europeia, através do qual se procurou responder à segunda pergunta orientadora.

O documento de apoio à terceira sessão de debate foi a exceção à regra, na medida em que não foi pensado desde o

ção, tomando em consideração a arquitetura institucional e estratégia global da UE, aproveitando as oportunidades de comércio e investimento que a UE tem para oferecer e apostando no desenvolvimento de sinergias entre os diversos espaços internacionais aos quais Portugal pertence, tal como a UE e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Para guiar o trabalho de investigação a empreender numa etapa posterior, reformulou-se cada temática sugerida em jeito de pergunta:

- ▶ **Como assegurar o caráter democrático da governação europeia**, ante a crescente transferência de competências nacionais a nível europeu?
- ▶ **Como crescer de um modo sustentável após a saída da troika**, garantindo um equilíbrio entre a disciplina orçamental, o aumento da competitividade por meio de reformas estruturais e o bem-estar social?
- ▶ **Como contribuir para a projeção da UE, e por sua via, de Portugal no mundo**, aproveitando as oportunidades e enfrentando os desafios que a globalização supõe para o país?

Tendo em conta as propostas apresentadas, e sem desconsiderar a importância da terceira temática enunciada, a PCS optou por desenvolver o projeto de investigação em torno das duas primeiras perguntas permitindo assim um melhor tratamento dos temas escolhidos dentro do quadro temporal proposto.

início como contributo direto ao trabalho de investigação. Neste caso, tratou-se sobretudo de debater e responder a três perguntas diretamente relacionadas com o resultado eleitoral:

- ▶ Qual o impacto do resultado eleitoral na seleção do próximo Presidente da Comissão Europeia?
- ▶ Verificar-se-á o crescimento das forças populistas no Parlamento Europeu? A ser o caso, quais as consequências para o equilíbrio político e democrático dentro desta instituição?
- ▶ Qual o impacto do resultado eleitoral no aprofundamento do projeto de construção europeia?

Uma vez concluídas as sessões de debate, o objetivo do projeto passou a ser **aprofundar algumas das temáticas abordadas até então**, nomeadamente à luz dos comentários entretanto recebidos sobre os documentos de apoio. Foi

neste sentido que se editaram os documentos elaborados em apoio à primeira e terceira sessões de debate, e que se empregou o documento da segunda sessão como ponto de

As conclusões gerais identificadas

A primeira pergunta orientadora do projeto de investigação da PCS questionava como **consolidar o caráter democrático da governação europeia**, ante a transferência crescente de competências nacionais a nível europeu, promovida em resposta à crise do euro e em particular num contexto de crise de confiança dos cidadãos da UE não só em relação às instituições políticas europeias e nacionais, como também, no caso de Portugal, em relação ao seu regime político, a democracia.

O trabalho de investigação empreendido em resposta a esta primeira pergunta propôs **duas abordagens distintas**, entre outras tantas possíveis. Primeiro, considerou-se a **consolidação do espaço político europeu, por forma a propiciar um maior e melhor exercício da cidadania europeia**, incluindo do exercício do direito de voto. Neste sentido, sugeriram-se em particular reformas ao nível da atuação dos partidos políticos e dos deputados portugueses, assim como da organização do ato eleitoral na UE. Em seguida, contemplou-se o **aprofundamento político da União Económica e Monetária (UEM), para criar e consolidar os mecanismos necessários de responsabilização e legitimidade democrática das instituições políticas europeias e nacionais**. Neste caso, distinguiram-se de um modo geral dois campos de ação, o campo nacional, onde atuam os parlamentos nacionais, e o campo europeu, onde atuam e interagem os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

Para Portugal em particular, concluiu-se que importa igualmente ter em conta a conclusão do PAEF e o regresso a um quadro de governação económica europeia reforçado durante a crise. Este **contexto específico** aconselha hoje a realização de **um estudo sobre o papel que a Assembleia da República pode e deve desempenhar no processo europeu de tomada de decisões, especialmente em matérias orçamentais e económicas**. Por não depender necessariamente de outros países, as reformas adotadas a nível nacional no que se refere ao papel desta instituição em matéria de governação económica europeia, como o desenvolvimento de um Semestre Nacional, podem fazer avançar a apropriação do quadro europeu, sua fiscalização política e em consequência caráter democrático.

partida para um trabalho mais extenso sobre Portugal e a governação económica europeia.

A segunda pergunta orientadora olhava antes para a questão do **crescimento sustentável numa situação pós-troika**, com um equilíbrio entre a disciplina orçamental, a competitividade com reformas estruturais e o bem-estar social. Esta questão ganhava aliás especial importância em Portugal à luz da relação entre a evolução do desemprego e da desconfiança dos cidadãos da UE na própria UE, enunciada no segundo documento de apoio à primeira sessão de debate. Se, num primeiro momento, o ângulo de análise escolhido, e além de mais refletido no documento de apoio à segunda sessão de debate, permitia um leque abrangente de abordagens a esta questão (e.g. de reformas institucionais a iniciativas específicas, orientadas a áreas como o apoio a uma maior integração dos mercados energéticos e digitais, ou a promoção dos acordos de comércio e de investimento); num segundo momento, tornou-se necessário, também por motivos de tempo e de recursos, selecionar um tema em particular para aprofundar. Foi então que se optou por examinar a questão do **crescimento sustentável do ponto de vista da governação económica europeia**, que se impôs por vários motivos (cf. Nota do Investigador).

A segunda pergunta orientadora do projeto de investigação da PCS tornou-se assim: **como aperfeiçoar o quadro europeu para apoiar uma saída da crise assente no crescimento sustentável?** Para responder a esta questão, o projeto de investigação da PCS debruçou-se sobre o tema de Portugal e a governação económica europeia, olhando em especial para o atual quadro de governação económica europeia, o seu impacto sobre o país e vias de aperfeiçoamento a prazo. Tendo tomado como referência as recomendações apresentadas pelas instituições europeias, e em particular pela Comissão Europeia e o Conselho Europeu, o trabalho concluiu que, **embora essenciais ao crescimento sustentável, as reformas ao quadro de governação económica europeia apresentadas e debatidas hoje a nível europeu e nacional não estão isentas de obstáculos**. A alteração dos tratados europeus é precisa para aprovar uma parte importante das reformas associadas ao aperfeiçoamento do quadro de governação económica europeia. Além do mais, algumas das reformas sugeridas a este respeito tenderão a exacerbar a distinção entre os países da área do euro e os restantes

Estados-Membros da UE, podendo inclusive agravar a tensão existente entre estes grupos se os receios de cada parte não forem respetivamente tidos em conta.

Para Portugal, **o aperfeiçoamento do quadro de governação económica europeia** e, em consequência, **a alteração dos tratados europeus parecem essenciais na medida em que vão ao encontro dos desafios que o país enfrenta atu-**

almente e visam o bom funcionamento da UEM e o apoio a uma saída da crise assente no crescimento sustentável. É por isso que o país deve desde já **começar a pensar em gerar consensos políticos** a nível nacional, em torno às reformas do quadro de governação económica europeia que mais se coadunam com os seus interesses, para mais tarde **gerar alianças com Estados-Membros da UE que partilhem posições semelhantes, senão idênticas,** a nível europeu.

