

O Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro

Rui Henrique Ribeiro Rodrigues Alves

Orientação de:

Fernando José Guimarães Freire de Sousa

Óscar João Atanázio Afonso

Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Doutoramento em Economia

2008

“European Federalism in on the agenda. (...) Federalism appears to be an appropriate counterweight to globalization and the most appropriate form of social organization, to assemble Europeans into a union that guarantees national, regional and local identities with the necessary interdependence and the affirmation of a European identity.”
(Dusan Sidjanski, 2001)

“What I want is a United States of Europe.”
(Helmut Khol, 1992)

“The federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations.”
(Alexis de Tocqueville, 1838)

Nota Biográfica

Rui Henrique Ribeiro Rodrigues Alves, casado, com uma filha, nasceu a 17 de Outubro de 1968, na freguesia e concelho de Ponte da Barca.

É Licenciado em Economia, pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto, desde 1991, e detém o grau de Mestre em Economia (especialização em Economia e Finanças Internacionais), pela mesma instituição, desde 1996, tendo apresentado uma dissertação intitulada *Políticas fiscais nacionais e união económica e monetária na Europa: principais questões e desafios em matéria de definição e coordenação*, posteriormente publicada pela Bolsa de Derivados do Porto.

É Assistente Convidado da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, onde é docente desde 1991. No presente ano lectivo de 2007/2008, lecciona as disciplinas de Economia Internacional e de Economia Europeia, nas Licenciaturas em Economia e Gestão, e de Macro-Ambiente, no Mestrado em Gestão Comercial. Leccionou outras disciplinas, como Introdução à Economia, Macroeconomia, Integração Económica e Estudos Europeus, ao nível da Licenciatura, e Derivados, ao nível da Pós-Graduação.

É docente no Instituto Superior de Serviço Social do Porto, desde 2005, leccionando a disciplina de Introdução à Economia. Leccionou ainda no Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais (1991-1996), na Universidade Católica Portuguesa (1992-1994) e no Instituto Superior de Administração e Gestão (2003-2004).

É Presidente da Assembleia Municipal de Arcos de Valdevez, desde 1997, e Membro da Assembleia da Valimar ComUrb, desde 2004.

Foi consultor da Bolsa do Porto, entre 1992 e 1998, colaborando principalmente com o IMC – Instituto Mercado de Capitais, e manteve colaboração pontual com a Bolsa portuguesa até 2003. Foi técnico do Gabinete de Estudos da Bolsa de Valores do Porto entre 1991 e 1992 e colaborador da Associação Industrial Portuense entre 1990 e 1991.

É investigador em graduação no Centro de Estudos Macroeconómicos e de Previsão (CEMPRE) e autor de várias publicações, entre artigos em revistas científicas internacionais, capítulos de livros, *working papers* e outros tipos. Tem participado em diversas conferências nacionais e internacionais. As suas áreas principais de investigação são Economia e Política Europeias, Macroeconomia e Política Económica.

Agradecimentos

Para a concretização deste trabalho, em muito contribuíram os diversos incentivos e sugestões aportados por um conjunto alargado de pessoas, sobretudo familiares, amigos e colegas. Quero, por isso, a todos deixar um reconhecido agradecimento, sem prejuízo de, face à sua relevância académica ou simplesmente pessoal, haver pessoas e instituições que tenho necessariamente de destacar.

Assim, desde logo, é devido um particular agradecimento aos orientadores da dissertação: a Fernando Freire de Sousa, pela disponibilidade demonstrada desde a primeira hora e pela amizade que muito me honra; e a Óscar Afonso, caro amigo e colega de Licenciatura, cuja participação, iniciando-se numa fase posterior deste processo, foi muito relevante para a sua conclusão.

Depois, a um conjunto variado de pessoas, da área académica e política, cujas críticas e sugestões, em fases diversas do presente trabalho, foram bastante importantes para a sua evolução e conclusão. Em especial, um agradecimento a Marcelo Rebelo de Sousa e Rui Rio, pelos comentários numa fase muito inicial do trabalho, a Jesus Ferreira (Universidade do País Basco), pela hipótese de participar em dois projectos de livro sobre temas da actualidade na União Europeia e pelas sugestões recolhidas nesse âmbito, a Maciek Cieslukowski (Universidade de Poznan), pela oportunidade de trabalho em conjunto sobre questões ligadas ao orçamento comunitário, e aos *referees* anónimos das revistas onde *papers* decorrentes deste trabalho foram submetidos, bem como aos *discussants* e participantes nas várias conferências onde tais *papers* foram inicialmente apresentados. Naturalmente que, apesar de todos estes contributos, o presente trabalho contém erros e omissões que só a mim responsabilizam.

A nível institucional, é devido um agradecimento à Faculdade de Economia do Porto (FEP), pelo apoio de variada ordem prestado à realização deste trabalho, e ao Centro de Estudos Macroeconómicos e de Previsão (CEMPRE), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), pelo apoio dispensado para a participação em diversos encontros científicos nacionais e internacionais.

Em termos pessoais, pela grande amizade – elemento essencial das relações humanas – que me expressaram ao longo destes vários anos e que certamente perdurará longe no futuro, bem como pela disponibilidade para me ajudar e incentivar, um outro agradecimento especial é devido aos meus actuais colegas de gabinete na FEP, Maria do Rosário Moreira e Paulo Sousa.

Estou igualmente grato pelo constante incentivo e pela amizade manifestada por muitos outros amigos: do anterior gabinete na Faculdade, Cláudia Ribeiro, Patrícia Couto Viana, Rui Couto Viana e Samuel Pereira; da equipa de Economia Internacional, Ana Paula Africano, Ana Teresa Tavares, Francisco Castro e Rosa Forte; da ex-Bolsa do Porto, Manuel Alves Monteiro, Carlos Alves, João Filipe Santos e Ricardo Rio; de outras andanças, Amílcar Salgado, Germano Amorim, João Manuel Esteves, Patrícia Gomes, Ricardo Reis e Vitor Afonso.

Um agradecimento é ainda devido a Aurora Teixeira e Pilar Gonzalez, bem como a todos os colegas com quem partilhei tarefas académicas e extra-académicas ao longo destes anos e, muito especialmente, aos diversos alunos com quem me fui cruzando, em particular aos das disciplinas de Integração Económica e de Economia Europeia, pois que a sua sede de saber e as suas questões pertinentes ajudaram a procurar ir mais longe.

Numa família razoavelmente numerosa, quero expressar a minha gratidão a todos os seus componentes. Cabe naturalmente aos mais próximos um sentido e especial agradecimento: aos meus irmãos, Salomé e Osvaldo, aos meus sobrinhos, Carolina e Tiago, e, sobretudo aos meus pais, Deolinda e Laureano, pela amizade que só eles sabem expressar e pelo constante incitamento à realização deste trabalho, sem o qual dificilmente ele teria sido concluído.

Last but not least, um profundo agradecimento às minhas duas meninas: à Carmo, minha mulher, pelo seu amor, paciência e constante apoio ao longo de todo este processo, com vários “puxões de orelhas” pelo caminho; e à Rafaela, minha filha, a obra maior da minha vida, a quem dedico esta obra mais pequenina.

Resumo

A constatação da existência de um desequilíbrio importante entre as vertentes política e económica do processo de integração europeia, com a primeira num clima de debilidade e a segunda quase no limite máximo, constitui o ponto de partida para a presente dissertação. Associando-se tal situação aos principais défices actuais da União Europeia (UE) – de competitividade, crescimento e emprego, de peso político, de participação e legitimidade democrática, e de capacidade de decisão e acção – e ao actual modelo de organização política, institucional e económica da União, argumenta-se a favor de uma profunda mudança no mesmo.

Nesse contexto, são observados vários modelos sugeridos no passado recente, com base numa análise custo-benefício assente nas respostas dos mesmos aos binómios “unidade/diversidade” e “flexibilidade/compromisso”. Associando a essa análise alguns elementos históricos e o êxito do modelo federal em sociedades com larga diversidade, argumenta-se a favor da evolução da UE para uma “Federação de Estados-Nação” fortemente descentralizada, baseada numa Constituição e com organização institucional federal, cujas características básicas são descritas.

Nota-se adicionalmente que a mudança para este modelo deverá ser acompanhada por alterações importantes ao nível económico. Confrontando a literatura do federalismo fiscal com a actual situação ao nível da definição e implementação das políticas orçamentais nacionais e ao nível da composição e aplicação do orçamento comunitário, conclui-se que a UE se encontra ainda bastante longe de uma situação de federalismo orçamental. Neste âmbito, procede-se a um conjunto de sugestões de mudança a dois níveis temporais distintos.

No médio e longo prazo, aponta-se para a necessidade de alargamento da dimensão e de alterações no modo de financiamento do orçamento comunitário, incluindo-se a sugestão de criação de um novo recurso próprio assente na tributação do rendimento individual, como forma de possibilitar uma resposta eficiente aos novos desafios da União e de permitir algum exercício da função de estabilização macroeconómica ao nível central.

No curto prazo, aponta-se para a necessidade de alteração ao enquadramento institucional relativo à coordenação das políticas macroeconómicas, de construção de um mecanismo limitado de absorção de choques assimétricos, e de uma reforma mais credível do Pacto de Estabilidade e Crescimento, incluindo a possibilidade de diferenciação temporária das regras de disciplina orçamental, em função da dimensão e do nível de desenvolvimento dos Estados-Membros, e de tratamento mais dos incentivos à Investigação e Desenvolvimento, sugestões assentes na apresentação e resolução numérica de um modelo de união monetária a dois países.

Palavras-chave: União Europeia, UEM, União Política, Federalismo, Disciplina Orçamental, Estabilização Macroeconómica.

Abstract

The existence of an important disequilibrium between the two faces – economic and political – of the process of European integration is the departing point of this thesis. By associating such disequilibria with the major present deficits in the EU – of competitiveness, growth and employment; of political weight; of participation and democratic legitimacy; of capacity for decision and action – and the present model of political, institutional and economic organisation, we argue for a profound change in such model.

In this context, we analyse several models that have been suggested for the case of the EU in the last years. A cost-benefit analysis is thus carried and based on the capacity of these models to deal with two essential binomials – unity/diversity and flexibility/compromise. By adding several elements from the European history and the success shown by federal models in societies with large diversity, we argue for an evolution of the EU towards a highly decentralised “Federation of Nation-States”. This Federation should be based on a true Constitution whose characteristics we describe, together with those of a federal organisation.

We also note that the evolution towards this model should be accompanied with important changes at the economic level. By comparing the theory of fiscal federalism with the current situation in terms of the definition and implementation of national fiscal policies and of the composition and use of the European budget, we conclude that the EU is still far away from the case of fiscal federalism and that several changes should happen at two distinct temporal levels.

In the medium to long term, we call for an important enlargement of the EU budget together with substantial changes in its financing, including the creation of a new own resource based on individual income taxation. This measure would raise the capacity of the EU to deal with its new challenges and allow the EU to have a significant role in terms of macroeconomic stabilisation.

In the short run, we argue for a relevant change in the institutional framework for the coordination of macroeconomic policies, the creation of a limited shock-absorber mechanism and a more credible reform of the Stability and Growth Pact. This reform would allow for a temporary differentiation of fiscal discipline rules, by taking into account the economic dimension and level of development of the Member-Countries, and for a more favourable treatment of public expenses related to Research and Development, with these suggestions sustained by the numerical solution of a model of monetary union with two countries.

Keywords: European Union, EMU, Political Union, Federalism, Fiscal Discipline, Macroeconomic Stabilisation.

Índice de Conteúdos

NOTA BIOGRÁFICA	III
AGRADECIMENTOS	IV
RESUMO.....	VI
ABSTRACT.....	VII
ÍNDICE DE CONTEÚDOS.....	VIII
ÍNDICE DE FIGURAS	XI
PRINCIPAIS ABREVIATURAS USADAS	XII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O IMPACTO DA MOEDA ÚNICA E OS DESAFIOS NO PÓS-EURO	8
1.1. O IMPACTO DA MOEDA ÚNICA.....	8
1.1.1. <i>O caminho percorrido até à moeda única: os passos e as lições.....</i>	<i>8</i>
1.1.2. <i>Custos e benefícios da moeda única.....</i>	<i>11</i>
1.1.3. <i>O impacto na organização económica.....</i>	<i>13</i>
1.1.4. <i>O impacto na organização política.....</i>	<i>16</i>
1.2. OS PRINCIPAIS DESAFIOS DA UNIÃO EUROPEIA NO PÓS-EURO.....	18
1.2.1. <i>A questão da resposta aos efeitos da globalização</i>	<i>19</i>
1.2.2. <i>As questões do emprego, da competitividade e da sociedade de informação</i>	<i>21</i>
1.2.3. <i>A questão do(s) alargamento(s).....</i>	<i>23</i>
1.2.4. <i>As questões da (falta de) estratégia europeia e do “défice democrático” ...</i>	<i>26</i>
1.2.5. <i>As questões da segurança e da defesa comum</i>	<i>30</i>
1.2.6. <i>Em conclusão: a necessidade de uma “nova governação”</i>	<i>32</i>
CAPÍTULO 2 – DA MOEDA ÚNICA À UNIÃO POLÍTICA: QUE CAMINHOS?	33
2.1. AS RESPOSTAS AO NÍVEL POLÍTICO E ECONÓMICO: O MÉTODO ACTUAL E AS PRINCIPAIS ALTERNATIVAS	33
2.1.1. <i>A evolução da UE desde 1957: intergovernamentalismo vs. supranacionalismo.....</i>	<i>33</i>
2.1.2. <i>O intergovernamentalismo enquanto método privilegiado no presente</i>	<i>35</i>
2.1.3. <i>A necessidade de um novo modelo: principais alternativas</i>	<i>39</i>
2.2. O FEDERALISMO: PRINCÍPIOS E MODELOS	52
2.2.1. <i>O(s) conceito(s) de “federalismo”</i>	<i>52</i>
2.2.2. <i>Os princípios do “federalismo”</i>	<i>55</i>
2.2.3. <i>Motivos para a criação de uma federação: ensinamentos da História e da Economia.....</i>	<i>58</i>
2.2.4. <i>O desenho constitucional e os custos e benefícios da federação</i>	<i>63</i>
2.2.5. <i>Modelos de “Federação”: princípios idênticos, aplicações distintas.....</i>	<i>64</i>
2.2.6. <i>Algumas inverdades em torno do “federalismo”</i>	<i>69</i>

CAPÍTULO 3 – UM MODELO FEDERAL DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL NA UNIÃO EUROPEIA.....	72
3.1. O FEDERALISMO NA GÉNESE DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....	72
3.2. UNIÃO EUROPEIA E FEDERALISMO: O PRESENTE	78
3.2.1. <i>O modelo europeu: proximidades e afastamentos relativamente aos modelos de federação</i>	78
3.2.2. <i>O período pós-Maastricht: das reformas institucionais “falhadas” às propostas anteriores à Convenção Europeia</i>	82
3.2.3. <i>Da Convenção Europeia aos “novos” Tratados: Tratado Constitucional, Tratado de Lisboa e federalismo</i>	85
3.3. O FUTURO: A EVOLUÇÃO PARA UM MODELO FEDERAL?	93
3.3.1. <i>Razões justificativas para a adopção de um modelo federal</i>	93
3.3.2. <i>Características essenciais da “Federação Europeia”</i>	98
3.3.3. <i>O modelo europeu: salvaguarda dos direitos fundamentais, repartição de competências e desenho institucional</i>	101
CAPÍTULO 4 – DO FEDERALISMO POLÍTICO AO FEDERALISMO ORÇAMENTAL	111
4.1. OS ENSINAMENTOS DA TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL	111
4.1.1. <i>O objecto da teoria do federalismo fiscal</i>	111
4.1.2. <i>O fornecimento de bens e serviços</i>	112
4.1.3. <i>A função de redistribuição</i>	116
4.1.4. <i>A função de estabilização macroeconómica</i>	117
4.1.5. <i>Os instrumentos do federalismo fiscal: tributação e transferências intergovernamentais</i>	119
4.1.6. <i>Outros tópicos da literatura</i>	122
4.1.7. <i>Alguns ensinamentos para o caso de uma Federação Europeia</i>	126
4.2. POLÍTICA ORÇAMENTAL E ESTABILIZAÇÃO MACROECONÓMICA NO QUADRO DA UEM EUROPEIA	129
4.2.1. <i>A política orçamental no quadro de uma UEM: principais questões</i>	129
4.2.2. <i>A solução adoptada: do Tratado de Maastricht à revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento</i>	139
4.2.3. <i>A polémica em torno da solução: vantagens, críticas e propostas de reforma</i>	146
4.3. ORÇAMENTO COMUNITÁRIO E ESTABILIZAÇÃO MACROECONÓMICA.....	164
4.3.1. <i>Receitas, despesas e organização</i>	164
4.3.2. <i>Evolução recente e principais desafios</i>	168
CAPÍTULO 5 – UM MODELO FEDERAL DE ORGANIZAÇÃO ECONÓMICA NA UNIÃO EUROPEIA	172
5.1. CONFRONTO ENTRE A SITUAÇÃO ACTUAL E A LITERATURA DO FEDERALISMO FISCAL	172
5.2. ALTERAÇÕES NO MÉDIO E LONGO PRAZO: A QUESTÃO DO ORÇAMENTO COMUNITÁRIO.....	177
5.2.1. <i>Recursos próprios e orçamento comunitário</i>	177
5.2.2. <i>Linhas de reforma do financiamento do orçamento comunitário</i>	179
5.2.3. <i>Um recurso próprio assente na tributação do rendimento individual</i>	184
5.2.4. <i>Em conclusão</i>	189

5.3. ALTERAÇÕES NO CURTO PRAZO: REGRAS DE DISCIPLINA ORÇAMENTAL E CRESCIMENTO ECONÓMICO	190
5.3.1. <i>Introdução</i>	190
5.3.2. <i>O modelo</i>	192
5.3.3. <i>Equilíbrio</i>	200
5.3.4. <i>Efeitos da intervenção governamental</i>	205
5.3.5. <i>Em conclusão</i>	213
CONCLUSÃO.....	215
REFERÊNCIAS	225
ANEXOS	243
ANEXO 1 – CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE ALGUMAS FEDERAÇÕES	244
1. <i>Os Estados Unidos e a relevância do sistema de separação de poderes</i>	244
2. <i>A Alemanha e a vigorosa autonomia dos Länder</i>	251
3. <i>A Suíça e a relevância da preservação simultânea da coesão interna e da diversidade cultural</i>	259
ANEXO 2 – ALGUMAS PROPOSTAS PARA O MODELO POLÍTICO DA UNIÃO EUROPEIA (2000/2002).....	270
ANEXO 3 – UM RECURSO PRÓPRIO ASSENTE NA TRIBUTAÇÃO DO RENDIMENTO INDIVIDUAL.....	271

Índice de Figuras

Figura 1: Evolução da taxa de câmbio entre o euro e o dólar americano	16
Figura 2: O federalismo: posicionamento face a outras formas de organização	53
Figura 3 – Evolução da taxa de crescimento real do PIB (%)	143
Figura 4 – Número de países com peso do défice público no PIB superior a 3% .	144
Figura 5 – Evolução do peso do défice público no PIB (%)	144
Figura 6 – Confronto das regras do PEC com os padrões das “regras ideais”	151
Figura 7 – Confronto do PEC “original” com a “revisão” de 2005.....	159
Figura 8 – Distribuição das despesas orçamentais da União Europeia	166
Figura 9 – Repartição dos recursos orçamentais da UE	168
Figura 10 – Quadro Financeiro para 2007-2013	170
Figura 11 – Aumento da contribuição num sistema progressivo assente no produto	181
Figura 12 – Redução da contribuição num sistema progressivo assente no produto	182
Figura 13 – Pagamentos em 2008, decorrentes de uma sobretaxa no imposto sobre o rendimento individual (% PIB).....	188
Figura 14 – Valores base dos parâmetros e das dotações de factores.....	207
Figura 15 – Dinâmica de transição	208
Figura 16 – Valores iniciais e finais das principais variáveis em <i>steady state</i>	209
Figura 17 – Repartição de competências entre a Federação e os Estados (EUA) .	248
Figura 18 – Comportamentos vedados aos diversos níveis de governo (EUA)	248

Principais Abreviaturas Usadas

BCE	Banco Central Europeu
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CH	Confederação Helvética
CIG	Conferência Intergovernamental
Ecofin	Conselho de Ministros das Finanças da União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FEDER	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FSE	Fundo Social Europeu
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Política Agrícola Comum
PE	Parlamento Europeu
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
RFA	República Federal da Alemanha
SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
SME	Sistema Monetário Europeu
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental

Introdução

Constituída em 1957, pelo Tratado de Roma, a Comunidade Económica Europeia (CEE) evoluiu sucessivamente em termos de objectivos e estádios associados de integração económica, passando de uma simples União Aduaneira com algumas políticas comuns a uma União Económica e Monetária (UEM), com aspirações rumo a uma possível União Política, as quais parecem remontar à sua constituição e se encontram, de algum modo, expressas na actual denominação de União Europeia (UE).

No contexto de uma “economia mundial” caracterizada pela acrescida globalização e interdependência, onde o papel económico (e político) dos antigos Estados-Nação não cessa de ser posto em causa, e sob uma nova atmosfera política e económica europeia, onde se vislumbram, a par de desenvolvimentos notáveis com destaque para a criação da moeda única, fragilidades acentuadas, particularmente nos domínios político e institucional, a evolução mencionada, vista por vários autores como uma tentativa de resposta aos novos cenários e desafios, só poderá ser bem sucedida se a organização dos novos poderes económicos e políticos (nacionais e supranacionais) se revelar a mais eficiente.

A análise dos tipos alternativos de organização dos poderes referidos no contexto acima descrito, dos seus benefícios, custos e condições, constitui-se na vertente fundamental deste projecto de investigação, à qual acresce, naturalmente, a descrição das principais implicações de uma eventual reorganização sobre a definição e a implementação da política macroeconómica, com particular destaque para as questões orçamentais. Dito de outro modo, a presente dissertação procura, globalmente, uma resposta sistematizada e fundamentada à questão: *que organização política e económica para a União Europeia no contexto dos desafios pós-euro?*

Esta dissertação significa, assim, o prosseguimento do trabalho académico que o autor tem desenvolvido na área da Integração Económica (Europeia), com ramificações para outros campos da Ciência Económica (como seja a Economia Internacional ou a Política Económica) e para outras áreas das Ciências Sociais (com particular destaque para a Ciência Política). Tal trabalho tem-se traduzido, por um lado, na leccionação desde 1991 de algumas disciplinas nas áreas em causa e reflectido, por outro lado, na

dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Economia do Porto e em diversas publicações e comunicações apresentadas nos últimos anos, abrangendo assuntos relevantes no domínio da integração política e económica na União Europeia.

Tendo em vista a questão acima formulada, o trabalho que agora se apresenta estrutura-se ao longo de cinco capítulos, o primeiro dos quais (*O Impacto da Moeda Única e os Desafios no Pós-Euro*) visa a análise dos principais resultados obtidos ao longo dos 50 anos do processo de integração europeia e dos principais desafios enfrentados pela União Europeia no pós-euro. Começa por observar-se que, ao nível do processo de integração económica na Europa, a concretização da UEM, com o concomitante aparecimento de uma moeda única no espaço integrado, se afigura o ponto de chegada de um longo percurso, iniciado com a queda das barreiras pautais e prosseguido, durante várias décadas, com sucessivos avanços e recuos, com a construção definitiva do Mercado Único e o aparecimento de políticas comuns colaterais.

O primeiro ponto deste capítulo (1.1.) dedica-se, pois, a uma breve reflexão sobre o caminho percorrido, a importância da moeda única e os seus reflexos na organização económica e política da Europa. Em particular, evidencia, a par das inegáveis vantagens económicas da moeda única e do seu significado histórico, a existência de alguns custos não despidiendos derivados da sua introdução, bem como de um profundo desequilíbrio entre as duas vertentes essenciais do processo de integração europeia, confrontando um pilar económico forte e quase concluído e um pilar político débil e de evolução futura incerta.

A complementar este quadro, o segundo ponto (1.2.) corresponde a uma digressão em torno dos principais desafios políticos colocados pelo aparecimento da moeda única, em conjunto com novos desafios – económicos, sociais e políticos – enfrentados pela UE (globalização, sociedade de informação, emprego, alargamento, participação e transparência, segurança e defesa, entre outros), permitindo evidenciar argumentos fortes a favor da necessidade de uma profunda transformação institucional e de construção política. Nesse contexto, torna-se pertinente uma outra visão da moeda única, enquanto ponto de partida, impelindo ao reforço do processo de integração política.

Sustentando essa ideia, o capítulo 2 (*Da Moeda Única à União Política: Que Caminhos?*) avalia a capacidade de resposta que, ao nível político e económico, o actual modelo de organização europeu tem possibilitado perante os novos desafios, bem como a validade das respostas que, aos mesmos, poderiam encontrar-se com modelos alternativos. O capítulo inicia-se (2.1.) com a observação das deficiências que o actual modelo de organização política, institucional e económica da União Europeia parece apresentar, nomeadamente a sua falta de eficiência para uma resposta cabal aos desafios enunciados. Nesse contexto, desenvolve-se uma digressão por um conjunto de modelos alternativos que têm sido apresentados em anos recentes, avaliando a sua efectividade/performance, numa lógica marcadamente de custo-benefício (ou seja, consistente com o habitual raciocínio económico), com base em dois binómios complementares: unidade/diversidade e compromisso/flexibilidade.

Perante a observação do carácter ainda insuficiente desse conjunto de modelos, avança-se, então, para uma caracterização detalhada (2.2.) do federalismo, enquanto modelo alternativo possível. Neste contexto, começam por ser analisados os princípios, formas e instrumentos do federalismo, bem como se procede à observação dos motivos que a história política e económica revela para a justificação da existência, sucesso ou insucesso de sistemas federais – confrontando-os com o caso europeu –, e se identificam os elementos comuns à organização político-institucional das principais federações actualmente existentes, com base numa análise comparativa do funcionamento de três das federações que têm revelado maior sucesso (Estados Unidos, Suíça e Alemanha). Finalmente, evidencia-se a existência de um conjunto de inverdades que têm estado frequentemente associadas à discussão no quadro europeu do tema do federalismo.

Com base no conjunto de elementos elencados até então, o capítulo 3 (*Um Modelo Federal de Organização Política e Institucional na União Europeia*) avança com a fundamentação da escolha pela evolução para um novo modelo, uma “Federação de Estados-Nação”), começando por recordar que as ideias federalistas estiveram na génese do projecto de integração europeia, procedendo-se a uma síntese da história das ideias federalistas na Europa até ao Tratado de Maastricht (3.1.).

De seguida (3.2.), tenta situar-se a actual União Europeia no quadro dos conceitos federais e confederais e prossegue-se com uma análise das diferentes propostas apresentadas nos últimos anos por diversos países e entidades no âmbito do debate sobre o modelo institucional adequado para o futuro da Europa e na sequência de sucessivas reformas institucionais “fracassadas”, com particular destaque para a tentativa de adopção de um Tratado Constitucional e com uma referência à situação presente em que se espera a ratificação do Tratado Reformador (ou Tratado de Lisboa).

O último ponto deste capítulo (3.3.) sistematiza o conjunto das razões justificativas da nossa opção por um modelo federal na organização política e institucional da UE e apresenta o que se considera deverem ser as suas características fundamentais. Com base nos elementos anteriormente discutidos, desenvolve-se a proposta para esse modelo federal, englobando a sua consagração constitucional, a repartição de competências entre o poder “central” federal e os poderes nacionais, e a arquitectura institucional do sistema, numa verdadeira evolução reformista do actualmente existente. Termina-se com algumas questões relevantes em torno da transição para este novo modelo, em particular com a sua legitimação democrática e com o gradualismo na transformação.

O desenho institucional e a repartição de competências propostas para o novo modelo – nomeadamente no campo económico – abrem a porta ao capítulo 4 (*Do Federalismo Político ao Federalismo Orçamental*), ao longo do qual se apresentam diversos elementos de natureza teórica e empírica que podem associar-se à leitura das implicações relevantes que a adopção de um novo modelo de organização política e institucional terá no domínio económico. Desta forma, torna-se possível articular a emergência de um “federalismo político” com a necessidade de um real “federalismo económico”, com particular incidência no domínio orçamental.

O capítulo abre, naturalmente, com uma digressão pela literatura associada à teoria do federalismo fiscal (4.1.), cobrindo a definição do seu objectivo, bem como dos seus principais ensinamentos em matéria de repartição de competências entre diferentes níveis de governo, ao nível do exercício das funções relevantes atribuíveis a um Estado, e encerrando, com especial interesse para o desenrolar do trabalho, com uma síntese dos

principais ensinamentos desta teoria para o caso concreto de uma possível federação europeia.

De seguida, apresenta-se (4.2.) a situação actual no contexto da União Europeia, nos domínios da definição e implementação das políticas orçamentais nacionais. Começam por ser evidenciadas as questões que se levantam no quadro do uso da política orçamental com finalidade de estabilização numa união monetária e prossegue-se com uma digressão pela já longa discussão académica e política em torno da solução adoptada na área, tendo em vista a necessidade de assegurar uma forte e necessária disciplina orçamental. É dado destaque às sucessivas propostas de reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, em particular, à revisão do mesmo ocorrida em Março de 2005. Neste contexto, procede-se a uma avaliação comparativa, de natureza qualitativa, das duas versões deste documento fundamental, tendo por base as propriedades que, de acordo com Kopits e Simansky (1998), definiriam regras orçamentais “ideais”.

Finalmente (4.3.), apresenta-se o modo de construção e utilização do orçamento comunitário, bem como se analisa a sua evolução recente e os principais desafios que se lhe colocam. É dado particular destaque à actual impotência em termos de utilização para fins de estabilização macroeconómica, dada a sua diminuta dimensão, e à eventual necessidade de melhor compatibilização com o objectivo de garantia da coesão económica e social.

Confrontando os ensinamentos da teoria do federalismo fiscal com a prática actual na UE nos domínios orçamentais, o último capítulo (*Um Modelo Federal de Organização Económica na União Europeia*) começa por revelar uma situação de bastante distância entre o actual quadro comunitário no que respeita à actuação no domínio da estabilização macroeconómica (e, em geral, à definição e execução da política fiscal e orçamental) e o que deveria ocorrer no contexto de uma verdadeira federação (5.1.).

Abrem-se, assim, pistas para as transformações que, na nossa opinião, deverão ocorrer para que a evolução para um modelo de federalismo político seja consistente com as práticas de definição e implementação das políticas macroeconómicas, em especial das políticas orçamentais. É em torno de duas dessas pistas que se desenvolvem os pontos finais do capítulo, assumindo dois níveis temporais para as alterações.

No médio-longo prazo, refere-se a necessidade de criação de um orçamento comunitário reforçado, capaz de permitir lidar de forma eficaz com os novos desafios e possibilitar o funcionamento eficiente do novo modelo organizacional (5.2.): nesse contexto, são avançados os tópicos essenciais de propostas recentes de reforma do financiamento do orçamento da UE e são feitas sugestões no mesmo sentido.

No curto prazo e mesmo independentemente da evolução para um modelo federal, sugere-se uma revisão eficiente das regras de disciplina orçamental (5.3.). Em particular, associam-se os tópicos da disciplina orçamental e do crescimento económico endógeno, permitindo analisar a possibilidade de diferenciação temporária das regras, em função do nível de desenvolvimento e da dimensão económica dos países envolvidos, e de tratamento mais favorável das despesas de investimento público associadas a estímulos à Investigação e Desenvolvimento (I&D).

O trabalho culmina (*Conclusão*) com uma tentativa de sistematização dos diversos e complexos problemas analisados, correspondendo a uma junção dos vários *puzzles* que se foram construindo, com uma avaliação final das possibilidades, dificuldades, compatibilizações e capacidade de resposta das soluções de organização económica e política entretanto defendidas. Ou, dito de outro modo, mostrando que deverá e como poderá desenvolver-se o “sistema nervoso” a que Morin (1988, p. 168) se referiu a propósito da evolução da Europa:

“Contrariamente ao insecto, a Europa não tem o programa prévio da sua transformação, não tem sistema nervoso central que a governaria. Mas, como para a lagarta, foram precisas as devastações e destruições totais da segunda guerra mundial para que possa começar a sua metamorfose. Todos os países europeus de certo modo se transformaram e os do Oeste puderam elaborar em conjunto uma espécie de sistema nervoso simpático para regular os seus primeiros intercâmbios orgânicos. Mas o sistema cerebral ainda não pôde constituir-se. A metamorfose está inacabada, nós não somos nem lagarta, nem borboleta, encontramos-nos ainda na crisálida. O esforço decisivo está por fazer. A metamorfose pode abortar, mas está em curso. Sabê-lo é contribuir para ela.”

Tendo em conta a natureza fortemente qualitativa de um número importante de questões intermédias e finais que se pretende analisar, a metodologia seguida privilegia o

cruzamento e confronto da literatura existente e a análise comparativa de modelos de organização económica e política da actualidade ou do passado recente.

Tal sucede sem prejuízo do recurso a métodos numéricos a propósito de alguns elementos, com particular ênfase no capítulo final do trabalho, onde os mesmos se tornam particularmente úteis para a reflexão sobre questões ligadas a ajustamentos macroeconómicos no contexto da moeda única. É neste contexto que surge o uso de simulações simples em torno do orçamento comunitário e, no seu âmbito, da participação dos Estados-Membros, ou a construção de um modelo de equilíbrio geral dinâmico para o caso de uma união monetária a dois países, com simulação fundada em métodos computacionais, por forma a equacionar as possibilidades de diferenciação temporária das regras de disciplina orçamental.

É igualmente importante ter em atenção que, pretendendo ser este estudo uma tese de doutoramento em Economia, com predominância da área da Integração Económica (Europeia) e cruzamento estreito com outras áreas como a Economia Internacional, a Economia Política ou a Economia Pública, não pode deixar de ser, pela natureza dos assuntos em causa (sobretudo dos tratados nos primeiros três capítulos), uma obra com carácter fortemente multidisciplinar, recolhendo contribuições de outras áreas das Ciências Sociais, com particular incidência na Ciência Política e, com menor grau de relevância, a Sociologia, a História ou o Direito Constitucional.

É nossa convicção que tal característica, juntamente com a pertinência, a relevância e a actualidade das questões em análise e a sua reduzida expressão ao nível académico (e político) no nosso país (ao invés do que sucede em grande parte da UE), pode conferir ao presente estudo um significativo grau de interesse.¹

¹ Note-se, aliás, que alguns dos conteúdos deste trabalho estiveram na base de diversas publicações, já concretizadas ou aceites: (i) artigos em revistas científicas internacionais: *Global Economy Journal* (Alves, 2001), com uma versão inicial do capítulo 1 e da descrição dos modelos de organização em confronto; *Intereconomics* (Alves e Afonso, 2007), com uma parte do ponto 4.2.; e *Applied Economics* (Afonso e Alves, 2007), com uma versão próxima do ponto 5.3.; (ii) capítulos de livro com *referee*: Alves (2007), com parte do capítulo 3; e Alves e Afonso (2008), cruzando partes dos capítulos 4 e 5; (iii) diversos *working papers*, comunicações em encontros científicos e outros tipos de publicações.

Capítulo 1 – O Impacto da Moeda Única e os Desafios no Pós-Euro

“The six founding nations (...) expressed clear political ambitions. The preamble to the 1957 Treaty of Rome stated their determination «to lay the foundations of an ever close union among the peoples of Europe ... [in order] to preserve and strengthen peace and liberty». (...) Securing peace and liberty through political integration and increasing prosperity through economic integration were regarded as interdependent objectives of the Community.”

(Mathias Dewatripont *et al.*, 1995)

1.1. O impacto da moeda única

1.1.1. O caminho percorrido até à moeda única: os passos e as lições

Tendo por pano de fundo o objectivo de promoção de um espaço de estabilidade política e militar, o processo de integração económica na Europa teve os seus primeiros marcos decisivos na criação da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) e, nos finais da década de 50, da CEE.

Ao longo da década seguinte, foram concretizados os primeiros grandes avanços do processo, com a activação da primeira política comum de relevo – a Política Agrícola Comum – e a conclusão da União Aduaneira, com o levantamento das barreiras pautais à circulação de bens dentro da área integrada e o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum perante países terceiros.

A rápida concretização dos objectivos iniciais gerou, aliás, uma situação de forte optimismo quanto à evolução futura, rumo a patamares superiores de integração, cujo ponto culminante terá sido a consagração, pela primeira vez, de um plano para a consecução de uma UEM por volta de 1980.

A alteração dramática da conjuntura económica internacional, na sequência da derrocada do sistema cambial de Bretton Woods e da emergência do primeiro choque petrolífero, não permitiu a concretização das perspectivas risonhas do final dos anos 60. Assistiu-se, então, a uma fase de menor sucesso no processo de integração europeia,

com os países a reagirem, naturalmente, de forma divergente perante as dificuldades, num período que ficou conhecido como o do “europessimismo”.

Tal não significou, contudo, a inexistência de avanços, aliás com a relevância inerente ao facto de demonstrarem a vontade de ir além do económico, complementando a integração económica com a intervenção igualmente nas esferas sociais e regionais. Assim, é neste período que surgem as primeiras medidas no âmbito de novas políticas comuns, como sejam a Política Regional e a Política Social, devendo ainda destacar-se, pela importância que assumiu nas décadas seguintes, a criação de um mecanismo europeu de estabilização cambial, o Sistema Monetário Europeu (SME).

A partir da segunda metade da década de 80, ultrapassada a fase adversa da conjuntura internacional e criadas as condições políticas – nomeadamente com o aparecimento de líderes fortes na França e na Alemanha e a nomeação de Jacques Delors para Presidente da Comissão Europeia –, verifica-se uma séria reanimação do ideal comunitário.

A tomada de consciência dos efeitos da não eliminação completa das barreiras à livre circulação de bens, serviços e factores, traduzidos numa clara perda de eficiência e competitividade das empresas europeias face às concorrentes americanas e japonesas, e da manutenção de alguma instabilidade cambial na Europa, traduzidos em maiores custos de transacção e dificuldades na formulação eficiente de expectativas, conduziu à abertura do caminho para o avanço rumo a patamares superiores de integração económica.

É neste contexto que se vê surgirem os projectos de conclusão do Mercado Único, com a eliminação de todas as barreiras – físicas, técnicas e fiscais – à livre circulação de bens, serviços e factores, e (novamente) de concretização de uma UEM, com a fixação irrevogável das taxas de câmbio e a criação de uma moeda única, inicialmente denominada de Ecu e posteriormente de euro.

O Mercado Único foi concluído em 1 de Janeiro de 1993, embora com algumas deficiências (ao nível da manutenção de algumas barreiras à livre circulação de trabalhadores e da harmonização fiscal, um processo com avanços ainda muito lentos, os quais são mesmo incipientes na área da tributação directa).

Por sua vez, o euro assumiu-se como a moeda comum de onze países a partir de 1 de Janeiro de 1999,² após um longo caminho cheio de dificuldades (que chegaram quase a pôr em causa a sua conclusão), sendo que a sua introdução física no início de 2002, substituindo com êxito os símbolos monetários nacionais até então existentes, marcou inequivocamente o ponto culminante do processo de integração económica na União Europeia (UE).³

Independentemente de outras considerações, que adiante serão aduzidas, uma primeira análise ao longo percurso da integração económica, iniciado com a criação da CEE e culminado no aparecimento da moeda única permite antever algumas lições, que deveriam jogar um papel importante em termos da evolução futura da UE.

O percurso passado foi, assim, caracterizado pela sucessão de “pequenos passos” (aliás, conforme era aconselhado por um dos pais fundadores, Jean Monnet), onde cada “inovação” pareceu ser a consequência óbvia da anterior (por exemplo, a moeda única a aparecer como forma de completar os efeitos positivos do mercado único). Não é totalmente evidente se tal decorreu de uma estratégia assumida ou simplesmente da flutuação dos somatórios de vontades conjunturais. Em todo o caso e com frequência, o percurso não foi distinguido claramente pelos cidadãos, os quais acabaram por se confrontar com as situações finais, sem poder de escolha. Apresentando a vantagem óbvia de não suscitar rupturas temporais decisivas, e com isso tornando mais fácil a evolução, esta estratégia aportou a relevante desvantagem de alguma falta de transparência. Conforme apontava Thürer (1996, p.232), *“Jean Monnet’s philosophy of «functionalism», which aims at gradually building up, from problem to problem, new supranational structures has proved, in practice, to create a highly technocratic, overloaded, and complex system of inter-bureaucracy and inter-lobby relations»*.

Ao longo do processo, tem sido clara a existência de um primado da economia sobre a política, ao invés de um equilíbrio desejável entre os dois pilares, ou até de um primado da política sobre a economia. Apresentando a vantagem óbvia da maior facilidade, pois que é mais simples a transferência de soberania económica que a transferência de soberania política (sobretudo quando em presença de espaços tão diversos em termos

² Actualmente, treze países, com as adesões posteriores da Grécia (2000) e Eslovénia (2007).

³ Para mais detalhes sobre a evolução história da integração europeia e, em particular, as políticas comuns, veja-se, por ex., Porto (2001).

geográficos, históricos e culturais), gera desequilíbrios importantes entre os pilares do processo, numa situação que pode provocar (como se observará adiante) bloqueios em termos de evolução futura.

A dinâmica do processo de integração tem sido também frequentemente marcada pelos humores da conjuntura económica internacional, evidenciando que ainda não se encontra suficientemente estabelecida uma inequívoca solidariedade entre os países participantes, a qual permita, a cada instante, colocar os interesses globais acima dos interesses particulares (e, sobretudo, eleitoralistas) em cada Estado-Membro.

A falta de solidariedade, reflexo natural das debilidades do processo de integração política, comprova-se particularmente mediante a observação das frequentes “habilidades nacionais” em torno do cumprimento de certos objectivos (por exemplo, Loureiro, 1999, ilustra este fenómeno a propósito do cumprimento dos critérios de convergência de Maastricht), com a criatividade nacional a sobrepor-se ao que seriam os interesses comunitários. Tal parece indiciar que a lógica da construção sucessiva de laços de solidariedade não possibilitou ainda, mais de cinco décadas após o início do percurso, a ultrapassagem da lógica dos “interesses nacionais” pela lógica do “interesse europeu”, sobretudo em matérias particularmente sensíveis.

1.1.2. Custos e benefícios da moeda única

Do ponto de vista estritamente económico, o aparecimento da moeda única aporta inegáveis vantagens ao espaço europeu integrado. Conforme diversos autores têm salientado, na esteira do Relatório Emerson (Commission of the European Communities, 1990), a unificação monetária significa a eliminação da última barreira relevante à livre circulação de bens, serviços e factores, nesse sentido permitindo a conclusão eficiente do Mercado Interno e ampliando os ganhos decorrentes do processo anterior da sua criação.

Reduzindo os custos de transacção e eliminando a incerteza cambial intra-zona, a moeda única incrementa as condições de eficiência micro e macroeconómicas, criando um clima mais favorável ao aumento (em quantidade e em qualidade) do investimento e, dessa forma, contribuindo para a elevação da produtividade e da competitividade europeias. Em simultâneo, promove-se a estabilidade do nível geral de preços, objectivo primordial da actuação do Banco Central Europeu (BCE), incita-se à disciplina

orçamental, como condição essencial para a existência de estabilidade monetária, e incentiva-se o saneamento das contas públicas, elemento decisivo para a participação no projecto a médio e longo prazo.

Como é óbvio, a criação da moeda única não se faz sem custos. Também do ponto de vista estritamente económico, os mais relevantes prendem-se com a redução da flexibilidade da política económica e com a possibilidade de emergência de desequilíbrio de objectivos macroeconómicos.

O primeiro aspecto reporta à perda do instrumento de política monetária e cambial (cuja utilização, em todo o caso, se afigurava, pelo menos desde finais da década de 80 / início da década de 90 do século passado, já como bastante restrita), ficando os Estados apenas com os instrumentos de política fiscal e orçamental para atender a situações de crise conjuntural, sendo que mesmo o seu uso acaba por ser fortemente restringido face aos critérios de participação na UEM e à necessidade de assegurar uma situação de equilíbrio (ou de superávite) orçamental no médio prazo como consequência do acordo traduzido no PEC (European Council, 1997). Os maiores problemas daqui decorrentes seriam, segundo alguns autores, mais significativamente sentidos em países com menores níveis de desenvolvimento económico – onde o investimento público deveria ser mobilizado para efeitos de convergência real (e.g., Lopes, 1993) – e maiores divergências em termos de estrutura económica face à média comunitária – onde a perda da taxa de câmbio enquanto elemento de intervenção macroeconómica assume custos mais importantes (e.g., Gros e Thygesen, 1992).

O segundo aspecto refere-se à provável assunção de um peso mais relevante no combate à inflação que à consecução de outros objectivos macroeconómicos importantes, nomeadamente no campo do emprego. A experiência dos últimos anos parece expressar, aliás, a relevância desta crítica, a que se associam sobretudo economistas não ligados à ortodoxia monetarista predominante neste debate (e.g., Buiters *et al.*, 1993, Arestis *et al.*, 2001, Collington, 2004), evidenciando como, ao contrário do combate à subida generalizada de preços claramente assumido pelo BCE, tem havido poucas medidas concretas para atender àquele que tem sido, desde pelo menos o início dos anos 90, o problema real mais relevante da União, a subsistência de elevadas taxas de desemprego

num conjunto significativo de países e ainda que, em geral, as mesmas observam nos tempos mais recentes alguma tendência para moderação.⁴

Extravasando o quadro meramente económico, a verdade é que a concretização da moeda única surgiu como o maior passo em termos de cedência de soberania desde a criação da CECA e da CEE e de construção de um projecto coerente e sustentado de união.

A importância histórica do euro torna-se, aliás, bem reforçada quando se conjuga o quadro político com o cenário do custo-benefício macroeconómico. Mas, quando se considera igualmente o quadro político, nota-se aquela que parece ser a razão da maior fragilidade da moeda única europeia: a existência de uma entidade única monetária sem a contrapartida de uma entidade política única, a singularidade de *"una moneta senza Stato"*, na expressão popularizada por Padoa-Schioppa (1999).

1.1.3. O impacto na organização económica

A unificação monetária na Europa determina igualmente fortes transformações no quadro da definição e da execução da política económica. A exemplo do referido para o binómio inflação-desemprego, também aqui se assiste a um desequilíbrio de soluções entre a condução da política monetária e cambial e o quadro de intervenção via política fiscal e orçamental, a qual poderá estar, aliás, na base dos desequilíbrios em torno de objectivos macroeconómicos.

Assim, enquanto se verifica, necessariamente, a unificação da política monetária e cambial em termos da sua concepção, a qual é deixada nas mãos de uma nova instituição comum e independente (o BCE), e a sua federalização em termos de execução (cujas competências é partilhada entre o BCE e os Bancos Centrais Nacionais, formando o Sistema Europeu de Bancos Centrais – SEBC), o mesmo não se passa relativamente às políticas fiscais e orçamentais, que continuam nas mãos das autoridades nacionais, ainda que restringidas pelas apertadas regras de convergência fiscal (art. 104º do Tratado de Amesterdão), pela necessidade de obtenção de uma situação de equilíbrio a médio prazo (Pacto de Estabilidade e Crescimento) e pela ideia

⁴ Naturalmente não se poderá ignorar que a resolução do problema do desemprego, sendo essencialmente estrutural, terá de passar por medidas de carácter estrutural (e.g. fomento da mobilidade), pelo que os custos derivados da constituição da UEM, embora relevantes (pelo menos no curto prazo), não devem ser exagerados.

de que "*a política económica é uma questão de interesse comum, devendo ser coordenada no Conselho*" (art. 99º do Tratado de Amesterdão).

É sob este contexto que foram aparecendo sucessivas críticas ao enquadramento económico-institucional da UEM, mantendo-se o mesmo ainda hoje como objecto de forte discussão (Alves e Afonso, 2007).

Desde logo, pela incipiência, excessiva burocracia e falta de transparência que parecem associar-se ao processo de coordenação das políticas não monetárias. De facto, se as regras impostas nos Tratado de Maastricht e de Amesterdão configuram uma situação excessivamente burocratizada, sem quaisquer sanções nem obrigações, a prática posterior veio demonstrar que ainda se está longe de uma efectiva e eficiente coordenação com vista à obtenção de objectivos comuns na área não monetária,⁵ mesmo se entretanto foi criado um fórum destinado especialmente a esse efeito.

Depois, porque, na falta de uma maior unidade política e de uma instituição que, de algum modo, seja (em simultâneo) o parceiro e o contraponto do BCE, se vislumbra uma dificuldade significativa na adopção de um *policy mix* óptimo para a União Europeia. Efectivamente, a situação actual, caracterizada pela federalização monetária sem contrapartida ao nível orçamental, configura a possibilidade de emergência de contradições difíceis de sanar entre a política monetária e cambial única e as políticas orçamentais nacionais, ainda que, sobre todo o edifício da UEM, paire o objectivo fundamental da estabilidade dos preços.

Finalmente, porque a UEM é constituída no quadro de inexistência de um orçamento comunitário forte, ao invés do que sucede na maioria das “federações” ou “uniões” com moeda única, situação que, associada às restrições ao uso das políticas orçamentais num quadro de perda dos instrumentos monetário e cambial, diminui a capacidade de resposta perante choques económicos assimétricos. Sendo improvável no curto prazo um alargamento relevante do orçamento comunitário (Fitoussi, 1999), seria útil, segundo alguns autores (e.g., Italianer e Pisani-Ferry, 1994; Fini, 1999; De Grauwe, 2007), a criação de um *insurance fund*, com alguma capacidade de promoção da

⁵ Recordem-se, apenas a título de exemplo, as sucessivas discussões, de algum modo ainda estéreis em termos de resultados práticos, em torno da questão do emprego e que adiante serão referenciadas.

estabilidade macroeconómica e sem elevação significativa dos custos orçamentais comuns.

Tratando-se as questões acima referidas de elementos essenciais e que se abordam, numa perspectiva alargada, no cap. 4 do presente trabalho, é necessário não esquecer outros problemas do foro económico ainda não resolvidos, com relevância decisiva em termos do médio e longo prazo ao nível da estabilidade e evolução futura da nova construção económica (Alves, 2001).

O primeiro refere-se ao impacto da crescente desorçamentação de despesa pública, uma prática que vem sendo incrementada por diversos governos nacionais, como forma de tentar escapar aos espartilhos orçamentais colocados pelas regras de Maastricht e do PEC. Esta é uma prática que pode gerar, no médio e longo prazo, importantes desafios à estabilidade económica e social na União, na medida em que apenas se limita a transferir os encargos actuais para as gerações futuras, os quais, em algum ponto da linha do tempo, terão de ser efectivamente cobertos, o que significará, com elevada probabilidade, novos constrangimentos orçamentais, exigindo a elevação de impostos ou a redução de despesas. Acresce a isto que se esta prática se verificar com notório significado, não apenas em pequenos países (como Portugal), mas igualmente em alguns dos países com maior peso no domínio da União, tal fenómeno não deixará de ser considerado pelos agentes económicos à hora de formular as suas expectativas, resultando, desde logo, numa possível quebra de credibilidade e estabilidade da nova moeda europeia.

Um segundo elemento respeita à questão da sustentabilidade, a médio prazo, dos esquemas e regimes de segurança social. De facto, à medida que a população europeia envelhece, numa tendência acentuada nas últimas duas décadas, e que não são realizadas reformas satisfatórias no domínio da segurança social, torna-se mais provável que a Europa possa vir a enfrentar, a prazo, problemas sociais severos, potencialmente causadores de forte instabilidade, afectando, agora, não só a nova moeda mas toda a construção comum, isto é, o próprio processo de integração europeia.

Note-se, finalmente, que, mesmo no domínio monetário, onde se verificou a federalização da política e onde a articulação das autoridades nacionais seria sempre mais fácil, continuam a revelar-se dificuldades, talvez inesperadas, e que evidenciam

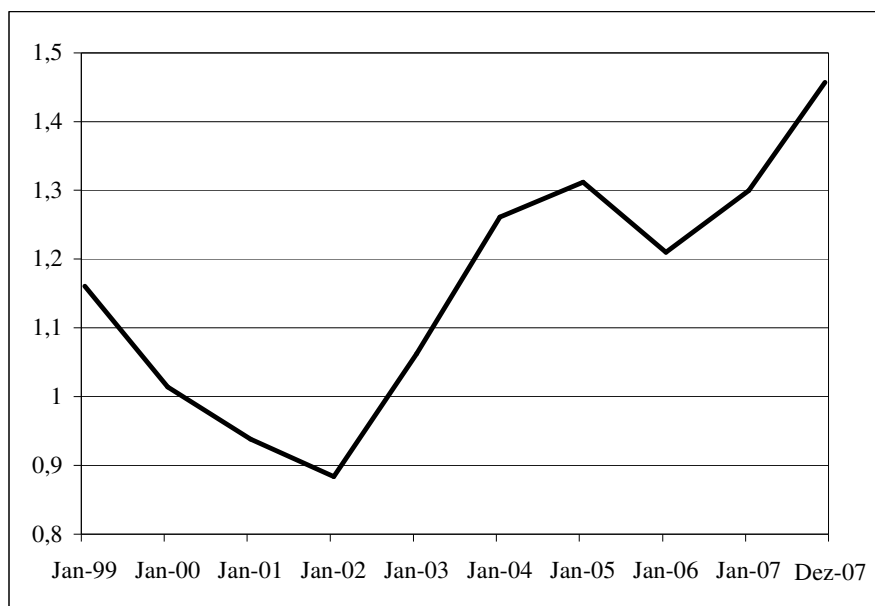
bem como os avanços, a partir deste ponto da história da integração europeia, poderão tender a tornar-se mais espaçados que no passado recente. A este propósito, Padoa-Schioppa (2004) acentuou como particularmente significativo o facto de os maiores bancos centrais nacionais da área euro continuarem a manifestar resistências à renúncia do poder e a manter actividades “dispensáveis”, resultando num excesso de capacidade e de desperdício.

1.1.4. O impacto na organização política

Os aspectos críticos referenciados no sub-ponto anterior, a que poderia associar-se ainda o “eterno” problema da harmonização fiscal (e.g., Tsoukalis, 1993, e Alves, 2000), não são mais que uma evidência adicional, trazida do campo estritamente económico, das questões levantadas pelo aparecimento de uma moeda única – concretização última do processo de integração económica – sem a existência anterior (ou pelo menos simultânea) de uma união política mais completa. Louis (2000), por exemplo, sublinhava a dissociação dos poderes político e monetário como um elemento de fraqueza da construção europeia.

Figura 1: Evolução da taxa de câmbio entre o euro e o dólar americano

(valores médios mensais)



Fonte: Banco de Portugal (www.bportugal.pt)

Tal situação contou-se certamente entre os motivos explicativos mais relevantes da forte depreciação que o euro sofreu relativamente ao dólar em 2000, seguida da manutenção de uma importante fragilidade até meados de 2002 (fig. 1),⁶ ao contrário do que se esperava, chegando a colocar algo em causa, em alguns períodos, a estabilidade do nível geral de preços⁷ e mesmo abrindo dúvidas quanto à credibilidade da própria moeda. De igual modo, a evolução posterior (em sentido contrário) evidenciou uma forte incapacidade de travagem na excessiva valorização do euro face ao dólar, por motivos maioritariamente relacionados com a realidade e os interesses norte-americanos.

O facto de o aparecimento da moeda única – e das subsequentes transformações económicas – não ter sido antecedido, ou, pelo menos, acompanhado por mudanças relevantes na ordem político-institucional da UE, abrindo espaço a questões essenciais como as anteriormente referidas, não é, contudo, o único aspecto importante determinado pela clara falta de vontade e de liderança políticas nos anos recentes no espaço europeu.

Os efeitos do adiamento sucessivo⁸ de uma reforma institucional necessária, tornada ainda mais premente pelas novas questões levantadas pelo advento da moeda única, e de uma discussão clara quanto ao modelo político para a Europa vislumbram-se igualmente em outras áreas.

Desde logo, na falta de uma voz única e poderosa em termos das questões externas (bastando, a este propósito, recordar as debilidades europeias – inclusive com profundas divergências – perante situações como a da(s) guerra(s) nos Balcãs, do largo êxodo de albaneses, da posição perante os novos desafios da segurança e defesa internacional, dos acontecimentos na última década no Iraque), obrigando a Europa a colocar-se, com alguma frequência, numa posição de seguidismo face aos Estados Unidos.

⁶ Naturalmente, não podem ser esquecidos outros factores que contribuíram para esta situação, em particular as divergências de taxa de crescimento entre a União Europeia e os Estados Unidos e a juventude da moeda única europeia (ainda sem "história" e a necessitar de ganhar credibilidade). A nossa opinião, contudo, aponta para uma supremacia da questão política enquanto factor explicativo da referenciada depreciação excessiva do euro – de facto, a dificuldade de tornar credível uma moeda jovem acentuava-se num contexto em que dirigentes políticos máximos de países com grande relevo na União Europeia se batiam por valores diferentes da moeda única face ao dólar.

⁷ Ainda que de forma não demasiado significativa, pelo facto de a zona euro, como um todo, se constituir numa economia grande e pouco aberta ao exterior.

⁸ Conforme se refere adiante de modo mais detalhado, uma profunda reforma institucional foi adiada de Maastricht para Amesterdão, posteriormente para Nice e ainda para o Tratado Constitucional. A rejeição deste em referendo na França e na Holanda voltou a adiar a discussão, cujo epílogo, por agora, parece poder observar-se com o Tratado de Lisboa.

Depois, na origem de diversos problemas económicos e políticos no interior da União, dos mais caricatos (cujo exemplo paradigmático é o episódio da nomeação do primeiro presidente do BCE) aos mais sérios em termos de unidade (cujos exemplos mais significativos podem ser encontrados nas reacções divergentes a propostas de embargos a países terceiros ou na reacção exagerada à formação de uma coligação governamental incluindo elementos da extrema-direita na Austria, na sequência dos resultados de eleições livres) e/ou democraticidade (cujo exemplo mais paradigmático terá sido a reacção de quase autismo, a nível europeu, à reprovação em referendo do Tratado de Nice na Irlanda, ou mesmo, ainda mais recentemente, o contornar da rejeição do Tratado Constitucional através da adopção de um novo Tratado cujo conteúdo é muito semelhante).

Finalmente, na observância de uma falta de rumo estratégico para a Europa, colocada entre o jogo de interesses nacionais contraditórios e a necessidade de atendimento a interesses comunitários de peso, com os primeiros a colocarem-se com frequência, neste quadro de falta de unidade política, na frente destes últimos.

1.2. Os Principais Desafios da União Europeia no Pós-Euro

O complexo quadro até agora traçado parece permitir uma primeira conclusão, a qual, aliás, emerge como a reflexão essencial para a evolução futura da UE e surge como o elemento de referência para o resto do trabalho.

Assim, os elementos referenciados parecem apontar para um cenário em que a moeda única não pode ser vista senão como o ponto culminante de apenas uma fase do processo, em que a integração se verificou essencialmente ao nível económico, sem uma contrapartida clara ao nível político.

Dito de outro modo, que se torna essencial reflectir sobre a necessidade de novos avanços, equilibrando as duas faces de um único caminho, não só para ultrapassar algumas questões já levantadas, como também para responder cabalmente a novos desafios, sob pena de acentuação de debilidades e fragilidades do edifício comum europeu.

Perante o quadro traçado, surge, pois, a necessidade de olhar a moeda única sob um outro prisma, complementar mas frequentemente ignorado. De facto, a emergência da

moeda única parece corresponder necessariamente também a um ponto de partida, impelindo ao reforço do processo de integração política, desejado desde os alvares da Comunidade e cujos avanços têm sido ténues e sempre marcados pela polémica, gerando o já referido desequilíbrio entre os pilares económico e político da integração europeia.

A necessidade e os reflexos dessa outra visão sobre a moeda única devem começar por ser equacionados, mediante a consideração conjunta dos desafios políticos colocados pelo aparecimento da moeda única (na sua maioria mencionados no ponto 1.1.) e dos principais desafios – económicos, sociais e políticos – enfrentados pela União Europeia no pós-euro (globalização, sociedade de informação, emprego, alargamento, democraticidade e participação, segurança e defesa), cuja resposta eficiente parece depender, mais e mais, de uma profunda transformação institucional e de construção política.

1.2.1. A questão da resposta aos efeitos da globalização

O reforço e a complexificação das relações económicas internacionais, segundo alguns autores a níveis nunca antes observados,⁹ quer nas componentes reais, quer nas componentes financeiras, vêm determinando alterações sensíveis ao modo de observar e analisar as questões da Economia Inter-Nacional, multiplicando-se as referências e as discussões em torno dos conceitos e efeitos de uma globalização ou mundialização das economias.¹⁰

A globalização tem aportado a necessidade de uma alteração significativa dos quadros de análise teóricos tradicionais e relançado o “velho” debate em torno do sentido e forma(s) de intervenção do Estado tradicional (também frequentemente referido como o debate “Estados *versus* Mercados” – e.g., Boyer e Drache, 1996), cuja soberania interna (e, eventualmente, externa) e margem de manobra parecem vir reduzidas com a mundialização dos fenómenos económicos.

⁹ Ver, por ex., Drache (1996), Petrella (1996) ou Sachwald (1995), enquanto que, para uma opinião mais moderada, se pode consultar, por ex., Bairoch (1996).

¹⁰ A expressão “mundialização” tem vindo a ser crescentemente utilizada (por ex., Porter, 1990 ou Ohmae, 1996), mas surgia já (pelo menos implícita) em obras mais antigas, como, a título de exemplo, Byé (1965) ou Michalet (1976).

Neste debate, emerge um conjunto relevante de questões que condicionam necessariamente a visão futura sobre a organização político-institucional da UE e sobre os modos de intervenção económica.

Desde logo, e assumindo-se como primordial, a questão da manutenção (ou não) de relevância para o Estado-Nação tradicional, para a qual a diversidade de respostas que vão surgindo é quase surpreendente, indo desde a consideração do desaparecimento do Estado-Nação no quadro da globalização (e.g., Reich, 1992 e Guéhenno, 1995, este com uma perspectiva ainda mais radical, com o fim do Estado-Nação a ser acompanhado pelo fim da democracia e da política), à ideia da sua substituição por entidades regionais (e.g., Ohmae, 1996 e O'Dowd e Wilson, 1996) ou à manutenção de um papel ainda relevante para o Estado-Nação (e.g., Michalet, 1976, Boyer e Drache, 1996, e Bienenfeld, 1996).

Em conjugação estreita com o problema anterior, é possível retomar o sempre presente debate dos papéis do Estado e do Mercado, podendo questionar-se a subsistência de possíveis quadros de intervenção para o Estado e as suas características face aos novos quadros, desafios e problemas levantados pela própria globalização (Sassen, 1998, e Mander e Goldsmith, 1996, apresentam neste âmbito perspectivas bastante pessimistas): um elemento dispensável (e.g., Reich, 1992), um simples criador de um ambiente propício à inovação e à competitividade das empresas nacionais (e.g., Porter, 1990, e Sachwald, 1995), um interventor restringido às situações de falhas de mercado (externalidades, bens públicos, etc.) ou um agente económico muito mais activo (e.g., Drache, 1996), que visa disciplinar o mercado e os deficientes resultados do seu livre funcionamento (*performances* macroeconómicas insuficientes, criação de desigualdades e problemas sociais, perda de valores sociais e culturais, etc.).

Indo um pouco mais longe, e articulando mais directamente com a realidade europeia, é possível, neste novo cenário, perceber na multiplicação e complexificação dos processos de integração “regional” uma possível resposta aos movimentos e às questões levantadas pela mundialização (como referem, por ex., Sweet e Sandholtz, 1998), para o caso da UE). Deve notar-se, contudo, que vários dos processos de integração regional surgiram num contexto de “globalização” bem mais limitado do que o processo que se vive actualmente. Tal não significa, todavia, que não possam assumir-se, neste novo

enquadramento, num vector essencial a uma resposta adequada aos movimentos derivados da “nova” globalização e, em particular, dos seus efeitos menos positivos. Essa é, aliás, uma linha de pensamento a que se voltará como um dos argumentos fortes para a necessidade de evolução rumo a um outro modelo de organização política, institucional e económica.

As questões essenciais culminam, aliás, no saber se (e como) “novas” entidades supranacionais podem melhor fazer face aos “mercados”, se (e como) “novas” entidades supranacionais podem exercer ou complementar o papel tradicionalmente reservado ao Estado-Nação, se (e como) existem reais possibilidades de uma evolução rumo a governos supranacionais e a situações de “multi-cidadania”.

Este é um quadro de debate ainda algo incipiente na UE, escondido pelo “tabu” da perda de soberania política e económica. Mas, face nomeadamente a alguns efeitos perversos da globalização e às questões já colocadas a propósito de eventuais debilidades da moeda única, é também um quadro a que não é mais possível fugir no caso de se pretender discutir seriamente a evolução do processo de construção europeia.

1.2.2. As questões do emprego, da competitividade e da sociedade de informação

Um dos problemas reais mais relevantes da actualidade na UE é o da criação e da qualidade do emprego. Desde logo, pelo elevado número de desempregados que ainda subsiste num largo número de países, apesar das melhorias registadas com uma conjuntura económica mais favorável em anos recentes. Tal situação é susceptível de conduzir a problemas sociais de significativa gravidade, colocando em questão o próprio projecto europeu. Depois, pelas condições deficientes de qualidade de emprego, associadas largamente a situações de forte precariedade, observadas em países como Portugal, que, se não atempadamente combatidas, poderão vir a gerar tensões sociais de cariz semelhante às anteriormente referidas.

A verdade é que, apesar do reconhecimento da gravidade do problema (que conduziu até à criação, em Amesterdão, de um novo capítulo no Tratado da União Europeia exclusivamente destinado ao “emprego”) e de sucessivas discussões e projectos, os resultados têm sido relativamente escassos.

Tendo sido colocados de lado os projectos dinamizadores apresentados por Jacques Delors enquanto Presidente da Comissão Europeia (nomeadamente as redes transeuropeias, financiadas pelo lançamento de empréstimos obrigacionistas a nível comunitário) e na sequência dos resultados meramente retóricos das Cimeiras seguintes ao Tratado de Amesterdão, foi organizada no ano de 2000 uma Cimeira destinada ao tratamento da questão do Emprego.

Ocorrida em Lisboa, rapidamente foi possível observar a continuação de enormes dificuldades de entendimento quanto às soluções de combate ao problema, as quais radicam, com frequência, nas visões divergentes sobre o funcionamento desejável das economias. É nesse contexto que se compreende, por exemplo, que a maioria das conclusões e das medidas concretas assumidas se hajam referido a projectos no domínio da “sociedade da informação” e não ao tópico supostamente principal da Cimeira.

As fortes divergências referidas, a excessiva burocracia patente nos mecanismos de decisão a propósito do emprego e a manutenção de dificuldades na criação de emprego com qualidade, juntam-se, neste quadro, aos motivos já elencados para justificar o aparecimento de uma nova organização político-económica das relações na UE. Só com uma transformação política e institucional profunda parece ser possível lidar eficientemente também com este problema.

Um outro domínio no qual o empurrão decisivo parece só poder suceder com uma transformação política inequívoca é o do enquadramento europeu na chamada sociedade de informação, assumido, na mesma Cimeira de Lisboa de 2000, como o meio para tornar a União a área económica mais competitiva, a nível mundial, num prazo de 10 anos.

De facto, no actual quadro institucional e decisional, aquilo que se tem encontram são sobretudo soluções tradicionalistas aplicadas à lógica de uma área nova. A multiplicação de boas vontades, traduzida na adopção (por vezes meramente retórica) de um conjunto vasto de medidas, faz-se num cenário ainda marcado pela falta de estímulo ao espírito empreendedor, por uma deficiente interligação universidades-empresas, pela liderança de pesadas estruturas empresariais, pela tentativa de “resolução por decreto” (no “velho” estilo do paternalismo estadual), exactamente ao invés do que foi ocorrendo

nos Estados Unidos, onde a "Nova Economia" encontrou a maior fonte de sucesso (ainda que com casos significativos também de inêxito).

Também por aqui parece fazer-se sentir a necessidade de uma nova estratégia político-económica que, correspondendo ao desaparecimento das divergências entre as declarações públicas e as vontades privadas de muitos responsáveis políticos europeus (as quais não são, aliás, exclusivo deste campo de actuação), permita de facto uma liderança europeia.¹¹

Note-se, a este propósito, que, pouco tempo após a sua designação enquanto novo Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso sublinhava já algumas das dificuldades referidas, admitindo como improvável a consecução do mencionado objectivo da Cimeira de Lisboa já em 2010. No mesmo sentido se alinhou a revisão da Estratégia de Lisboa, ocorrida em 2005, apontando para a necessidade de modificar o enquadramento seguido, no sentido de uma situação mais próxima da visível nos Estados Unidos – ver European Council (2005).

1.2.3. A questão do(s) alargamento(s)

Assumindo-se como um elemento essencial à paz e estabilidade na Europa, nomeadamente por força das próprias expectativas que foram induzidas nas populações residentes aquando dos incentivos à queda dos regimes totalitários que aí vigoravam, o mais recente alargamento (em dois passos, primeiro em 2005 para 25 países e depois em para 27) traduziu-se num passo necessário para a consolidação da construção europeia, apesar dos problemas de ordem institucional que não deixaram (e deixam) de levantar e do aparecimento de algumas vozes que pretenderam sugerir o seu adiamento, face a novos desafios que entretanto se colocaram¹² e às dificuldades económicas por que a Europa vinha passando no início do novo século.

De facto, conforme referiam Dewatripont *et al.* (1996, p. 2), “*Enlargement may be problematic, but postponing it is risky. The transition of former Soviet-style societies to free market economies is not yet successful and the transition to political democracies*

¹¹ Basta, por ex., confrontar, ao nível das questões orçamentais, a manutenção de “habilidades” contabilísticas (*vontades privadas*) com a credibilidade no combate aos problemas e do próprio processo de integração (*declarações públicas*).

¹² Veja-se, por exemplo, as questões levantadas na sequência dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 e da emergência de uma guerra “global” contra o terrorismo.

not yet irreversible. Excluded from the prosperity and freedom of Western Europe for decades, the citizens of these countries are now eager to stabilize their young democracies by joining the European Union. It is in the interest of all current members to secure peace and stability at the Union's borders. Postponing enlargement would just create greater uncertainty for all European countries in the era that succeeded the cold war."

A absorção com sucesso deste alargamento enfrenta, contudo, uma complexa teia de jogos políticos e económicos divergentes. Os problemas principais que coloca podem ser observados a dois níveis.

Desde logo, em termos económicos, podendo, a esse nível, sublinhar-se um conjunto de questões que fazem do alargamento um dos problemas económicos mais sensíveis para o futuro da construção europeia. Por um lado, há que ter em conta a competição acrescida que o mesmo promove e que afecta bastante um grupo de países em que se inclui Portugal. Por outro lado, surgem as questões associadas às eventuais necessidades de reorientação de ajudas e/ou de elevação da dimensão do orçamento comunitário para fazer face às novas questões de coesão económica e social.

A este nível, é importante sublinhar sobretudo a importância das questões que o alargamento vem colocar a duas das políticas mais relevantes da União, designadamente a Política Agrícola Comum (PAC) e a Política Regional, aqui com particular destaque para os Fundos Estruturais que subsidiam investimentos infraestruturais nas regiões menos favorecidas da União. A aplicação "mecânica" aos potenciais novos membros da União das regras anteriormente vigentes relativas àquelas políticas, para além de outras questões relevantes que poderiam suscitar, exigiria, desde logo, pelo menos a duplicação do orçamento comunitário. Ora, as dificuldades vislumbradas no passado recente quanto a tentativas de alargamento do orçamento da União mostram bem como se apresenta um desafio particularmente complicado a este nível.

Por último, as próprias dificuldades económicas por que têm passado (e possivelmente ainda passarão no futuro próximo) alguns dos recém-aderentes não deixam de colocar algumas dúvidas sobre a capacidade de o processo se desenrolar favoravelmente, acrescendo-lhe a fraca margem de manobra das autoridades nacionais, "obrigadas" a respeitar compromissos cambiais e orçamentais (Bolle, 2004).

Ao nível institucional, cresceram as dúvidas em torno da eficácia do processo de decisão, agora a uma escala de quase três dezenas de países (e, eventualmente, mesmo a uma escala maior com futuros alargamentos), e da possibilidade de bloqueios em tal processo.

Nesta esfera, convém começar por observar que as actuais instituições da União foram fundamentalmente desenhadas para o funcionamento da Comunidade original, com apenas seis países, a qual era relativamente homogénea em termos económicos e políticos. Os sucessivos alargamentos tornaram o espaço claramente mais heterogéneo, embora o mais recente seja aquele que conduz ao maior acréscimo de disparidades, ao nível económico, cultural e político, entre os Estados-Membros.

Este é um quadro que a União dificilmente poderia enfrentar, com seriedade, sem uma reforma institucional profunda. Note-se, apenas, que, apesar dos pequenos passos dados em Nice, o alargamento a 27 países (e, num futuro próximo, a alguns mais), sob as regras actualmente vigentes, tornou mais difícil o funcionamento das instituições comunitárias essenciais, afectando severamente a sua capacidade de tomada de decisões.

Por outro lado, e ainda em termos de consequências na esfera jurídico-institucional, deve notar-se que o alargamento pode tender a agravar o problema da falta de adaptabilidade e eficácia do processo de *decision-making*, no contexto da falta de uma clara hierarquia legal.

A falta de uma hierarquia legal, combinada com a necessidade de *national enforcement* (e apesar da existência do Tribunal Europeu de Justiça e da proclamada supremacia do Direito Comunitário sobre o Direito Nacional), tem levado a uma prática nada aconselhável, seja a de as regras da União serem excessivamente detalhadas e entrarem por campos onde a área de actuação não deveria ser, de modo algum, centralista.¹³ Aliás, como já referiam Dewatripont *et al.* (1995, p. 4), “*detailed EU regulations tend to become the object of public ridicule: witness the publicized regulation of the proper shape of bananas and the colour of the fire extinguishers.*”

¹³ Esta supremacia aparecia muito clara no rejeitado Tratado Constitucional, sendo um elemento retomado, embora de modo menos forte, no projecto de Tratado de Lisboa.

Neste contexto, como os Tratados têm vindo a conter (habitualmente) não só os valores essenciais da União e a definição dos poderes e regras, mas também normas que, em condições “normais” seriam reguladas por decreto administrativo, alterações (mesmo que pequenas) de um Tratado exigem a sua revisão e ratificação. Como consequência e como também já sublinhavam Dewatripont *et al.* (1995, p. 164), *“this carries the danger of potentially opening the Pandora’s box leading to demands to renegotiate the whole Treaty. Policy makers are thus reluctant to propose even small changes that could be beneficial to all.”*. Conforme facilmente se percebe, esta consequência ampliou-se ampliada no quadro do recente processo de alargamento.

Acresce a tudo isto a existência de outras relevantes implicações políticas derivadas do mesmo processo, que passam por uma possível recentragem do poder (com uma viragem para Centro-Leste, acentuando ainda mais o peso da Alemanha), bem como pela resolução de duas questões essenciais: em primeiro lugar, a acomodação pelos novos países dos valores que sempre caracterizaram a face do processo europeu, nomeadamente a aceitação plena da democracia e a defesa dos direitos humanos; depois, o eficiente enquadramento de novas questões étnicas e culturais, permitindo a estabilidade e unidade no quadro de uma diversidade alargada.

Conseguir manter a diversidade de hábitos, tradições e culturas, sem colocar em causa a unidade europeia em tópicos essenciais (como a defesa, a segurança, a justiça, etc.), poderia exigir um novo quadro de organização política que assuma exactamente como objectivo a preservação da “unidade na diversidade”. Conseguir manter um processo de decisão eficiente, que conjugue um necessário grau de compromisso com uma certa flexibilidade necessária para acomodar a diversidade, exigiria claramente um novo quadro de organização institucional.

Em ambos os aspectos, uma conclusão parece sobressair, a da impossibilidade de acomodar as transformações necessárias – e que têm reflexos sobre a consolidação futura do percurso já trilhado pela União, onde se inclui com maior relevo a moeda única – sem o aprofundamento da União Política.

1.2.4. As questões da (falta de) estratégia europeia e do “défice democrático”

Como peças relevantes da panóplia de desafios urgentes e complexos que hoje se colocam à União Europeia, jogando igualmente no sentido de clamar por um

aprofundamento político da integração, surgem as questões da (falta de) dinâmica estratégica europeia e da (falta de) participação dos cidadãos num processo que lhes diz directamente respeito.

No que respeita ao primeiro aspecto, são hoje claros alguns efeitos perversos do percurso dos "pequenos passos", traduzidos no excesso de burocracia e tecnocracia e no alargamento da centralização do processo de decisão. Por outro lado, é também visível uma perda de *élan* do comboio europeu em anos recentes, possivelmente associado a uma pequena, mas muito sensível, alteração nos mecanismos institucionais. A este nível, assistiu-se a um reforço sucessivo do papel do Conselho Europeu – que, recorde-se, nasceu de uma forma *ad hoc*, ao invés dos demais órgãos de poder na União –, com secundarização do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia no período pós-Delors, e num contexto em que parecem ter deixado de existir (ao invés do passado) líderes políticos fortes com uma visão predominantemente europeia.

Na sua sequência, e conforme será novamente adiante referido, acentuou-se o carácter intergovernamental da União, com consequências notórias no declínio do grau de escrutínio das instituições pelos cidadãos e do aumento do sentimento de uma “Europa feita nas suas costas”, num fenómeno que poderia ter sido sentido com alguma frequência nas últimas décadas e resultando dos dois elementos referidos. Thüerer (1996, p. 232), por exemplo, apontava o Tratado de Maastricht com um dos pontos culminantes de tal fenómeno, já que se trataria de um Tratado, “*in which, hidden from the eye of public opinion, new constitutional structures were conceived in poorly drafted instruments by heads of states and their advisers*”. Críticas idênticas têm sido expressas recentemente em torno da elaboração e do modo de ratificação do Tratado de Lisboa.

Ainda que não estando na sua génese, a falta de uma estratégia clara e dinâmica tem contribuído certamente para o adiamento ou o recrudescimento de problemas políticos, económicos e sociais, de que se destacam, entre outros, a emergência de fenómenos populistas, nacionalismos exacerbados e acções xenófobas, claramente instabilizadores do processo de construção europeia.

De igual modo, o crescente afastamento entre o funcionamento das instituições e a percepção que delas têm os cidadãos, tem promovido o desencanto e o alheamento de

muitos perante a construção europeia, motivando o desconhecimento e a falta de participação, naquilo que é, claramente, um dos défices mais significativos de um processo que visa exactamente a criação de um ideal europeu e de uma cidadania europeia.

O funcionamento das instituições europeias apresenta duas “fraquezas” importantes. Em primeiro lugar, revela falta de eficiência ao nível do processo de *decision-making*, o qual, conforme referido, se terá agravado com o recente alargamento, uma vez que aumentaram as probabilidades de divergência de interesses e de uso de direitos de veto. Em segundo lugar, o modo intergovernamental de tomada de decisões priva os cidadãos de uma mais efectiva capacidade de obtenção de informação e de controlo sobre as decisões do Conselho. A isto acresce que a sua capacidade de controlo sobre o comportamento dos Comissários Europeus, nomeados pelos Governos nacionais, é ainda mais reduzida.

Mas o problema da falta de escrutínio sobre as instituições europeias e respectivas consequências é bastante mais amplo. Desde logo, há que notar que apenas o Parlamento Europeu é objecto de eleição directa pelos cidadãos da União. Mesmo nessa eleição, contudo, é frequente a falta de participação, bem como a sobreposição de elementos de protesto relativamente à situação política interna face às questões que deveriam estar em discussão, ou seja, face aos assuntos europeus. Ambos estes factos reflectem, de algum modo, a percepção generalizada do restrito poder de decisão do Parlamento Europeu.

Já os dois principais protagonistas do processo europeu de *decision-making* (o Conselho e a Comissão)¹⁴ emanam dos governos nacionais e o seu comportamento não é escrutinado pelos cidadãos através de eleições directas. Claro que, em princípio, um governo poderá ser punido nas eleições nacionais por causa de decisões aprovadas no Conselho, mas essa é uma situação que acaba por raramente acontecer, quer por falta de informação quer por alguma confusão (por vezes deliberada)¹⁵ sobre as

¹⁴ No caso da Comissão, na medida em que, apesar de supostamente não representarem os interesses nacionais, a simples nomeação dos Comissários é feita pelos Governos nacionais.

¹⁵ Conforme refere Maduro (2001), sucede mesmo que os governos nacionais consigam, através de decisões do Conselho, a aprovação de medidas e programas contrários ao que publicamente defendem nos seus próprios países, com a suprema ironia, adicionalmente, de “lançarem as culpas” sobre uma entidade “obscura” existente em Bruxelas.

responsabilidades das decisões. Deste modo, os governos acabam por ser julgados, nas eleições domésticas, sobretudo pelas políticas nacionais empreendidas, daqui decorrendo a óbvia consequência de os seus comportamentos no Conselho raramente serem objecto de escrutínio por uma parte significativa do eleitorado.

No que se refere ao Conselho, vale ainda a pena acrescentar que o problema da falta de escrutínio (e, como tal, de uma representação imperfeita) vem acrescido quando se verifica que, com frequência, nas suas tomadas de posição no Conselho, os governos nacionais provavelmente se preocupam mais com os interesses da maioria que os suporta internamente que com os da oposição política interna. Facilmente se comprova, desse modo, que uma dada decisão do Conselho poderá ser contrária à maioria absoluta dos interesses dos cidadãos da União.

No caso da Comissão, este problema é ainda mais complexo. Os Comissários são nomeados pelos governos nacionais e não respondem perante os eleitores, sendo elevada a probabilidade de, neste contexto, ocorrer o favorecimento de políticas que fortaleçam o papel da Comissão, incentivando alguns excessos de regulamentação e subsídios.

Situada a uma maior distância do eleitorado, a Comissão torna-se alvo privilegiado de tentativas de influência por parte de grupos de interesses e *lobbies* particulares. Por outro lado, apenas os grupos e indivíduos mais afectados (pelo menos potencialmente) pelas decisões tomadas ao nível da União tenderão a considerar importante a obtenção de informação e a realização de actividades de *lobbying* junto da Comissão e/ou dos governos nacionais. Daqui decorre a emergência de uma séria probabilidade de as decisões comunitárias poderem tornar-se mais sensíveis a interesses particulares e menos sensíveis aos interesses gerais.

Também no quadro das relações entre a Comissão e o Conselho se detectam elementos que tornam mais difícil a responsabilização de uma ou outra das instituições aos olhos dos cidadãos europeus, sobretudo pelo facto de elevarem o potencial de confusão sobre a responsabilidade pelas decisões. Por um lado, facilmente se verifica que algumas decisões políticas acabam por ser tomadas, de facto, pela Comissão e não pelo Conselho. Por outro, o poder de definir a agenda atribuído à Comissão confere-lhe uma influência relevante sobre as decisões do Conselho. Ora, todo este emaranhado acaba

por tornar ainda mais difícil a responsabilização de uma ou outra das instituições aos olhos dos cidadãos europeus.

Os elementos referidos parecem configurar a existência de um “défice democrático” no contexto da organização e funcionamento institucional da União Europeia, conforme referem, por exemplo, Alesina e Perotti (2004). Este défice, particularmente ligado à falta de adequado escrutínio da Comissão e do Conselho e aos reduzidos poderes do Parlamento Europeu, relaciona-se directamente com a ambiguidade existente no contexto da transferência de competências dos Estados-Membros para a União Europeia.

De facto, a lógica do modelo intergovernamental colide com o princípio de uma eleição directa das instituições políticas europeias, na medida em que esta lhes conferiria indubitavelmente um carácter supranacional. E assim sendo, o custo da manutenção da ambiguidade acaba por ser a deficiente democraticidade do funcionamento institucional comunitário, em cujas consequências se insere claramente a crescente falta de participação dos cidadãos.

Note-se, por fim, que o alheamento dos cidadãos se associa igualmente à inexistência de alternativas credíveis, ao descrédito gerado por situações pantanosas de corrupção,¹⁶ ao primado em anos recentes de um pensamento único economicista sobre a política e a sociedade, conduzindo, finalmente, ao aparecimento e crescimento de movimentos extremistas e anarquistas e a interrogações sérias sobre o futuro da democracia (e.g., Guéhenno, 1995, considera que o desaparecimento do Estado-Nação estaria a determinar a morte da política).

1.2.5. As questões da segurança e da defesa comum

Alguns acontecimentos recentes, no domínio da segurança e da defesa, vieram somar-se aos elementos anteriores enquanto desafios cuja resposta parece só ser possível num enquadramento político-institucional diverso do actualmente vigente na União Europeia.

¹⁶ Naturalmente que este alheamento se associa também a outros factores cruciais, de cariz não necessariamente negativo, como seja, a título de exemplo, a própria diminuição do peso do Estado na economia, pelo menos em alguns países da União.

De facto, a globalização de fenómenos como o terrorismo, o comércio descontrolado de armas de destruição maciça, o tráfico de drogas, a pedofilia, as redes organizadas de prostituição ou de tráfico de órgãos humanos, parece exigir, cada vez mais, uma resposta unificada para manutenção da segurança dos cidadãos e dos próprios valores que regem as sociedades democráticas, não sendo compatível com a existência de um sistema de decisão lento e dependente dos interesses particulares de um (ou poucos) determinado(s) Estado(s) Membro(s).

Os chocantes acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e a subsequente guerra internacional ao terror, liderada por aquele país, em forte conjugação com o Reino Unido, na qual voltaram a emergir as contradições e as debilidades da União Europeia, vieram chamar ainda mais a atenção para a necessidade de uma mais forte articulação nos domínios da segurança, da defesa e da efectiva criação de uma “voz comum” europeia.¹⁷ Esta situação tornou-se mais evidente com a crise atravessada pela União em face das profundas divergências perante a “2ª Guerra do Golfo” e os acontecimentos que se lhe têm sucedido.¹⁸

Sem tais avanços, a União Europeia poderia ter de se resignar ao papel de um “gigante económico” sem contrapartida ao nível político, assistindo ao domínio incontestável dos Estados Unidos.¹⁹ Por outro lado, e como decorrência num futuro próximo, poderiam vir a surgir alterações geoestratégicas de relevo na Europa, com um papel ascendente do Reino Unido e consequências naturais em termos da abordagem à questão da integração, mais significativamente voltada para a manutenção de um Mercado Livre e possivelmente tendendo a perder alguns dos elementos comuns que, em outras áreas (sociais, económicas e até culturais), se foram conquistando ao longo do vasto caminho percorrido desde a criação da CEE. A probabilidade deste último elemento é, contudo,

¹⁷ No mesmo sentido tem jogado a situação de forte dificuldade de actuação comum perante fenómenos externos conexos, tendo-se destacado, ao longo dos anos e embora com alguma evolução positiva recente, a falta de peso em questões como a necessidade de estabilidade no Médio Oriente e de uma posição relevante na resolução do problema israelo-palestiniano.

¹⁸ Quase a título de caricatura, note-se que entre 20 de Março de 2003 (data do início da ofensiva “aliada” no Iraque) e meados de Maio do mesmo ano (altura em que o Presidente norte-americano declarou formalmente o “fim do conflito”), não houve qualquer posição externa comum europeia sobre um assunto tão decisivo: tal evidenciava claramente o fracasso de uma real política externa e de defesa comum.

¹⁹ Deve notar-se, em todo o caso, pelo lado positivo, o conjunto de avanços registados ao nível da Justiça e Assuntos Internos, nomeadamente em resposta ao choque dos atentados terroristas de Setembro de 2001.

mais difícil de avaliar, parecendo ter-se reduzido com as mudanças recentes de liderança em França (com Sarkozy) e no Reino Unido (com Gordon Brown).

1.2.6. Em conclusão: a necessidade de uma "nova governação"

Os factos apresentados e os argumentos aduzidos até este momento permitem sugerir que as questões levantadas pelo advento do euro, em conjunto com outros problemas emergentes ou actuais na União, parecem impelir a uma transformação essencial da organização política da União, a ocorrer no médio prazo.

Efectivamente, se parece haver razões suficientes para admitir que ainda não se verificou o esgotamento do modelo do Estado-Nação, não é menos verdade que parecem existir igualmente fortes motivos para supor que o mesmo tem de ser redefinido e que o “combate” aos aspectos negativos decorrentes de uma globalização desregulada, bem como a problemas políticos, económicos e sociais que colocam em causa a estabilidade das metas até aqui alcançadas, exige uma nova articulação dos poderes públicos, com definição de competências próprias e adequadas entre os níveis centrais e sub-centrais de poder.

Em particular, parece poder sugerir-se a necessidade de uma internacionalização de algumas das funções económicas tradicionais do Estado-Nação (Streeck, 1996), o que, ao nível da União Europeia significaria, desde logo, uma real necessidade e possibilidade de uma nova forma de governação. A sua concretização, em nosso entender e conforme se desenvolverá adiante (com particular destaque para o capítulo 3), deverá passar por uma transformação institucional rumo a um sistema de tipo federal – talvez o único a permitir a preservação da "unidade na diversidade" europeia –, ainda que o mesmo possa apresentar-se (a exemplo da evolução do processo de integração no passado) com características únicas e originais, quando em confronto com outros modelos existentes.

Capítulo 2 – Da Moeda Única à União Política: Que Caminhos?

“In the long run, the single currency has to become the expression of a united political entity more complete than the present one”

(Tommaso Padoa-Schioppa, 1999)

2.1. As respostas ao nível político e económico: o método actual e as principais alternativas

2.1.1. A evolução da UE desde 1957: intergovernamentalismo vs. supranacionalismo

Desde as suas origens, o processo de integração europeia vem evoluindo sob dois modos diferentes: um mais profundo e supranacional e um outro mais superficial e intergovernamental.

Sob o método supranacional, os Estados-Membros criaram instituições comuns, definiram e executaram políticas comunitárias, enquanto que se originou um genuíno Direito Comunitário, interpretado pelo Tribunal Europeu de Justiça e aplicado também pelos tribunais nacionais. A ideia que vem sustentando este método é a da constituição de uma Europa unida politicamente, eventualmente associada à existência das instituições políticas que, em termos clássicos, caracterizam um Estado, ou seja, um governo executivo europeu, um verdadeiro Parlamento Europeu e um sistema judicial europeu. Os apoiantes desta ideia argumentam, genericamente, que a Europa necessita de ser uma entidade politicamente unida por forma a fazer face, de modo eficiente, aos desafios externos e a assegurar, de modo definitivo, a paz entre os seus Estados.

Sob o método intergovernamental, os governos acordaram a coordenação de várias das suas políticas, continuando as mesmas a ser implementadas pelos organismos nacionais, reguladas pelas leis nacionais e determinadas largamente pelos *policy-makers* nacionais. Em contraste com o anterior, a ideia básica subjacente a este método é a de um processo de integração que assegura “apenas” uma forma mais estreita de cooperação entre Estados-Nações. Os apoiantes desta ideia vêem o Estado-Nação tradicional como a

entidade política máxima, no seio de uma democracia, defendendo a preservação dos Estados como entidades independentes na maior extensão possível.

Desde os seus inícios e até à data, o processo de integração europeia tem-se pautado pela tentativa de sucessivos compromissos entre estas duas visões (pelo menos aparentemente) opostas.

Assim, desde a década de 50 do século XX, o compromisso tem passado, de certo modo, por um *trade-off* entre o alcance e a profundidade do processo de integração: quanto mais limitada surge uma dada esfera da integração, maior a probabilidade de serem introduzidos elementos supranacionais; quanto mais aberta surge uma dada esfera da integração, maior a probabilidade de preservação de estruturas intergovernamentais (e.g., Dewatripont, 1995, Sidjanski, 2000).

É neste contexto que melhor se compreende a evolução assimétrica do processo de integração nas vertentes económica e política. Assim, a abordagem supranacional tem sido quase exclusivamente aplicada à esfera da integração económica, com os oponentes do aprofundamento a serem persuadidos, conforme referem Collison *et al.* (1993), a aceitar essa evolução quando verificam que as estruturas supranacionais só aparecem em áreas onde a interdependência económica é claramente detectável, onde os benefícios da integração são aparentemente óbvios e onde as perdas de soberania são claramente limitadas. Esta foi, aliás, a abordagem estratégica que se referenciou anteriormente, a dos “pequenos passos”, originalmente concebida por um dos “pais fundadores”, Jean Monnet, como refere Pinder (1995).

Por outro lado, os governos europeus têm cooperado em áreas mais vastas (e nem sempre claramente definidas) que a das políticas económicas. Tal cooperação tem-se desenrolado fundamentalmente segundo o modelo intergovernamental e, por vezes, mesmo fora do enquadramento formal da União Europeia, incluindo a cooperação política com outros Estados fora da área integrada, no âmbito de organizações como a União da Europa Ocidental (UEO) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Em todo o caso, apesar de se vislumbrar a sucessão das tentativas de compromisso entre as duas vertentes referidas, o certo é que desde cedo se privilegiou a perspectiva de cooperação e coordenação entre países, sendo observável, nos últimos anos, uma

tendência nítida para o reforço do modo de actuação intergovernamental, mesmo no domínio da integração económica, com o acentuar do papel do Conselho Europeu, a menor visibilidade e a diminuição do peso político da Comissão Europeia e mesmo as tentativas implícitas em algumas actuações no sentido da criação de um “Directório” Europeu.

Ora, se a evolução passada já não era satisfatória no sentido de permitir a necessária flexibilidade para lidar com os desafios até então observados, sem por em causa alguma unidade política e económica europeia, este reforço mais recente da componente intergovernamental (que surge claro no método definido na Cimeira de Lisboa) parece conter um conjunto sério de limitações quando se pensa nos novos desafios que a União enfrenta e no conjunto de questões (económicas, políticas, sociais e culturais) ainda por resolver.

2.1.2. O intergovernamentalismo enquanto método privilegiado no presente

Conforme se refere no final do sub-ponto anterior, o processo de decisão à escala europeia tem sido marcado (salvo em alguns domínios, de que o actual modelo de definição e execução da política monetária é porventura o melhor exemplo) por alguma supremacia da perspectiva de cooperação e coordenação entre os diversos países, reforçada nos últimos anos.

Assim, as principais decisões (e mesmo as menos importantes) são cada vez mais tomadas no quadro de acordos intergovernamentais e num cenário em que o Conselho ganha cada vez maior poder de decisão, em detrimento de outros órgãos, nomeadamente da Comissão Europeia.

De facto, este órgão, que alguns vislumbravam como a antecâmara de um verdadeiro "governo" europeu, parece ter vindo a perder importância desde a saída de Jacques Delors, ao mesmo tempo que decisões essenciais (e não só) são cada vez mais cometidas aos Chefes de Estado e de Governo, no âmbito do Conselho Europeu, instituição inicialmente inexistente nos Tratados.

Havendo objectivamente algumas vantagens num processo de decisão essencialmente intergovernamental, em particular pela necessidade de encontrar consensos e pela aparência de menores custos de transferência de soberania, tal método, contudo, parece

ter vindo a conduzir a UE para uma delicada encruzilhada, aportando custos relevantes e aproximando-se mesmo, em alguns aspectos, à figura de um travão ao desenvolvimento harmonioso no futuro da União Europeia.

Dois dos principais problemas actuais, ao nível institucional, prendem-se, neste contexto, com a falta de eficácia e de adaptabilidade do processo de *decision-making*, possivelmente agravados, conforme já foi referido, com a concretização dos últimos alargamentos.

Um dos problemas essenciais, ao nível da eficácia, prende-se com o perigo de paralisia na tomada de decisão, situação particularmente relacionada com a dimensão das maiorias requeridas.

As decisões mais importantes são tomadas ao nível do Conselho, podendo ser por unanimidade, maioria qualificada ou maioria simples, sendo que, apesar do alargamento das áreas em que se requer apenas maioria qualificada e da pouca frequência com que tem sido invocado o “compromisso do Luxemburgo”, o voto por unanimidade continua a ser a regra para muitos domínios relevantes de intervenção da União (por exemplo, para a adopção de uma nova política comum ou “simplesmente” para a nomeação do Presidente da Comissão).

Em situações em que a unanimidade seja necessária, os Estados podem ameaçar empregar o “direito” de veto sobre determinado avanço numa dada área de integração, com o objectivo de obter privilégios em outras áreas, eventualmente nem sequer relacionadas com a primeira. Ou seja, podem surgir situações em que decisões eficientes não possam ser tomadas ou, em alternativa, venham a exigir *packages* de decisões, com a unanimidade a ser “comprada” mediante “pagamentos laterais” ineficientes. Dito de outro modo, podem suscitar concessões políticas que produzam descontentamento entre os cidadãos em outros países ou o aparecimento de programas de transferências (financeiras) que causem ineficiências económicas. Naturalmente, quanto mais alargada a União, mais elevada se torna a probabilidade de ocorrência e a gravidade desta estratégia (semelhante à “tomada de reféns”).

Além disso, mesmo quando apenas se requer uma maioria para a tomada de decisão, é frequente verificar-se a procura de consenso, naquilo que é um resultado normal do modelo intergovernamental de *decision-making*.

Ora, esta aparente vantagem do método intergovernamental vem revertida quando se observa a elevada possibilidade de os consensos serem feitos sacrificando os melhores resultados, para além de tornarem claramente mais morosos os processos de decisão e arrastando, pois, a tomada de medidas face a problemas concretos. Outra das consequências mais importantes desta situação, como referiram Dewatripont *et al.* (1995, p. 163), é o tornar-se difícil a alteração do *status quo* via decisões do Conselho, porquanto “*de facto, single countries retain veto powers when they feel strongly about a subject*”.

Estes problemas, com alguma gravidade já na Europa a Quinze, avolumam-se numa União alargada, cuja heterogeneidade vem claramente ampliada, numa situação susceptível de criar bloqueios capazes de produzir forte instabilidade nos alicerces europeus.

Devem ainda ser salientados dois outros elementos, ainda com algum significado em termos custos levantados pelo actual modelo de decisão. Em primeiro lugar, e embora parecendo à partida algo contraditório, o método intergovernamental tende a favorecer claramente as intenções dos maiores países, aqueles que maior pressão podem exercer – a diversos níveis – sobre os restantes, agravando para estes a questão da transferência de soberania.

Por outro lado, e ignorando outros elementos que poderiam ainda ser chamados à colação, o método intergovernamental corresponde na prática a um maior distanciamento das decisões face aos cidadãos e possivelmente a um menor controlo democrático, relativamente, por exemplo, ao que seria possível com uma estrutura descentralizada de decisão, em que os diversos Parlamentos – Europeu, nacionais e sub-nacionais – tivessem maior poder sancionatório sobre os Executivos.²⁰

É no contexto da verificação deste tipo de problemas, bem como da articulação dos jogos de poder intra-comunitário, que é possível melhor compreender as dificuldades da (mini) reforma institucional concluída em Nice em 2000 e que voltariam a colocar-se no quadro dos trabalhos da Convenção Europeia seguinte (sobretudo numa fase adiantada do seu funcionamento), das decisões da Conferência Intergovernamental (CIG) para um acordo sobre um Tratado Constitucional para a Europa ou mesmo das negociações

²⁰ Recorde-se, a este propósito, a questão do “défice democrático”.

tendentes a resolver o impasse criado pela rejeição deste, com particular incidência nos domínios do processo de decisão e da repartição de competências.

No âmbito das discussões travadas, com probabilidade não despicienda de repetição no futuro, facilmente se vislumbram três tipos interligados de confrontos: de perspectiva, de modelos e de instituições.

No primeiro caso, é possível observar as divergências fundamentais entre um núcleo de países grandes (com a França e a Alemanha na liderança), para quem o essencial da reforma deve passar por um reforço dos mecanismos de maioria qualificada e por uma alteração sensível na ponderação dos votos no Conselho, e um grupo de países de menor dimensão, que vêem tais mudanças com particular apreensão e receio de evolução para uma situação de domínio institucional *de jure* (e não só *de facto*) por parte dos "grandes".

No segundo caso, e como reflexo do anterior, a polémica perpassa pela multiplicidade de possíveis escolhas: entre a criação de um "governo europeu" e o reforço da coordenação intergovernamental; entre a assunção de um modelo de "Europa Única" e a consagração de uma ampla variedade no quadro de uma "Europa *à la carte*"; entre uma maior dose de centralismo e o reforço da subsidiariedade, etc.

No último caso, a discussão passa pela luta de poder entre as três principais instituições comunitárias, com o Parlamento Europeu mais interessado numa federalização da Europa (conforme o demonstram sucessivos relatórios no âmbito da reflexão sobre o futuro da UE), o Conselho no reforço (por agora concretizado no método adoptado na Cimeira de Lisboa) do intergovernamentalismo, e a Comissão provavelmente na evolução para uma fórmula de "governo europeu" com mais centralismo.

Tendo em conta os seus resultados, parece poder afirmar-se que a "reforma" de Nice favoreceu de modo claro as posições dos países grandes, a abordagem intergovernamental e o poder do Conselho, na sequência, aliás, das decisões tomadas na anterior Cimeira de Lisboa. Em todo o caso, tratou-se de uma reforma com carácter minimalista, constituindo, de algum modo, uma desilusão face às expectativas que haviam sido criadas, na medida em que parece não ter contribuído para um novo *élan* da União, antes adiando as decisões mais difíceis. A melhor evidência deste facto encontrar-se-ia, aliás, na decisão tomada em Nice de promover uma nova CIG em 2004,

para discutir a repartição de competências entre os variados níveis de poder político. A verdade, contudo e conforme adiante se comprova, tanto a proposta rejeitada de Tratado Constitucional como o Tratado Reformador, assinado em Lisboa em Dezembro de 2007 e a aguardar ratificação, acabariam por proceder a algumas correcções do excessivo favorecimento referido, mas poderão não constituir ainda a resposta definitiva aos problemas da delimitação de competências e de eficiência do processo de tomada de decisão.

Note-se finalmente que estes confrontos não são mais que uma ponta visível do *iceberg*, do problema fundamental respeitante à discussão séria, clara e transparente de qual o modelo de organização política e económica mais adequado para a Europa, face aos desafios que actualmente se lhe colocam.

2.1.3. A necessidade de um novo modelo: principais alternativas

Pelas deficiências apontadas ao actual sistema, pela ineficiência que o mesmo parece revelar no quadro de uma resposta cabal aos desafios elencados, parece natural a procura de um modelo distinto de organização política e económica na União Europeia.

O passo seguinte será, pois, o de analisar um conjunto de modelos alternativos que têm sido sugeridos, observando, numa lógica muito própria aliás do raciocínio económico, os seus benefícios (ou vantagens) e os seus custos (ou inconvenientes).

Tal é feito à luz da capacidade de resposta dos referidos modelos a dois binómios que, no seguimento do escrito até ao momento, se reputam de essenciais: por um lado, unidade/diversidade, correspondendo à necessidade de criar condições mais eficientes de actuação única em domínios relevantes, sem colocar em causa a necessária preservação da diversidade europeia; por outro lado, flexibilidade/compromisso, correspondendo à necessidade de dotar a Europa de um modelo capaz de acomodar de um modo fácil alterações significativas que venham a ocorrer no futuro (quer em termos de alargamento, quer em termos de aprofundamento), sem colocar em causa a preservação de valores essenciais comuns.

No presente sub-ponto, seguindo-se de perto a classificação adoptada, por exemplo, por Dewatripont *et al.* (1995), excepção feita aos modelos de “Directório Europeu” e de “Federação”, procede-se à avaliação dos modelos referenciados. Note-se, contudo, que

análise do modelo federalista é deixada para o ponto seguinte (2.2.), feita aliás de forma bastante mais detalhada, na medida em que, conforme se verá adiante, apontamos para o carácter decisivo de uma evolução europeia rumo a um modelo federal de organização, com uma componente fortemente descentralizada ao nível da tomada de decisão.

O modelo da “Europa à la carte”

Trata-se do modelo com mais amplo grau de flexibilidade de entre os que têm sido sugeridos. Nele, cada Estado-Membro e cada futuro novo aderente tem liberdade para escolher as áreas de integração em que deseje participar, não havendo, pois, qualquer grau mínimo de integração exigível para um qualquer Membro. Os Estados-Membros teriam igualmente completa liberdade para criar novas formas de cooperação e para aprofundar as já existentes e não existiriam entraves para o abandono por parte de um dado Estado de qualquer esfera de integração a que tivesse aderido anteriormente.

Com alguma frequência, é referido o Reino Unido como um dos Estados-Membros mais abertamente defensores desta solução. Essa seria claramente a opção preferida no tempo dos governos de Margaret Thatcher e de John Major (Dinan, 1999), mas teria havido alguma evolução nos governos posteriores (trabalhistas), conforme se depreende, por exemplo, do conteúdo de um discurso de Jack Straw (2004), então Ministro dos Negócios Estrangeiros, descrevendo passível de situar-se próxima do modelo de “integração flexível” adiante apresentado: *“There must always be common rules which apply to all across the European Union. (...) But the EU is also becoming a framework for smaller groups of nations to co-operate more closely, when they so choose, without obliging everyone to join in. The Euro is one example. (...) Let's not mistake this kind of flexibility for what is sometimes, usually with a sneer, referred to as «Europe à la carte»”*.

O modelo apresenta, pois, alguns elementos que poderiam manifestar-se particularmente atractivos para os Estados-Membros. De facto, ninguém seria obrigado a aceitar uma política comum que não lhe fosse conveniente. Por outro lado, o modelo facilitaria e promoveria a concorrência entre diferentes formas de cooperação, permitindo à própria União uma aprendizagem das suas vantagens e custos. Finalmente, permitiria uma minimização do risco de formas ou práticas de cooperação, consideradas

claramente imperfeitas (ou eventualmente até prejudiciais) pelos Membros, se prolongarem no tempo por medo de uma possível desintegração da União.

É, contudo, um modelo que se nos afigura inaceitável, na medida em que não elimina, antes pelo contrário acentua uma parte significativa das debilidades hoje presentes na União Europeia.

Desde logo, como cada Estado-Membro pertenceria a diferentes esferas de integração, tornar-se-ia mais difícil de discernir os seus direitos e obrigações no contexto da União, agravando as questões da falta de transparência e da responsabilização e acentuando a possibilidade de emergência de conflitos entre Membros de diferentes esferas.

Por outro lado, a fiscalização e o reforço da livre troca e da mobilidade de factores tornar-se-iam mais difíceis, na medida em que poderiam surgir novas formas de restrição (eventualmente até de carácter tácito), colocando em questão uma das maiores conquistas do processo de integração, o bom funcionamento do Mercado Único.

Em terceiro lugar, o modelo criaria uma tendência para o tratamento isolado da participação em cada esfera de integração, conduzindo muito provavelmente para acordos em torno de um nível muito limitado de integração.

Neste contexto, a questão da falta de unidade em domínios essenciais dificilmente poderia ser resolvida, agravando-se os problemas determinados pela debilidade da União enquanto construção política e tendendo a destruir, ao longo do tempo, alguns dos avanços mais significativos da União enquanto construção económica.

Dito de outro modo, apesar de algumas características atractivas, dificilmente o modelo da Europa *à la carte* deixaria de colocar na ordem do dia, no médio prazo, a questão da desintegração e da dissolução da União, num contexto em que os princípios que nortearam a criação do processo europeu de integração se encontrariam claramente pervertidos.²¹

O modelo da “Europa a várias velocidades”

Com frequência, no passado, foi permitida a Estados-Membros a adopção de diferentes velocidades de ajustamento ao chamado *acquis communautaire*. Nesse contexto, um

²¹ Veja-se, a propósito, o art. 2º do Tratado de Roma.

dos modelos propostos para o futuro da Europa tem sido, exactamente, o de uma União “a várias velocidades”, em que os Membros poderiam adaptar-se e aderir às várias e novas esferas da integração segundo diferentes tempos de ajustamento.²²

Para além de provavelmente implicar menores custos, nomeadamente para os Estados mais débeis economicamente ou mais reticentes politicamente a novos avanços, este modelo poderia apresentar a vantagem de não tornar indispensável uma reforma institucional profunda da União.

Trata-se, contudo, de um modelo que, tal como o anterior, não favoreceria a unidade europeia em questões essenciais, sendo, no entanto, menos flexível e menos propenso a produzir a dissolução do projecto europeu, na medida em que, pelo menos teoricamente, mais cedo ou mais tarde todos estariam em idênticos patamares de integração.

Dito de outro modo, trata-se de um modelo que não resolveria eficientemente o problema dos binómios “unidade/diversidade” e “compromisso/flexibilidade”. De facto, não asseguraria níveis de unidade e compromisso suficientes em tempo útil, ao mesmo tempo que, do ponto de vista do médio/longo prazo, não resolveria o problema da preservação da diversidade, já que não seria possível aos Membros situarem-se em diferentes estágios e profundidades do processo de integração.

Refira-se, ainda, que a própria flexibilidade que parece assegurar, pelo menos em termos de período de ajustamento, acaba por surgir bastante limitada, se tivermos em conta que a existência de fases de transição longas é politicamente pouco atractiva.

Efectivamente, um País que leve demasiado tempo a atingir um determinado nível comum de integração acaba por lhe ter associado o estigma de “ficar para trás”, de ser menos desenvolvido e de apresentar uma maturidade política e económica inferior aos seus parceiros. Na medida em que esta situação acaba por ser claramente indesejável, os *policy-makers* tendem a encurtar os períodos de ajustamento, colocando definitivamente em causa uma alargada flexibilidade desta abordagem.

²² Entre os exemplos recentes, poderiam contar-se as adesões da Grécia e da Eslovénia à moeda única num período posterior ao da sua criação.

O modelo da “Europa de geometria variável”

Várias têm sido as propostas que podem incluir-se no que será um modelo de “Europa de geometria variável”, conceito que teria sido apresentado pela primeira vez no final de 1990 por François Mitterrand, numa mensagem ao povo francês (Dewatripont *et al.*, 1995). Entre elas, vale a pena destacar as apresentadas, ainda nos anos 90, por Karl Lamers (CDU, 1994) e Edouard Balladour (1994), posteriormente desenvolvidas por académicos e políticos diversos, no contexto das abordagens, respectivamente, dos “círculos concêntricos” e dos “círculos excêntricos”.²³

Qualquer que seja a sua variante, o modelo da “geometria variável” apresenta a seguinte ideia fundamental: existe um conjunto de países (designados como o “*core*” ou o “centro”) que, tendo atingido o estágio mais elevado na actualidade da integração europeia, pretendem e podem mover-se rumo a uma integração ainda mais profunda numa gama alargada de políticas e áreas comuns e um outro conjunto de países (a “periferia”) que não querem ou, na momento actual, não podem seguir os restantes rumo a esse aprofundamento e que, como tal, estão mais restringidos em termos de participação na União (Maillet e Velo, 1994).

A abordagem dos “círculos concêntricos” toma como ponto de partida a existência de um grupo de países que atingiram o ponto mais elevado em termos da integração e considera que o padrão histórico seguido por tal grupo define uma sequência fixa de passos que um qualquer outro Estado terá de seguir tendo em vista atingir o *core*.

O resultado desta abordagem é, contudo e evidentemente, uma estrutura particularmente rígida, com todos os países a seguirem necessariamente os mesmos passos com vista a um resultado definitivo. Por outro lado, vale a pena notar o custo elevado, no quadro desta abordagem, da abertura de uma nova esfera de integração, ao determinar a imposição de uma forte externalidade sobre todos os Membros da União, na medida em que afectaria não só um domínio particular de intervenção, mas todo o processo de futura integração.

A abordagem dos “círculos excêntricos” apresenta um grau bem maior de flexibilidade, centrando-se igualmente na existência de um centro versus a existência de uma

²³ A propósito deste modelo, nem sempre fácil de distinguir relativamente ao anterior, consultem-se, por exemplo, Ehlermann (1999) e Thürer (1997).

periferia, permitindo a existência de grupos sobrepostos e não-sobrepostos de países, embora possibilitando apenas um único círculo (ou um único arranjo cooperativo) para cada área de intervenção.

A “geometria variável” apresenta algumas vantagens, sendo um modelo claramente preferível aos dois apresentados anteriormente e ao actual *status quo*, ao permitir, em simultâneo, o avanço rumo a uma integração mais profunda (pelo menos entre alguns) e a preservação dos ganhos de integração entretanto atingidos pela União, ao mesmo tempo que assegura algum êxito relativamente à necessidade de tomar em conta a heterogeneidade entre os Estados-Membros.

Note-se, aliás, que alguns elementos típicos da “geometria variável” apareceram, no passado recente, no processo de integração europeia, bastando recordar, a título de exemplo, as derrogações obtidas pelo Reino Unido e a Dinamarca relativamente à UEM ou pelo Reino Unido relativamente à Carta Social Europeia, ou ainda o próprio conceito de “cooperação reforçada”, introduzido com o Tratado de Amesterdão e desenvolvido no quadro do Tratado de Nice e com um eventual novo impulso resultante do Tratado de Lisboa, caso o mesmo venha a entrar em vigor.

Em todo o caso, podem ser-lhe levantadas objecções muito idênticas às referidas para o modelo anterior. Desde logo, continua como premente o problema da necessária unidade e grau de compromisso em algumas matérias, que não é claramente ultrapassado, mesmo quando se assegura que a evolução ruma temporalmente ao mesmo ponto (“círculos concêntricos”) ou que há passos irreversíveis no processo (em ambas as abordagens).

Por outro lado, a própria flexibilidade acaba por esbarrar na prática em questões de indesejabilidade política. De facto, torna-se muito provável que os países do “centro” sejam olhados como a “élite” do processo, aqueles que, graças a uma maior maturidade política e económica, conseguiram assumir uma forma mais elevada de cooperação e união. Como contraponto, os países da “periferia” seriam olhados como aqueles que, por motivos vários, ficaram “para trás”. Tal significaria a introdução implícita de um julgamento de valor sobre os Estados-Membros, objectivamente inaceitável, já que dificilmente se antevê que algum dos Estados aceitasse ser considerado como pertencendo a uma “divisão” inferior.

O modelo do “Directório Europeu”

Com particular destaque desde os primeiros anos do presente século e na sequência da tendência para o reforço da clivagem intergovernamental, tem sido manifesto o interesse de alguns países de maior dimensão para, de algum modo, institucionalizar uma certa primazia na decisão comunitária relativamente aos demais países.

Episódios como os ocorridos aquando da Guerra no Afeganistão em 2001 (recorde-se o célebre “jantar restrito” em Downing Street) ou da Cimeira de Nice (com Jospin, num ambiente de forte tensão, a questionar o Primeiro-Ministro português sobre “o que seria o seu País sem a União Europeia” ou o Primeiro-Ministro luxemburguês sobre se “pensaria algum dia poder telefonar a Bill Clinton ou Yasser Arafat”)²⁴ são representativos dessa tentativa de marcar formalmente a supremacia de um conjunto de países – os grandes, em particular Reino Unido, França e Alemanha – sobre os demais.

O modelo do “Directório Europeu” tornar-se-ia neste contexto numa tradução institucional da existência de um clube de países mais fortes e de um outro de países de menor dimensão, com os primeiros a liderarem claramente a evolução da União e os demais a manterem-se como seguidores.

Sendo verdade que, no passado e em determinadas circunstâncias, os países grandes fizeram valer a sua dimensão económica por forma a pressionar a tomada de decisões no sentido que mais lhes interessava, a institucionalização dessa forma de proceder seria perfeitamente inaceitável, sobretudo do ponto de vista político, para os restantes países, bem como totalmente contrária aos princípios de igualdade fundadores das Comunidades Europeias.

Não se vislumbra, assim e de momento, qualquer hipótese de êxito para este modelo, que produziria certamente uma profunda divisão no interior da União e tenderia, a prazo, a levar à desintegração do projecto de construção europeia tal como é conhecido desde há algumas décadas.

²⁴ Factos noticiados pelo jornal “Público”, aquando da Cimeira de Biarritz de 2000, cf. Alves (2000).

Um Modelo de “Integração Flexível”

Uma abordagem mais promissora em termos da resolução dos binómios que se vêm referindo aparece expressa em Dewatripont *et al.* (1995), com a proposta de um modelo de “integração flexível” (“*flexible integration*”).²⁵

Trata-se de uma abordagem cujo foco se centra na variabilidade em áreas de integração (ou seja, nas políticas), em lugar de nos países e cuja chave é a distinção entre uma “base comum” (“*common base*”) e um conjunto de “cooperações abertas” (“*open partnerships*”).

A base comum contém todas as áreas de política para as quais se considera que a integração é indubitavelmente indispensável para todos os Membros, isto é, contém os requisitos mínimos para a participação na União, sendo, em simultâneo, o máximo denominador comum para a União.

Por seu lado, as “cooperações abertas” são acordos voluntários de cooperação em outras áreas, podendo cada Estado entrar naqueles que entender, desde que cumpra determinadas regras pré-determinadas, e podendo os Membros integrantes acordar novas “cooperações” e fechar outras já existentes. Um elemento fundamental deste modelo encontra-se no facto de os *partnerships* se definirem de modo que não seja possível a um qualquer subconjunto de Estados-Membros promover discriminação relativamente a outros.

A razão principal para a existência da base comum para todos os Estados-Membros centra-se na necessidade de impedir uma qualquer tendência para a desintegração, como sucederia no caso do modelo da Europa *à la carte*. Além disso, a base comum deveria incluir todas as áreas de intervenção onde deva encorajar-se o esforço solidário dos Estados com vista a promover o bem comum.

Já as “cooperações abertas” permitiriam uma dose acrescida de flexibilidade, considerada pelos proponentes do modelo como essencial para adaptar a União, cada vez mais alargada, à heterogeneidade dos seus Membros. Elas criariam oportunidades

²⁵ Embora a apresentação do modelo que é feita neste ponto corresponda à sugerida pelos autores em causa, a descrição de arranjos político-institucionais semelhantes tem sido feita por variados políticos e académicos. A título de exemplo, citem-se Ahrens *et al.* (2005), Dehousse e Coussens (2003) ou Stubb (2000).

para experimentar novas formas de cooperação, permitindo uma melhor base para a União vir a decidir se as mesmas devem (ou não) ser incluídas na “*common base*”.

Daqui decorre que a base deveria igualmente conter as regras para a sua expansão para novas áreas, sendo organizada segundo moldes supranacionais. Contrastando com isso, as “cooperações abertas” e as suas relações com a base comum deveriam ser governadas por acordos intergovernamentais entre os Estados-Membros. Tal não significaria, contudo, a exclusão da possibilidade dos participantes num dado *partnership* escolherem uma forma “supranacional” de organização e funcionamento do mesmo, traduzida, por exemplo, na delegação de poderes de decisão para uma instituição comum (algo que sucede, a título de exemplo, na actual UEM, com as funções relativas à política monetária e cambial delegadas no BCE).

Três ideias ou características adicionais enformam o modelo de “integração flexível”:

(i) o compromisso em relação aos acordos de cooperação incluídos na base comum seria mais forte que o existente com o modo de funcionamento actual da União Europeia. De facto, se a base comum for devidamente restrita a um conjunto bem definido de competências, tornar-se-á mais fácil aos Estados-Membros aceitar a transferência de mais soberania para a União, tendo em vista a administração comum dessas competências;

(ii) o modelo incorpora necessariamente um princípio generalizado de subsidiariedade, sendo deixadas as decisões sobre a adesão e a criação de novas formas de cooperação aos Estados participantes que o desejem, existindo igualmente regras para impedir que estas formas venham a prejudicar os demais; este princípio permite a já referida aprendizagem (“*learning by doing*”) pela União da experiência vivida por um subconjunto de países; de igual modo, torna possível aos Estados participantes extinguir, com um custo significativamente mais baixo, um projecto de cooperação que se evidencie como ineficaz;

(iii) o modelo incorpora ainda dois princípios para impedir a verificação de externalidades negativas das “cooperações abertas” sobre os Estados-Membros não participantes e sobre a União. Em primeiro lugar, para impedir a discriminação, todos os Estados-Membros deveriam ter lugar na discussão do *design* de qualquer *partnership*, incluindo as suas instituições (caso viesse a conter novas), por forma a que

o mesmo seja reflexo das preferências de todos, isto é, dos participantes imediatos e dos potenciais participantes futuros. Por outro lado, as regras de adesão a qualquer *partnership* teriam de estar definidas na altura do seu estabelecimento, possibilitando, assim, salvaguardar os países não participantes da hipótese de os integrantes do projecto virem a adoptar regras impeditivas da adesão dos demais.

Ao contrário de alguns dos modelos anteriormente referidos, a adopção do que vem sendo referido exigiria, necessariamente, uma reforma substancial da organização e funcionamento da União Europeia, sob três vertentes essenciais: desde logo, a definição das áreas que deveriam integrar a base comum e das que deveriam poder ser objecto de “cooperações abertas”; depois, a organização da base comum, incluindo os meios de *enforcement* das suas regras; finalmente, a reorganização, com definição das competências, das instituições europeias, incluindo eventualmente a criação de novos organismos.

Não se irá abordar aqui, de forma detalhada, este último ponto, à excepção de uma referência mais alongada ao que os proponentes entendem dever constituir a base comum, na medida em que tal se assume, junto com outros, num elemento importante para a discussão e argumentação a favor do modelo que se defende neste trabalho.

Em todo o caso, refira-se, a propósito dos dois elementos finais, que é sugerida a atribuição da competência para a protecção dos princípios constantes na base comum ao (ou a um) Tribunal Europeu de Justiça, tal como a competência para a monitorização dos seus limites de intervenção, enquanto que a prevenção de possíveis interferências das “cooperações abertas”, por se tratar de uma questão de pendor mais político que legal/judicial, se deixaria a cargo do Conselho, com a colaboração da Comissão e eventualmente a auscultação do Parlamento Europeu.

Por outro lado, no sentido da resolução do problema do insuficiente escrutínio das instituições europeias, o governo da base comum (e apenas desta), de cariz supranacional, deveria evoluir gradualmente para um sistema de decisão bicamaral, com o Parlamento Europeu e o Conselho a assumirem-se como as duas Câmaras, e a Comissão a assumir-se como um executivo e fortemente definidor da agenda europeia, mas com um reforço do controlo democrático sobre a mesma. Esta evolução gradual

incluiria, entre outros aspectos, o referido acréscimo de controlo democrático sobre a actuação da Comissão e o reforço dos poderes legislativos do Parlamento Europeu.

No que respeita à definição da base comum, os apoiantes deste modelo começam por salientar que a mesma não pode ser demasiado restrita, sob pena de se cair no modelo da “Europa *à la carte*”, nem demasiado vasta, sob pena de eliminar a flexibilidade permitida pelo modelo, a qual se tornaria irrelevante se a base comum acabasse por incorporar todas as áreas de intervenção significativas.

O critério geral que, neste contexto, propõem sugere que a base comum contenha as áreas de política para as quais seja perceptível a existência de elevados ganhos resultantes da cooperação para todos os Estados-Membros.

Nesse sentido, e em ordem a ultrapassar alguns problemas de natureza prática quanto à implementação do critério, autores como Dewatripont *et al.* (1995) sugerem como ponto de partida o *acquis communautaire*, levando em conta a história da União e as perspectivas de mudança no futuro próximo, ao mesmo tempo que referem a necessidade de uma abordagem minimalista, especificando um conjunto mínimo de áreas que devam ser incluídas na base comum (dado o referido *acquis*) em lugar da formulação de uma exaustiva lista de competências. Tal não invalidaria, contudo, uma expansão futura da base comum, até em face das possibilidades que derivam da apreciação dos resultados obtidos nas “cooperações abertas”.

Numa abordagem minimalista e pragmática, entendem que, presentemente e num futuro próximo, apenas políticas constantes do primeiro pilar da União (na designação do Tratado da União Europeia) devem ser incluídas na base comum.²⁶ Na sua opinião, o grau de desacordo entre os Estados-Membros no que respeita aos dois restantes pilares – política externa e de segurança comum e justiça e assuntos internos – seria de tal modo ainda elevado que dificilmente se poderia imaginar tornarem-se comuns, podendo no máximo, ser objecto de alguma coordenação na base do reconhecimento de princípios essenciais. Ou seja, dos dois restantes pilares da União figuraria na base comum apenas a necessidade de respeito por alguns valores e princípios essenciais, a saber: democracia; direitos humanos; não agressão mútua; primado da Lei.

²⁶ A divisão em 3 pilares parece não vir a ser eliminada no caso de o Tratado de Lisboa entrar em vigor, ao contrário do que sucederia com o falhado projecto de Tratado Constitucional.

Do primeiro pilar, deveriam incluir a base comum as políticas que tornam viável e eficiente o funcionamento do Mercado Único, concretamente todas as políticas referentes a este (política de concorrência, pauta exterior comum, liberdade de circulação de bens, serviços e factores, etc.), uma versão reformada da Política Agrícola Comum, o funcionamento e articulação dos Fundos Estruturais, alguma harmonização/coordenação da tributação sobre os rendimentos de capitais, e um mecanismo de coordenação das políticas monetárias visando evitar desvalorizações competitivas, nomeadamente por parte dos não aderentes ao projecto da moeda única. De fora ficariam, pelo menos no curto prazo, matérias em que alguns países se mostram particularmente divergentes quanto à sua necessidade ou modo de concretização, nomeadamente a Carta Social Europeia e a Moeda Única.

Numa primeira análise, o modelo agora apresentado apresenta um elevado grau de atractividade. Algumas das suas ideias fundamentais parecem permitir uma solução razoável para a articulação entre um determinado grau de unidade e a preservação de um nível significativo de diversidade, bem como entre um certo nível de compromisso em áreas fundamentais e a preservação de um certo grau de flexibilidade, que possibilite em simultâneo o alargamento e o aprofundamento da União.

Em particular, a existência de uma base comum, abrangendo princípios e políticas essenciais e governada de uma forma supranacional, permite alguma dose relevante de unidade política e económica, enquanto o princípio da subsidiariedade aplicado à formação dos *open partnerships* assegura uma limitação determinante a tentativas de centralização excessiva das políticas e decisões comunitárias, abrindo espaço igualmente à resolução dos problemas ligados com o défice democrático, bem como para respostas mais eficientes (que o modelo actual) a vários dos desafios enfrentados pela União e que foram anteriormente referidos.

Em todo o caso, há quatro elementos que merecem ser referidos desde já e que permitirão preterir este modelo em face a um outro, o modelo federal de organização, que se apresenta de seguida e de forma detalhada nas suas características essenciais e nas suas aplicações práticas.

Desde logo, o facto de não se incluir na base comum qualquer elemento relativo a questões que só poderão ser eficientemente resolvidas se decididas num quadro

supranacional, como são as da defesa, segurança e justiça comuns. Efectivamente, ao não constarem de uma base comum e ao serem deixadas ao livre arbítrio em termos de concretização de parcerias (mesmo que abertas), impedem a resolução eficiente dos desafios da existência de uma voz externa clara e única e de um padrão razoável de segurança interna na União.

Do mesmo modo, a não consideração de certos princípios de ordem social e outros de natureza monetária coloca em causa a ultrapassagem com êxito dos desafios colocados pela globalização, pela necessidade de criação e qualidade de emprego e pela exigência de maior competitividade a nível europeu.

Por outro lado, o modelo não parece assegurar a emergência de uma forma de União Política suficientemente forte para acompanhar os progressos na área económica, não permitindo, deste modo, prover a União Europeia de uma identidade política que lhe possibilite ultrapassar o estigma de “anão político/gigante económico” que lhe tem estado associado em anos recentes e que, conforme se referiu anteriormente, tem estado na base de dificuldades políticas, económicas e sociais. Em alguma medida, parece possível considerar que o modelo agora apresentado aparenta ser mais uma solução pragmática e prática que a solução clara e definitiva que se exige para uma verdadeira estratégia europeia. Também neste aspecto e como adiante melhor se observará, os projectos de Tratado Constitucional (rejeitado) e de Tratado de Lisboa (a ratificar) significativos elementos comuns a este modelo de “integração flexível”.

Por último, e conforme adiante será possível comprovar de modo mais efectivo, a emergência de um modelo federal com uma forte componente de descentralização de competências permite assegurar resultados positivos idênticos aos do binómio “base comum/cooperações abertas”, nomeadamente a preservação de domínios em que a participação de todos é estritamente necessária e a combinação com hipóteses de intervenção nacional e transnacional nos restantes domínios, ao mesmo tempo que pode assegurar a existência de um bloco político forte, desse modo resolvendo o problema do forte desequilíbrio entre as vertentes económica e política da integração.

Naturalmente que, como adiante igualmente se comprovará de modo mais efectivo, a solução federal, mesmo que em moldes originais – até, de algum modo, incorporando uma parte importante das ideias válidas do modelo de “integração flexível” –, apresenta

uma maior dificuldade de implementação prática, estando-lhe associado o estigma complicado de uma forte perda de soberania para os Estados-Membros, particularmente visível quando se admite a criação de um exército comum ou de uma verdadeira política de justiça à escala europeia.

É neste contexto que poderá admitir-se que a transição, necessariamente gradual e com alguma amplitude temporal, para o modelo que se defende como o mais adequado para a resolução dos desafios que a União enfrenta, possa passar por um modelo intermédio, correspondente em grande medida às soluções preconizadas no modelo de “integração flexível”.²⁷

2.2. O Federalismo: Princípios e Modelos

2.2.1. O(s) conceito(s) de “federalismo”

Apenas a partir do séc. XIX se observa algum uso generalizado do federalismo enquanto modelo constitucional de organização do Estado, sendo que, ao longo do séc. XX, diversos casos de sucesso (e outros de insucesso) se foram observando, algo que, como observa Riker (1996, p. 9) não deixa de ser algo surpreendente, porquanto *“this era has also been an era of nationalism when the nation-state, the sovereign political organization of the people, is also approved of”*.

A observação desses casos, e a própria matriz teórica que está associada ao modelo, permite concluir facilmente pela não existência de uma definição única nem consensual de “federalismo”, até porque, conforme refere Schmitt (1999), se trata de um conceito em evolução permanente e com distinta concretização prática em função da diversidade de coordenadas de tempo e espaço.²⁸

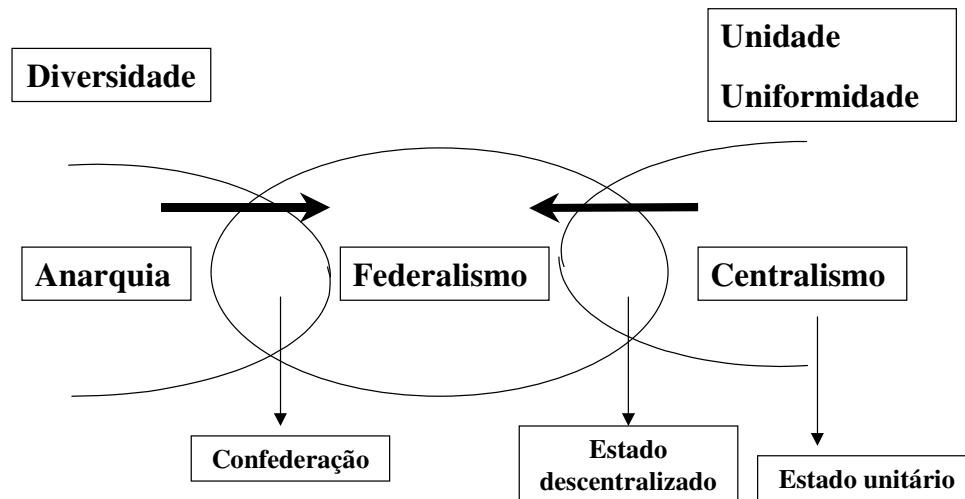
Em todo o caso, é possível encontrar um ponto essencial comum nas abordagens aos modelos de organização federal, o de terem como característica predominante a garantia da “unidade na diversidade” (e.g., Héraud, 1995, Kinsky, 1999, Schmitt, 1999). Nesse contexto, é possível situar uma federação no quadro de uma articulação de características próprias de sistemas centralizados (cujo extremo é o Estado unitário)

²⁷ Esta situação é determinante para compreender os motivos que se encontram por trás da ampla descrição e comentário que se fez a este modelo, de forma distinta do que foi feito para os restantes.

²⁸ A este propósito, bastaria observar, a exemplo do que faz o mesmo autor, a diversidade de organização nas federações mais frequentemente citadas e estudadas - Estados Unidos, Alemanha e Suíça.

com características próprias de sistemas largamente orientados para a diversidade (cujo extremo seria a anarquia), enquadrando-se, como o evidencia a fig. 2, algures entre o Estado descentralizado (mais unidade e menos diversidade) e a confederação (mais diversidade e menos unidade).

Figura 2: O federalismo: posicionamento face a outras formas de organização



Por outro lado, é também ponto comum nessas abordagens o facto de a noção de federalismo, ou de governo por federação, encerrar como princípio fundamental, entre outros, o da existência de um governo multi-níveis. Assim, um conjunto de Estados/governos integrantes acordam a existência de um governo federal com autoridade sobre todo o território e população para as funções que cobrem o referido território, enquanto retêm para si funções relacionadas com os seus próprios territórios.

À existência de um modelo federal está, pois, subjacente um acordo. Como lembra Riker (1996), a palavra federação provém do latim “*foedus*”, que implica acordo, mas numa forma muito especial, já que “*foedus*” também é “*fides*”, ou seja, confiança. O termo federação implica, assim, um “contrato” sobre o modo de governo, mas com uma forma particular, pois que assente não em procedimentos coercivos mas antes na simples confiança, decorrente, aliás, do facto de todos saberem que, desse modo de governo, resultam vantagens ou ganhos para todos os intervenientes.

O conteúdo deste acordo reporta-se à divisão de competências entre os diversos níveis de poder político, assegurando que os governos central e de cada constituinte não

desaparecem e mantêm sempre as suas atribuições. Tal é um elemento que faz diferir claramente a federação de um qualquer Estado comum: de facto, enquanto este pode reorganizar os poderes locais e regionais à sua vontade, eliminando determinadas unidades e criando outras, numa federação as unidades constituintes acordam entre si a manutenção da identidade própria e das suas funções únicas. *“Thus, federalism is a constitutionally determined tier-structure. If its constitutional feature is ignored, then it is merely some particular arrangement for decentralization”* (Riker, 1996, p.10).

Para que exista uma federação, o governo central deve ter autoridade para agir em pelo menos uma determinada área, de moto próprio e sem referência a eventuais preferências por parte dos governos constituintes. De outro modo, poderá ter-se, quando muito, uma aliança. Por seu lado, cada um dos governos sub-centrais deve ter autoridade para agir em algumas áreas (relevantes), de forma independente do centro e de cada um dos outros. De outro modo, estar-se-á perante um Estado unitário ou uma figura próxima deste.

Daqui decorre, desde logo, que a configuração de um modelo federal apresenta uma ampla gama de possibilidades, consoante o modo de divisão de poderes, desde as formas mais descentralizadas (no limite próximas da aliança entre Estados independentes) às formas mais centralizadas (no limite próximas do Estado unitário).²⁹

Neste quadro ainda e retomando a fig.2, parece interessante, para melhor compreender o conceito de federalismo e situar o modelo federal no quadro dos possíveis modos de organização do Estado, demorar um pouco mais em torno das distinções entre federação e Estado descentralizado, por um lado, e entre federação e confederação, por outro.

A federação distingue-se do Estado descentralizado. Numa federação, existe uma constituição própria para cada Estado-Membro (Estado federado), a qual não pode, naturalmente, colidir com a constituição federal. Além disso, os Estados-Membros participam no poder legislativo, executivo e judicial, segundo uma distribuição de competências normalmente definida na constituição federal. Já o Estado descentralizado tem o estatuto de “região autónoma”, o qual é definido pelo Estado central, a cuja tutela

²⁹ Note-se, em todo o caso, que o modelo federal que se irá referenciar, respeitando os valores essenciais do federalismo, deverá observar sempre o princípio da exacta adequação, o que impede um excessivo centralismo.

se submete, sendo que, com maior ou menor amplitude, este último pode declarar nulas todas as decisões tidas como não conformes ao interesse geral.

A federação distingue-se ainda claramente da confederação. A federação é fundada sobre uma constituição que garante a igualdade de todos os Estados-Membros. Já a confederação deixa intacta a soberania dos Estados-Membros, havendo estruturas institucionais supranacionais “fracas”, numa situação que pode conduzir, com alguma frequência, à anarquia e bloqueio e/ou à hegemonia do mais forte (como alguns académicos e políticos referem ser os casos das posições dos Estados Unidos na NATO ou da Alemanha na UE), abrindo espaço a uma maior fragilização das posições dos países mais pequenos.

A propósito da questão da distinção entre uma federação e uma confederação, pode verificar-se como a sua aplicação, embora simples em teoria, é algo complexa, sendo que, finalmente, a chave da distinção se poderá encontrar na vontade de estabelecer entre os Estados-Membros laços tão sólidos que permitam classificar a construção de uma nova nação ou, pelos menos, de um novo Estado. Como refere Schmitt (1999, p. 15), *“Le passage de la confédération à la fédération consiste en une capacité à mobiliser les forces vives d’un pays en faveur d’une union, tout en respectant la souveraineté propre de chaque partie constituante”*. acrescentando ainda que *“Le passage de la confédération à la fédération consiste en une capacité à mobiliser les forces vives d’un pays en faveur d’une union, tout en respectant la souveraineté propre de chaque partie constituante”*.

2.2.2. Os princípios do “federalismo”

No contexto acima descrito e seguindo de perto a “classificação” proposta por Héraud (1995), fácil é a compreensão dos princípios que enformam um modelo federal, bem como da lógica que lhes está subjacente.

Sendo o federalismo, nas palavras de Denis de Rougemont, citado por Sidjanski (1996, p. 12), *“a renúncia à hegemonia, porque federar é reunir elementos diversificados num equilíbrio dinâmico; a salvaguarda da qualidade de cada minoria, de cada região ou nação; (...) um espaço de liberdade, de democracia e de participação num pluralismo de ideias, de culturas e de crenças (...)”*, o federalismo político tem na sua base, entre outros, *“os princípios de subsidiariedade, de autonomia e de participação, que*

permitem ultrapassar o Estado simultaneamente por cima e por baixo (...)”. São estes os princípios que, conjuntamente com os da cooperação e da garantia, abordamos de seguida.

Quanto ao princípio da autonomia, traduz-se no facto de, numa estrutura federal, as colectividades componentes (Estados, regiões, municípios,..., filiais, associadas, ...) serem autónomas, tendo um poder constituinte. A expressão desse poder surge ao longo de um caminho formado pelo conjunto de poderes abaixo discriminados, caminho nem sempre fácil de percorrer, sobretudo por força de obstáculos políticos de respeito que vão surgindo entre o primeiro e o último dos poderes elencados:

- (i) auto-afirmação: cada colectividade tem o poder de se declarar existente e de deter forma jurídica;
- (ii) auto-definição: cada colectividade tem o poder de definir os seus próprios limites;
- (iii) auto-determinação: cada colectividade tem o poder de escolha da “colectividade composta” de que deseja ser parte;
- (iv) auto-organização: cada colectividade tem o poder de se dotar de um estatuto próprio (numa situação que permite a distinção clara entre o *Estado federado* e o *Estado descentralizado*);
- (v) auto-gestão.

Por sua vez, o princípio da subsidiariedade deveria mais propriamente ser referido como o princípio da “exacta adequação”, porquanto se refere à atribuição a cada nível de poder das competências necessárias à resolução dos problemas que aparecem a esse nível, sendo que o poder “central” não deverá intervir senão quando tal se mostre mais eficaz que a acção (individual ou conjunta) das colectividades componentes.

Trata-se, como se torna óbvio, de uma das questões políticas mais difíceis e relevantes – a repartição multi-nível de poderes e atribuições – e de cujo sucesso depende o êxito e a estabilidade do sistema federal. Trata-se igualmente do princípio que, em primeira linha, impõe limites à autonomia e que, em simultâneo com o anterior, garante que federalismo não signifique maior centralismo.

Um terceiro princípio é o da participação, segundo o qual as colectividades componentes devem participar na tomada de decisões da comunidade englobante,

mediante duas formas: por um lado, a participação individual, isto é, dos cidadãos que formam a comunidade englobante; por outro lado, a participação orgânica, isto é, das próprias colectividades componentes.

Um bom exemplo desta segunda forma decorre da relevância que os órgãos representantes (de algum modo) dos interesses das colectividades componentes assumem ao nível legislativo em três das principais federações a nível mundial. Tais são os casos do Senado, nos Estados Unidos da América, com dois representantes eleitos por Estado, do *Bundesrat*, na Alemanha, composto por membros dos governos dos *Länder*, e do *Conseil des États*, na Suíça, com representantes dos cantões e semi-cantões.

Conforme refere Schmitt (1999), esta forma de participação poderá ser vista para os Estados-Membros, de uma certa forma, como uma compensação da inevitável transferência de algumas das suas competências.

Por seu turno, o princípio da cooperação assume-se como o meio essencial para a resolução dos problemas e conflitos, nomeadamente no âmbito da aplicação prática da divisão de poderes e competências entre os Estados-Membros e entre estes e o poder "central".

Pode assumir duas formas: por um lado, a cooperação vertical, referindo-se a acordos estabelecidos entre a "federação" e os seus membros; por outro lado, a cooperação horizontal, reportando-se a acordos estabelecidos entre os próprios membros. Esta última forma, que se tem desenvolvido bastante em tempos recentes nas federações mais importantes a nível mundial, é frequentemente denominada também de "federalismo cooperativo", podendo ser vista como mais um modo de obstar a alguma tendência centralista do poder na "federação", bem como de oposição às tendências à centralização decorrentes dos fenómenos da globalização/mundialização.

Finalmente, como princípio fundamental da estabilidade do sistema, observa-se a existência de sanções em caso de violação das regras estabelecidas, por parte das comunidades componentes, sendo que o primeiro dos mecanismos sancionatórios corresponde, necessariamente, à decisão jurídica, tomada por uma instituição federal e respeitada obrigatoriamente por todas as colectividades componentes. A eficácia deste princípio (designado por garantia) exige, aliás, a existência de uma força coerciva, de

uma autoridade, a nível da entidade federal que disponha da capacidade *de la contrainte légitime*.

2.2.3. Motivos para a criação de uma federação: ensinamentos da História e da Economia

Historicamente, o motivo mais frequentemente encontrado para a criação de uma federação é de natureza militar, ainda que, obviamente tal seja apenas um objectivo instrumental. Sendo que o êxito num conflito militar depende dos recursos existentes, a sua agregação para fins bélicos pode ser a primeira, ainda que instrumental, razão para o aparecimento de uma federação. Deve notar-se, aliás, que muitas das federações que obtiveram êxito, isto é, que perduraram por um período significativo de tempo, tiveram na sua génese algum tipo de objectivo militar.

Um objectivo frequente, em termos históricos, tem sido a existência de uma rebelião ou de uma guerra civil. Assim, por exemplo, a criação da *Dutch Republic* facilitou a rebelião das províncias holandesas contra o domínio espanhol, assim como a criação da federação americana facilitou a consolidação da revolta contra o domínio britânico.

Outro objectivo frequente tem sido a defesa contra a ambição imperial de Estados vizinhos. Como exemplos encontram-se, entre outros, a criação da Confederação Helvética (contra a ambição dos Habsburgos) ou a criação da União Soviética (contra a potencial ameaça do Ocidente).³⁰

Um terceiro desígnio de carácter militar corresponde à absorção de Estados vizinhos como forma de preparar uma estratégia agressiva de expansão. Um dos melhores exemplos neste contexto provém da criação da Jugoslávia como forma de favorecer os planos de Tito para a criação de um “império” na Europa Central (que não se vieram, em todo o caso, a concretizar).

Finalmente, a tentativa de absorção de Estados vizinhos com custo inferior ao de uma conquista por meios militares, atenuando eventuais tensões mediante a manutenção de (alguma) soberania própria. Como exemplos históricos, surgem-nos algumas monarquias duais (por exemplo, o império Austro-Húngaro no séc. XIX), o primeiro

³⁰ Conforme se nota adiante, tanto os casos da União Soviética como da Jugoslávia não constituem verdadeiros exemplos de federações, na medida em que a concretização dos princípios que regem o federalismo exige, claramente, a vigência de um sistema democrático.

império Germânico (que absorveu a Baviera e Wurtemberg após 1870) ou a contemporânea Índia (que com a federação absorveu mais facilmente os principados existentes no período pré-independência), mesmo se, em alguns casos, a manutenção de soberania própria era pouco mais que aparente (ou seja, mesmo se, em algumas situações, dificilmente se pode referir estar-se em presença de uma federação).

Este conjunto de exemplos torna claro que, na maioria das federações constituídas ao longo dos últimos dois séculos, existiu na sua génese uma razão de ordem militar. Tal observação vem fortalecida quando se consideram os exemplos de federações que não funcionaram devidamente ou que se desagregaram e desapareceram ao fim de poucos anos, retornando os seus componentes ao estatuto de Estados independentes ou dando origem a um Estado unitário.

Esses fracassos reflectiram frequentemente a falta de um motivo de ordem militar, a existência de estruturas deficientes (excesso de pequenas unidades ou existência de uma unidade de dimensão muito superior às demais e, por isso mesmo, dominante), ou ambas as razões. Dois bons exemplos recentes disto mesmo podem encontrar-se no colapso da União Soviética, a propósito de quem referia Riker (1996, p. 15) que, com o final da Guerra Fria, “*with neither an external nor an internal military raison d’être, the unpopular and unwanted federation collapsed*”) e na desagregação da Jugoslávia (cujo colapso se terá iniciado a partir do momento em que se verificou que nada havia a temer por parte da União Soviética ou dos países satélites, sobretudo após a morte de Tito).

No caso de outras federações que perderam a sua razão militar, verificou-se um enfraquecimento da federação, em alguns casos levando ao seu desaparecimento posterior. Tal foi o caso, por exemplo, da Checoslováquia: a federação foi criada no final da Primeira Guerra Mundial como forma de permitir um governo viável fora dos laços do Império Austríaco e perdeu o seu propósito militar inicial quando foi absorvida, primeiro pela Alemanha e depois pela União Soviética, sendo que, após a libertação do jugo soviético e sem justificação militar aparente, acabou por se fragmentar em dois países. Riker (1996), por exemplo, refere que tal poderia vir a suceder num futuro próximo no caso do Canadá, cuja federação teve na génese um motivo militar, designadamente a defesa contra uma eventual invasão norte-americana, o qual teria agora deixado de fazer sentido, estando o seu desaparecimento na base do

enfraquecimento da federação, podendo terminar na sua desagregação no caso de o Quebeque se tornar independente.

Registe-se, em todo o caso, que na maioria das federações estáveis actualmente existentes, o motivo militar é actualmente bem menos central que no início, ao ponto de ser frequentemente difícil para os próprios cidadãos observarem e reconhecerem a razão militar inicial. De algum modo, tal sucedeu porque entretanto se foi gerando uma espécie de lealdade nacionalista ou étnica relativamente às próprias federações, que se sobrepôs à lealdade perante as unidades de origem.

Dito do outro modo, verificou-se a criação de uma espécie de identidade ou cidadania federal que se sobrepôs à própria identidade sub-federal, assegurando o êxito e a estabilidade da federação mesmo com o enfraquecimento do propósito de índole militar. Tal sucedeu aparentemente nas mais estáveis das federações actualmente existentes, nomeadamente os Estados Unidos, a Suíça, o Brasil, o México ou a Alemanha.

Tomando, agora, o caso europeu, seria fácil considerar que o motivo militar não permite justificar a criação de um modelo federal, na medida em que não parece expectável a emergência de um conflito interno ou de um inimigo externo suficientemente significativo para conduzir à agregação de recursos.³¹

Valeria a pena, contudo, recordar que, na própria génese das Comunidades Europeias, se encontra a necessidade de promover a constituição de um espaço de paz, estabilidade e prosperidade, impedindo a repetição de episódios bélicos com contornos desastrosos como os historicamente observados. Assim sendo, pode discernir-se, na génese do processo de integração europeia, a existência de um motivo militar, de género idêntico àqueles que incentivaram a criação de outras federações.

Por outro lado, sendo certo que tal motivo militar é hoje, pelo menos aparentemente, de importância reduzida, deve notar-se que, após o Tratado de Maastricht (1992), se incrementaram as condições para a criação de uma verdadeira identidade europeia, a qual, encontrando-se ainda numa fase muito incipiente, poderia assumir contornos relativamente próximos aos referidos para a identidade/lealdade perante federações actualmente existentes. Um novo impulso poderia ter sido produzido a este nível caso o

³¹ Exceptuando eventualmente o caso das redes internacionais de crime organizado, em particular de terrorismo, mas o combate a estas, pelo seu carácter globalizado, parece dever passar mais por uma aliança multinacional que pela simples formação de uma federação no espaço europeu.

Tratado Constitucional não houvesse sido rejeitado, sendo que algum desse impulso poderá ser retomado com o Tratado de Lisboa (embora, conforme se observará, este elimine, desde logo, quaisquer referências a símbolos conotados com a criação de uma identidade política própria, como sejam o hino, a bandeira, etc.).

O motivo militar não é, contudo, a única razão histórica para a formação de federações. Um outro motivo, apontado com alguma frequência e até como alternativo,³² é de ordem económica, associado com a troca internacional, particularmente no caso de uma federação com grande espaço territorial. Neste caso, a federação poderia elevar as barreiras à troca com o exterior, com benefícios para algumas minorias integrantes. Como refere Riker (1996, p. 20), *“the combination may actually increase the incomes of a majority of citizens of the federation over what they were prior to federation. This may not be the optimal way to increase income, but it may be a feasible way. If so, there may be economic incentives for federation.”*

Com tudo o resto igual, o alargamento da dimensão do mercado doméstico eleva a proporção de agentes cujo rendimento deriva principalmente das vendas nesse mercado. Assim sendo, qualquer mudança institucional, seja a criação de um império seja a de uma federação, que incremente a dimensão do mercado doméstico eleva o peso daqueles que podem visualizar a existência de ganhos derivados de restrições à troca.

Historicamente, parece poder comprovar-se que o motivo das restrições à troca terá sido, pelo menos em alguns casos, importante, ainda que secundário, na criação de federações. Por exemplo, a formação da federação canadiana terá sido certamente influenciada pelo desejo de protecção às indústrias nascentes da parte superior do país, enquanto que na formação da federação australiana o mesmo tipo de desejo terá jogado um papel importante. Note-se que, em nenhum desses casos, a restrição à troca terá sido o motivo primário, mas não terá deixado de dar o seu contributo.

Tomando, novamente, o caso europeu, o motivo económico agora referido poderia jogar algum papel em termos de justificação da existência de uma federação, embora haja a considerar dois elementos que tornam essa afirmação como duvidosa:

³² Em todo o caso, conforme refere Kincaid (2001), parece comprovável que a maioria das federações multinacionais se criou mais por motivos de paz e segurança que propriamente pela criação de um mercado comum próspero.

(i) sendo verdade que hoje a troca internacional assume um peso mais importante que há algumas décadas e, como tal, se verifica a existência de maiores oportunidades para as indústrias protegidas beneficiarem com restrições à troca fora do espaço integrado, não é menos certo que a estes benefícios para os produtores se podem contrapor custos significativos para os consumidores domésticos, cujo número tenderá a ser mais elevado, dificultando, então, o apoio à criação de um espaço federado;

(ii) não parece fundamental a existência de uma federação para que os ganhos referidos possam ser percebidos; de facto, no quadro institucional actual da União Europeia e das relações comerciais com o Resto do Mundo, há já restrições que dificilmente poderiam ser alargadas, com tais situações a não terem qualquer relação directa com uma determinada forma de organização política e económica europeia.

Em todo o caso, recorde-se que podem existir outros objectivos económicos cuja consecução se possa tornar mais facilmente possível com um espaço económico e político com maior grau de unidade política e institucional.

Segundo Saunders (1996), a obtenção de vantagens económicas é, aliás, uma razão importante para a criação ou manutenção de sistemas de tipo federal, verificando-se que tal é concretizado, em geral, através de uma união aduaneira, um mercado interno mais alargado e um enquadramento normativo incentivador do desenvolvimento económico e da competitividade internacional. Os mecanismos tradicionais para obter estes resultados incluem: a existência de um poder federal que tem a competência exclusiva para impor direitos aduaneiros e assegurar uma política aduaneira comum; garantias da livre troca no mercado interno; e a atribuição à federação de competências na área da política comercial.

No caso europeu, entretanto, parece possível associar ainda a constituição de um espaço económico e político com maior grau de unidade à eficiência na resolução de questões económicas relevantes, como sejam a acomodação de choques económicos adversos ou a estabilização definitiva do projecto da moeda única, e mesmo de outras questões particularmente complexas, como seja a da sustentabilidade dos regimes de segurança social.

Por outro lado, deve acrescer-se o referido anteriormente a propósito do motivo militar e a existência de outras razões, agora de índole claramente mais política, que poderiam

justificar a criação de uma federação, enquanto espaço revelador de uma maior unidade, conquanto preservando a diversidade. Um dos motivos mais relevantes neste contexto seria, sem dúvida, a possibilidade de manter uma política externa comum forte, conseguindo finalmente actuar a “uma única voz” no panorama internacional.

2.2.4. O desenho constitucional e os custos e benefícios da federação

Alguns dos principais benefícios da constituição de uma federação provêm directamente dos efeitos da união, incluindo, claramente, as vantagens da união económica, através da criação de um mercado interno alargado e a eliminação de unidades ineficientes, e outras de ordem política, social e até ambiental. Outros benefícios associam-se à retenção de autonomia nas unidades constituintes (numa escala mais ou menos alargada, consoante o acordo de repartição de competências), assim como, nos casos mais típicos, ao encorajamento à diversidade, a uma maior responsabilização dos executivos e a um alargamento das possibilidades de participação dos cidadãos nas questões públicas.

Contudo, conforme refere Saunders (1996), o balanço entre este conjunto de benefícios e os custos resultantes da criação da federação não é fácil de concretizar nem é estável no tempo, como o demonstram as experiências históricas. Entre os custos que podem verificar-se com alguma intensidade e importância, contar-se-iam eventualmente a complexidade, a tendência para a perda de flexibilidade ou mesmo para a rigidez e o aparecimento de obstáculos a um rápida e eficiente processo de tomada de decisões. Estes custos teriam particular relevo nos casos de um desenho inadequado da federação, quer por excesso de centralização, quer por excesso de descentralização.

As circunstâncias particulares sob as quais cada federação se forma e o desenho particular de cada uma assumem-se, aliás, como decisivos à hora de efectuar o balanço entre benefícios e custos potenciais e efectivos. Como observa Saunders (1996, p. 48), *“the weight attached to these various costs and benefits depends on the circumstances of each federal system, including the practical importance of the union and the alternatives to union in federal form”* : por exemplo, *“where the principal alternative is disunity or disintegration, the federation is likely to be decentralized”*, já que *“the potencial for increased centralization will be perceived as a cost, with less emphasis placed on complexity and delay”*.

Neste contexto, a maximização dos benefícios potenciais de um sistema federal (e a minimização dos potenciais custos) torna-se dependente do *design* constitucional do sistema, em função do tempo e do espaço geográfico a considerar, daqui decorrendo, desde logo, a inexistência de um modelo geral e universal de federação. Caso a caso, a determinação do estatuto das unidades constituintes, a repartição de competências entre o centro e as unidades sub-centrais, os objectivos inerentes à união económica, a existência e a intensidade de disparidades regionais, entre outros elementos, assumem um relevo fundamental para a definição dos contornos ideais da federação.³³

2.2.5. Modelos de “Federação”: princípios idênticos, aplicações distintas

Uma breve digressão pelos modelos de federalismo colocados em prática surge como um passo adicional útil para o desfazer de certos equívocos em torno do que o federalismo significa e, simultaneamente, para a absorção de algumas ideias básicas e lições essenciais para o modelo que adiante se propõe para a União Europeia.

Neste contexto, procedeu-se a uma breve abordagem do modo de funcionamento político-institucional de três importantes federações actualmente existentes, designadamente os Estados Unidos da América (EUA), a República Federal da Alemanha (RFA) e a Confederação Helvética (CH).

A escolha destas três federações prendeu-se com três tipos de motivos: desde logo, por se tratar das mais frequentemente consideradas nas análises teóricas e empíricas sobre o fenómeno (nomeadamente no domínio de estudos de federalismo comparativo), o que evidencia claramente a sua relevância à escala mundial; por outro lado, por se tratar das federações que surgem sublinhadas como os exemplos de maior sucesso em termos de estabilidade política, institucional, social e económica, em muitos estudos; finalmente, por verificarem claramente todos os princípios do federalismo, não deixando quaisquer dúvidas sobre a hipótese de se estar perante algum outro tipo de organização. Acrescentam-se, ainda, para o caso dos Estados Unidos, considerações de autores como Fabbrini (2004), segundo os quais a União Europeia teria mais a aprender com o

³³ Voltar-se-á a esta questão mais adiante, nomeadamente a propósito da questão europeia em concreto. Os elementos gerais apresentados neste momento serão, contudo, particularmente relevantes para a argumentação posteriormente aduzida.

exemplo constitucional norte-americano que com o de qualquer dos seus Estados-Membros.³⁴

Para esta abordagem, cujos elementos essenciais são apresentados no anexo 1, assumiu-se como elemento estruturante e fundamental a Constituição Federal de cada uma das entidades, em conjugação com outros elementos de apoio no domínio da organização e funcionamento da federação e das suas relações com as partes constituintes.

A análise comparativa das soluções colocadas em prática em cada uma daquelas federações permite, desde logo, eliminar uma das confusões que, por vezes, surge quando se referencia o federalismo: a ideia de só existir um modelo de federalismo.

Se um rápido relance sobre os princípios já deveria ser suficiente para isso, a observação da aplicação prática dos mesmos naquelas que são algumas das principais federações existentes permite comprovar que, se a característica básica do federalismo é a consecução da unidade no contexto da preservação da diversidade, não existe um modelo, mas antes uma variedade de modelos, cada qual assente nos contornos próprios do tempo em causa e do espaço geográfico envolvido.

Assim, fácil é de observar que enquanto os Estados Unidos correspondem à ilustração de um sistema onde a separação de poderes está perfeitamente definida – “*cada poder é, ao mesmo tempo, independente, superior e inferior aos outros, graças a um organizado conjunto de controlos e contrapesos (checks and balances)*” (Schmitt, 1999)),³⁵ já, em contraponto, a Alemanha se revela um sistema federal onde os Estados-Membros (Länder) manifestam vigorosamente a sua existência e a sua autonomia, não se apoiando numa grande tradição histórica, originando, segundo Lehmbruch (1996, pp. 175-176), uma “*strange combination of decentralization of autonomous bureaucracies with substantive harmonization of policies and highly developed procedural uniformity*”.

³⁴ Naturalmente que, na história e na actualidade, existem outros exemplos que poderiam ser objecto de estudo e análise neste trabalho, alguns até duvidosamente chamados de federações. A este propósito, os casos da ex-União Soviética ou da ex-Jugoslávia são, possivelmente, os mais significativos, com a falta de um sistema democrática a levar a considerar abusiva a qualificação de federação. São, contudo, dois casos interessantes para demonstrar como dois elementos referidos anteriormente, isto é, o enfraquecimento do motivo militar e, sobretudo, a falta de uma verdadeira lealdade/cidadania supranacional, se tornam decisivos para explicar o fracasso de alguns exemplos de federações ou de situações com bastantes características próximas.

³⁵ De acordo com Schmitt (1999), a uma clara “ilustração das teorias de Montesquieu”.

Por seu turno, o modelo suíço apresenta-se com um sistema misto da história e do pragmatismo, no qual “*on pratique de toute éternité le fédéralisme*” e onde assume particular relevância a participação individual (ao ponto de poder ser apelidada de o “país dos referendos”). Mais ainda, como refere Thürer (1996, p. 220), “*Swiss federalism is (...) the product of the varied topography and the linguistic and religious pluralism of the country. Federalism also appears to be a state of mind: «un sentiment politique» (...), not conceived as an end in itself but as a means to protect, above all, two basic values (...), the maintenance and strengthening of regional and local communities with their varied identities (...) and the possibility of creating an optimal form of self-governance and political freedom for citizens within those communities*”.

Os elementos apresentados no anexo 1, ainda que correspondendo a uma análise necessariamente breve do sistema político e institucional de cada uma daquelas federações, permitem, por outro lado, referenciar alguns dos aspectos sistematicamente presentes nos modelos de organização federal postos em prática. Entre eles, contam-se:

(i) a existência de uma Constituição, definidora, desde logo, dos objectivos fundamentais da Federação e das relações entre os diversos níveis de poder.

Essa Constituição assume graus de complexidade diversas, assumindo-se a norte-americana como a mais simples, sublinhando os objectivos de fortalecimento da União, justiça, segurança interna, defesa comum, promoção do bem-estar geral e garantias de liberdade. Já as Constituições alemã, que garante os direitos fundamentais e estabelece um “Estado federal democrático e social”, e suíça, que estabelece um Estado federal e sublinha, desde logo, a relevância da preservação simultânea da coesão interna e da diversidade cultural (com uma importância sistemática à autonomia dos cantões) apresentam um grau de complexidade mais elevado, com as diferenças a justificarem-se nomeadamente por razões históricas e culturais.

De notar, aliás, que o preâmbulo de cada uma das Constituições referenciadas é particularmente interessante no que respeita ao grau de importância atribuído à autonomia das unidades constituintes: assim, a Constituição dos EUA é estabelecida pelo povo (“*we the people of the United States...*”), o mesmo acontecendo com a da Alemanha, embora aqui se referenciem, desde logo, os *Länder* e se sublinhe a sua auto-

determinação, enquanto que a Constituição suíça é estabelecida pelo povo e pelos cantões.

(ii) a existência de uma clara repartição dos poderes entre a federação e os membros

No caso dos EUA, verifica-se uma enumeração explícita das competências atribuídas ao poder central, com os restantes poderes para os Estados, à excepção do disposto na “*elastic clause*”.

No caso da Alemanha, observa-se uma enumeração explícita das áreas de competência legislativa exclusiva da Federação e das áreas de competência legislativa concorrente, a qual reflecte claramente uma vigorosa autonomia dos *Länder*: como norma geral, estes possuem o direito de legislar sempre que a Constituição não confira expressamente essa competência à Federação; no âmbito da legislação concorrente, a Federação apenas tem o direito de legislar sempre que e enquanto exista a necessidade de uma regulação legislativa federal, justificada pela necessidade de criação de condições de vida equivalentes no território federal ou de manutenção da unidade jurídica e económica no interesse de todo o Estado; finalmente, os *Länder* executam as leis federais como assunto próprio, salvo se a Constituição determinar outra forma, estabelecendo a sua própria organização e os procedimentos administrativos.

No caso da Suíça, uma parte muito substancial da Constituição dedica-se à repartição de competências, assinalando explicitamente as esferas de legislação exclusiva da Confederação e as demais áreas em que a sua intervenção pode ocorrer. Em geral, a intervenção central tem lugar para questões de foro claramente “supranacional”, cuja resolução, por forma a permitir a coesão interna e a igualdade de oportunidades, exige ou pode ser facilitada pela intervenção dos poderes centrais.

(iii) a verificação do princípio da separação de poderes ao nível federal

Trata-se do princípio que melhor caracteriza o caso dos EUA, sobre ele se debruçando, aliás, grande parte da sua Constituição, algo que se relaciona com as circunstâncias históricas do aparecimento da União. O princípio é observado igualmente no caso da Alemanha, mas, ao contrário dos EUA, o Presidente é eleito de forma indirecta e as suas competências são muito limitadas. Também na Suíça se verifica a observância deste princípio, notando-se, contudo, a preponderância da Assembleia Federal, que elege os

membros do Conselho Federal, o Chanceler e os juizes do Tribunal Federal e tem poder de fiscalização sobre as suas acções, bem como sobre as de toda a administração federal. A circunstância de o Conselho Federal ser um órgão colegial, que tem um presidente e um vice-presidente com mandato de um ano não renovável para o seguinte, leva à não visibilidade de um “Presidente da Suíça”.

Realce-se, ainda, no caso suíço a elevada importância do mecanismo do referendo enquanto manifestação directa da vontade dos cidadãos, havendo actos e leis obrigatoriamente sujeitas a referendo e a possibilidade de outros também serem a ele submetidos antes da entrada em vigor, a pedido de um determinado número de cidadãos ou de cantões.

(iv) a existência de um poder legislativo bicamaral, com uma Câmara a representar os “interesses da população em geral” e outra a representar os “interesses das entidades constituintes”

Nos EUA, é assumido pela Câmara de Representantes e pelo Senado, com os elementos designados por eleição directa. No Senado, a representação dos Estados é igual, independentemente da sua dimensão. O processo legislativo resulta da “interacção” entre as duas Câmaras, havendo poder de veto pelo Presidente, ultrapassável por maiorias qualificadas.

Na Alemanha, é assumido pelo *Bundestag* e pelo *Bundesrat*. Ao contrário dos EUA e da Suíça, na Câmara onde estão representados os Estados, o número de elementos de cada um depende do seu número de habitantes. O processo legislativo é iniciado por qualquer das Câmaras ou pelo Governo Federal, decorrendo dos procedimentos previstos, contudo, alguma predominância do *Bundestag*.

Na Suíça, é assumido pelo Conselho Nacional e pelo Conselho dos Estados, com todos os membros eleitos. Neste último, a representação dos cantões é, genericamente, igual e independente da sua dimensão. O processo legislativo é iniciado pelas Câmaras ou por iniciativa do Conselho Federal e verifica-se igualdade entre as duas Câmaras e necessidade de aprovação por ambas para que haja decisão da Assembleia Federal.

(v) a verificação da supremacia da lei federal e a existência de um “Tribunal Federal supremo”

Nos EUA, os tribunais interpretam a Constituição e o *Supreme Court* é a entidade de apelo supremo. Na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal interpreta a Constituição e dirime os conflitos entre unidades de poder político, sendo a situação semelhante na Suíça.

(vi) o estabelecimento da garantia dos direitos fundamentais (civis, políticos, económicos, judiciais e, mesmo, sociais)

No caso dos EUA, esta garantia foi fundamentalmente consagrada após a Constituição original, no *Bill of Rights*. Já no caso da Alemanha, os direitos fundamentais são consagrados logo no primeiro capítulo da Constituição, vinculando os poderes legislativo, executivo e judicial. Situação idêntica ocorre na Suíça, onde os direitos fundamentais, os direitos de cidadania e, até mesmo, a necessidade de prover a realização de objectivos sociais constam de uma vasta lista incluída no segundo capítulo da Constituição.

(vii) a consagração na Constituição e a observância de todos os princípios que norteiam o modelo federal

Trata-se de algo que se encontra mais claramente presente nas Constituições alemã e suíça, numa situação natural pelos antecedentes que marcam cada uma e pela antiguidade da Constituição norte-americana.

2.2.6. Algumas inverdades em torno do “federalismo”

Tendo em conta os princípios anteriormente referidos e os ensinamentos dos modelos analisados, é possível e relevante mostrar como, pelo menos do ponto de vista teórico,³⁶ algumas das "acusações" frequentemente feitas aos defensores do modelo federal para a União Europeia não colhem, apenas contribuindo para ensombrar ou tentar manter em situação de "tabu" um debate relevante em torno da organização político-institucional desta.

³⁶ Em termos concretos, tudo parece depender afinal de uma correcta aplicação dos princípios.

Desde logo, e na sequência do ponto anterior, é possível refutar a ideia de só haver um modelo de federalismo. A análise da aplicação prática dos princípios federalistas em algumas das principais federações existentes é particularmente ilustrativa quanto à diversidade de modelos, com contornos próprios e ligados ao tempo em causa e ao espaço geográfico envolvido, ainda que sempre com uma característica essencial comum – a consecução da unidade no contexto da preservação da diversidade.

Por outro lado, é fácil de observar que federalismo não equivale a centralismo, antes pelo contrário. Conforme se referiu, a existência do princípio da autonomia, em conjugação com a exacta adequação das atribuições aos níveis de poder onde as necessidades se observam, permite uma "descentralização" correcta dos poderes. A associação de federalismo a centralismo corresponde, pois, a uma inverdade, ainda que possa ter resultado da forma como o processo de integração europeia se tem desenvolvido, mediante o já mencionado caminho feito de "pequenos passos", frequentemente sem a percepção dos cidadãos (que se confrontam com o "facto consumado"), que, inúmeras vezes, forçou a uma transferência de competências para um suposto "poder central" não eleito e nem sempre passível do necessário controlo democrático.

Em terceiro lugar e decorrendo directamente das considerações anteriores, pode igualmente afirmar-se que federalismo não significa elevação da tecnocracia e da burocracia, associando-se tal confusão eventualmente a alguns resultados e efeitos da evolução feita com frequência na base dos referidos "pequenos passos".

Por último, registe-se que o correcto funcionamento dos mecanismos de participação permite assegurar que federalismo não implica a perda total da soberania nacional nem a submissão dos pequenos aos grandes Estados. Sendo certo que qualquer passo adicional num processo de integração corresponde, de algum modo, a modificações ao nível da soberania, não é menos certo que o actual modelo, mesmo no formato que será "revisto" pelo Tratado de Lisboa, e outros modelos de cariz intergovernamental ou de aparição de diferentes níveis de integração parecem apresentar mais condicionantes à autonomia dos pequenos Estados, podendo corresponder mais a um caminho para maior uniformidade que a um meio de preservação efectiva da diversidade.

Aliás, a concretização prática dos princípios nas principais Federações existentes tem evidenciado a elevada preocupação em manter um importante grau de autonomia das partes constituintes e de igualdade no tratamento e relacionamento com e entre as mesmas. Um dos melhores exemplos, neste contexto, é a frequente existência do bicameralismo, ao nível do processo legislativo, com o Parlamento a ter uma Câmara onde os Estados são representados de forma igualitária (como nos casos dos EUA ou da Suíça) ou de um modo bem mais paritário que o actualmente vigente na União Europeia, nomeadamente ao nível da repartição de votos no Conselho (como no caso alemão, onde o número de lugares de cada *Länder* no *Bundesrat*, embora não idêntico, é bastante mais equivalente).

Capítulo 3 – Um Modelo Federal de Organização Política e Institucional na União Europeia

“What emerges (...) is the very real possibility that the European countries have already embarked on the road that will lead to the complete economic and political union envisaged by such pionners as Jean Monnet. Perhaps the appropriate question is no longer «whether» but «when».”

(Burda e Wyplosz, 1993)

3.1. O Federalismo na Génese da Integração Europeia

A ideia da construção de uma União Política na Europa, tendo (eventualmente) por base um modelo de contornos essencialmente federais, é já bastante antiga e, conforme se referiu anteriormente, terá estado na mente dos “pais fundadores” do actual processo de integração europeia.

Conforme refere Sidjanski (1996), a filiação dos projectos e dos grandes desígnios europeus pode procurar-se (pelo menos) na Idade Média. O autor citado refere, a esse propósito, a obra *De monarchia*, da autoria de Dante, que apela a um poder supranacional que respeite as diversidades dos povos e costumes, e a ideia de república cristã, da autoria de Pierre du Bois.

Desde essa altura, sucederam-se os projectos, propondo confederações dotadas de instituições comuns, de assembleias, de exércitos, etc. A corrente de pensamento que lhe está subjacente alargou-se, foi ampliada pelo contributo dos direitos do homem e pelos processos de democratização, e enriquecida pelo contributo de pensadores, poetas e políticos.

Os destaques, a este nível, vão para a “paz perpétua” de Kant, afirmando o princípio e a necessidade dos regimes democráticos dos Estados membros, e os primeiros projectos sugerindo uma federação europeia ou o aparecimento do ideal dos Estados Unidos da Europa (entre outros, sublinhem-se os nomes de Hugo, Proudhon ou Lamartine).

Ainda de acordo com Sidjanski (1996), estas ideias encontram-se na génese das ideologias e do vocabulário federalistas que inspiraram pensadores como Denis de Rougemont e os movimentos federalistas que, surgindo no período das guerras

mundiais e com maior vigor no pós-2ª Guerra (fortalecidos pela resistência comum às tentativas totalitárias de Hitler), voltam na actualidade a assumir um maior protagonismo.

O primeiro projecto “oficial” terá resultado do primeiro congresso da União Pan-Europeia (nascida em 1924), ocorrido em Viena em 1926. O congresso aprovou o Manifesto Pan-Europeu, esboçando as grandes linhas para um projecto federal europeu, nas quais se vislumbram já várias das ideias e expressões que se tornaram correntes e familiares após a declaração Schuman em 1950: garantia de igualdade e da soberania confederal; aliança militar; criação progressiva de uma união aduaneira; moeda comum; respeito pelas civilizações nacionais e protecção das minorias nacionais; circulação de mercadorias, capitais e pessoas; valorização das regiões da Europa menos desenvolvidas; etc.

Os condicionalismos próprios da conjuntura política e económica da altura não permitiram que o projecto fosse mais adiante. Em todo o caso, as sementes estavam lançadas e reforçaram-se na resistência à vontade de Hitler de unir a Europa pela violência, com os movimentos associados a oporem-lhe o ideal de uma Europa federal baseada na livre adesão dos povos democráticos.

Já a partir do fim da guerra (1946-47), observa-se a constituição dos principais movimentos de militantes europeus. Assim, é reconstituída a União Pan-Europeia, que organiza congressos e acções de promoção da ideia de uma união europeia assente numa ideologia supranacional, e fundada a União Europeia dos Federalistas, com vocação e propósitos comuns, nomeadamente a eleição directa de uma assembleia constituinte europeia. São igualmente criados grupos de promoção de inspiração partidária, os quais reúnem em torno do ideal europeu e de forma transnacional os membros de uma mesma família política ou ideológica, assim nascendo o Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa e as Novas Equipas Internacionais (agrupando democratas-cristãos), os quais, junto com o posteriormente criado Movimento Liberal pela Europa Unida, virão a constituir-se nos embriões das três famílias políticas tradicionais que, hoje, no seio do Parlamento Europeu, formam um núcleo dinâmico e uma maioria parlamentar pró-europeia.

Todos estes grupos tendiam para um objectivo comum, a união política da Europa, associando-lhe uma dimensão económica e social. A sua actuação era, contudo, dispersa e descoordenada, pelo que se tornou natural a realização de um encontro global para tentar suprir essas lacunas. Tal encontro, que marca toda a evolução do ideal federal europeu, seria o Congresso de Haia em 1948, na sequência do Congresso de Montreux do ano anterior, em que ficaram definidos os princípios do federalismo europeu.

De acordo com Sidjanski (1996, p. 30), “*o Congresso de Haia marca uma viragem decisiva: (1) dos seus debates [sobretudo entre a corrente federalista e a corrente unionista, de inspiração britânica e partidária de uma ideia de união frouxa, assente na cooperação internacional e no respeito integral pela soberania dos Estados], por vezes vivos, emergiu um manifesto europeu que, inspirado pela longa tradição de projectos da Europa unida e dos valores fundamentais (...), definiu um programa de acção global para a Europa unida; (2) deu origem ao Movimento Europeu [que influenciará doravante, até pelas personalidades envolvidas, toda a evolução das ideias e do processo europeu] (...); (3) contribuiu para a criação das Comunidades Europeias*”. Sublinha ainda o mesmo autor que “*foi, aliás, o Movimento Europeu que preparou e apoiou a iniciativa Monnet-Schuman que está na origem das Comunidades Europeias*” (Sidjanski, 1996, p. 33).

O Congresso da Haia reafirmou a necessidade de criar uma união económica e política, solicitando a transferência de alguns dos poderes soberanos dos Estados, mas ficou aquém das reivindicações dos federalistas, nunca mencionando, nomeadamente, a necessidade de criar uma autoridade ou um governo europeu, exigência que só será afirmada explicitamente pelo Movimento Europeu em 1950.

Nesse contexto, o Congresso especificou dois eixos de desenvolvimento: por um lado, a criação de uma assembleia europeia; por outro lado, a definição de uma carta e um tribunal dos direitos do homem. No primeiro campo, ficaram definidos os objectivos, mas não estabelecidos os meios, pelo que a ideia só se concretizaria, de algum modo, posteriormente, com a criação da Assembleia Parlamentar Europeia das Comunidades Europeias, a que sucede o Parlamento Europeu, eleito por sufrágio universal directo, mas com poderes aquém do pretendido. No segundo campo, formulou-se uma proposta concreta e avançada, numa iniciativa que lançou as bases para o nascimento do

Conselho da Europa, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça.

No domínio económico, o Congresso propôs medidas imediatas e formulou objectivos de prazo mais alargado, tendo em vista o estabelecimento de uma união económica. Estes previam a livre circulação de capitais e de trabalhadores, a unificação monetária, o saneamento concertado das políticas orçamentais, a união aduaneira completa, a harmonização das legislações sociais e a coordenação das políticas económicas com vista a favorecer o pleno-emprego na Europa.

Neste contexto, o Congresso apontou caminhos que, nos cinquenta anos seguintes, seriam trilhados (ou em vias de o ser) no processo de integração europeia. Sublinhe-se igualmente o detalhe das propostas económicas em contraponto com o espaço reduzido de concertação que acaba por subsistir em termos de propostas políticas. De algum modo, poderá afirmar-se que o desequilíbrio entre as duas vertentes, que marcará o processo nas décadas seguintes, terá nascido por esta altura.

O impulso desencadeado pelo Congresso de Haia teve, em todo o caso, a sua continuação no plano Schuman. Na já famosa declaração de 9 de Maio de 1950, estava bem plasmada a finalidade federalista do projecto europeu: *“A partilha das produções de carvão e de aço assegurará imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia (...) esta proposta realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz”* (Schuman, 1963, pp. 202-203).

Em sentido idêntico, o outro dos “pais fundadores” do processo de integração europeia, Jean Monnet, evidenciou a vontade de realizar, mesmo que através de um processo pragmático e sectorial (ou seja, numa abordagem funcionalista), a criação de uma federação europeia. Abordando a criação da CECA, Monnet (1955, p. 17) referiu que ela *“marca a direcção em que a futura Europa deverá procurar a sua via para uma comunidade federal mais vasta, mais próspera, no seio da qual as nações europeias partilharão os seus recursos e capacidades e poderão, desse modo, na liberdade e na diversidade, viver ao ritmo do mundo moderno”*. A CECA era, aliás, vista por ele como uma primeira etapa, uma experiência concreta que prepararia antecipadamente as

soluções para os problemas mais complexos que a adopção de uma estrutura federal não deixaria de suscitar.

Este conjunto de elementos evidencia claramente como, na génese do projecto europeu, se encontra já a ideia da construção de uma União Política, assente num modelo federal, ao qual se poderia chegar rapidamente, de acordo com a corrente federalista, ou após um percurso mais longo de “pequenos passos”, de acordo com a corrente funcionalista.

Aliás, o ideal federalista conheceu, pouco tempo depois da declaração Schuman, a possibilidade de um grande passo, na sequência da assinatura do Tratado da Comunidade Europeia de Defesa (CED) em Maio de 1952 e da aprovação em Março de 1953, por uma assembleia constituída *ad hoc*, de um projecto de comunidade política europeia (inicialmente para os seis membros da CECA), cujo princípio base era o do paralelismo dos processo de integração económica e de união política, levando à reunião de todos os elementos da construção europeia sob uma cúpula política.

O referido projecto de comunidade política europeia continha um conjunto de elementos que vale a pena referir, até pela actualidade que ainda hoje evidenciam. O seu preâmbulo referia um fundamento popular para a criação da comunidade europeia (referindo expressamente “*Nós, povos da República Federal da Alemanha, do Reino da Bélgica, da República Francesa (...) decidimos criar uma comunidade europeia*”) e sublinhava a relevância da mesma para a concretização de objectivos fundamentais, nomeadamente a paz, a preservação do património comum, a expansão económica ou os direitos e liberdades do homem.

O projecto previa uma estrutura institucional completa, dotada de poderes limitados nas áreas da defesa, das relações externas e da integração económica e social, que constituiria o núcleo de uma união federal. Tal estrutura compreendia, desde logo, um Parlamento, órgão legislativo da comunidade e que exerceria o controlo democrático sobre o(s) órgão(s) executivo(s), composto por duas Câmaras (a Câmara dos Povos, com 268 deputados eleitos por sufrágio directo e universal em cada um dos Estados-Membros, com uma distribuição de lugares a favorecer os Estados mais pequenos, e o Senado, composto por 87 membros eleitos pelos parlamentos nacionais de forma não igualitária pelos vários Estados, mas, ainda assim, favorecendo também os mais pequenos).

Ao nível executivo, encontrar-se-ia um Conselho Executivo Europeu, composto por ministros europeus, em número não superior a dois por cada Estado,³⁷ que asseguraria o governo da comunidade. O seu presidente seria eleito pelo Senado, tendo competência para escolher e nomear os restantes membros (ainda que o executivo completo tivesse de obter a aprovação de um voto de confiança em cada uma das Câmaras do Parlamento) e assegurando a representação da Comunidade nas relações internacionais. Ao lado deste Conselho, surgia um outro, o Conselho de Ministros Nacionais, cuja função principal seria a de harmonizar a acção do executivo europeu e a dos governos dos Estados-Membros, com um papel central na realização do mercado comum, já que os projectos elaborados pelo Conselho Executivo teriam de obter parecer favorável do Conselho de Ministros, o qual decidiria por unanimidade nos primeiros cinco anos e posteriormente por maioria.

O sistema institucional era completado com a existência do Tribunal de Justiça, concebido como uma espécie de tribunal federal, aberto aos recursos de pessoas físicas ou morais, e do Conselho Económico e Social, onde estariam representadas as forças vivas da Comunidade e que teria um papel consultivo.

Exceptuando alguns elementos – nomeadamente o ambíguo papel do Conselho de Ministros –, este era um projecto claramente federalista, assente na necessidade de integrar as diversas iniciativas de união numa estrutura política, reunindo domínios como o mercado comum, a defesa, as forças armadas europeias e as relações externas, e esforçando-se por partilhar e organizar adequadamente as matérias onde deveriam exercer-se os poderes de uma comunidade federal.

O fracasso da CED e a decisão da Assembleia francesa, em 1954, em não avançar arrastaram a queda do projecto de comunidade política e travaram fortemente o impulso para a constituição de uma federação europeia. A criação da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica ocorreria em 1957, mas já desprovidas dos elementos da defesa, relações externas e outras ambições federalistas.

A partir desta altura, iniciou-se, conforme se relatou logo no primeiro capítulo do presente trabalho, um longo período marcado por progressos graduais e seguros da integração económica e pelo alargamento e aprofundamento das comunidades

³⁷ Curiosamente, uma formula que, com alguma adaptação, viria a ser aplicada à Comissão Europeia...

entretanto criadas, conjuntamente com uma ampla travagem do processo de integração política. O processo de união seguiria, assim, uma via mais económica ou técnica, com a abordagem global preconizada pelos federalistas a dar lugar à abordagem pragmática e funcionalista e, mais tarde, aos avanços claros dos defensores da abordagem de pendor intergovernamental.

Sidjanski (1996, p. 43) expressa bem as consequências do ocorrido em 1954, ao escrever: *“O fracasso da CED e do seu prolongamento político natural provocou um traumatismo político. Seguiu-se uma série de tentativas e de iniciativas ulteriores sem êxito: oito anos mais tarde é a recusa do projecto Fouchet, bem menos ambicioso, inspirado pelo general De Gaulle (1960-1962) e vinte e um anos depois a tentativa sem sequência do relatório Tindemans, mandatado pelo Conselho Europeu (1975-1976). Foi preciso esperar vinte e cinco anos para assistir, em 1979, à eleição por sufrágio universal do Parlamento Europeu (...), trinta anos para ver nascer o projecto de tratado da União Europeia (1984) no Parlamento Europeu”*.

Seriam, aliás, necessários mais alguns anos para a consagração de tal Tratado, aprovado na sequência da Cimeira de Maastricht em 1992, bem como para o regresso, com algum significado, da discussão sobre o modelo institucional adequado para a Europa, questão que Cimeiras sucessivas acabariam por ir adiando ou, pelo menos, por não dar uma resposta total e adequada.

3.2. União Europeia e Federalismo: o Presente

3.2.1. O modelo europeu: proximidades e afastamentos relativamente aos modelos de federação

Apesar da travagem do processo de integração política, na sequência da não implementação do projecto referido no ponto anterior e dos fracassos de algumas tentativas que se lhe sucederam, a verdade é que, apesar do processo de integração se ter mantido essencialmente no campo económico, a abordagem pragmática e funcionalista acabou por determinar alguns avanços no domínio político, ainda assim mantendo um forte desequilíbrio entre as duas componentes.

Neste contexto, é compreensível que nem todos os elementos integradores da ideia de uma federação europeia se tenham perdido. Aliás, tendo em conta os princípios

orientadores do federalismo, é possível observar como existem já hoje alguns elementos claramente federais no modo de organização e decisão da União Europeia, embora nem sempre introduzidos da melhor forma possível. Por outro lado, é possível verificar igualmente que nem todos os elementos essenciais se encontram presentes, ou seja, que claramente o modelo europeu se encontra ainda longe do de uma federação, numa situação, aliás, já há muito reconhecida por diversos autores (e.g., Kinsky, 1999, Moravczik e Nicolaidis, 1998).

Recorrendo, por exemplo, ao conjunto de elementos que se observou serem comuns às Federações mais conhecidas e de sucesso, fácil é de observar que à União Europeia falta ainda uma Constituição³⁸ definidora dos objectivos da “Federação” e das relações entre os diversos níveis de poder, uma repartição clara das competências entre o “centro” e os membros, ou um poder legislativo bicamaral (mesmo se há algum poder de co-decisão do Parlamento Europeu), enquanto dispõe já de um Tribunal supremo (o Tribunal Europeu de Justiça), de uma garantia dos direitos fundamentais (mesmo se a Carta Europeia não é ainda vinculativa para todos os Membros, nem o será com a eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa) ou de uma supremacia do “seu” direito face às legislações nacionais.

Detalhando um pouco mais, é possível observar que, entre os elementos existentes que parecem aproximar a União Europeia de um modelo federalista, se contam:

- (i) A situação no âmbito da integração monetária, na qual as instituições e o conjunto do processo de decisão e execução são claramente federalistas, conforme foi anteriormente referido;
- (ii) A existência de um Tribunal de Justiça Europeu cujas decisões se impõem aos Estados-Membros, assim como o Direito Comunitário assume primazia em relação ao Direito Nacional, numa situação que aproxima a União à existência de um princípio da garantia;
- (iii) A existência de algo de parecido com um “bicamaralismo” ao nível do procedimento legislativo, com alguma partilha de poder entre o Conselho

³⁸ Note-se que mesmo que o Tratado Constitucional não tivesse sido rejeitado, continuaria a ser verdade a inexistência de uma verdadeira Constituição, dado o carácter algo híbrido daquele texto (Constituição ou Tratado?). Note-se, ainda, que, nesse contexto, é mais claro que a eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa não significará o aparecimento de uma Constituição Europeia.

(representando os governos dos Estados-Membros e aproximando-se à participação orgânica) e o Parlamento Europeu (representando os cidadãos e aproximando-se à participação individual), ainda que em situação de nítido desequilíbrio em favor do primeiro;

(iv) Desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht que se encontra consagrada a existência de uma cidadania europeia, com direitos associados (nomeadamente no campo político), a par das cidadanias nacionais, naquilo que poderia constituir-se num embrião para a criação em cada indivíduo de um sentimento de pertença a um espaço comum bem mais vasto que a sua própria nação;

(v) O facto de vários Estados-Membros anteriormente muito centralizados se terem transformado em Estados federais – sendo a Bélgica o exemplo mais claro, numa situação em que só a adopção do modelo federal parece permitir a subsistência da unidade do Estado – ou se terem “aproximado” algo desse modelo pela via da descentralização e da regionalização – com a Espanha ou a Itália a constituírem-se nos melhores exemplos.

O modelo organizacional da União Europeia encontra-se, contudo, ainda longe do de um modelo federal, sendo isso particularmente claro quando se observa, por exemplo, que:

(i) Não existe em vigor uma Constituição europeia, onde, para além dos valores e objectivos essenciais da União, se encontre expressa a repartição de poderes entre o "centro", os Estados-Membros e as sub-unidades destes, bem como se inclua a garantia dos direitos políticos, económicos e sociais fundamentais;

(ii) Uma das consequências desta situação centra-se numa evolução do projecto feito na base da revisão dos Tratados, algo que é bem mais próprio dos modelos de confederação, complexificando a teia burocrática e legal comunitária e dificultando as alterações no *status quo*;

(iii) O poder legislativo do Parlamento Europeu, em termos práticos, é bastante inferior ao do Conselho Europeu, sendo que as decisões da Cimeira de Lisboa (e mesmo o Tratado de Nice) relativamente à tomada de decisão comunitária apontaram ainda para um maior reforço do pendor intergovernamental;

(iv) Em muitas matérias relevantes, das quais sobressai a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), predomina claramente uma situação de (simples) cooperação, apesar do aparecimento da figura do Alto Representante para a Política Externa, da constituição de uma força militar de intervenção rápida ou da discussão da necessidade – cada vez mais sentida – da existência de uma única voz no contexto externo à União;

(v) Em várias áreas relevantes, nas quais se incluem nomeadamente as acima referidas, predomina também a decisão por unanimidade, igualmente típica dos modelos confederais e de cooperação, apesar do sucessivo reforço, após o Acto Único Europeu, dos espaços de decisão por maioria qualificada;

(vi) Sendo consagrado o princípio da subsidiariedade nas relações entre o “centro” e os Estados-Membros, o certo é que o modo vago como o mesmo tem sido definido e a prática corrente fazem com que se encontre longe daquilo que é o seu significado enquanto princípio federalista; em boa verdade, tem-se assistido, conforme foi já referenciado, a um crescimento das intervenções do centro, quer ao nível da actuação quer ao nível legislativo, entrando com frequência em detalhes e áreas em que claramente a intervenção deveria ser nacional ou sub-nacional;

(vii) Os mecanismos de participação dos cidadãos encontram-se claramente longe dos que se observaram para as federações existentes, verificando-se, antes, a presença de um certo défice democrático e um crescente alheamento dos cidadãos perante o processo de integração europeia, ao mesmo tempo que não tem sido possível desenvolver um verdadeiro sentimento europeu, que fosse o real “cimento” da União;

(viii) O tema tem-se mantido, durante longos períodos de tempo, quase como “tabu”, sendo certo que, apesar de alguns aspectos componentes dos modelos federais terem surgido e progredido, tal sucedeu, com frequência, da “pior forma”, isto é, através de passos tímidos e “escondidos” do cidadão vulgar e, várias vezes, no sentido do reforço de poderes centrais não escrutinados de forma directamente democrática.

Conforme se refere mais claramente no sub-ponto 3.2.3., relativamente a alguns destes elementos, a eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa permitirá diminuir o grau de afastamento face a um modelo federal. Em particular, notam-se neste texto alguns avanços no respeitante aos valores e objectivos essenciais da União e à garantia dos

direitos fundamentais, aos poderes legislativos do Parlamento Europeu, à Política Externa e de Segurança Comum (ao incluir o Alto Representante como Vice-Presidente da Comissão Europeia) e à decisão por maioria qualificada.

Em todo o caso e conforme também se observará melhor naquele sub-ponto, tais avanços são, em vários casos, menos claros que no rejeitado Tratado Constitucional e mantêm a UE ainda significativamente longe de um verdadeiro modelo federal, no que à organização política e institucional respeita.

3.2.2. O período pós-Maastricht: das reformas institucionais “falhadas” às propostas anteriores à Convenção Europeia

Apesar da manutenção do tema do federalismo, durante longos períodos de tempo, quase como “tabu”, a verdade é que, nos últimos anos e sobretudo face ao conjunto de “falhanços” nas sucessivas tentativas de reformas institucionais, a discussão em torno da possibilidade de evolução rumo a um modelo federal recomeçou a ser incluída, de forma algo mais transparente e menos tímida, na agenda europeia.

Não admira, pois, que a situação seja já distinta da que se verificava, por exemplo, na primeira metade da década de 90 do século passado: nessa altura, *“a palavra «federalismo» era tabu entre a classe política, ninguém ousava referir-se a ela, a não ser para criticar; ficou-se com a ideia de que quem era contra o federalismo era assim uma espécie de paranóico, porque tal coisa não existia.”* (Semanário, 2001, edição de 1 de Junho). Cavaco Silva (2004, p. 201) relembra, por exemplo, que se opôs, aquando do Tratado de Maastricht, à consagração de uma referência à vocação federal da União Europeia, constatando que tal expressão *“era interpretada de forma diferente nos diversos Estados-Membros e que, pela sua carga histórica, podia constituir um entrave ao processo de integração”*.

De algum modo, o carácter “maldito” atribuído ao federalismo poderia associar-se a dois elementos fundamentais: por um lado, o receio dos Estados-Membros em torno de possíveis perdas de soberania; por outro lado, a ideia de que elementos federalistas se iam impondo de forma não escrutinável, ao arrepio da opinião dos cidadãos.

Neste contexto, o Tratado da União Europeia (1992) poderia ser visto como o último dos mais recentes fôlegos dos adeptos do federalismo (antes da Convenção Europeia),

que teriam conseguido fazer inclinar a União Europeia para um plano mais orientado para uma verdadeira União Política. Para quem partilha dessa ideia, os Tratados seguintes (Amesterdão e Nice) teriam permitido corrigir alguns dos excessos, contribuindo fortemente, na opinião de quem perfilha as ideias contrárias, para uma nova deriva intergovernamental, também cimentada pelas conclusões da Cimeira de Lisboa.

O principal problema, contudo, residiu no facto de, desde o Tratado aprovado em Maastricht, se ter adiado constantemente uma verdadeira reforma institucional que importava fazer, quer para dar corpo a alguns elementos que o Tratado da União Europeia já contemplava, quer para elevar a eficiência da União para lidar com novas questões e desafios.

Neste domínio, é quase consensual a frustração generalizada perante as alterações – escassas e insuficientes – produzidas pelos novos Tratados, excepção feita a alguns aspectos positivos, como tenham sido algum alargamento do espaço para a decisão por maioria qualificada, a criação e regulamentação da possibilidade de estabelecimento de “cooperações reforçadas” ou alguns avanços, ainda que com significado prático bastante débil, no domínio da Política Externa e de Segurança Comum.

O melhor testemunho do fracasso sucessivo destas tentativas de reforma institucional pode ser encontrado, aliás, numa das principais decisões da Cimeira de Nice, da qual deveria resultar exactamente a tal reforma profunda. De facto, enquanto, uma vez mais, esta era adiada, fazendo-se alterações pontuais (nomeadamente nas “contas” dos votos que cabem a cada País nas instituições comunitárias) sem as quais o processo de alargamento ficaria objectivamente parado, decidia-se a convocação de uma nova Conferência Intergovernamental para 2004, cuja discussão se centraria na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros.

Desde essa altura e na sequência da convocação deste “novo” debate em torno do modelo político-institucional para a Europa, assistiu-se a um conjunto de propostas, por parte de dirigentes políticos máximos de vários Estados-Membros, em reacção nomeadamente ao discurso de Fischer em 2000, sugerindo a criação de uma Federação de Estados-Nação, secundado por Gerhard Schroeder em 2001, apontando para uma evolução rumo a um modelo federal de tipo semelhante ao existente na Alemanha.

Conforme se pode vislumbrar, observando o anexo 2, várias dessas propostas – nomeadamente as de Schroeder e Jospin e mesmo a então apresentada por Guterres – apontavam para a evolução rumo a uma Federação de Estados-Nação, embora, curiosamente, tal conceito apresentasse significados diferentes consoante os proponentes (a Federação então referida por Jospin, por exemplo, refere-se a uma evolução claramente contrária à que se teria para passar a um modelo federal).

Uma observação algo cuidada do conteúdo das referidas propostas é particularmente relevante. Por um lado, porque as mesmas não terão deixado de delimitar o espaço de manobra da CIG de 2004, da qual resultou a aprovação do Tratado Constitucional. Por outro lado, porque, apesar da mudança de actores principais na maioria dos países referidos, a posição oficial destes não diverge ainda hoje de forma muito significativa, algo que se reflectiu nas negociações em torno do Tratado de Lisboa. Mais ainda, elas evidenciam o modo como, por detrás da aparência de as suas propostas visarem os interesses da União como um todo, os então líderes governamentais continuavam a colocar sempre em primeiro lugar o interesse dos seus próprios países, numa situação que também não terá sofrido demasiadas mutações desde então.

Neste contexto, vale a pena notar em particular:

- (i) a proposta de renacionalização de algumas políticas comuns feita por Schroeder, certamente associada ao estatuto de principal contribuinte líquido para as mesmas que a Alemanha vem detendo há muito anos;
- (ii) a defesa que Jospin fazia de um papel decisivo para o Conselho Europeu, significando na prática o reforço do modelo intergovernamental, e a sua recusa de qualquer tentativa de renacionalização de políticas comuns, não esquecendo, por certo, a relevância da Política Agrícola Comum para a França;
- (iii) o acento colocado por Guterres na tónica de um necessário acompanhamento do federalismo político pelo reforço do orçamento comunitário, numa situação cara aos países menos desenvolvidos da União;

(iv) a recusa de qualquer forma de federalismo (e até mesmo de uma Constituição Europeia)³⁹ por parte de Blair, na senda da eterna recusa britânica de empenhamento num projecto de verdadeira União Política.

No período anterior à Convenção Europeia, vale ainda a pena registar o aparecimento em 2002 de uma proposta conjunta de Schroeder e Blair para modificações no funcionamento do Conselho Europeu, as quais iam no sentido do reforço do peso e importância dos maiores países, de algum modo concretizando uma nova tentativa de criação de um “Directório” Europeu.

Entretanto, não deixava de ser curiosa e contraditória esta evolução das ideias apresentadas por Schroeder, na medida em que, em dois anos consecutivos, acabava por propor dois modelos muito distintos, não sendo, de facto um, compatível, a possibilidade de evolução para um modelo federal com a tentativa de dominação institucional por parte dos países maiores: esta constituir-se-ia numa violação grosseira dos princípios de igualdade próprios dos modelos federais e mesmo dos próprios ideais de igualdade patentes na génese do processo de integração europeia.

3.2.3. Da Convenção Europeia aos “novos” Tratados: Tratado Constitucional, Tratado de Lisboa e federalismo

No contexto do debate sobre o futuro da Europa, merecem especial destaque os desenvolvimentos mais recentes, em torno do conteúdo do Tratado Constitucional, aprovado em Junho de 2004 pelo Conselho Europeu e rejeitado em referendo no ano seguinte na França e na Holanda, e do “sucessor”, o Tratado de Lisboa, à espera de ratificação por todos os países para entrar efectivamente em vigor.

Apesar da sua rejeição, vale a pena uma análise mais demorada do Tratado Constitucional: desde logo, porque terá constituído o elemento mais forte até hoje negociado em termos de integração política; depois, porque as causas da rejeição provavelmente se associaram mais a condições conjunturais que ao próprio conteúdo do Tratado (Franck, 2005); finalmente, porque se torna fácil evidenciar que a grande maioria das alterações nele incluídas subsistem para o Tratado de Lisboa.

³⁹ Note-se, a este propósito, alguma involução das posições governamentais britânicas nos anos posteriores, na medida em que, por exemplo, Blair não deixou de assinar o Tratado Constitucional.

Para tal análise, torna-se relevante começar por referir a génese e os objectivos originais do Tratado Constitucional, o qual surge na sequência dos “fracassos” de reforma institucional anteriormente referidos. Assim, em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu de Laeken adoptou uma declaração sobre o futuro da União Europeia, assumindo o compromisso de a tornar mais democrática, eficiente e transparente.

A simplificação dos instrumentos legais da União e a clarificação na repartição de competências entre a União, as suas instituições e os Estados-Membros surgiam, então, como dois dos seus objectivos fundamentais. Para levar a cabo o trabalho em causa, que deveria desembocar no desenho de uma “Constituição” para a Europa, foi convocada uma Convenção original, composta por representantes dos Estados-Membros, dos seus Parlamentos, da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, e incluindo, como observadores, representantes dos Estados que viriam a integrar a União Europeia na conclusão do processo de alargamento então em curso.

Apesar de nos primeiros meses de funcionamento, os trabalhos da Convenção parecerem tender para a apresentação de um resultado final mais próximo de um modelo federal, a posterior intervenção mais activa (a nível oficial) de alguns países levaria, junto com os trabalhos posteriores da Conferência Intergovernamental, a uma solução que ainda fica claramente longe de uma Federação Europeia. Aliás, conforme nota Devuyst (2004), o propósito dos Estados-Membros, avaliado pelo andamento e resultado das negociações, particularmente no domínio da CIG, terá sido mesmo no sentido de rejeitar um modelo de organização federal

Para avaliar a adequação do resultado, à luz daquilo que referimos serem os problemas e os desafios mais prementes da União Europeia, torna-se importante começar por evidenciar aquelas que seriam as transformações mais relevantes derivadas do “Tratado que institui uma Constituição para a Europa”:⁴⁰

(i) A UE passaria a dispor de personalidade jurídica (art. 7º).

⁴⁰ Para maior desenvolvimento deste tópico, bem como para uma avaliação mais detalhada do significado dos Tratados anteriores (Maastricht, Amesterdão e Nice) em termos de caminho para a União Política, consulte-se, por ex., Fernandes e Camisão (2005).

(ii) O Tratado⁴¹ procedia a uma repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, com definição de áreas de competência exclusiva da União (art. 13º), áreas de competência partilhada (art. 14º) e áreas de apoio da União (art. 17º), em conjunto com o reforço do princípio da subsidiariedade (art. 11º e Protocolo sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade).

(iii) A Carta dos Direitos Fundamentais seria integrada enquanto texto “constitucional” (Parte II do Tratado), embora com aplicação apenas de âmbito europeu (e não nacional).

(iv) O Tratado acentuava a importância da coordenação das políticas económicas, incluindo a possibilidade de a União tomar medidas no âmbito da coordenação das políticas de emprego e mesmo das políticas sociais (art. 15º), e sublinhava a necessidade de uma verdadeira Política Externa e de Defesa Comum (PEDC), conduzindo eventualmente a uma defesa comum (art. 16º).

(v) Seria criada uma Área Europeia de Liberdade, Segurança e Justiça (Parte III, cap. IV).

(vi) O Tratado definia os princípios de adesão ao projecto de construção europeia, de suspensão de direitos em virtude de situações “excepcionais”, bem como os procedimentos relativos a um possível abandono da União (arts. 58º a 60º).

(vii) Embora não fossem alterados os princípios fundamentais do enquadramento institucional da UE (art. 19º), surgiriam duas novas figuras (o Presidente do Conselho – art. 22º –, eleito pelos seus pares e responsável pela coordenação dos trabalhos da instituição e, em alguns casos, pela representação externa da União, e o Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros – art. 28º –, vice-presidente da Comissão e primeiro responsável pelas propostas e pela execução ao nível da PEDC), seriam alargados os poderes do Parlamento Europeu e proceder-se-ia à redução do número de Comissários Europeus (numa primeira fase, um por Estado-Membro, e, a partir de 2014, redução do número para 2/3 do número de Estados então aderentes) – art. 26º.⁴²

⁴¹ Sobre a diferença entre Constituição e Tratado Constitucional e inclusive sobre a sua necessidade no quadro da União Europeia, veja-se, por exemplo, Craig (2001) e Junker (2006).

⁴² Note-se, a este propósito, uma modificação sensível relativamente ao texto saído da Convenção, que apontava para uma redução do número de Comissários com pelouros efectivos, ainda que cada Estado-Membro mantivesse sempre um Comissário (eventualmente sem pelouros). Refira-se, adicionalmente, que, salvo situações pontuais como esta, o conteúdo do Tratado era bastante semelhante ao do texto proposto pela Convenção (Alves, 2007).

(viii) O Tratado elevava o número de domínios onde a decisão poderia ser tomada por maioria qualificada e alterava o padrão de determinação desta maioria (art. 25º), introduzindo um critério mais eficiente que o decidido aquando do Tratado de Nice.⁴³

Tendo em conta os défices e desafios sublinhados ao longo deste trabalho, é nossa opinião que alguns destes pontos de mudança teriam representado, caso o Tratado tivesse podido entrar em vigor, uma evolução positiva no que respeita à capacidade da União Europeia em lidar com as novas realidades.⁴⁴

Em todo o caso, e também tendo em consideração o cenário já anteriormente discutido, parecia haver razões para acreditar que, em algumas áreas importantes, os avanços ainda não seriam suficientes. Em particular, os seguintes pontos poderiam favorecer uma visão menos optimista e ser uma base adicional para a argumentação a favor de um modelo alternativo:

(i) A excessiva dimensão da proposta, com mais de 400 artigos, entre o corpo principal e um conjunto de protocolos e declarações anexas;⁴⁵ assim sendo e oferecendo a ideia de que se terá pretendido regular em demasia (em lugar de estabelecer os princípios fundamentais e deixar os detalhes para a “lei” europeia), se um dos objectivos principais era o de tornar a construção europeia e a “lei” comunitária mais acessível e transparente para os cidadãos, esse objectivo certamente teria falhado.

(ii) Também a dimensão da Carta dos Direitos Fundamentais se afigurava excessiva, também aqui parecendo existir uma intenção de colocar todos os direitos possíveis e não apenas aqueles que teriam dignidade suficiente para ser parte de um texto constitucional.

⁴³ A maioria qualificada exigiria 55% dos Estados-Membros e 65% da população, com algumas restrições adicionais, numa regra mais complexa que a proposta no texto saído da Convenção. Note-se, contudo, que mesmo o alargamento da maioria qualificada assim definida não era consensual entre os académicos, havendo mesmo quem sugerisse regras “radicalmente” distintas (e.g., Holland, 2004). As consequências da adopção das novas regras sobre a distribuição de poder entre Estados-Membros é analisada, por exemplo, em Algaba *et al.* (2007).

⁴⁴ Esta posição não é, naturalmente, partilhada por vários autores, nomeadamente aqueles que, como, por exemplo, Barry (2004) consideram que a Constituição Europeia apenas conduzirá a um acréscimo de centralização. O autor citado subscreve a tese de que o objectivo de uma constituição deve ser o de restringir a actuação dos governos, o que não seria feito pela Constituição Europeia proposta, a qual apenas providenciaria agendas para a acção governamental. Mais ainda, ao não integrar mecanismos facilitadores da concorrência interjurisdiccional, incentivaria mais centralização.

⁴⁵ Uma simples comparação entre a proposta de “Constituição Europeia” e as constituições da Alemanha, da Suíça, e, mais ainda, dos Estados Unidos seria, a este nível, particularmente sugestiva.

(iii) Mesmo existindo uma repartição de competências, ela não era absolutamente clara e transparente, até porque as competências não eram explicitamente listadas (ao contrário do que sucede, por exemplo, nas Constituições da Alemanha e da Suíça), deixando espaço para a emergência de problemas de jurisdição, escrutínio e de dificuldade de atribuição de responsabilidades (mesmo levando em conta a existência de uma declaração expressamente a favor da subsidiariedade).

(iv) Mais importante ainda era o facto de, no conjunto de competências exclusivas atribuídas ao “centro” não se contar com diversos domínios que serão claramente supranacionais, como sejam a política externa ou a harmonização fiscal. Tais matérias, além do mais, continuariam a ser decididas por unanimidade, significando finalmente, no quadro discutido, que à União Europeia continuaria a faltar uma dose de poder político internacional compatível com a sua dimensão económica, isto é, que a “Constituição” não se afigurava assim como uma solução efectiva para o desequilíbrio entre os lados político e económico do processo de integração.

(v) Ao nível do “centro”, continuaria a faltar uma clara e transparente separação de poderes (assim como a previsão de existência de duas Câmaras legislativas). Por outro lado, mesmo com as competências uma vez mais reforçadas, o Parlamento Europeu não deixaria ainda de ser uma parte menor no processo de decisão europeia. Finalmente, do modo como o modelo se encontrava desenhado, parecia continuar a existir uma elevada probabilidade de manutenção de um certo desvio intergovernamental, não deixando de se poder colocar a hipótese de o resultado final derivar no aparecimento de um inaceitável “Directório”: a previsão da existência de um Presidente do Conselho Europeu (ainda que com atribuições restritas) e a manutenção de uma distribuição muito desigual dos votos nesta instituição (ao contrário do que sucede nos modelos federais, com a Câmara representante dos interesses dos Membros) surgiam, neste contexto, como dois dos elementos que deixariam o modelo “constitucional” longe ainda de uma Federação e que poderiam conduzir mais facilmente a UE para longe da ideia de igualdade entre as Nações, presente na sua matriz fundadora.

(vi) Ao nível económico, o texto não aportaria alterações significativas. Por um lado, deixava de lado a questão da eventual necessidade de aumento dos recursos financeiros próprios, com a óbvia consequência da manutenção de um orçamento central de

reduzida dimensão, ao invés do que sucede na maioria das entidades internacionais com moeda única. Por outro lado, pouco se alteraria ao nível da questão da necessidade de coordenação das políticas não monetárias, na medida em que, ainda que reforçando a ideia da sua relevância, não proporcionaria quaisquer modificações de relevo no processo complexo, burocrático e relativamente pouco credível estabelecido pelo Tratado de Maastricht.

No contexto dos elementos apresentados, parece poder afirmar-se que os aspectos mais positivos do Tratado Constitucional seriam aqueles que levariam a UE para mais próximo de um modelo federal. A ideia de Constituição, o estabelecimento dos direitos fundamentais, a consagração de princípios semelhantes aos do federalismo encontram-se entre os elementos que apontariam nesse caminho, levando inclusive alguns políticos e académicos a apelar à rejeição do texto por tal motivo (e.g., em Portugal, Cunha, 2004), considerando mesmo que se poderia estar na antecâmara da criação de um super-Estado europeu.⁴⁶

Ao mesmo tempo, contudo, as suas lacunas mais significativas parecem corresponder às características que deixariam o modelo constitucional europeu bem longe ainda de um modelo de Federação, como sejam a mencionada falta de enumeração das competências exclusivas, a inexistência de um poder legislativo bicamaral ou a possibilidade de evolução rumo a um “Directório”.⁴⁷ De facto, algumas das transformações (ou manutenções do *status quo* vigente) não surgiriam como as respostas mais efectivas para o progresso em termos de transparência, democracia, escrutínio das responsabilidades e eficiência na tomada de decisão (e.g., Baikal, 2004).

Como resultado, o projecto de “Constituição” para a Europa deveria ser considerado, um passo positivo,⁴⁸ mas, em simultâneo, ainda um passo insuficiente para trazer os cidadãos para bem próximo da construção europeia e para atribuir à Europa uma dimensão política compatível com o seu estatuto de potência económica. Dito de outro

⁴⁶ Fazendo uma análise assente numa perspectiva de direito público, Hobe (2006) conclui, entretanto, que o Tratado Constitucional não conduziu a tal situação.

⁴⁷ A que acresceria, desde logo, o próprio facto de ser discutível a natureza do documento, pois que de um Tratado e não verdadeiramente uma Constituição se estaria a tratar.

⁴⁸ Neste aspecto, ressalte-se a opinião de Martins (2003), para quem o Tratado Constitucional permitiria colocar fim à chamada estratégia funcionalista de integração, na base da qual se situariam alguns dos actuais problemas de relevo, nomeadamente a alienação do consenso popular em torno do processo europeu, e afirmar a UE como potência cívica.

modo, que, em nossa opinião, subsistiria uma real necessidade de ir mais além e encontrar uma alternativa mais credível, eficiente e definitiva.

Esta necessidade tornar-se-ia mais real ainda em função da evolução posterior do debate sobre a reforma institucional. Conforme é conhecido, o Tratado Constitucional não chegou a entrar em vigor, porquanto necessitava de ser ratificado por todos os Estados signatários e a rejeição em referendo, na França e na Holanda, impediu que tal acontecesse.

Não iremos tratar detalhadamente das razões que estiveram por detrás destas rejeições, mas vale a pena sublinhar, pela ligação que têm a elementos anteriormente avançados como justificativos para um novo modelo, o facto de, no debate então ocorrido, terem perpassado sobretudo razões de ordem nacional e interesses de posicionamento político particulares. Por outro lado, o clima económico recessivo poderá ter ajudado, como em outras ocasiões da história da integração económica e política europeia, ao fomento do antagonismo ao projecto. Finalmente, a própria aridez e dimensão do texto teriam facilitado a dúvida sobre a sua “bondade”. Ou seja, tendo em conta estes elementos, torna-se possível avançar que a rejeição não terá decorrido maioritariamente de uma reprovação ao conteúdo do texto ou à ideia de se avançar no processo de construção europeia.

A rejeição do Tratado Constitucional constituiu um importante travão às aspirações de maior integração política e lançou mesmo o debate institucional numa crise de duração prolongada que poderá ter terminado em 2007, com a negociação e assinatura do Tratado de Lisboa, caso o mesmo venha a entrar efectivamente em vigor.

O conteúdo do Tratado de Lisboa é, em grande medida, semelhante ao do Tratado Constitucional, pelo que grande parte do que foi afirmado a propósito das virtudes e inconvenientes deste último lhe continua aplicável.

Assim, no que se refere às principais transformações que determinará, caso venha a entrar a vigor, todas as considerações feitas a propósito do Tratado Constitucional se mantêm praticamente intactas. Em todo o caso e mostrando uma evolução menos positiva, vale a pena notar que:

(i) A Carta dos Direitos Fundamentais deixa de integrar o corpo principal do Tratado e passa a ser integrada como anexo, ainda que mantendo o mesmo valor legal, mas permitindo *opt-outs*, como o britânico ou o polaco.

(ii) Cai a designação de Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, passando o título para Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e mantendo a sua integração como vice-presidente da Comissão Europeia – a simples alteração da designação leva a imaginar claramente as dificuldades que continuarão a manter-se ao nível da definição e execução de uma verdadeira PESC.

(iii) As novas regras relativas à maioria qualificada (e, portanto, à possibilidade de constituição de minorias de bloqueio) passam a aplicar-se apenas a partir de 1 de Novembro de 2014 (cinco anos antes no caso do Tratado Constitucional), sendo que qualquer Estado-Membro pode ainda pedir até 2017 a aplicação do sistema do Tratado de Nice. Ou seja, as regras actualmente em vigor e que podem colocar graves problemas de eficácia de decisão prolongarão a sua vida por mais alguns anos.

(iv) Tal como o Tratado Constitucional, também o Tratado de Lisboa atribui novos poderes ao Tribunal Europeu de Justiça em matéria de justiça e assuntos internos, incluindo asilo e imigração, mas abre excepções, nomeadamente para a Dinamarca ou o Reino Unido.

Também ao nível das críticas mais relevantes ao documento agora em trâmite de ratificação parece aplicável tudo o que foi referido acima a propósito do Tratado Constitucional, acrescentando-lhe três elementos bastante relevantes:

(i) O grau de clareza e transparência do texto é ainda mais reduzido, até porque necessita de ser lido com permanente referência aos anteriores, que não substitui, ao contrário do que sucederia com o Tratado Constitucional.

(ii) A eliminação dos aspectos simbólicos, como o hino ou a bandeira europeias, o desaparecimento de quaisquer objectivos assumidamente “constitucionais e a não inclusão da Carta dos Direitos Fundamentais no corpo principal do Tratado evidenciam um grau de ambição inferior, ao nível da integração política, e maiores dificuldades para a criação de um verdadeiro espírito identitário europeu.

(iii) A (pelo menos aparente) tentativa dos vários líderes governamentais europeus de evitar, a todo o custo, a ratificação do Tratado por via referendária (a qual obrigatoriamente só sucede na Irlanda) provoca de novo a sensação de uma construção europeia feita “às escondidas” dos cidadãos, em nada contribuindo para a diminuição do “défice democrático” e para uma maior aproximação dos europeus à causa da integração política e económica.

Em suma, a rejeição do Tratado Constitucional e a sua substituição pelo Tratado de Lisboa deixam a UE mais longe de um modelo de cariz federal e acentuam a necessidade acima referida de pensar um modelo alternativo, mais eficaz perante os novos desafios que à Europa se colocam. É neste contexto e conjugando os diferentes elementos que a propósito do federalismo se foram avançando que deve compreender-se a proposta alternativa de organização política e institucional para a União que a seguir se apresenta.

3.3. O Futuro: a Evolução para um Modelo Federal?

3.3.1. Razões justificativas para a adopção de um modelo federal

É hoje evidente, e os diversos argumentos já apresentados assim o comprovam, a necessidade de uma profunda mudança na organização política, institucional e económica da União Europeia.

Em termos de modelo de organização política e institucional, a União Europeia colhe, na actualidade, alguns elementos próprios do federalismo, mantendo, contudo, outros característicos de sistemas confederais, com um predomínio cada vez mais reforçado dos métodos de decisão intergovernamental. Como se referiu, o modelo em vigor parece, todavia, insatisfatório face aos problemas e questões com que a União Europeia se defronta hoje ou se confrontará num futuro próximo.

O novo modelo deverá caracterizar-se por uma forte capacidade de resolver com eficiência dois binómios essenciais, já anteriormente referidos, que enformam actualmente toda a possibilidade de evolução com sucesso no futuro da União Europeia. Por um lado, o novo modelo deve permitir a consecução de maior unidade, assegurando, nomeadamente, o acompanhamento do poderio económico por um adequado poderio político europeu, sem por em causa a preservação da forte

diversidade que perpassa o continente e que se vem reforçando, no contexto da União, com os sucessivos alargamentos. Por outro lado, o novo modelo deve permitir uma significativa flexibilidade na abordagem de variadas questões, sem por em causa um nível adequado de compromisso, nomeadamente no que respeita às áreas que são claramente de conteúdo supranacional.

Unidade/diversidade e compromisso/flexibilidade constituem-se, de algum modo, nas duas faces de uma mesma moeda, e surgem como os primeiros elementos determinantes na escolha do que deve ser o novo modelo para a União Europeia. Nesse contexto, constituem, aliás, o primeiro elemento a favor da evolução do sistema político-institucional da União Europeia rumo a uma via assumidamente federal. De facto, basta recordar os princípios que enformam qualquer modelo federal para asseverar que estes constituem a melhor forma de resolver com eficiência aqueles binómios.

Num segundo plano, torna-se claramente visível o sucesso que a adopção na prática de modelos federais permitiu alcançar em circunstâncias, por vezes bem difíceis, em que se exigia uma resposta adequada àquele duplo binómio. Os casos da Suíça, onde foi possível preservar, largamente e em simultâneo, um forte sentimento de unidade nacional e um potente sentimento de pertença a sub-comunidades regionais e locais, ou dos Estados Unidos, onde a forte diversidade cultural, social, linguística, etc., não impede, nos nossos dias, a manutenção de um forte sentimento nacional. Note-se, neste último caso, que, sendo verdade que não foi esta diversidade que conduziu ao estabelecimento de um sistema federal, o sucesso dos Estados Unidos e a eficácia da sua administração e posição no Mundo, na actualidade, não parecem poder deixar de associar-se ao modo de organização política e institucional vigente.

Em terceiro lugar, e face à impotência que o actual modelo (mesmo com as alterações a introduzir no caso de entrada em vigor do Tratado de Lisboa) vem revelando em diversos domínios, torna-se clara a necessidade de evolução para um modelo federal como meio mais eficaz para a consolidação do percurso já trilhado e para a resposta a novas questões e desafios, sempre balizada pelo duplo binómio acima referido. Em particular, vale a pena realçar alguns desses elementos, referenciados até ao momento:

(i) A estabilidade da UEM (ou, dito de outro modo, o reforço dos resultados já conseguidos) exige, desde logo, a resolução de alguns problemas que subsistem no

campo da economia, em particular, no curto prazo, os relacionados com a necessidade de um *policy mix* mais adequado à escala europeia ou com a eventual desejabilidade de criação de um *insurance fund* com alguma capacidade de promoção da estabilidade macroeconómica, e, no médio e longo prazo, os relativos à necessidade de colocar um termo às práticas de excessiva transferência de encargos para as gerações futuras ou à sustentabilidade dos esquemas e regimes de segurança social, no contexto do contínuo envelhecimento da população europeia. Dificilmente uma resposta eficaz a este conjunto de elementos se pode fazer fora do contexto de uma maior unidade europeia, sendo que não se vislumbram hipóteses significativas de uma intervenção decisiva no âmbito do actual modelo e da sua deriva intergovernamental, mesmo se vier a ser alterado pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

(ii) A criação de um ambiente propício ao crescimento da competitividade na Europa, a resposta cabal aos desafios da sociedade de informação, bem como a outros desafios que a crescente globalização vai colocando, parecem justificar igualmente novas formas de organização e intervenção, as quais passam pela conjugação da preservação das autonomias nacionais e locais e da actuação inovadora e imaginativa das pequenas e médias empresas com um espaço de actuação subsidiário de um poder “central”, com este espaço claramente delimitado num documento constitucional. Também aqui a preservação da diversidade num contexto de consecução de alguma unidade joga a favor da implementação de um modelo federal.

(iii) Igualmente a possibilidade de resolução, em tempo útil e evitando a emergência de graves situações de instabilidade social, dos problemas de desemprego e da qualidade do emprego jogam no sentido da obtenção de uma maior unidade política de actuação. De facto, as fortes divergências que têm sido observadas no tratamento destas questões, derivadas nomeadamente por diferentes visões sobre o modo de funcionamento das economias, a excessiva burocracia patente nos mecanismos de decisão a propósito do emprego e a manutenção de dificuldades na criação de suficiente emprego com qualidade, parecem só poder ser ultrapassadas no âmbito de uma nova organização político-económica das relações na UE. Este novo modelo não deverá deixar de considerar as questões referidas como de foro nacional em primeiro lugar, mas permitirá o lançamento, com outro fôlego, ritmo e eficiência, de programas subsidiários de apoio à criação de emprego e de qualidade no emprego de âmbito supranacional.

(iv) A possibilidade de acomodar adequadamente as transformações derivadas do recente grande alargamento da UE (e dos próximos), sem colocar em causa a consolidação futura do caminho já trilhado pela União, parece depender também de um aprofundamento da União Política, incluindo a criação de uma Federação. De facto, com a significativa elevação do número de participantes na construção comum europeia, a manutenção de um processo de decisão eficiente, que conjugue um certo grau de compromisso com um nível acrescido de necessidade de flexibilidade, parece exigir um novo quadro organizacional, do tipo federal. Por outro lado, a possibilidade de manutenção da diversidade de hábitos, tradições e culturas, sem colocar em causa a unidade europeia em tópicos essenciais (como a defesa, a segurança, a justiça, etc.), parece compatível apenas com um modelo que assuma exactamente como objectivo a preservação da “unidade na diversidade”.

(v) A necessidade de recuperação do empenhamento dos cidadãos para a causa da construção comum europeia exige o reforço dos mecanismos de informação e participação dos mesmos, incluindo a ultrapassagem do mencionado “défice democrático” de que parece enfermar a actual organização política e institucional europeia, nomeadamente com o papel reduzido do Parlamento Europeu e o reforço do papel de instituições e entidades que não são directamente escrutinadas pelos cidadãos. Neste âmbito, o corte com os efeitos perversos da estratégia funcionalista dos “pequenos passos” e, mais recentemente, da deriva intergovernamental, assume-se como elemento decisivo para a criação de um verdadeiro sentimento de pertença à Europa e de uma real cidadania europeia.

(vi) A própria existência de uma verdadeira estratégia para a Europa exige uma resposta que, em simultâneo, assegure uma maior unidade – que permita a tão desejada “uma voz” –, sem colocar em causa a preservação da identidade nacional e dos valores culturais próprios da enorme diversidade de povos que, em alguns anos, estarão juntos no “navio” europeu. Neste âmbito, é particularmente relevante a possibilidade de uma actuação comum e determinada nos domínios da segurança e da defesa, áreas onde alguns acontecimentos recentes, entre os quais ressalta a guerra global ao terror, vieram exigir mais ainda uma resposta unificada, tendo em vista a manutenção da segurança dos cidadãos e dos próprios valores que regem as sociedades democráticas.

(vii) Finalmente, a estabilidade dos resultados já conseguidos e a sua consolidação no futuro próximo parecem depender de uma reposição do equilíbrio entre as vertentes económica e política do processo de integração europeia, sem a qual a União Europeia terá de se resignar ao papel de um “gigante económico” sem contrapartida ao nível político e assistindo à liderança incontestável dos EUA.

O último aspecto referido remete, aliás, para um outro elemento favorável à transformação do actual modelo rumo a um novo de características federais: conforme foi referido, o equilíbrio entre as vertentes política e económica esteve na génese do processo de integração na Europa, apenas abandonado quando se tornou claro que, por motivos de ordem política interna de alguns Estados-Membros, seria mais fácil avançar pelo campo económico e “esperar” que daí decorresse igualmente uma maior unidade política. Esse equilíbrio surgia no âmbito da criação de uma Federação Europeia, afinal o objectivo último de vários pensadores, políticos e movimentos surgidos ainda antes da criação da CECA e da CEE, e mesmo dos “pais fundadores” do projecto europeu. Ou, dito de outro modo, o federalismo encontra-se, desde a génese, subjacente à construção europeia.

Ainda neste contexto, acrescente-se um argumento final em prol da evolução rumo a um modelo federal. Conforme foi referido, entre os motivos que são habitualmente apresentados para o aparecimento de uma federação encontram-se motivos militares (sob variadas formas, desde a resolução de uma guerra civil ou o agrupamento de recursos para defesa contra um inimigo comum) e motivos económicos (nomeadamente a possibilidade de restrição ao comércio com o exterior). Ora, é facilmente observável que, na própria génese e, posteriormente, na evolução do projecto europeu, tais motivos são descortináveis, mesmo se de uma forma algo distinta da habitualmente referida na literatura.

Assim, na génese das Comunidades Europeias encontra-se claramente a necessidade de promover a constituição de um espaço de paz, estabilidade e prosperidade, impedindo a repetição de tragédias bélicas como as ocorridas ao longo da História europeia, podendo, pois, discernir-se a existência de um “motivo militar” de natureza semelhante às que incentivaram a criação de outras federações. Por outro lado, desde o Tratado de Maastricht, foram incrementadas as condições para a criação de uma verdadeira

identidade europeia, a qual, encontrando-se ainda numa fase incipiente, poderia assumir contornos próximos aos verificados para a identidade/lealdade perante federações actualmente existentes, substituindo-se, dessa forma ao “motivo militar” original. Por último, sendo discutível a validade do “motivo de restrição à troca com o exterior” no quadro actual das relações económicas internacionais, é, contudo, inegável a existência de “motivos económicos” na génese e na evolução do projecto de integração na Europa.

Assim sendo, face à impotência que o modelo actual demonstra ao lidar com questões e desafios essenciais para o futuro da Europa, à situação de bloqueio a que conduziu relativamente a certos problemas primordiais (com o caso da reforma institucional necessária e prévia ao alargamento a ser o mais evidente), ao respeito que os princípios orientadores do federalismo asseguram à autonomia nacional, ao sucesso da sua implementação em sociedades desenvolvidas e com forte diversidade cultural, linguística, étnica, etc. (com os casos mais reveladores a corresponderem aos Estados Unidos, à Suíça e à Alemanha), e à presença do federalismo na génese e nos motivos de criação das Comunidades Europeias, parece justificar-se a opção por uma evolução do edifício europeu rumo a um modelo de cariz federal, correspondendo, de algum modo, ao regresso às ideias dos pioneiros da causa europeia.⁴⁹

3.3.2. Características essenciais da "Federação Europeia"

A criação de uma Federação Europeia exige, desde logo, o aparecimento de uma Constituição, na qual estejam expressos os objectivos essenciais da União, a defesa dos direitos humanos fundamentais e a atribuição de competências entre as diversas esferas de poder, em particular a sua repartição entre um poder "central" federal e os poderes nacionais.

Conforme anteriormente referido, as circunstâncias particulares sob as quais cada federação se forma e o desenho particular de cada uma, cujos contornos essenciais se traçam no documento constitucional, assumem-se como decisivas para um balanço de custos e benefícios da sua criação. Também no caso europeu, a maximização dos

⁴⁹ Citando Fischer (2000), "*As perguntas sucedem-se, mas a resposta é muito simples: a transição de uma união de estados para a plena parlamentarização como Federação Europeia, algo que Robert Schuman já pedia há 50 anos. E isso não quer dizer nada menos do que um Parlamento europeu e um Governo europeu que realmente exerçam o poder legislativo e executivo no seio da Federação. Esta Federação terá de basear-se num tratado constituinte.*"

benefícios potenciais da adopção de um modelo federal (e a minimização dos potenciais custos) estará dependente do seu *design* constitucional.

Tendo em conta os custos e benefícios mencionados por Saunders (1996), sendo claro que a situação da União Europeia, nomeadamente por razões históricas, é particularmente distinta da observada nos "casos de sucesso" observados (EUA, Alemanha e Suíça) e verificando-se a impossibilidade (e mesmo a não desejabilidade) política de, no quadro europeu, alterar o cenário de existência de Estados-Nação com um papel ainda relevante,⁵⁰ o federalismo à escala europeia deverá assumir certamente uma forma "original", porventura na linha da ideia de uma Federação de Estados-Nação.⁵¹

A originalidade da construção federal na Europa nada tem de surpreendente, sobretudo se tivermos em atenção dois elementos relevantes: por um lado, o facto de todo o processo de construção europeia ter sido marcado por aspectos originais, com a evolução a não corresponder na medida exacta a qualquer modelo teórico ou pré-existente na prática; por outro lado, a inexistência de um modelo geral e universal de federação, antes se observando que qualquer modelo de cariz federal, posto em prática, engloba elementos próprios, os quais, respeitando embora princípios comuns, se encontram intimamente associados a um determinado tempo e a um dado espaço geográfico com características distintivas.

No caso europeu, tais características espaciais e temporais parecem exigir um modelo marcado necessariamente por três componentes:

(i) uma ampla autonomia das entidades componentes e uma forte descentralização na atribuição e exercício de competências;⁵² estas surgem como duas componentes essenciais para a manutenção de um razoável grau de importância do Estado-Nação,

⁵⁰ Citando, novamente, Fischer (2000), "*O conceito de Estado federal europeu, substituindo os velhos Estados-Nação e as suas democracias por um novo poder soberano, revela-se uma construção artificial que ignora as realidades estabelecidas na Europa. Completar a integração europeia só é concebível se se fizer com base numa partilha de soberania entre a Europa e o Estado-Nação.*"

⁵¹ Recorde-se que têm sido vários os dirigentes políticos a usar em tempos recentes esta formulação, embora nem sempre se referindo ao mesmo tipo de construção política (revejam-se, a propósito, as propostas a que se associa o nome de Lionel Jospin, referidas no anexo 2).

⁵² Secundando Fisher (2000), haverá que proceder a "*uma clara definição das competências da união e dos Estados-Nação, ficando no domínio da federação o núcleo de soberanias e de matérias que têm absolutamente de ser reguladas a nível europeu, com tudo o resto a ficar na responsabilidade dos Estados-Nação.*"

para a proximidade das decisões relativamente aos cidadãos envolvidos e para o reforço da democraticidade do projecto europeu;

(ii) a igualdade de tratamento dos Estados-Membros e dos seus cidadãos, na senda de alguns dos aspectos essenciais que marcam, desde o início, o projecto europeu;

(iii) o respeito pelos valores europeus fundamentais (incluindo, em particular, valores de ordem social) e o desenvolvimento da cidadania europeia, enquanto componentes necessárias à manutenção do Estado de Direito Democrático e ao incentivo para a constituição de um verdadeiro "espírito europeu", de cuja concretização muito dependerá o futuro peso político da Europa.

No contexto dos princípios essenciais do federalismo, as três componentes referidas assumem-se como os elementos decisivos sobre os quais deverá repousar o modelo de federação para a União Europeia. É esse modelo que, face aos factos e argumentos apresentados, parece ser a solução necessária para um eficiente funcionamento de uma União com cerca de três dezenas de países, a solução essencial para a preservação da unidade da Europa num quadro respeitador da autonomia de valores nacionais e a solução indispensável para um novo impulso da União Europeia.

É neste quadro que alguns dos elementos relevantes da discussão do federalismo na Europa devem ser considerados. Entre eles, contam-se necessariamente a repartição adequada das competências, com particular destaque para a definição das matérias que devem ser consideradas supranacionais, nacionais ou concorrentes, o desenho institucional dos poderes federais, e o modo como a transição do modelo actual para o modelo federal poderá ser feita, incluindo a questão da sua legitimação democrática.⁵³

Esta discussão, que, como se referiu, tem voltado (ainda que com alguma timidez e, com alguma frequência, ignorando deliberadamente a palavra "federalismo") à agenda europeia, não poderá, entretanto, deixar de ter em conta que o federalismo não deverá ser visto como uma panaceia milagrosa que permita resolver todos os problemas e desafios da integração europeia, com destaque para os mencionados anteriormente. Aliás, conforme refere Constantinescu (1998), convirá não confundir federalismo com

⁵³ Acrescendo ao que se refere a seguir, algumas pistas interessantes sobre estes aspectos podem encontrar-se, por ex., em Schneider (1995) e em Hesse e Wright (1996).

irrealismo ("*angélisme*"), até porque o federalismo não pretende fornecer um modelo de sociedade perfeito.

O modelo que se defende corresponde apenas àquele que, no momento, parece ser o modo mais adequado a permitir lidar com as novas questões e desafios, sendo que o sucesso da construção europeia exige certamente mais que um determinado modelo, mesmo se ele funcionar de forma razoavelmente eficiente.

3.3.3. O modelo europeu: salvaguarda dos direitos fundamentais, repartição de competências e desenho institucional

O primeiro elemento essencial do modelo que propomos para o caso da UE respeita à garantia dos direitos fundamentais e à consagração explícita dos princípios do federalismo. Assim, o modelo europeu deveria ser consagrado numa (verdadeira) Constituição que defina a União Europeia como uma Federação de Estados-Nação, cujos objectivos fundamentais se concentram na estabilidade política e económica, na paz e na prosperidade, na segurança, na justiça e na defesa da liberdade e dos direitos humanos.

Sublinhando este último aspecto, logo no seu início, e a exemplo do que sucede nas Constituições alemã e suíça, a Constituição europeia deveria reconhecer e garantir o respeito pelos direitos humanos, os quais deveriam ser tidos, de modo idêntico ao que sucede no n.º 3 do art. 1.º da Constituição alemã, como inalienáveis e base de toda a comunidade humana, da paz e da justiça no mundo.

De igual modo, a Constituição europeia deveria relevar, logo nos capítulos iniciais, os valores políticos fundamentais europeus, nomeadamente os ligados com a defesa da democracia, bem como os valores económicos, em particular a defesa da economia de mercado com possibilidade de intervenção complementar ou de correcção de falhas por parte do Estado, e, a exemplo da Constituição suíça, os valores sociais que distinguem claramente os modelos de tradição europeia do modelo de características norte-americanas.⁵⁴

⁵⁴ Uma parte substancial do referido em relação à consagração dos direitos humanos e de outros valores fundamentais significará tão só a passagem a um carácter obrigatório da Carta dos Direitos Fundamentais.

Do preâmbulo e dos capítulos iniciais da Constituição europeia deveriam ainda constar dois elementos, pelo simbolismo que podem expressar e/ou pelas suas consequências materiais práticas: no primeiro caso, sublinhando que a criação da Federação corresponde a uma vontade de maior união dos povos da Europa sem colocar em causa uma ampla autonomia e a manutenção de poderes alargados das soberanias nacionais, a fórmula a utilizar deveria ser idêntica à constante da Constituição suíça, i.e., “os povos da Europa e os respectivos Países (...) estabelecem a seguinte Constituição (...)”; no segundo caso, deveriam ficar claros os princípios orientadores do federalismo, em particular, pela importância que têm de assumir no caso europeu, a autonomia das entidades constituintes, a subsidiariedade na actuação dos poderes públicos e a garantia.

O segundo elemento fundamental respeita à repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros. Neste campo, tendo em conta a necessidade de uma forte descentralização, deveriam ficar sob reserva legislativa das instituições federais apenas as matérias de foro claramente supranacional, cuja resolução, por forma a permitir a coesão interna e a igualdade de oportunidades, exija ou possa ser facilitada pela intervenção dos poderes centrais. Entre elas, contar-se-iam a política externa da União (incluindo a política comercial), as questões da segurança interna e da preservação do mercado único europeu, a política monetária e a definição e utilização do orçamento federal.

Em outras áreas, poderia contar-se com uma intervenção subsidiária dos poderes centrais, nomeadamente quando fosse verificável a sua relevância para o interesse comum (ou para o interesse de vários Estados-Membros) e se previsse que da intervenção central resultariam efeitos positivos (um bom exemplo seria a participação na concepção e financiamento de redes europeias de comunicações e telecomunicações), ou se justificasse pela necessidade de criação de condições de vida equivalentes no território europeu.

Finalmente, em algumas matérias, tornar-se-ia relevante a fixação de metas (obrigatórias ou indicativas) pelas instituições federais, condicionando a execução de alguns tipos de políticas pelos Estados-Membros (um bom exemplo surgiria ao nível da política ambiental ou dos princípios gerais de ordenamento do ensino superior). Nestes dois últimos casos, contudo, as instituições federais deveriam deixar aos Estados-

Membros uma ampla margem de manobra, tendo em conta as suas particularidades e diversidades, evitando, em especial, a proliferação de leis federais com excessivos detalhes, como se criticou a propósito da actual situação europeia.

A repartição de competências deveria ser feita mediante a consagração constitucional explícita, a exemplo do que ocorre nas federações analisadas, das áreas exclusivas da Federação e das áreas de legislação concorrente, com todos os restantes poderes a ficar sob a alçada das entidades nacionais (e suas divisões político-administrativas), as quais, a exemplo dos *Länder* alemães, deveriam continuar a estabelecer a sua própria organização e os procedimentos administrativos.

Também a competência ao nível da execução das leis federais e os princípios de organização da administração federal deveriam estar consagrados na Constituição, sugerindo-se, também no primeiro caso e a exemplo da lei fundamental alemã, uma ampla descentralização, com a execução a ser feita pelos Estados, salvo em matérias como os negócios estrangeiros, as finanças federais, as forças armadas da União e algumas políticas comuns.

Observando a questão da atribuição das competências um pouco mais em detalhe e, de algum modo, secundando o método adoptado pela Constituição Suíça, seria possível avançar algumas sugestões de repartição ao nível das áreas a seguir indicadas:

(i) No domínio das relações com o exterior, os negócios estrangeiros deveriam ser da competência da Federação, só assim se vislumbrando uma efectiva hipótese de conseguir a “voz comum” que se vem reclamando, devendo ser salvaguardados os interesses específicos dos Estados-Membros e as suas relações privilegiadas,⁵⁵ pelo que os Estados-Membros teriam de ser associados à preparação das decisões neste campo (nomeadamente através da participação do Senado), bem como deveriam poder concluir tratados com o exterior em matérias da sua competência e que não provoquem efeitos negativos sobre os demais Membros e a União em geral. No mesmo sentido deveria orientar-se a atribuição de competências em matéria de política comercial externa e de política de asilo na União Europeia.

⁵⁵ A título de exemplo, sublinhem-se as ligações do Reino Unido aos países da Commonwealth, de Portugal aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ou da Espanha aos países da América Latina.

(ii) Ao nível da segurança, defesa nacional e protecção civil, e numa situação particularmente distinta da Suíça, deveria verificar-se uma partilha de competências em matéria de segurança interna e de forças armadas – com a Federação a deter competência legislativa exclusiva sobre a organização e actuação das forças de intervenção comum –, deixando as matérias de protecção civil para o foro dos Estados-Membros, à excepção da necessidade de cooperação em situações de particular catástrofe ou emergência.

(iii) Ao nível da formação, investigação e cultura, a grande maioria das áreas deveria manter-se sob a responsabilidade legislativa e de execução pelos Estados-Membros, no respeito pela sua autonomia e diversidade; em todo o caso, e por razões ligadas à igualdade de oportunidades, a Federação deveria ser competente para a definição de princípios gerais de enquadramento e ordenamento dos diferentes graus de ensino, em particular do ensino superior; por outro lado, e tendo em conta a necessidade de promover a competitividade europeia em alguns domínios, a Federação poderia apoiar a investigação científica e a produção cinematográfica; por último, e por se tratar de uma matéria de efeitos claramente supranacionais, a Federação deveria ter competência legislativa no domínio da protecção da propriedade intelectual.

(iv) Ao nível da política ambiental e de ordenamento do território, a Federação deveria limitar-se à possibilidade de estabelecimento de princípios e padrões fundamentais, cabendo aos Estados-Membros a sua execução e implementação prática, bem como a legislação sobre todos os outros aspectos relevantes. Igual situação deveria ocorrer ao nível das política energética, de telecomunicações, de assistência e segurança social e de saúde, onde caberia à Federação um papel essencialmente dinamizador da qualidade dos serviços prestados e da protecção dos níveis de vida e da igualdade de oportunidades dos cidadãos que nela habitam.

(v) Nos domínios das obras públicas e transportes, a Federação poderia actuar e cooperar naqueles em que se verificasse a existência de interesse global da União ou de uma parte substancial da mesma, contribuindo para a criação e melhoria da rede de comunicações viárias, ferroviárias e outras no espaço geográfico comum.

(vi) No âmbito das políticas de carácter económico, a Federação deveria ter competência legislativa exclusiva em matéria de política monetária – que continuaria a

ser levada a efeito por um Banco Central independente do poder político – e de protecção do Mercado Único, incluindo, neste domínio, as regras de política de concorrência. A Federação deveria poder tomar acções de carácter estrutural no sentido de promover a diminuição das desigualdades regionais e de contrariar o declínio económico de certas regiões ou sectores, mantendo-se, assim, ao contrário das propostas alemãs, as políticas estruturais mais relevantes já hoje existentes, i.e., a política regional e a política agrícola comum (embora com substancial reforma desta última). A Federação deveria igualmente partilhar com os Estados-Membros competências no domínio da estabilização macroeconómica, nomeadamente através da mobilização do orçamento federal,⁵⁶ bem como poderia determinar padrões de qualidade nos serviços financeiros prestados por bancos, bolsas, seguros e outras instituições afins. Finalmente, a Federação deveria poder cooperar com os Estados-Membros na prossecução de políticas activas de criação de emprego, tendo, a exemplo do caso suíço, competência legislativa sobre matérias como a protecção dos trabalhadores, as relações entre estes e o patronato e as condições e qualidade do emprego.

(vii) Por último, os domínios dos Direitos Civil e Penal deveriam manter-se na esfera de competências dos Estados-Membros, ressalvando a necessidade de intervenção central para efeitos de harmonização de regras que pudessem afectar, de forma relevante, as áreas claramente comuns e supranacionais (como seja, por exemplo, a preservação de condições de igualdade de concorrência no âmbito do espaço económico unificado).

O terceiro elemento essencial na caracterização do modelo que sugerimos refere-se à organização institucional a nível federal. A este nível e respeitando a tradição ocidental, a organização institucional deveria observar o princípio da separação de poderes, com as suas características a ficarem muito próximas dos modelos alemão e suíço e algo mais distantes, nomeadamente no que ao poder executivo diz respeito, do modelo norte-americano.

O poder legislativo deveria ser integralmente assumido pela instituição parlamentar, aqui designada por Assembleia Federal, ainda que o direito de iniciativa pudesse caber igualmente ao "Governo" europeu. A exemplo do que sucede na generalidade das

⁵⁶ Este aspecto é desenvolvido com detalhe nos capítulos seguintes do trabalho, a propósito do funcionamento de um regime de federalismo fiscal que acompanhasse a evolução para um modelo de federalismo político.

federações e correspondendo à necessidade de promover um grau mais alargado de participação e um nível mais adequado de escrutínio das decisões, a Assembleia Federal deveria ter duas Câmaras, com competências semelhantes.

A primeira Câmara da Assembleia Federal poderia continuar a designar-se por Parlamento Europeu e resultaria da transformação mais directa da actual instituição com esse nome, continuando a ser composta por deputados europeus directamente eleitos pelos cidadãos segundo circunscrições eleitorais correspondentes aos países de origem (e à organização eleitoral que nestes se estabelecer). Para permitir uma maior eficiência e, dessa forma, a assunção das responsabilidades acrescidas em matéria legislativa, o número de deputados deveria ser substancialmente reduzido em relação ao actual Parlamento, cabendo a cada País um número de assentos proporcional à sua população. Note-se, em todo o caso, que esta proporcionalidade deveria ser algo "mitigada", em favor dos pequenos países, admitindo-se a hipótese de se fixar um número mínimo de deputados por Estado-Membro.⁵⁷

A segunda Câmara, que poderia designar-se de Senado Europeu, deveria ser composta por representantes eleitos pelos Parlamentos nacionais de cada Estado-Membro, em número igual por cada Estado, e representantes designados pelos Governos nacionais, também de forma igualitária por Estado. Desta forma, estariam representados no processo legislativo os interesses de cada Estado-Membro, correspondendo a uma conjugação da evolução do actual Conselho de Ministros com uma elevação da participação dos Parlamentos nacionais, num modelo que aqui se aproximaria das propostas elencadas por Fischer e Schroeder e anteriormente referenciadas. A igualdade de representação dos Estados-Membros corresponderia melhor ao espírito que presidiu, desde a génese, ao projecto europeu, do que uma solução mais próxima da adoptada na Alemanha, onde o número de assentos de cada *Länder* está algo dependente da sua população.

O poder executivo federal deveria caber a um "Governo" europeu, composto por um Presidente e por uma equipa "ministerial", a que se associaria uma administração federal organizada nos termos definidos pela Constituição e orientada pelo Governo

⁵⁷ De outra forma, a aplicação simples do princípio da proporcionalidade directa poderia implicar a não existência de parlamentares de certos países (com os casos mais problemáticos a corresponderem a países como o Luxemburgo ou Malta) ou uma representação objectivamente insuficiente, sobretudo para ter em conta as diferentes percepções e escolhas dos eleitores.

federal. Este "Governo" deveria resultar de uma evolução da actualmente existente Comissão Europeia, considerando-se que o Presidente deveria ser eleito pelo Parlamento na sequência de proposta aprovada pelo Senado e que os restantes membros deveriam ser nomeados pelo Presidente, com o conjunto da equipa a ser objecto de aprovação pela Parlamento, ao qual caberia igualmente a possibilidade de votar moções de censura, cuja aprovação teria como consequência necessária a substituição do "Governo" federal.

Esta forma de designação do Presidente e da restante equipa preservaria, de algum modo, o espírito que actualmente preside à designação do Presidente da Comissão Europeia, e avançaria no sentido de conferir maior homogeneidade à equipa governativa, face àquela que resulta de uma simples escolha dos comissários por cada governo nacional. Naturalmente que, na escolha da equipa que o acompanha, o Presidente deveria ter algum cuidado em preservar alguma igualdade de tratamento entre os países, línguas e culturas envolvidas.

Note-se que uma alternativa possível para a designação do Presidente seria a sua eleição directa pelos cidadãos europeus. Tendo a eventual vantagem de aproximar mais os cidadãos do projecto de integração, teria como inconveniente maior o de conferir a esta figura um poder político excessivo e potencialmente conflitual com o dos órgãos legislativos. Neste contexto, parece claramente preferível a aproximação ao modelo da Alemanha, fazendo-se corresponder, grosso modo, a figura do "Presidente" europeu à figura do "Chanceler" alemão.

O Presidente do Governo teria a responsabilidade de coordenar toda a acção do executivo comunitário e de se assumir como o representante da União Europeia no exterior, a ele lhe competindo, nomeadamente, a assinatura de tratados e convenções, embora sujeitas a aprovação prévia do Parlamento e do Senado. Ao contrário do que sucede nos Estados Unidos, o Presidente não deveria ter direito de veto das decisões legislativas.

No que corresponde ao processo legislativo propriamente dito, este deveria poder ser iniciado na sequência de propostas de qualquer uma das Câmaras ou do Governo Federal, assumindo a forma de leis (ou outros instrumentos legais) federais todas as propostas que viessem a ser aprovadas pelas duas Câmaras parlamentares, com uma

primeira votação no Parlamento seguida de outra no Senado. Por forma a ultrapassar bloqueios que resultassem de votações opostas e tendo em conta que o interesse europeu seria (pelo menos em teoria) melhor defendido no Parlamento, seria de prever que, no caso de uma lei aprovada neste órgão ser reprovada pelo Senado, pudesse ser reaprovaada pelo Parlamento por uma maioria idêntica à da oposição no Senado, numa solução idêntica à que vigora na Alemanha.

Finalmente, considerando que a situação europeia difere substancialmente da realidade suíça, por diversos motivos (históricos, dimensão, cultura, etc.), não deveria dotar-se o instituto do referendo de um nível significativo de relevância em termos do processo legislativo, ainda que certas questões devessem ser submetidas directamente à consideração dos povos europeus (nomeadamente a própria passagem a um modelo de organização federal) e apesar deste instituto conferir maior possibilidade de participação dos cidadãos na vida política e, dessa forma, poder contribuir para uma maior aproximação dos mesmos ao processo de integração europeia.

Quanto ao poder judicial, deveria organizar-se de modo semelhante ao verificado no modelo alemão, o qual corresponde genericamente à tradição europeia continental, incluindo um Tribunal Constitucional Federal, os tribunais federais previstos na Constituição e pelos tribunais dos Estados-Membros. O Tribunal Constitucional Europeu deveria resultar de uma evolução do actual Tribunal Europeu de Justiça, assumindo-se como o garante supremo do poder judicial, interpretando a Constituição e resolvendo os diferendos sobre os direitos, deveres, intervenção, aplicação do direito federal, etc., entre a Federação e os Estados-Membros e entre estes.

O quarto aspecto relevante prende-se com questões de transição do actual modelo de lógica ainda fortemente intergovernamental para o novo modelo de Federação de Estados-Nação, valendo a pena, a esse propósito, elencar três notas importantes.

A um primeiro nível, situa-se a questão da legitimação desta mudança significativa de regime político, institucional e económico. Face a tudo o que foi referido a propósito da necessidade de informação e de participação dos cidadãos no projecto europeu, parece inequívoco que tal transformação deveria ser legitimada pela realização de um referendo europeu, concretizado em cada um dos Estados-Membros, com a passagem ao

modelo federal a ocorrer no caso de manifestação de acordo por parte de uma maioria qualificada (a definir) de votantes e de Estados.

A um segundo nível, situa-se a questão do modo como a mudança se deveria processar, nomeadamente havendo que optar por uma transformação gradual ou por uma evolução de carácter mais imediato. Sendo certo que a constituição da Federação europeia não deixaria de se confrontar com obstáculos políticos muito fortes, nomeadamente pelas questões que encerra ao nível de alegadas perdas de soberania – que, em todo o caso, não parecem corresponder inteiramente à verdade, conforme se procurou demonstrar –, parece ser de admitir a preferência por uma evolução gradual.

Nesse contexto, seria possível pensar num caminho que teria como passo intermédio a introdução do modelo de “integração flexível”, num primeiro momento. Conforme referido aquando da sua apresentação, trata-se de um modelo que suscita um elevado grau de atractividade, com a existência de uma base comum, abrangendo princípios e políticas essenciais e governada de uma forma supranacional, a permitir alguma dose relevante de unidade política e económica, e com o princípio da subsidiariedade aplicado à formação dos *open partnerships* a assegurar uma limitação determinante a tentativas de centralização excessiva das políticas e decisões comunitárias.

Em simultâneo, trata-se de um modelo que, evidenciando já uma razoável evolução face ao actualmente vigente, colocaria menores problemas em termos de supostos custos de soberania política, bem como de um modelo que permitiria melhor aferir a possibilidade prática de evoluir para o último dos estádios em termos de União Política, i.e., a Federação.

Note-se, a este propósito, que, caso se incluísse na base comum, para lá dos elementos sugeridos por Dewatripont *et al.* (1995), as questões claramente supranacionais nos domínios da defesa, segurança, justiça, política monetária e emprego, o modelo, ao nível da repartição de competências, ficaria já bastante próximo do aqui defendido.

Não ficaria suficientemente próximo, contudo, em matéria institucional e de significado político. De facto, a este nível, só a concretização efectiva da Federação permitiria prover a União Europeia de uma identidade política forte, com uma solução clara e definitiva, exigível para o aparecimento e implementação de uma verdadeira estratégia europeia.

Constatando-se que a emergência de um modelo federal com uma forte componente de descentralização de competências permitiria assegurar resultados positivos idênticos aos do binómio “base comum / cooperações abertas”, ao mesmo tempo que lhes adicionaria as vantagens da existência de um bloco político forte, assim resolvendo o problema do forte desequilíbrio entre as vertentes económica e política da integração, a solução pragmática que o modelo de “integração flexível” constitui só poderia ser vista, nestes termos, como um passo intermédio para a aceitação e implementação da Federação Europeia.

A um terceiro nível, coloca-se a questão da viabilidade efectiva de um modelo federal europeu no futuro próximo. Neste âmbito, deveria sublinhar-se a necessidade de desenvolvimento de uma verdadeira cidadania europeia e de uma real vontade política de avançar rumo a patamares superiores de integração, enquanto passos prévios e necessários para o sucesso de um modelo federal europeu.

Recorde-se, a propósito, o argumento já várias vezes mencionado, segundo o qual a História parece revelar que, no passado recente, a existência de um real sentimento de pertença a uma comunidade supranacional se terá assumido como um dos elementos essenciais ao sucesso de alguns modelos de Federação (nomeadamente os aqui analisados com maior detalhe), enquanto a sua inexistência teria assumido papel relevante na desintegração de outras entidades supranacionais (como a ex-União Soviética⁵⁸ ou a ex-Jugoslávia).

Um último elemento essencial prende-se com as transformações que deveriam ocorrer ao nível da organização económica da UE, na sequência de uma eventual evolução rumo a um modelo federal de organização política e institucional: esse é o objecto dos capítulos que se seguem.

⁵⁸ A este propósito, consulte-se, por exemplo, Kux (1996) e Wilson (2002), neste último caso também a propósito da evolução posterior da Federação Russa.

Capítulo 4 – Do Federalismo Político ao Federalismo Orçamental

4.1. Os Ensinaamentos da Teoria do Federalismo Fiscal

“In Europe, we see, on the one hand, the growing role of the new top level government of the European Community with near-term prospects of monetary unification. But, on the other hand, there are powerful movements afoot in several of the European nations themselves for devolution – for a movement of fiscal responsibility from the national level of government to regional, provincial and local levels. (...) What we seem to be observing is the development of a more specialized set of fiscal institutions designed to make the public sector more responsible to the variety of demands placed upon it”

(Wallace Oates, 1998)

4.1.1. O objecto da teoria do federalismo fiscal

Tal como salienta Oates (1999), o uso do termo “federalismo” em Economia é algo de distinto do respectivo uso habitual na Ciência Política.⁵⁹ Aqui, tal como ficou patente no capítulo 2, refere-se a um sistema político com uma Constituição que garante um conjunto de princípios e procede à repartição de competências entre os vários níveis de poder. No caso da Economia, uma vez que todos os sectores públicos serão mais ou menos “federalizados”, no sentido de que todos providenciam bens e serviços públicos e todos têm alguma autonomia de decisão, trata-se fundamentalmente das questões que envolvem a estruturação vertical do sector público.

O objectivo fundamental, neste contexto, é o de encontrar a forma mais adequada de repartição de responsabilidades e de utilização de instrumentos pelos vários níveis de “governo”, por forma a otimizar a sua performance.

Sendo clara a inexistência de regras ou fórmulas rígidas que determinem tal situação de “ótimo fiscal”, o que é sublinhado pela diversidade de estruturas fiscais nas diversas federações (a exemplo, aliás, do que se verificou para o caso das estruturas políticas e

⁵⁹ Em parte significativa do ponto 4.1., segue-se de perto Oates (1998), Oates (1999) e Spahn (1994).

institucionais), a literatura no quadro do chamado “federalismo fiscal” tem vindo a tentar encontrar algumas linhas de orientação para a estruturação vertical do governo.

O objecto essencial desta literatura é, pois, a repartição adequada de competências entre os vários níveis de governo (e não, como por vezes parece, a descentralização fiscal por si só), ou, como refere Oates (1998), a identificação do *design* institucional que melhor possibilite ao sector público responder à variedade da procura que lhe é dirigida.

Tradicionalmente, a teoria do federalismo fiscal preocupa-se com três aspectos essenciais:

- (i) a repartição de funções entre os diferentes níveis de governo (particularmente a quatro níveis: fornecimento de bens e serviços públicos; redistribuição de rendimento; estabilização macroeconómica; e tributação);
- (ii) a identificação de ganhos de bem-estar decorrentes da descentralização fiscal;
- (iii) e o uso dos instrumentos de política fiscal e orçamental (em particular, as questões associadas à tributação e às transferências intergovernamentais).

Entretanto, o campo do federalismo fiscal tem vindo a alargar-se, com o surgimento de novos tópicos, incluindo, entre outras, questões ligadas à concorrência interjurisdicional, ao “federalismo ambiental”, ao “*market preserving federalism*” ou à descentralização em economias em vias de desenvolvimento ou em transição.

São alguns desses tópicos que se analisam de seguida, de uma forma necessariamente breve, tentando, no final, encontrar algumas lições úteis para o caso da UE e, em particular, para uma eventual evolução rumo a um modelo federalista.

4.1.2. O fornecimento de bens e serviços

É ao nível da função de afectação de recursos que se encontra o caso mais forte a favor da descentralização no âmbito de uma federação de Estados. A este nível, o resultado mais consensual decorre do chamado teorema de descentralização de Oates (1972), segundo o qual, se existirem várias formas de bens públicos que possam ser consumidos

conjuntamente e disponibilizados de modo uniforme, então deverão ser fornecidos ao nível a que as preferências dos consumidores sejam relativamente homogêneas.⁶⁰

O teorema estabelece, assim, uma presunção a favor da descentralização do fornecimento de bens e serviços públicos que apresentem efeitos localizados, indicando que tal pode trazer ganhos de eficiência quando as preferências regionais diferem. A estes ganhos dever-se-ia acrescentar dois outros elementos favoráveis: por um lado, a descentralização permitiria mais facilmente aplicar regras de custo-benefício aos serviços públicos, na medida em que geralmente existem pressões políticas (ou mesmo elementos constitucionais) que restringem a capacidade dos governos centrais em promover a discriminação regional de taxas (e o fornecimento de níveis mais elevados de bens e serviços numas jurisdições relativamente a outras), tornando difícil de efectivar aquelas regras aos níveis mais elevados de decisão; por outro lado, a descentralização permitiria facilitar o processo de decisão política, a qual, porque tomada a um nível mais próximo dos eleitores e sujeitos de impostos, seria mais sensível à procura (Cornes e Sandler, 1986), produzindo maiores ganhos de bem-estar.

Neste contexto, recomendar-se-ia o fornecimento centralizado apenas para os bens públicos que, por natureza, se assumissem como gerais e supranacionais. O exemplo típico seria constituído pela defesa, enquanto domínios como os transportes, as comunicações, a política comercial externa, a investigação tecnológica e a protecção ambiental se incluíam, entre outros, naqueles que oferecem também alguns casos onde a centralização poderia produzir benefícios supranacionais relevantes.

Estes “preceitos” necessitam, entretanto, de ser lidos com algum cuidado, como o próprio Oates (1999) refere. Desde logo, é necessário ter em conta que se tratam de “preceitos” bastante amplos, não oferecendo uma delimitação precisa do conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos em cada nível de governo: como resultado, ao proceder a comparações entre países, encontram-se necessariamente divergências no que deveria ser “local” em termos de incidência (e.g., Shah, 1994; McKinnon e Nechyba, 1997). Ou seja, também ao nível do fornecimento de bens e serviços públicos, não há um “tipo” único de federalismo: *“the specific pattern of goods and services*

⁶⁰ “(...) in the absence of cost-savings from the centralized provision of a [local public] good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions.” (Oates 1999, p. 1122).

provided by different levels of government will thus differ to some extent in time and place” (Oates, 1999, p. 1122).

Em segundo lugar, o teorema assenta (implícita ou explicitamente) na hipótese de a centralização do fornecimento de bens e serviços conduzir a uma uniformização dos níveis de *output* entre as várias jurisdições. Ora, num contexto de informação perfeita, seria naturalmente possível a um poder central proceder à diferenciação de *outputs* locais, por forma a maximizar o bem-estar social global, deixando de ser necessária a descentralização fiscal. Na existência de assimetria de informação, contudo, observar-se-ia um melhor conhecimento das preferências locais e das condições de custo de fornecimento dos bens e serviços por parte dos níveis sub-nacionais de governo.

Em terceiro lugar, no caso de existência de rendimentos crescentes à escala na produção de bens e serviços públicos ou de verificação de efeitos de *spillover* entre níveis de jurisdição inferiores no interior da federação, recomendar-se-ia a centralização. Contudo, os resultados algo desastrosos observados em algumas economias do Leste da Europa (nomeadamente no período de economia central planificada) a propósito da primeira situação, por um lado, e a possibilidade dos governos sub-nacionais cooperarem em bases voluntárias e coordenarem as suas acções, eliminando os efeitos negativos da segunda situação, por outro, jogariam novamente a favor da descentralização.⁶¹ Aliás, autores como Spahn (1994) argumentam claramente que estes dois elementos nunca seriam suficientes para a centralização das funções de despesa pública no contexto de uma federação, indicando só a existência de alguma necessidade de acção reguladora e de um papel catalizador por parte do nível central de poder.

Um outro elemento essencial no que respeita à opção por uma larga descentralização do fornecimento de bens e serviços públicos prende-se com a magnitude dos ganhos de bem-estar que daí possam decorrer.

A este nível, a teoria refere que a magnitude dos ganhos depende de dois elementos: por um lado, o grau de heterogeneidade da procura entre jurisdições; por outro lado, o nível de diferenças de custos entre jurisdições. Em particular, é possível sugerir que os ganhos decorrentes da descentralização e associados à heterogeneidade da procura,

⁶¹ Mesmo se, no referido caso da coordenação, existe a possibilidade de dificuldades e custos significativos, os quais, se suficientemente elevados, poderiam exigir a intervenção do governo central. A este propósito, consulte-se, por ex., Kébabdjian (1994).

variam inversamente com a elasticidade-preço da procura: de facto, se os níveis de custo de fornecimento fossem idênticos entre jurisdições, a magnitude da perda de bem-estar, decorrente de um nível uniforme de fornecimento ditado pela centralização, seria elevada para procuras particularmente inelásticas face ao preço.

Dois elementos provindos de estudos empíricos e econométricos jogam, aliás, a favor desta conclusão teórica e, portanto, da existência de potenciais ganhos elevados de bem-estar decorrentes da descentralização: por um lado, várias análises, em diferentes épocas, parecem sustentar claramente a ideia de que a procura sub-nacional de bens públicos é tipicamente bastante inelástica perante o preço (e.g., Rubinfeld, 1987; Bradford e Oates, 1974); por outro lado, alguns outros estudos, também desde há já bastante tempo, parecem apontar para situações reais em que, perante a possibilidade de ganhos elevados, se verificar uma importante descentralização ao nível de algumas componente do sector público (e.g., Bjornskov *et al.*, 2007, Strumpf e Oberholzer-Gee, 2002, e Oates, 1972).

Vale ainda a pena referir, sobretudo pela relevância que pode jogar para o caso europeu, que a ideia assente em alguma literatura que os ganhos resultantes da descentralização dependem da elevada mobilidade dos indivíduos parece não corresponder inteiramente à verdade.⁶²

Tal ideia tem a sua fonte no chamado modelo de Tiebout (1956), segundo o qual os indivíduos, tendo elevada mobilidade, escolheriam a jurisdição de residência em função do *package* fiscal que cada localidade lhes oferecesse: os indivíduos “votam com os pés”. No caso limite (máxima mobilidade), a solução proposta por Tiebout garantiria uma solução de *first best* idêntica à produzida pelo funcionamento competitivo do mercado e, como tal, a máxima eficiência económica. Nestas circunstâncias, os ganhos resultantes da descentralização seriam óbvios.

Oates (1999) faz notar, contudo, que, conquanto os ganhos possam ser acrescidos num quadro de forte mobilidade dos indivíduos, não estão dependentes da mesma, existindo inclusive estudos que sugerem que a própria mobilidade poderia gerar distorções nos resultados (Flatters *et al.*, 1974). De facto, evidencia que mesmo que todos os elementos

⁶² Para outros factores de que pode depender a magnitude dos ganhos com a descentralização, veja-se, por exemplo, Enikolopov e Zhuravskaya (2007).

relevantes fossem imóveis (indivíduos, outros factores de produção, etc.) poderiam existir igualmente ganhos resultantes da descentralização: mesmo na ausência de mobilidade, o nível eficiente de produção de um bem público “local” (determinado pela igualdade entre a soma das taxas marginais de substituição e o custo marginal) normalmente variará de uma jurisdição para outra. A este propósito, o autor apresenta, aliás, um exemplo bastante feliz: *“to take one example, the efficient level of air quality in Los Angeles is surely much different from that in, say, Chicago”* (Oates, 1999, p. 1124).

Ou seja, apesar de frequentemente o modelo de Tiebout ser visto como uma construção particularmente aplicável aos Estados Unidos e de vários autores assumirem como limitada a sua utilização fora desse âmbito, consegue demonstrar-se que, mesmo em “situações limite”, parece existir argumentação teórica e empírica que valide a existência potencial de fortes ganhos com a descentralização fiscal (e.g., Rubinchik-Pessach, 2005).

4.1.3. A função de redistribuição

No que respeita a esta função, grande parte da análise produzida encontra-se ligada ao modelo de Tiebout (1956), o qual, conforme referido no sub-ponto anterior, investigava principalmente a optimização do fornecimento descentralizado de bens públicos.

Relativamente à função de redistribuição, a principal conclusão do modelo é a de que, numa situação de livre migração dentro da federação, os movimentos de pessoas criam externalidades fiscais para todos os membros da região/estado de onde saem e para todos os residentes da região/estado que os recebem. Estes efeitos poderiam ser atenuados por um sistema de transferências incondicionais entre regiões/estados.

A migração poderia, contudo, levar os governos regionais a adoptar políticas redistributivas: neste caso, os mais ricos tenderiam a abandonar as regiões/estados com tributação redistributiva mais elevada, enquanto os mais pobres tenderiam a ser atraídos para esses espaços. Contudo, nestas circunstâncias, os próprios programas locais de ajuda ao rendimento seriam colocadas em causa, face à descida das receitas nas regiões de onde saíssem os mais ricos. Neste contexto, a neutralidade geográfica da tributação seria um argumento favorável à centralização da função de redistribuição.

Como é facilmente observável, a validade deste argumento depende muito da relevância da mobilidade geográfica: assim, se nos Estados Unidos parece haver evidência de alguma mobilidade significativa (Oates, 1998), bem como de falta de sucesso de alguns programas de redistribuição estaduais (Feldstein e Wrobel, 1998), já na União Europeia parece clara a falta de mobilidade geográfica, onde, apesar dos diferenciais de rendimentos no interior da área integrada, a migração continuaria restringida numa escala significativa, fundamentalmente por motivos culturais e linguísticos. Num caso como este, torna-se natural a adopção de políticas redistributivas a partir de níveis inferiores de governo, o mesmo podendo acontecer por motivos altruísticos ou ainda por força da aceitação de que o objectivo das políticas de redistribuição regional possa ser mais amplo que o sugerido pelas teorias tradicionais (King, 1984).

Um outro argumento favorável à centralização desta função refere-se à consideração da ajuda aos “pobres” como um “bem público nacional”, no sentido de que o bem-estar dos mais “pobres” no conjunto da nação seria uma preocupação geral da população (e.g., Ladd e Doolittle, 1982). Este é, contudo, um argumento bastante contestável, na medida em que outros autores (e.g., Pauly, 1973) já anteriormente haviam sugerido que as pessoas apresentam maior grau preocupação sobre o bem-estar dos pobres que vivem nas respectivas jurisdições que sobre o bem-estar dos pobres de toda a nação, havendo então espaço significativo para uma actividade redistributiva descentralizada.

4.1.4. A função de estabilização macroeconómica

Este domínio era tradicionalmente considerado como devendo ser competência do governo central, nomeadamente por força da possibilidade de emergência de efeitos de *spillover* sobre outras jurisdições, resultantes de actuações unilaterais por parte de uma dada jurisdição sub-nacional.⁶³

O primado do governo central neste domínio tem sido, contudo, confrontado com críticas em anos recentes, as quais se iniciam logo pelo cepticismo que algumas correntes (monetaristas e *supply-side*) demonstram quanto à utilidade das políticas macroeconómicas de estabilização e continuam na relevância que a própria literatura do

⁶³ Esta questão é tratada de forma mais detalhada no ponto 4.2., a propósito da solução adoptada no presente na União Europeia.

federalismo fiscal tem dado ao significado dos estabilizadores automáticos inseridos no próprio aparelho federal.

No que respeita às críticas do primeiro tipo, vale a pena sublinhar, entretanto, que o eventual predomínio de uma certa ortodoxia monetarista tem vindo a esbater-se ainda mais recentemente, com alguns autores a voltarem a sublinhar a relevância da política fiscal e orçamental, nomeadamente para fins de estabilização (e.g., Solow, 2004).

No que se refere ao segundo tipo de críticas, conforme nota Spahn (1994), os estabilizadores automáticos podem funcionar a todos os níveis de governo, sendo que um sistema federal pode estabelecer linhas de coordenação fundamentais para as políticas de estabilização, da mesma forma que o faz para as políticas monetária e cambial. Daqui resultaria que, se a transferência de poderes exclusivos de intervenção ao nível da estabilização macroeconómica para um governo central poderia não ser necessária para obter estabilidade na federação, já a acção do mesmo nível de governo poderia ser relevante para facilitar essa estabilidade, mediante a adopção de políticas fiscais e orçamentais próprias e/ou mediante a coordenação entre os vários níveis de poder. A própria dimensão do orçamento federal seria um elemento a considerar para identificar o tipo mais adequado de resposta.⁶⁴

O caso mais difícil de analisar seria, entretanto, o da reacção perante choques regionais assimétricos (e também perante choques específicos).⁶⁵ Gramlich (1987) é um dos autores a considerar que, se o choque for temporário, uma resposta de política a nível sub-central pode ser mais eficiente que uma intervenção centralizada, sobretudo porque os governos regionais estariam melhor colocados para responder tempestivamente as causas e os efeitos das perturbações exógenas. É possível, contudo, admitir-se que os governos regionais podem necessitar de ser auxiliados na adopção de políticas de estabilização, no que seria um argumento adicional a favor de um certo grau de centralização orçamental.

Note-se, ainda, neste âmbito, que têm vindo a surgir, nas décadas mais recentes, diversos trabalhos que apontam para a possibilidade de construção de esquemas de

⁶⁴ Conforme adiante se observará, no caso da União Europeia, a título de exemplo, a solução da coordenação seria a mais adequada, pelo menos enquanto se mantivesse a reduzida relevância do orçamento comunitário.

⁶⁵ No caso de um choque simétrico, uma intervenção supranacional seria, frequentemente, a mais indicada.

estabilização a nível central com elevado grau de estabilização,⁶⁶ capazes de absorver choques específicos e/ou assimétricos temporários, evitando em larga escala problemas de *moral-hazard* e, em algumas análises, assumindo um custo reduzido, neste caso desafiando a visão tradicional segundo a qual uma eficiente política de estabilização teria necessariamente correspondência num orçamento central elevado.⁶⁷

4.1.5. Os instrumentos do federalismo fiscal: tributação e transferências intergovernamentais

Para levar a cabo as suas funções, os vários níveis de poder utilizam instrumentos fiscais específicos. No lado das receitas, tal como sucede com qualquer governo, têm acesso à tributação e ao uso de instrumentos de dívida. No caso de um sistema federal, entretanto, existe um método adicional para afectação dos recursos aos vários níveis do sector público.

Trata-se das transferências intergovernamentais: desde logo, é possível admitir que um nível de governo possa gerar receitas fiscais em excesso e transferir o excedente para um outro nível, desse modo financiando parte do orçamento deste; por outro lado, tipicamente os níveis sub-centrais de governo tendem a ter receitas insuficientes face aos seus níveis de despesa, sendo o *gap* preenchido com transferências por parte do governo central.

Ora, a definição da estrutura vertical de impostos e transferências assume enorme importância, quer ao nível da incidência do sistema fiscal quer ao nível dos incentivos que fornece para a tomada de decisão eficiente ao nível do sector público globalmente considerado. Neste contexto, os próximos parágrafos dedicam-se aos problemas da repartição de competências ao nível da tributação e da atribuição de transferências.⁶⁸

No que respeita à primeira questão, os critérios tradicionais foram sistematizados por Musgrave (1983): deviam ser atribuídos ao governo central os impostos com taxas

⁶⁶ Vejam-se, por exemplo, os trabalhos de Sachs e Sala-i-Martin (1992), baseados numa *elasticities approach*, de Bayoumi e Masson (1995), assentes numa *income approach*, ou de Italianer e Pisani-Ferry (1994), baseados num processo de *model simulation*. Para uma pequena descrição destes métodos, consulte-se, por exemplo, Alves (2000).

⁶⁷ Consultem-se, por exemplo, os trabalhos de Hammond e Von Hagen (1998), Melitz e Vori (1993) ou Italianer e Pisani-Ferry (1994).

⁶⁸ Para maior desenvolvimento destes aspectos, vejam-se, por exemplo, Myles (1995) e Gong e Zu (2002).

bastante progressivas (por causa dos potenciais efeitos perversos da migração), os impostos com bases de tributação bastante móveis (por causa dos potenciais efeitos de distorção nas decisões de localização) e os impostos cuja base se encontre assimetricamente distribuída entre diferentes áreas geográficas (por causa dos potenciais efeitos negativos derivados do desenvolvimento espacial não harmonizado); por seu lado, os governos sub-centrais teriam competência nas áreas respeitantes a impostos com base de tributação relativamente imóvel entre regiões e a impostos incidindo sobre benefícios regionais específicos.

Conforme se observou já em trabalhos anteriores (Alves, 2000), estes critérios têm sido objecto de alguma crítica: por um lado, questiona-se a ideia de que a tributação progressiva ao nível sub-federal gere efectivamente efeitos perversos em termos de incentivo à migração; por outro lado, empiricamente observam-se diferentes modos de repartição de competências e receitas ao nível da tributação fiscal entre as várias federações existentes; por último, sendo certo que a descentralização poderia conduzir a desequilíbrios fiscais verticais, os mesmo poderiam ser corrigidos de várias formas, nomeadamente através de partilha de rendimentos (estratégia aplicada, por exemplo na Alemanha e, em menor grau e menos explicitamente, na União Europeia) ou de mecanismos de transferências (casos da Suíça ou dos Estados Unidos).

Valerá a pena uma referência mais detalhada às transferências intergovernamentais, as quais constituem um importante e distintivo instrumento de política económica no quadro do federalismo fiscal. De acordo com a generalidade da literatura, este instrumento pode cumprir fundamentalmente três funções: a internalização dos efeitos de *spillover* para outras jurisdições; a igualização fiscal entre jurisdições; e a melhoria da equidade e eficiência do sistema fiscal global.

As transferências podem assumir duas formas distintas: por um lado, podem ser “condicionais”, incorporando diversos tipos de restrições ao seu uso pelos receptores; por outro lado, podem ser “incondicionais”, isto é, utilizáveis pelos receptores de acordo com os seus interesses próprios.

De acordo com a teoria, as transferências condicionais, sob a forma de *matching grants*, devem ser utilizadas quando o fornecimento de bens e serviços públicos numa dada

jurisdição beneficia os residentes em outras jurisdições, justificando-se esta situação como forma de internalizar os efeitos de *spillover*.

Por seu lado, as transferências incondicionais constituem-se no veículo privilegiado para objectivos de igualização fiscal, mediante a canalização de fundos de jurisdições mais ricas para jurisdições menos favorecidas. Neste caso, é habitual a existência de uma *equalization formula*, que mede a “necessidade fiscal” e a “capacidade fiscal” de cada jurisdição e resulta, naturalmente, numa partilha diferenciada do montante global de transferências pelas jurisdições, favorecendo aquelas com maior “necessidade” e menor “capacidade”. Vale a pena notar, contudo e conforme o fazem Boadway (1996) ou Oates (1999), que, embora largamente utilizadas (ainda que mais em países como a Alemanha, Canadá ou Austrália do que, por exemplo, nos Estados Unidos), as transferências intergovernamentais com a finalidade de igualização não são uma característica necessária do federalismo fiscal.

A igualização fiscal é um tema particularmente complexo em termos políticos e económicos, nomeadamente se adoptada uma perspectiva de eficiência. De facto, conforme alguns autores referem (e.g., McKinnon, 1997), a igualização pode ter como efeito o acréscimo de dificuldade para o desenvolvimento das áreas mais pobres, ao substituir uma eventual migração de inter-jurisdicionais de recursos em resposta aos diferenciais de custos, em lugar de criar melhores condições para uma efectiva concorrência inter-jurisdicional, evitando uma contínua “exploração” da posição dos mais fortes para promover o seu crescimento económico à custa dos demais.

A justificação principal para esta função deverá ser encontrada ao nível da equidade, sendo exactamente enquanto forma de redistribuição que a questão da igualização fiscal acaba por ocupar um lugar central ao nível político, embora com consequências distintas consoante o ambiente temporal e geográfico. Citando Oates (1999, p. 1128), *“in some cases, as in Canada, it may provide the glue necessary to hold the federation together; in other instances, like Italy, it may become a divisive force, where regions, weary of large and longstanding transfers of funds to poorer areas, actually seek a dissolution of the union”*.

A terceira função potencial das transferências intergovernamentais prende-se com a obtenção de um sistema fiscal global mais eficiente e equitativo. Desde logo, conforme

se observou anteriormente, a propósito da atribuição de competências em matéria de impostos, a tributação central pode ser mais progressiva, sem estabelecer incentivos fiscais para a deslocalização de actividades. Tal situação gera a possibilidade de maior equidade num contexto em que o governo central possa servir de “agente colector de impostos” a favor de níveis descentralizados de governo, abrindo, dessa forma, a porta a modalidades de “partilha de rendimento”: num caso destes e para tal fim, o governo central transferiria fundos, sob a forma de transferências incondicionais, para os demais níveis jurisdicionais. Haveria, contudo, uma condição importante a reter: esse sistema de transferências não deveria ser demasiado alargado, sob pena de poder colocar em risco a disciplina orçamental em níveis sub-centrais de governo.

4.1.6. Outros tópicos da literatura

A concepção “tradicional” da organização económica num sistema federal contempla, assim, a existência de um governo central com particular relevância no fornecimento de um conjunto de bens públicos de carácter (supra)nacional, na tomada de medidas de redistribuição a favor dos indivíduos e das regiões mais desfavorecidas e no desenvolvimento de políticas macroeconómicas de estabilização. Por outro lado, considera a existência de níveis sub-centrais de governo que centram os seus esforços no fornecimento de bens e serviços públicos cujo consumo é fundamentalmente realizado pelos indivíduos que se situam na zona geográfica da sua actuação: deste modo, as características dos bens e serviços fornecidos podem ser adaptadas aos gostos e preferências particulares dos residentes nas respectivas jurisdições.

Mais recentemente, têm surgido algumas críticas a esta concepção, bem como o desenvolvimento de novos tópicos no âmbito da teoria do federalismo fiscal, alguns deles com particular interesse para o presente trabalho.

Um primeiro tópico respeita aos efeitos que a concorrência interjurisdicional pode induzir na afectação de recursos. Aqui, o argumento fundamental é o de que a concorrência interjurisdicional entre níveis sub-centrais de governo pode introduzir distorções importantes na afectação de recursos. Assim, na tentativa de promover o crescimento económico e a criação de emprego, as autoridades tenderiam a baixar a tributação, a introduzir menores exigências ao nível da regulação e da qualidade

ambiental, conduzindo a uma espécie de “nivelamento por baixo” e resultando em níveis e qualidades sub-óptimas de fornecimento de bens e serviços públicos.⁶⁹

Trata-se de um argumento que tem obtido algum eco significativo no domínio político: observe-se, por exemplo, no caso da União Europeia, a existência de fortes pressões para maior harmonização ao nível fiscal e ambiental, como forma de impedir uma concorrência capaz de diminuir os padrões considerados adequados. A ser considerado significativo, o argumento apelaria para uma maior centralização, nomeadamente ao nível do fornecimento de bens e serviços públicos, como forma de “salvar os Estados deles próprios”, como referia Enrich (1996).

Trata-se igualmente de um argumento discutível, encontrando tal discussão bastante eco em literatura recente, nomeadamente nos modelos desenvolvidos por Oates e Schwabb (1996), autores que tentam analisar as condições sob as quais a concorrência horizontal é promotora de eficiência.

Nesses modelos, considera-se que os governos competem por uma dotação móvel de capital que, em simultâneo, gera rendimento para os seus residentes e constitui uma base para os tributar. A “mão invisível” actuaria, então, de forma análoga ao que sucede no sector privado, no sentido de promover decisões políticas nas jurisdições individuais que, em conjunto, gerem um resultado eficiente do ponto de vista (supra)nacional.

Tais modelos mostram ainda que das decisões tomadas pelas jurisdições individuais resultam não só *outputs* para os respectivos residentes, mas igualmente *inputs* públicos que permitem elevar a produtividade do capital local e regras ambientais que, embora impondo custos sobre as empresas locais, aumentam a qualidade ambiental da jurisdição. Neste contexto, evidenciam a inexistência de interesse numa “nivelamento por baixo”: pelo contrário, as jurisdições veriam como sendo do seu próprio interesse a cobrança adequada de taxas e impostos que permitissem a tomada de decisões eficientes quer no sector privado, quer no sector público.

O problema fundamental, conforme os próprios autores reconhecem – veja-se Oates (1999) – decorre do facto de estes modelos assumirem pressupostos bastante limitadores, basicamente promovendo a analogia ao estudo das decisões do sector

⁶⁹ Trata-se de um argumento com alguma história (Break, 1967) e que pode ser encontrado ou discutido por diversos autores: e.g., Rivlin (1992), Breton (1998), Oates (2001), Kuncze e Shogren (2005), Economides e Miaouli (2006).

privado em condições de concorrência perfeita. Neste contexto, diversos artigos têm sido desenvolvidos, evidenciando situações em que podem ocorrer resultados sub-óptimos, nomeadamente quando se ultrapassam alguns daqueles pressupostos (Wilson, 1996).

A literatura não é, pois, consensual sobre a relevância deste argumento: por um lado, parecem existir alguns motivos para admitir que, em determinadas situações, a concorrência interjurisdicional (ao nível do fornecimento de bens e serviços públicos) promove a elevação da eficiência na afectação de recursos; por outro lado, parece existir um conjunto de “imperfeições” que pode gerar distorções relevantes. A questão fundamental será, então, a de conhecer a real magnitude destas distorções: também aqui o debate está longe de se encontrar encerrado, sendo que, em todo o caso e na mesma linha de argumentação de Oates (1999), não parece ainda existir um conjunto de razões suficiente para abandonar o princípio básico da descentralização fiscal, no que à questão do fornecimento de bens e serviços públicos. Como refere o autor (Oates, 1999, p. 1137), “*the case remains strong (...) for leaving «local matters in local hands»*”.

O segundo tópico reporta-se à articulação entre objectivos económicos e políticos num sistema federal. A escolha de um sistema de governo não envolve apenas considerações económicas associadas à eficiência na afectação de recursos e à distribuição de rendimento. Naturalmente, existem objectivos políticos relevantes a ter em conta e que provavelmente assumem (ou devem assumir) um papel charneira.

Em diversos artigos, Inman e Rubinfeld (1997) lançaram as bases para a extensão do enquadramento analítico de algumas das questões referidas para a incorporação explícita de certos objectivos políticos. Nos modelos apresentados, consideram uma função objectivo que inclui não só objectivos económicos como também objectivos políticos, mostrando a existência de uma “*federalist frontier*” que permite observar algum *trade-off* entre objectivos como a eficiência económica e a participação política: em alguma medida, o aumento da participação política parece surgir à custa de alguma redução na eficiência económica.

A ideia base é a de que um sistema político mais descentralizado conduz a uma elevação da participação política dos cidadãos, nomeadamente pelo maior impacto que a mesma pode ter (ou, pelo menos, parece ter para os cidadãos) nos resultados finais. O

que parece apontar para que a consideração de alguns objectivos políticos básicos ajude a fortalecer o argumento favorável a maior descentralização: a maximização da função objectivo, incluindo *inputs* económicos e políticos, aponta para um sistema mais descentralizado que o escolhido simplesmente na base da optimização económica.

Um terceiro tópico a assinalar reporta-se a uma abordagem alternativa, relacionada com a “*new institutional economics*”, que observa a descentralização política em termos da sua capacidade para sustentar o desenvolvimento da economia de mercado. Entre outros, os trabalhos iniciais de Weingast (1995) e McKinnon (1997) exploraram a questão da estrutura institucional de um sistema que prometa providenciar um enquadramento estável para a economia de mercado.

Para o primeiro autor, a atracção exercida pelo federalismo estaria exactamente ligada com o seu potencial para gerar um sistema político capaz de suportar um sistema eficiente de mercados, tendo estabelecido três condições fundamentais para que tal sucedesse (e que gerariam um sistema designado por “*market-preserving federalism*”): em primeiro lugar, os governos sub-centrais deveriam ter a responsabilidade principal ao nível da regulação da economia; em segundo lugar, não deveriam existir barreiras à troca, estando constituído assim um mercado comum; em terceiro lugar, os governos sub-centrais deveriam enfrentar fortes restrições orçamentais (“*hard budget constraints*”), significando com isso que os governos sub-centrais não deveriam ter capacidade de criação de moeda nem dispor de acesso ilimitado ao crédito e que os governos centrais não deveriam estar disponíveis para ir em auxílio daqueles em caso de dificuldades orçamentais.

O segundo dos autores mencionados explorou com maior profundidade este último elemento, para o qual é crucial, desde logo, a separação entre os poderes monetário e fiscal: num sistema federal, se o governo central controla a oferta de moeda comum, então os governos sub-centrais estarão limitados aos instrumentos orçamentais e não terão acesso à hipótese de monetarização da dívida. Neste sentido, estarão sujeitos ao recurso aos mercados de crédito privados, tal como os investidores privados, sendo que tais mercados, mediante a determinação de *ratings* e outras formas de monitorização da *performance* orçamental, criarão um ambiente propício à actuação responsável das autoridades fiscais.

Ao criarem um “*hard budget constraint*” em termos de financiamento da dívida, os mercados de crédito privados contribuiriam para uma saudável disciplina orçamental dos níveis sub-centrais de governo, levando estes, nomeadamente, a colocarem o enfoque nas suas próprias fontes de receita e não ficando largamente dependentes de transferências dos níveis políticos superiores. Seria particularmente importante que as transferências intergovernamentais não se expandissem de tal modo que os seus beneficiários pudessem recorrer a tal sistema para fins de ultrapassagem de dificuldades orçamentais.

4.1.7. Alguns ensinamentos para o caso de uma Federação Europeia

As principais conclusões da teoria do “federalismo fiscal” parecem largamente compatíveis com as ideias previamente defendidas, com saliência para a evolução da União Europeia rumo a um modelo federal amplamente descentralizado (a “Federação de Estados-Nação”) e para a necessidade de, nesse contexto, se criar um “governo económico europeu”, responsável pelas competências atribuídas, nesse domínio, ao nível central de poder.

De igual modo, parecem sustentar a ideia da possibilidade de obter ganhos de bem-estar significativos com a criação de um sistema fiscal federal fortemente descentralizado, desde que adequadamente desenhado e tendo devidamente em conta objectivos de equidade e eficiência. Acrescente-se ainda que há estudos a apontar para que a descentralização possa, a par de ganhos de eficiência, potenciar o aumento dos níveis de crescimento económico (e.g., Brueckner, 2006, com base num modelo de crescimento endógeno).

Neste contexto, a resenha efectuada dos principais traços da teoria do “federalismo fiscal” permite, ainda, elencar um conjunto significativo de elementos a ter em conta no desenho da estrutura vertical da Federação ao nível fiscal e orçamental. Entre eles, salientem-se:

(i) A necessidade de uma aplicação clara e transparente do princípio da subsidiariedade, no que respeita à questão do fornecimento de bens e serviços públicos, com a centralização a ocorrer para um número reduzido de políticas, confirmando, assim, os argumentos anteriormente defendidos no sentido de as competências do poder central da Federação, a este nível, se ficarem fundamentalmente pelas questões de carácter

supranacional, e evitando exageros da intervenção “central” que têm ocorrido na vigência do actual modelo (os quais foram também referidos em capítulos anteriores).

A (ainda) forte diversidade das procuras e preferências nacionais, acrescida da (ainda) reduzida mobilidade das famílias não colocarão em causa os ganhos da descentralização: provavelmente até os acentuarão, ao não provocar exageradas distorções. Aliás, mesmo nos casos de possível ocorrência de *spillover*, parece poder-se, com frequência no caso europeu, contrapor a vantagem da concertação entre os níveis de governo mais próximos dos cidadãos relativamente à solução de centralização.

(ii) Ainda àquele nível, e apesar da validade do princípio, parece haver necessidade de, em alguns domínios, ter particular cuidado com algumas consequências negativas decorrentes de uma concorrência “para baixo” entre os vários Estados-Membros, com particular destaque nos domínios fiscal e ambiental. Tais consequências têm-se já evidenciado em tempos recentes e justificariam, nestes domínios, uma maior centralização e harmonização.

(iii) A necessidade de combinação de alguma centralização ao nível da função de redistribuição com a manutenção de um espaço significativo para a descentralização, tendo em conta motivos diversos: a reduzida mobilidade geográfica; a existência objectivos alargados da função de redistribuição regional; a preocupação acrescida com os mais desfavorecidos que se encontram mais próximos, questão mais acentuada no caso europeu, porquanto se trata de distintos países (e regiões), com tradições, valores e história diferentes (ou seja, uma vez mais a diversidade a justificar algum grau de descentralização).

Neste contexto, uma síntese das principais referências teóricas e empíricas neste domínio poderia sugerir que, no caso da União Europeia, a política de redistribuição se mantivesse ao nível nacional, sobretudo no respeitante à redistribuição individual, enquanto que existiria igualmente espaço para a redistribuição inter-regional, nomeadamente via transferências através do orçamento comunitário e com um papel acrescido para a política regional, com particular incidência após os últimos alargamentos (e.g., Deltas e Van der Beek, 2003; Fuest e Huber, 2006).

(iv) A necessidade de avaliar a real importância das políticas fiscais e orçamentais para fins de estabilização macroeconómica e de discutir a possibilidade de prosseguir tal

finalidade num quadro (tradicional) de centralização e em função da dimensão do orçamento comunitário, bem como de encontro de possíveis alternativas, no quadro de significativas dificuldades de ordem política para promover quer uma dose mais alargada de centralização quer o alargamento do orçamento da União (questões que serão desenvolvidas de forma mais alargada no resto do presente capítulo).

(v) ao nível dos instrumentos do federalismo fiscal, sublinhe-se: a existência de algumas linhas de orientação (nomeadamente, os critérios definidos por Musgrave, 1983) para um potencial desenho de um sistema fiscal “europeu”, apesar das críticas aos critérios tradicionais e das dificuldades políticas óbvias; a necessidade de promover transferências condicionais para internalização de efeitos de *spillover*; a necessidade de ter em conta os problemas, nomeadamente políticos, gerados pelas transferências cuja finalidade seja a da “igualização fiscal” e, como tal, a preocupação com um certo *trade-off* entre os objectivos da maior homogeneização dos níveis de crescimento económico e da coesão económica e social e os problemas derivados da existência de contribuintes e recebedores líquidos; a necessidade de algum cuidado no caso de construção de mecanismo(s) de “partilha de rendimentos”, devendo o(s) sistema(s) de transferências associado não ser(em) demasiado alargado(s), de modo a não favorecer a emergência de um crescendo de laxismo orçamental.

(vi) Alguma literatura mais recente, considerando simultaneamente objectivos económicos e objectivos políticos, parece acentuar a ideia favorável a um sistema federal largamente descentralizado, apontando para a possibilidade de um reforço da participação política dos cidadãos, capaz de superar os eventuais custos associados a uma redução da eficiência económica; este argumento parece particularmente relevante para o caso europeu, onde se observa, conforme se referiu anteriormente, um significativo “défice” de participação democrática.

(vii) Desde que instituído sob determinadas condições, o federalismo poderia constituir-se no melhor sistema para a preservação e desenvolvimento da economia de mercado, contribuindo positivamente para o reforço da competitividade europeia; em particular, parece haver necessidade de uma atenção especial ao problema da disciplina orçamental dos governos sub-centrais, neste caso, dos Estados-Membros.

Em todo o caso, poderia ser suficiente a conjugação da proibição do financiamento monetário da dívida e de comportamentos de *bail-out* por parte do governo federal com a inexistência de exageradas transferências intergovernamentais e com o funcionamento eficiente dos mercados de crédito para gerar um comportamento responsável das autoridades fiscais sub-centrais (ou seja, sem a necessidade de definição de regras do tipo das que decorrem do Tratado da União Europeia e do PEC). Note-se, finalmente, que a referência a adequados valores das transferências intergovernamentais não parece incompatível com a ideia, já anteriormente defendida e que se retoma no ponto seguinte, de um alargamento da dimensão do orçamento comunitário.

4.2. Política Orçamental e Estabilização Macroeconómica no Quadro da UEM Europeia

4.2.1. A política orçamental no quadro de uma UEM: principais questões

Conforme se referiu de forma muito breve no capítulo 1, a concretização de uma UEM – e particularmente da componente “União Monetária”, com o aparecimento de uma moeda única ou na versão de câmbios irrevogavelmente fixos com convertibilidade total das moedas nacionais – implica a perda de importantes instrumentos de intervenção pública nacional, na medida em que as políticas monetária e cambial são transferidas da esfera da decisão nacional para o nível de decisão comunitário.

A mesma situação não ocorre necessariamente no domínio da definição e execução da política fiscal e orçamental, a qual pode manter-se sob a alçada das autoridades nacionais, passando, nesse caso, a constituir o único instrumento ao seu dispor para intervenções que visem a estabilização conjuntural. Em alternativa, poderia observar-se um grau acentuado de centralização, também a este nível, reduzindo mais ainda a margem de actuação dos governos nacionais e transferindo competências naquele domínio para um governo “central”.

Observando a variada literatura económica sobre este domínio, surgem, assim e desde logo, três questões fundamentais: em primeiro lugar, a determinação da real relevância da perda do instrumento cambial; depois, o confronto entre a hipótese de forte centralização e a hipótese de manutenção de autonomia das políticas orçamentais nacionais; por último, e no caso de opção por esta segunda hipótese, a definição do grau

de autonomia, tendo em conta os potenciais efeitos externos decorrentes de actuações individuais. Sobre tais questões se debruça este primeiro sub-ponto, ainda que de uma forma bastante breve, nomeadamente tendo em conta que foi objecto de análise em trabalhos anteriores, em particular no quadro da elaboração da dissertação de mestrado do autor (Alves, 2000).

A relevância da perda do instrumento cambial

A primeira questão remete para três elementos essenciais. Desde logo, para o “velho” debate entre “monetaristas” e “keynesianos” (Robson, 1998), com os primeiros a considerarem que a perda do instrumento cambial não acarretará custos substanciais, desde que a transição para a União Monetária e a necessária convergência real seja feita de uma forma progressiva, enquanto que os segundos apontam para a inevitabilidade de uma situação em que o número de objectivos da política macroeconómica (interno e externo) se tornará inferior ao número de instrumentos de política, gerando potenciais custos reais que, no limite, colocariam em causa a própria viabilidade da União Monetária. Neste caso, a perda seria relevante ao ponto de restringir a própria autonomia da política fiscal, porquanto a mesma poderia ter de ser mobilizada para responder às necessidades de equilíbrio externo, perdendo flexibilidade no combate às perturbações internas.

De seguida, para a verificação de a área integrada se tratar (ou não) de uma área monetária óptima (Mundell, 1961; Kenen, 1969),⁷⁰ sendo que, em caso negativo, a perda do instrumento cambial poderia assumir custos significativos, nomeadamente pela dificuldade de combate aos efeitos de choques específicos ou assimétricos. De facto, no caso da ocorrência de um choque deste tipo numa área monetária não óptima, o único mecanismo que poderia ser usado para lhe fazer face seria a política orçamental do país afectado, na medida em que não existisse suficiente flexibilidade do mercado de trabalho e/ou forte mobilidade do factor trabalho e/ou um orçamento central forte.

Por último, e associado ao elemento anterior, ressaltam as questões da própria eficácia da política orçamental e do grau de probabilidade de ocorrência de choques específicos ou assimétricos na área integrada:

⁷⁰ Para uma boa revisão da literatura em torno do desenvolvimento da teoria das áreas monetárias óptimas, na sequência dos trabalhos seminais dos dois autores referidos, consulte-se Mongelli (2002).

(i) no primeiro caso, cuja análise ultrapassa o âmbito do presente trabalho, vale a pena destacar a existência de posições ortodoxas a sugerirem a ineficiência da política orçamental, o que tornaria o problema do combate a choques específicos ainda mais complicado. No entanto, tal não é uma posição consensual, continuando a existir um número elevado de economistas de relevo a admitir não só a relevância como a desejabilidade de uma política orçamental activa (Solow, 2004).

(ii) no segundo caso, a polémica situa-se entre aqueles que admitem que a criação credível da União Monetária contribui para limitar a probabilidade de ocorrência de um choque específico a um país da área integrada, nomeadamente através da influência exercida sobre o comportamento dos negociadores salariais e da eliminação de choques específicos provenientes de movimentos nas taxas de câmbio e de fracassos na coordenação de políticas monetárias (Commission of the European Communities, 1990, a propósito do caso europeu), e os autores que admitem a manutenção de condições para uma significativa probabilidade de ocorrência de choques específicos ou assimétricos (entre outros e no debate anterior ao Tratado de Maastricht: Pisani-Ferry, 1990; Britton e Mayes, 1992; e Maillet, 1992). O grau de probabilidade de ocorrência de choques específicos seria tanto menor (e, portanto, a relevância da perda do instrumento cambial tanto menor também) quanto mais aproximadas fossem as estruturas económicas dos países integrados, ou seja, quanto maior fosse a convergência real das economias.

No caso presente, em que se pretende analisar a solução europeia, estes três elementos de divergência teórica (e empírica) assumem-se como bastante relevantes. De facto, as discussões seguintes têm particular sentido à luz de uma situação em que a área integrada não seja uma área monetária óptima, em que o grau de probabilidade de ocorrência de choques específicos ainda tenha significado e em que o nível de convergência real se encontre aquém do desejável.

Essa parece-nos ser, apesar das opiniões de cariz monetarista e dos argumentos e previsões da Comissão Europeia, ainda a situação actual da União Europeia: não parece tratar-se de uma área monetária óptima, porquanto não existe um orçamento central significativo, nem suficiente mobilidade do factor trabalho nem forte flexibilidade do mercado de trabalho, ainda que, como referem De Grauwe e Mongelli (2005), o próprio desenvolvimento da integração monetária conduza ao reforço de endogeneidades capaz

de gerar um melhor *rating* em termos das características de uma área monetária ótima; a análise empírica das taxas de crescimento real do PIB e do seu desvio-padrão (Alves, 2000) sugere a manutenção de divergências de ciclo assinaláveis, ainda que em menor escala que nas décadas anteriores; algumas economias (como Portugal ou a Grécia, ou ainda os recém-aderentes, os quais deverão fazer parte da área euro num futuro próximo) encontram-se ainda bastante longe, em termos de convergência real, do nível médio da UE. Neste quadro, a perda do instrumento cambial assumir-se-ia como relevante, deixando à política fiscal e orçamental um encargo pesado em termos de estabilização macroeconómica.

“Centralização” orçamental versus manutenção de autonomia das políticas nacionais

Em termos de potencial de resposta a esta questão relevante dos problemas de estabilização macroeconómica, as teses tradicionais, associadas à já referida teoria das áreas monetárias ótimas, sustentam a desejabilidade de uma elevada “centralização” orçamental, por forma a acomodar os efeitos de choques específicos ou assimétricos nas diversas regiões ou países, atenuando os custos sociais deles decorrentes e a eventual instabilidade no seio da União Monetária.

Note-se que se refere “centralização” para descrever uma situação em que, simultaneamente, se verifica a existência de um orçamento central significativo (avaliado, por exemplo, pela aferição do seu peso no PIB da união monetária), bem como de uma instituição central que, pelo menos, pode tomar algumas decisões relevantes no quadro da estabilização, através de políticas orçamentais próprias ou mediante coordenação entre os vários membros (isto é, sem necessidade absoluta de transferência de poderes exclusivos de intervenção a este nível para um governo central).

Um largo orçamento central providenciaria uma espécie de seguro aos Membros da União, garantindo-lhes que, no caso de serem sujeitos a um choque económico adverso, receberiam automaticamente transferências líquidas de rendimentos do resto da União (De Grauwe, 2007).

Para lá deste argumento, há pelo menos dois outros que devem ser apontados a favor de uma solução do tipo referido: por um lado, a existência da instituição central, que, pelo

menos, definisse os grandes objectivos e os elementos essenciais de acção do conjunto das políticas orçamentais dos membros, favoreceria a coerência global entre a vertente monetária da política económica e as vertentes não monetárias; por outro lado, tendo em conta que quanto maior for a dissipação dos choques da procura nacional via efeitos de *spillover* externos e mais gravosa a percepção dos efeitos do défice fiscal corrente nas taxas de imposto e níveis de produção esperados no futuro, tanto menor será a predisposição para utilizar a política fiscal no combate a choques da procura específicos, tal quadro seria amplamente optimizado no contexto de um sistema orçamental de tipo pró-federal (Goodhart, 1990).

A adopção de um modelo do tipo sugerido envolve, contudo, alguns custos ou dificuldades relevantes, nomeadamente tendo em conta o quadro europeu, entre os quais se contam: o problema da concretização do alargamento da dimensão do orçamento, com a necessidade de maiores contribuições para o orçamento comum; a necessidade de criação de uma entidade supranacional (que, no caso europeu, poderia rivalizar em termos de importância macroeconómica com o Banco Central Europeu); a obrigação de ir necessariamente bastante além da integração económica, incluindo a constituição de uma verdadeira entidade política, provavelmente de tipo federal, levando a uma sensação acrescida de perda de “soberania” num domínio altamente sensível para os governos nacionais.

Caso as dificuldades impedissem a constituição deste modelo de “federalização” orçamental, as teses tradicionais apontavam para a necessidade de as políticas orçamentais nacionais gozarem da ampla flexibilidade, isto é, caso os países fossem atingidos por choques negativos, deveria ser-lhes permitido elevar os défices orçamentais para fins de estabilização económica, num argumento que, para o caso europeu, diversos autores sustentaram, nomeadamente no período prévio à aprovação do Tratado de Maastricht (e.g., Buiter *et al.*, 1993; Masson e Melitz, 1991), Pisani-Ferry, 1990; Branson, 1990).

Um outro argumento importante prende-se com a necessidade de manter a possibilidade de uso de um instrumento de política que permita fazer face às preferências sociológicas e políticas específicas de cada Estado (Maillet, 1992): de facto, caso se pretenda permitir, no contexto de uma união monetária, a diversidade nacional para o maior

número possível de escolhas políticas e sociológicas relevantes, bem como assegurar a hipótese de o país as alterar, quando o deseje, torna-se importante manter uma significativa soberania orçamental nacional.

Finalmente, refira-se que a ampla flexibilidade no uso da política orçamental, no contexto de uma não “centralização” seria particularmente relevante para os Membros da União que se encontrassem mais longe da convergência real com os demais (Lopes, 1993): por um lado, no esforço de aproximação às *performances* reais dos mais desenvolvidos, poderiam necessitar de um papel activo dos poderes públicos, os quais estariam restringidos ao uso dos instrumentos de política orçamental; por outro lado, seriam esses os Membros com maior probabilidade de serem atingidos por choques específicos, dada a divergência de estrutura relativamente à média, e, como tal, aqueles que mais poderiam necessitar dos instrumentos fiscais para reacção aos efeitos negativos daqueles.

Autonomia das políticas orçamentais nacionais e regras restritivas

Do ponto anterior, decorreria que, em termos teóricos (e, naturalmente aplicável ao caso europeu), a solução preferível poderia ser a da “centralização” e, em caso de impossibilidade, a ampla autonomia na definição e execução da política fiscal de cada Estado-Membro da União Monetária.

O problema fundamental desta alternativa prende-se com a assunção implícita que os governos podem criar défices orçamentais para absorver choques negativos, sem que daí decorram sérios problemas de sustentação da dívida pública: na verdade, um défice orçamental eleva o montante da dívida pública, cujo financiamento implicará um acréscimo no pagamento de juros no futuro, sendo que se a taxa de juro da dívida pública exceder a taxa de crescimento da economia, entrará em funcionamento um processo dinâmico de contínuo crescimento do peso da dívida pública no produto, o qual poderá tornar-se insustentável.⁷¹

O problema agrava-se no quadro de uma União Monetária em face dos eventuais efeitos externos criados por défices públicos excessivos que se verificassem num determinado Membro. Entre outros, poderiam verificar-se os seguintes:

⁷¹ Para uma análise sintética da “álgebra” da sustentabilidade orçamental, consulte-se Ley (2005).

- (i) subida das taxas de juro da União, na medida em que a dívida pública se encontra agora expressa na mesma moeda, independentemente do Estado-Membro titular;
- (ii) pressões sobre o banco central supranacional, no sentido de este flexibilizar a política monetária, comprometendo a sua independência e o objectivo de estabilidade dos preços;
- (iii) ocorrência de efeitos sobre a produção e o emprego nos restantes Estados, os quais seriam ignorados pelo Estado em causa ao definir a sua própria política.

Para além disto, a própria criação da União Monetária poderia incentivar à redução da disciplina fiscal, na medida em que, verificada uma certa ineficiência dos mercados de capitais, os governos nacionais poderiam ser tentados a comportamentos do tipo *free-riding*, elevando o seu endividamento. Finalmente, a evidência empírica sugere que alguns factores políticos podem explicar, em determinadas situações, as tendências para a criação de défices públicos excessivos.

Admitindo a probabilidade de ocorrência deste tipo de situações, bem como a sua relevância, tornar-se-ia necessário desincentivar qualquer forma de indisciplina orçamental, o que implicaria a adopção de regras restritivas.⁷² Naturalmente, os adversários a esta adopção apontam elementos em sentido contrário: a possibilidade de os efeitos de *spillover* nas taxas de juro e de indisciplina orçamental serem reduzidos por força da eficiência dos mercados de capitais, da impossibilidade de monetarização da dívida e da possível inclusão de uma cláusula de *no bail-out* por parte dos restantes Membros ou pela União; as pressões sobre o banco central supranacional serão reduzidas com um adequado estatuto de independência política; os efeitos de *spillover* no produto só aconteceriam para países de elevada dimensão económica.⁷³

A possibilidade de adopção de regras fiscais disciplinadoras levantaria um outro conjunto de questões, nomeadamente a definição do seu tipo – indicativas ou obrigatórias –, do conjunto de indicadores que as devessem suportar – peso máximo do défice público no produto; saldo primário nulo; limites máximos para os défices

⁷² No quadro dos efeitos negativos resultantes de défices públicos excessivos, vejam-se, por exemplo, os argumentos avançados por Wyplosz (1991), Narassiguin (1993), Frankel (1993), Grilli *et al.* (1991), Alesina e Perotti (1997), Alesina *et al.* (1997), Hallerberg e Strauch. (2002) ou Tujula e Wolswijk (2007).

⁷³ Confrontem-se os argumentos anteriores com os apresentados, por ex., por Buiter *et al.* (1993), Benos e Crouhy (1995) ou Goodhart (1990).

públicos, determinados em função da sustentabilidade orçamental; *golden rule* – e das sanções a aplicar em caso de incumprimento.

A este nível, parece existir razoável consenso em torno da classificação adoptada por Kopits e Symansky (1998), a propósito da definição de “regras fiscais ideais” – de facto, autores que têm vindo a defender diferentes tipos de regras e indicadores de suporte (e.g., Creel, 2003; Buti *et al.*, 2003) admitem que as mesmas devam respeitar essa classificação. De acordo com aqueles autores, para um conjunto de regras fiscais ser tido por “ideal”, estas deveriam ser:

- (i) “bem definidas” no que respeita aos indicadores a ser usado, à cobertura institucional e às cláusulas de escape específicas, por forma a evitar ambiguidades e deficiências de aplicação prática;
- (ii) “transparentes”, no que respeita ao conjunto de operações governamentais, incluindo a contabilização, a previsão e os arranjos institucionais, por forma a obter “apoio popular”;
- (iii) “simples”, por forma a ser amplamente perceptível pelo público;
- (iv) “*enforceable*”, no sentido de existirem normas legais ou constitucionais a estatuí-la, bem como sanções credíveis para casos de incumprimento e autoridade para a aplicar;
- (v) “flexíveis”, de molde a permitir a acomodação de choques exógenos fora do controlo das autoridades;
- (vi) “adequadas” relativamente aos seus objectivos específicos;
- (vii) “consistentes” entre si, assim como com as restantes políticas macroeconómicas e outras regras de política;
- (viii) “eficientes”, podendo ser vistas como catalizadoras de reformas fiscais que seriam, de qualquer modo, necessárias para assegurar a sustentabilidade da posição orçamental.

Estes oito requisitos cobrem uma mistura de conceitos económicos e políticos: em particular, os quatro primeiros são de teor mais político, enquanto os quatro restantes são de conteúdo mais económico. Por outro lado, não só os oito requisitos dificilmente são preenchidos por qualquer conjunto de regras orçamentais, como surgem alguns

trade-offs inevitáveis entre eles: ao nível económico, por exemplo, entre transparência e flexibilidade ou entre simplicidade e possibilidade de aplicação; ao nível político, por exemplo, entre transparência e simplicidade.

Em todo o caso, constituem-se num conjunto de propriedades-alvo para a definição e credibilização de regras fiscais, sendo que, em cada caso concreto, haverá que escolher entre preferência por alguns desses requisitos: “*choosing among the alternative trade-offs remains a political choice*” (Creel, 2003, p. 6).

Deve ter-se em conta ainda, e porquanto estas propriedades irão ser usadas adiante para uma avaliação das regras de disciplina orçamental na zona euro, quer na sua versão original (1997) quer na sua versão “revista” (2005), que as mesmas foram definidas para aferir a qualidade das regras fiscais no quadro nacional. Ora, conforme referem Buti *et al.* (2003), o carácter multinacional das regras no caso europeu afecta o seu desenho e implementação. Por um lado, há questões ligadas à subsidiariedade e à soberania nacional que têm de ser respeitadas, o que implica que as regras tenham de ser o mais neutras possíveis relativamente às preferências sociais de cada Estado-Membro. Por outro lado, a própria natureza e relevância dos *trade-offs* referidos altera-se: basta referir, por exemplo, que os sucessivos alargamentos comunitários, elevando a heterogeneidade e a dispersão das preferências, tornam mais difícil ainda o encontro de regras fiscais óptimas uniformes.

Deve ainda notar-se que, no caso da área euro, a situação difere ainda da analisada por Kopits e Symansky (1998) por causa da própria natureza da área. De facto, estando em curso um processo avançado de integração monetária entre diferentes países, o incentivo à coordenação proporcionado pelo conjunto das regras de disciplina orçamental deverá ser um item relevante a considerar no quadro de uma avaliação do seu grau de adequação.

Recorde-se, por exemplo, que a teoria das áreas monetárias óptimas aponta para a desejabilidade de um importante grau de coordenação das políticas orçamentais no contexto de uma união monetária sem orçamento central forte. Em tal contexto, a avaliação do respeito pelo critério da “consistência” deve ser alargada à consideração da existência (e em que grau) de verdadeiros incentivos à coordenação no enquadramento definido para a disciplina orçamental, algo que ultrapassa a análise original de Kopits e

Symansky (1998). Tal não invalida, contudo, o uso dos critérios sugeridos por estes autores na avaliação do sistema de disciplina orçamental da UE, sendo que os mesmos têm, aliás, sido utilizados em diversos trabalhos frequentemente citados (e.g., Buti *et al.*, 2003).

Refira-se, finalmente, que a simples adopção de regras disciplinadoras, ainda que bem classificadas em termos das propriedades anteriores, poderia não constituir uma solução óptima para o conjunto dos problemas abordados neste ponto. De facto, não se vislumbra facilmente como, só por si, as regras gerariam um reforço da capacidade de combate a choques específicos ou assimétricos ou assegurariam um adequado *policy mix* no seio da União Monetária.

Neste contexto, e admitindo uma situação de forte dificuldade em promover a “centralização” orçamental, a solução poderia passar por um grau significativo de coordenação das políticas fiscais, a qual implicaria menores custos em termos políticos, pois que exigiria a negociação e a participação de todos os Membros, e, segundo a própria literatura, tenderia a produzir ganhos de bem-estar relativamente a soluções não cooperativas.⁷⁴ Naturalmente, também a coordenação não deixa de evidenciar algumas dificuldades, nomeadamente as desde há muito referenciadas pela própria literatura:⁷⁵ assimetrias de preferência entre países; problemas na vigilância pelo cumprimento dos acordos; possibilidade de as negociações conduzirem a más escolhas de objectivos; inadequação da coordenação internacional às necessidades político-eleitorais dos governos nacionais; etc. Note-se, adicionalmente, que ao nível da literatura económica continuam a predominar as análises sobre a coordenação de políticas monetárias, sendo mais reduzido o número de trabalhos que se dirigem à coordenação de políticas fiscais, ainda que o caso europeu tenha incentivado o desenvolvimento deste domínio.⁷⁶

⁷⁴ Existe uma vasta literatura sobre este assunto, partindo dos estudos pioneiros de Niehans (1968), Cooper (1968) e Hamada (1976).

⁷⁵ Entre outros, vejam-se os argumentos desenvolvidos por Frankel e Rockett (1988), Miller e Salmon (1985, 1990), Maillet (1992) e Tabellini (1990).

⁷⁶ Em todo o caso, vale a pena apontar, entre outros, os estudos de Kehoe (1987), Turnovsky (1988), Tabellini (1990), Razin e Sadka (1994), Dixon e Santoni (1997) ou Van Aarle e Huart (1999) e, mais especificamente tomando por base o caso da União Europeia, von Hagen (2002), Uhlig (2002) e Beetsma e Bovenberg (2001), e, considerando a interacção entre política monetária e política orçamental numa união monetária, trabalhos como os de Muscatelli *et al.* (2004), Beetsma e Jensen (2005), Engwerda *et al.* (2005) ou Grimm e Ried (2007).

Por outro lado, poderia tornar-se relevante a criação de um mecanismo limitado de absorção de choques específicos ou assimétricos, resultando numa tentativa de promover alguma forma de “seguro” típica das federações com moeda única, sem exigir um compromisso orçamental global muito significativo. A este nível e para o caso europeu, recorde-se que têm surgido algumas propostas, nomeadamente na sequência dos trabalhos pioneiros de Italianer e Vanheukelen (1992) e Italianer e Pisani-Ferry (1994).

4.2.2. A solução adoptada: do Tratado de Maastricht à revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento

A solução adoptada, no quadro da UEM europeia, vai no sentido claro de, mantendo a autonomia das políticas fiscais, restringir o espaço de criação de défices públicos e de alargamento da dívida pública, através da adopção de regras fiscais (supostamente obrigatórias), complementadas por coordenação das políticas fiscais nacionais.

Tal opção, enquadrada por razões políticas e económicas que impossibilitavam a assunção de uma verdadeira “federalização” da política orçamental e exigiam uma forte disciplina orçamental (em particular, para satisfação das preocupações da Alemanha e países então próximos em matéria de ortodoxia monetarista), encontrava-se claramente patente no Tratado de Maastricht, ao longo de quatro pontos essenciais:

(i) No seu art. 104º-C, nº 1, continha uma recomendação-proibição, no sentido de os Estados-Membros evitarem criar e manter défices orçamentais excessivos. Este artigo dispunha que a Comissão acompanharia a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-Membros, no sentido de identificar desvios importantes, nomeadamente examinando o cumprimento da disciplina orçamental com base em dois indicadores, a saber (art. 104º-C, nº 2): o peso do défice público no PIB, que não deveria exceder 3% (Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, art. 1º), salvo se tal relação tivesse baixado de forma substancial e contínua e se aproximasse daquele valor de referência ou se o excesso fosse excepcional e temporário e não se afastasse muito do valor de referência; e o peso da dívida pública no PIB, que não deveria exceder 60% (Protocolo referido, art. 1º), salvo se a relação estivesse em diminuição significativa e a tender para aquele valor de referência.

Estabelecia ainda que, no caso de a Comissão considerar que em determinado Estado-Membro existia ou poderia ocorrer um défice excessivo, enviaria um parecer ao Conselho (art. 104º-C, nº 5), o qual decidiria, por maioria qualificada e tendo em conta a recomendação da Comissão e as alegações do país em causa, a abertura (ou não) de um procedimento por défice excessivo (art. 104º-C, nº 6). Caso o Conselho decidisse pela verificação de um défice excessivo, dirigiria recomendações a este país, no sentido de este pôr fim a tal situação num dado prazo (art. 104º-C, nº 7). Se o Estado não acatasse as recomendações do Conselho, este poderia notificá-lo para, num dado prazo, tomar medidas destinadas a reduzir o défice para um nível considerado adequado (art. 104º-C, nº 9). Finalmente, no caso de não cumprimento desta decisão, o Conselho poderia aplicar-lhe algumas sanções, nomeadamente (art. 104º-C, nº 11): exigir a divulgação de informações complementares pelo Estado divulgue informações complementares antes de emitir obrigações e títulos; convidar o Banco Europeu de Investimento a reconsiderar a sua política de empréstimos em relação ao Estado em causa; exigir a constituição, junto da Comunidade, um depósito não remunerado até à correcção do défice excessivo; ou impor multas (as quais não eram, contudo, concretizadas).

(ii) No seu art. 104º-B, incluía uma cláusula de *no bail-out*, desresponsabilizando a Comunidade pelos compromissos dos governos centrais e outras autoridades públicas de qualquer Estado-Membro, bem como cada Estado-Membro relativamente aos compromissos assumidos pelo governo central e outras autoridades públicas de qualquer outro Estado-Membro. Esta cláusula assegurava que os compromissos de um dado Estado-Membro (nomeadamente a sua dívida pública) não seriam, em circunstância alguma, assumidos pela União ou por qualquer outro Estado-Membro.

(iii) No art. 104º, surgia uma proibição de monetarização dos défices públicos, com o objectivo da manutenção da estabilidade dos preços, impedindo o financiamento pelo Banco Central Europeu (BCE) ou pelos bancos centrais nacionais a quaisquer instituições comunitárias, governos centrais e outras autoridades públicas e empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a estas entidades e a tomada de medidas que conferissem acesso privilegiado destas entidades às instituições financeiras.

(iv) Finalmente, no art. 103º, estabelecia procedimentos de cooperação e coordenação, afirmando no nº 1 que “*os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho*”, sendo que a este órgão comunitário competiria a elaboração de um projecto de orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da União (nº 2) e o acompanhamento da evolução económica em cada Estado-Membro e na União, verificando a compatibilidade das políticas económicas com as referidas orientações gerais e procedendo a uma avaliação regular da situação (nº 3). Para este efeito, os Estados-Membros comprometiam-se a enviar à Comissão toda a informação relativa às medidas importantes por eles tomadas no domínio das suas políticas económicas. Se da avaliação regular resultasse que as políticas económicas de determinado Estado-Membro não eram compatíveis com as orientações gerais ou que seriam susceptíveis de comprometer o funcionamento estável da UEM, o Conselho poderia dirigir recomendações ao Estado-Membro em causa (nº 4).

Do articulado do Tratado e, em particular da parte altamente complexa e burocrática relativa aos procedimentos de coordenação de políticas,⁷⁷ parecia resultar algo que a realidade empírica viria a confirmar nos anos seguintes, a opção clara pelo privilégio da restrição pelas *binding rules* definidas em detrimento da complementaridade pela coordenação. A esse nível, o Tratado ficava aquém das propostas iniciais apresentadas em 1989 pelo então Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, com o qual se (re)iniciou o debate sobre uma UEM no espaço europeu e que acentuava a relevância de um certo equilíbrio entre os objectivos da estabilidade de preços e consequente necessidade de disciplina orçamental e da definição de uma orientação de conjunto que evitasse soluções sub-óptimas no quadro da União, com a coerência das políticas a exigir uma verdadeira coordenação.

Esta opção que o texto do Tratado parecia revelar tornar-se-ia mais clara com o reforço da relevância da disciplina orçamental, patente no PEC, aprovado em 1997 na sequência de fortes pressões alemãs. O PEC assumia como objectivo fundamental para as contas públicas de cada Estado o equilíbrio orçamental (ou um ligeiro superávit) no médio

⁷⁷ O próprio articulado do (então) art. 103º do Tratado da União Europeia assemelha-se bastante mais a uma “declaração de intenções” que a uma verdadeira tentativa de gerar coordenação de políticas – bastaria observar a inexistência de qualquer referência a sanções por incumprimento.

prazo, como forma de garantir alguma margem de manobra aos Estados no caso de um choque negativo, sem que isso pudesse prejudicar a disciplina orçamental, definida no quadro das regras determinadas em Maastricht. Além disso, e reforçando a vertente restritiva das regras e o descomprometimento face à questão da coordenação, o PEC estabelecia ainda que:

(i) Os países seriam obrigados a apresentar programas de estabilidade, que indicariam os objectivos orçamentais a médio prazo, assim como o modo previsível de ajustamento dos desequilíbrios eventuais e a evolução prevista do rácio de endividamento público. Tais programas seriam examinados e seguidos pela Comissão e pelo Conselho, por forma a rapidamente determinar situações de défice excessivo, caso em que se desenrolaria um processo idêntico ao já previsto no Tratado de Maastricht.

(ii) se um Estado, considerado em défice excessivo, não colocasse em prática as recomendações do Conselho, poderia ser objecto de sanções, traduzidas em multas com um elemento fixo (0,2% PIB) e um elemento variável (1/10 da diferença entre o peso do défice público no PIB e o valor de referência) e com um *plafond* máximo de 0,5% num ano. A sanção seria automática no caso do PIB real ter tido um crescimento anual superior a -0,75% e não deveria ser considerada se o PIB real tiver decrescido anualmente em, pelo menos, 2% (na situação intermédia, haveria uma decisão política do Conselho). Para além da concretização do modo e montante das multas, admitia-se a suspensão das transferências do Fundo de Coesão para os países dele beneficiários que se encontrassem em situação de défice excessivo.

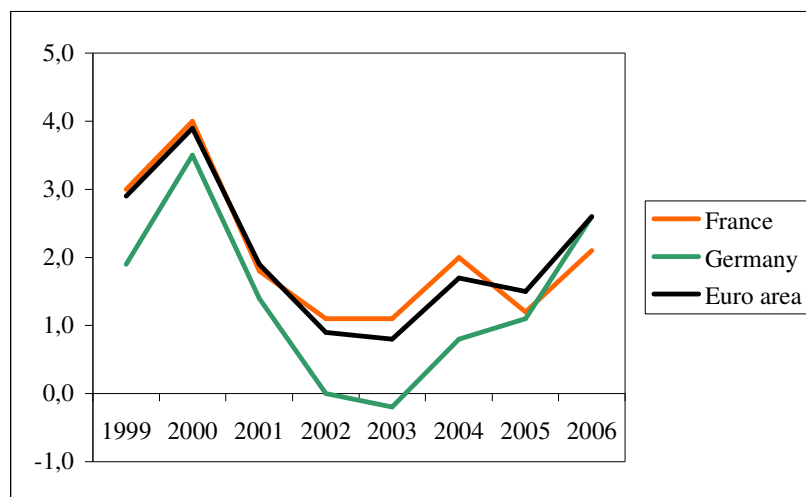
Antes do advento da moeda única, verificaram-se ainda alguma tentativas, lideradas pela França, no sentido de conferir maior importância à questão da coordenação das políticas extra-monetárias, eventualmente evoluindo para a criação de uma instituição de “contrapeso” ao Banco Central Europeu, e aos objectivos macroeconómicos extra-inflação e suas implicações sociais, nomeadamente o emprego. No entanto, tais tentativas revelaram-se relativamente frustradas: por um lado, a Alemanha sempre se opôs à criação de uma nova instituição de contornos e objectivos idênticos aos sugeridos, tendo a França recuado para a proposta de um fórum de discussão das restantes políticas económicas (que acabaria por se verificar no Ecofin); por outro lado, embora o Tratado de Amesterdão (1997), revendo o Tratado de Maastricht, tivesse

vindo a contemplar um novo capítulo dedicado ao emprego, o mesmo defrontaria problemas de eficácia prática, que a Cimeira de Lisboa (2000) e desenvolvimentos posteriores parecem não ter ainda resolvido de forma eficiente (conforme referido no cap. 1).

Conforme se observa no sub-ponto seguinte, esta solução foi, desde o início, objecto de fortes críticas, as quais foram “esbarrando” com a intransigência de posição da Alemanha e alguns países seguidores, bem como com a aparente evolução das contas públicas nacionais no sentido do seu saneamento, até à altura em que a moeda única surgiu (mesmo quando esse saneamento possa, em parte, ter sido conseguido através de alguma contabilidade criativa (Von Hagen e Wolff, 2006), não sendo devidamente aproveitado, por diversos Estados, o forte crescimento económico da segunda metade da década de 90 para mais amplas correcções estruturais).

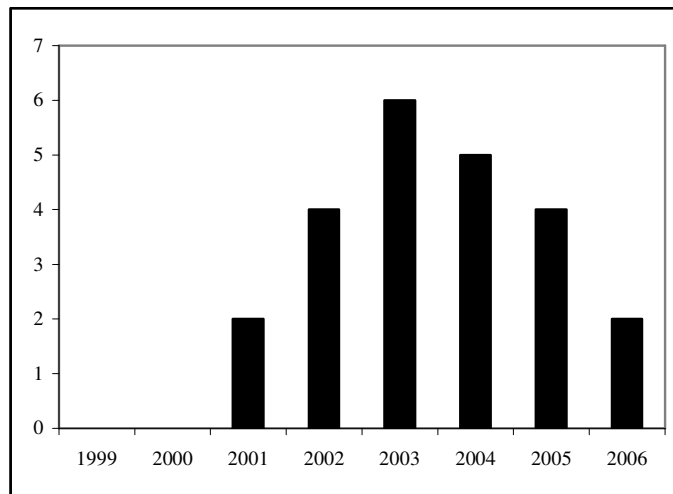
No entanto, a inversão da conjuntura económica logo no início do século XXI (fig. 3) e o agravamento de problemas reais, associados a perdas de competitividade e emprego, vieram a relançar o debate e a fazer reaparecer críticas, quer nos domínio académico quer no domínio político.

Figura 3 – Evolução da taxa de crescimento real do PIB (%)



Fonte: OCDE (2006)

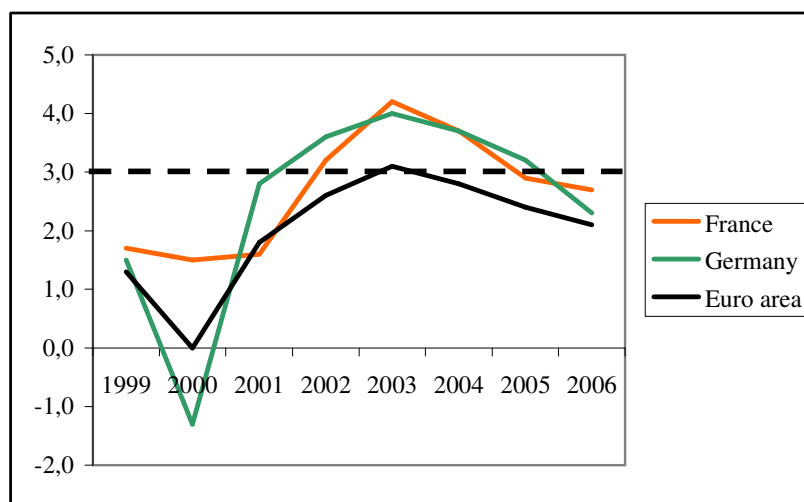
Figura 4 – Número de países com peso do déficit público no PIB superior a 3%



Fonte: OCDE (2006)

Conjuntamente com a perda de credibilidade do PEC em face da ultrapassagem do limite dos 3% para o peso do déficit público no PIB por um número crescente de países (fig. 4), incluindo a França e a Alemanha (fig. 5), a decisão de suspensão das regras para estes dois países grandes em Novembro de 2003 (European Council, 2003), e a alteração da posição da Alemanha, esta situação conduziria a uma “reforma” do PEC (European Council, 2005), no sentido de uma maior flexibilidade de aplicação (Feldstein, 2005).

Figura 5 – Evolução do peso do déficit público no PIB (%)



Fonte: OCDE (2006)

No contexto desta reforma, estabeleceu-se:

- (i) o alargamento do período para a implementação e eficácia das medidas de correcção dos défices excessivos, com um conjunto de novos prazos para as várias etapas do procedimento por défice excessivo;
- (ii) a relevância da correcção estrutural em períodos de crescimento económico efectivo acima do nível potencial, tendo como referência a diminuição do défice estrutural em cerca de 0,5%/ano, permitindo ganhar margem de manobra para períodos de conjuntura mais gravosa;
- (iii) a atribuição de uma maior relevância ao critério relativo ao peso da dívida pública no PIB (até aqui praticamente ignorado), como meio de aferição da sustentabilidade da posição orçamental no médio e longo prazo;
- (iv) a extensão das circunstâncias que determinam a não aplicação automática de sanções, admitindo agora tal hipótese para situações de crescimento real do produto negativo (em vez de -2%) e inclusive para situações de perda acumulada de produção durante um período prolongado de crescimento bastante fraco relativamente ao crescimento potencial;
- (v) a possibilidade de incluir diversos factores “pertinentes” na tomada de decisão sobre a situação (ou não) de défice público excessivo, permitindo, em particular, considerar para a justificação de uma ultrapassagem do valor de referência um conjunto diversificado de despesas públicas, nomeadamente nos domínios da defesa, da reforma da segurança social, das políticas de fomento à inovação e à investigação e desenvolvimento, da reunificação europeia (com particular destaque para o caso alemão), etc., o que, na prática, poderia equivaler à exclusão de tal tipo de despesas na determinação do défice público relevante para aplicação da regra e das sanções.

Neste contexto, conforme se discute no sub-ponto seguinte, parece aumentar substancialmente a dificuldade de aplicação de sanções a um Estado que incorra num défice público superior a 3% do PIB: de facto, parecem ser bem diversas as “válvulas de escape” incluídas neste “novo” PEC.

Finalmente, note-se que nem o abortado Tratado Constitucional nem o novo Tratado de Lisboa aporta(ra)m alterações significativas à solução adoptada. As únicas referências

nestes documentos vão, conforme se referiu no capítulo 3, para a necessidade de reforço da coordenação das políticas económicas não monetárias, o que, parecendo ser uma evolução positiva no contexto da discussão feita no presente capítulo, não aparenta ser suficiente para alterações substanciais, até porque o quadro institucional da coordenação se mantém exactamente igual.

4.2.3. A polémica em torno da solução: vantagens, críticas e propostas de reforma

A questão no período pré-euro

Ainda que seja bastante consensual a necessidade e desejabilidade de disciplina orçamental, como pressuposto essencial para a criação de um ambiente favorável à estabilidade e ao crescimento económico, com particular relevância para um contexto de União Monetária, a verdade é que, desde o (re)início das discussões tendo em vista a concretização de uma moeda única no espaço da União Europeia, o modo como essa disciplina deveria ser implementada e controlada tem sido objecto de profunda discussão.

Logo na primeira metade dos anos 90 e ainda por altura da discussão do PEC, as dúvidas e as críticas foram da mais variada ordem relativamente à solução adoptada. Consultando as sínteses apresentadas por, entre outros, Buiters *et al.* (1993), Rubio e Figueras (1999) e Alves (2000), merecem particular destaque as seguintes, agrupadas em duas grandes áreas:

(i) dúvidas e críticas no que respeita ao enquadramento aprovado:

(i.a) a possibilidade de existência de um enfoque demasiado apertado na necessidade de regras restritivas, acentuado pelo PEC, e demasiado incipiente na questão da coordenação das políticas fiscais, a qual, como acima se sugeriu, deveria ser, junto com a da criação de um mecanismo limitado de absorção de choques, objecto de maior consideração; a este nível, aparecia como relevante a necessidade de alterar o próprio enquadramento do Tratado de Maastricht e acordos posteriores no que à coordenação de políticas fiscais respeitava, por o mesmo se apresentar demasiado complexo e pouco credível;

(i.b) o facto da escolha parecer consagrar, o objectivo prioritário da baixa inflação, deixando de lado uma alternativa que poderia equilibrar o peso dos

objectivos macroeconómicos no contexto da UEM e assegurando, possivelmente, melhores resultados em matéria de algumas variáveis reais, em particular ao nível do emprego;

(i.c) o facto de a escolha feita pressupor a existência de efeitos negativos resultantes da política fiscal – admite implicitamente que os países terão incentivo a praticar políticas demasiado expansionistas –, parecendo ignorar os potenciais efeitos positivos de políticas fiscais expansionistas, em particular quando concertadas;

(i.d) o facto de o enfoque se centrar no lado da despesa pública, ignorando nomeadamente o problema da harmonização fiscal: sendo certo que, em matéria estrita de fiscalidade, a essência da necessidade de harmonização provém das exigências da criação de um mercado sem fronteiras e não da UEM, a qual poderia (teoricamente) coexistir com sistemas de tributação e taxas de imposto diferenciados, não é menos certo que a falta de avanços neste campo poderia, em alguns domínios (tributação de rendimentos colectivos e de rendimentos de capitais), produzir uma tendência de harmonização “por baixo”, forçada pelo mercado, a qual poderia pôr em risco receitas fiscais relevantes para alguns países, ao ponto de lhes colocar ainda maiores dificuldades à hora de cumprir as regras restritivas definidas;

(ii) dúvidas e críticas ao modo como se traduziu a necessidade de disciplina orçamental e o modo de vigilância e actuação sobre tal matéria, ou seja, às regras fiscais concretas estabelecidas, valendo a pena sublinhar as críticas:

(ii.a) aos próprios valores de referência, cuja razão de ser se insere na necessidade de sustentabilidade a prazo da dívida pública, o que se deveria traduzir num valor máximo para o seu rácio relativamente ao PIB e implicar valores máximos para a relação entre os défices periódicos e o PIB; tendo em conta que, no longo prazo, um valor de referência para a dívida pública e um valor de referência para o défice orçamental só são compatíveis e consistentes para uma dada taxa de crescimento nominal do PIB e que, dada a evidência histórica, pareceria plausível uma taxa de crescimento nominal do PIB de cerca de 5%, então os valores de referência encontrados seriam consistentes; o

problema está, desde logo, em que, com aquela taxa de crescimento nominal do PIB e considerando a “matemática da dívida pública” (Ley, 2005), outros pares de valores seriam igualmente compatíveis, não havendo qualquer demonstração teórica sobre a superioridade de um défice público com peso não superior a 3% do PIB;

(ii.b) à não consideração das diferentes situações de partida e dos distintos pesos que cada economia apresenta no contexto da União: por um lado, a concretização do objectivo de maior solidariedade e coesão ao nível económico e social exige a verificação de maiores taxas de crescimento real do produto nos países mais pobres, as quais seriam compatíveis com um rácio de dívida pública/PIB superior; por outro lado, os efeitos externos sobre a área integrada resultantes de um “défice excessivo” variariam em função da dimensão do País; em ambos os casos, tal poderia sugerir a adopção de metas diferenciadas segundo os Estados-Membros (ainda que esta solução fosse politicamente difícil);

(ii.c) à sua eventual inadequação a situações de crise ou menor crescimento económico: desde logo, alguns modelos teóricos (por exemplo, a teoria keynesiana relativa à gestão discricionária da procura) sugerem que a geração de défices públicos para fazer face a recessões económicas pode ser uma actuação óptima; em segundo lugar, uma actuação restritiva de política fiscal num contexto de crise seria contraproducente, já que o funcionamento dos estabilizadores automáticos gera provavelmente défice orçamental e se o governo lhe respondesse mediante cortes orçamentais, alargaria ainda mais a crise económica e, como tal, poderia aprofundar mais ainda os problemas orçamentais; em terceiro lugar, sendo certo que parecia existir alguma “abertura” do PEC para esta questão, ao só sancionar automaticamente défices considerados excessivos em situações de crescimento real do PIB não inferior a -0,75%/ano, a mesma não se afigurava suficiente, já que situações de perda acumulada de produção resultado de períodos de estagnação ou reduzido crescimento económico face ao potencial não eram caucionadas; em quarto lugar, o período temporal para correcção de situações de défice excessivo seria demasiado curto, acentuando a tendência pró-cíclica indesejável das políticas

restritivas a tomar; finalmente, o uso de modelos simples de funcionamento da economia (Alves, 2000) mostraria que, dependendo da situação de partida, um pequeno choque económico poderia produzir sanções, mesmo sem alteração da política orçamental, ao mesmo tempo que uma expansão orçamental estabilizadora compensaria nesse caso, apesar de um alargamento da sanção, enquanto a tentativa de manter o cumprimento da regra relativa ao défice público implicaria maior crise económica;

(ii.d) à insuficiente atenção prestada ao critério relativo ao peso da dívida pública, o qual viria a ser largamente deixado de lado na hora da avaliação da situação orçamental dos países, quando, na verdade, dos valores obtidos a esse nível muito dependeria a sustentabilidade futura, por via da influência sobre o valor dos juros da dívida pública e da eventual emergência de um processo auto-sustentado de crescimento da mesma;

(ii.e) ao modo de cálculo do défice público relevante para aferição do cumprimento do critério, em particular à não exclusão de factores fundamentalmente conjunturais e de despesas de investimento público com características infraestruturais reprodutivas, para as quais faria algum sentido a diluição dos seus custos de uma forma intertemporal, já que das mesmas resultariam ganhos de bem-estar (e novas receitas fiscais) no futuro.

(ii.f) à própria credibilidade das sanções: por um lado, porque, como se refere atrás, poderiam existir, consoante as circunstâncias, incentivos à criação de “défices excessivos”, na medida em que os seus efeitos sobre o produto sejam largamente compensadores da multa em que se incorreria; por outro lado, por força do conteúdo político da decisão em alguns casos e das divergências que não deixariam de surgir, quando houvesse lugar a possíveis decisões sancionatórias.

A questão no período pós-euro

Após 1996-97 e até 2000-2001, este tipo de críticas, formuladas quer a nível teórico quer a nível empírico, pareceram ter encontrado menor eco, num contexto marcado pelo optimismo quanto à concretização da UEM e pela retoma económica. No entanto, já no início do presente século, a discussão crítica voltou a assumir contornos importantes,

num enquadramento marcado por fortes dificuldades económicas em alguns dos maiores Estados e pelo avolumar da ideia de que a solução adoptada em termos de disciplina orçamental poderia estar a contribuir, senão para o agravamento da situação, pelo menos para impedir um combate mais eficaz aos efeitos negativos da crise económica.

Neste período recente, assumiram particular relevância as críticas referidas em (ii.c) e (ii.f) acima, neste último caso mais justificadas pela evidência de que o processo sancionatório não seria de aplicação idêntica para todos os países, a partir do momento em que França e Alemanha conseguem um tratamento “privilegiado”. No contexto da crise alargada vigente, também argumentos como os referidos acima em (i.b) e (ii. e) ganharam novo fôlego, na medida em que diversos académicos, secundados por diferentes políticos, vieram insistir na necessidade de um enquadramento mais flexível e que melhor equilibrasse objectivos nominais e objectivos reais.

Também alguns dos outros argumentos referenciados voltaram à ribalta, ainda que possivelmente com menor eco, fazendo com que a discussão regressasse a questões semelhantes às que predominavam há 10/15 anos atrás, embora, naturalmente, associada a desenvolvimentos teóricos e sobretudo empíricos (baseados já no próprio funcionamento da UEM europeia).

No quadro dessa discussão e do retomar de alguns dos argumentos referidos, surgiram fundamentalmente três posições relativamente à evolução da solução adoptada:

(i) a rejeição da necessidade de assegurar disciplina orçamental pela via da imposição de regras restritivas obrigatórias, considerando que os governos seriam suficientemente responsáveis para manter a sustentabilidade das contas públicas e os seus “*track-records*” testemunhariam essa evidência – trata-se, contudo, da posição mais minoritária, já que, baseados em argumentos históricos e de economia política como os já anteriormente referenciados, muitos economistas não aceitam esta opção;

(ii) a consideração da necessidade de introduzir leves modificações ao PEC, posição defendida pela própria Comissão Europeia e a nível académico por, entre outros, Buti *et al.* (2003);

(iii) a consideração da necessidade de reformas mais profundas nas regras de disciplina fiscal, quer no que respeita aos indicadores de suporte, quer no relativo ao modo de implementação, vigilância e sancionamento.

Dada a sua relevância, discutir-se-á, brevemente, cada uma destas duas últimas posições. Buti *et al.* (2003) começaram por avaliar a *performance* do PEC com base nas propriedades definidas por Kopits e Symansky (1998), atribuindo-lhe notas elevadas, numa situação que justificaria apenas mudanças ligeiras, que lhe conferissem maior capacidade de aplicação e de ser mais acompanhado por reformas orçamentais e fiscais. Conforme se observa na fig. 6, esses seriam os domínios onde as regras fiscais europeias obteriam pior classificação, enquanto no que respeita aos restantes padrões ideais se comportariam bastante bem, sobressaindo a simplicidade.

Figura 6 – Confronto das regras do PEC com os padrões das “regras ideais”

Regras fiscais “ideais”	Buti <i>et al.</i> (2003)	Creel (2003)	“Nós”
“Bem definidas”	++	+	++
Transparentes	++	+	+
Simples	+++	+++	+++
<i>Enforceable</i>	+	–	–
Flexíveis	++	+	+
Adequadas face ao objectivo final	++	+	–
Consistentes	++	–	–
Eficientes	+	–	–

Legenda: +++ “muito bom”; ++ “bom”; + “suficiente”; – “fraco”

De acordo com Buti *et al.* (2003), o PEC funcionava genericamente bem e combinava alguma flexibilidade para acontecimentos excepcionais com a necessidade de promoção da disciplina fiscal. Os autores admitiram que apresentava algumas deficiências, mas observaram que muitos dos supostos benefícios de regras alternativas podiam ser

conseguidos mediante uma correcta interpretação do PEC. Tal não significa, contudo, que os autores considerassem que nada devia ser alterado: em particular, propuseram medidas no sentido da redefinição dos objectivos orçamentais de médio prazo, do aproveitamento das alturas de melhor conjuntura económica para alargar a capacidade de manobra orçamental, da aplicação mais objectiva das regras e da melhoria na transparência dos dados fornecidos pelos Estados-Membros.

Além do mais, para estes autores, a tentativa de mudança radical das regras encerraria um problema político e económico severo: *“The obvious risk is that of ending up in a vacuum in which the old rules are called into question while the agreement on a new set of rules fails to materialise. Venturing the EMU without fiscal rules would be a leap in the dark. At the same time, given the current level of political integration, the conditions for a federal system of public finances do not seem to exist.”* (Buti *et al.*, 2003, p. 28)

Esta visão optimista de Buti *et al.* (2003) não foi (e não é) partilhada por diversos autores (e.g., Creel, 2003), nem é partilhada por nós, conforme se depreende da análise da fig. 6.

Desde logo, o PEC revelou uma forte incapacidade de ser *“enforceable”* ou sequer de promover alguma alteração no comportamento dos infractores pela via da elevação dos custos da dívida pública subsequentes a uma perda de credibilidade: os exemplos recentes da suspensão do PEC, a ultrapassagem sucessiva das regras por alguns países sem serem sancionados, ou o impacto nulo nas taxas de juro de longo prazo face à adopção pelo Ecofin de um procedimento por défice excessivo à França em 2002/2003.

Depois, a capacidade de incentivar os países a realizarem reformas estruturais também se revelou muito reduzida, o que não possibilitou a adopção de políticas contra-cíclicas em altura de recessão ou de fraco crescimento económico, a não ser à custa da ultrapassagem das regras. Por outro lado, a flexibilidade também se mostrou apenas aparente, já que, sendo verdade que o mecanismo incorpora cláusulas de excepção e que seria possível deixar os estabilizadores automáticos actuar sem entrar em infracção caso se partisse de uma situação inicial de equilíbrio, a verdade é que aquelas cláusulas aparecem como demasiado severas e o ponto de partida para alguns países era já muito próximo da situação limite.

Finalmente, a própria adequação ao objectivo final (quase inquestionável) da disciplina fiscal e a consistência com as restantes políticas macroeconómicas ficariam aquém do desejável. Desde logo, alguns dos grandes países (e não só) não cumpriram os seus programas de estabilidade. Depois, o PEC não se referiu à questão da coordenação, a qual foi deixada para os *meetings* informais do Eurogrupo. Finalmente, também a coerência entre a necessidade de uma política orçamental contra-cíclica e uma política monetária mais expansionista, num quadro de reduzida probabilidade de consequências inflacionistas, também não parece ter sido assegurada.

Neste contexto, algumas das propostas apresentadas por Buti *et al.* (2003) poderiam melhorar a situação, mas em vários dos pontos mais fracos tornar-se-ia necessário ir mais além, evoluindo para uma reforma mais profunda das regras fiscais ou, como se defenderá (novamente) adiante, para uma reforma profundo do próprio sistema orçamental a nível europeu.

No debate em torno das regras de disciplina orçamental entre a entrada em vigor do euro e a revisão do PEC em 2005, contaram-se diversas propostas de reforma dos procedimentos e, alguns casos, dos próprios indicadores de suporte, na sua maioria dirigidas àquilo que os seus autores consideravam ser os pontos mais “fracos” da solução actual. Entre elas, valeria a pena destacar:

(i) Considerando que o PEC deveria considerar a posição orçamental global da área euro, Casella (1999) propôs que se tomasse em conta o saldo orçamental agregado, conjuntamente com um sistema de mercado de afectação de défices; neste sentido, o limite máximo de 3% (ou um outro valor escolhido) para o peso do défice público no PIB seria válido apenas para a área euro como um todo, sendo possível que Estados-Membros individualmente ultrapassassem essa barreira, mediante a troca (no mercado) de direitos de criação de défices; nestas circunstâncias, um país que fosse atingido por um choque negativo poderia usar de forma contra-cíclica a política orçamental, comprando direitos a países com superávite.⁷⁸

⁷⁸ Uma proposta de teor algo semelhante foi feita pelo Ministro das Finanças da França no Conselho do Ecofin em Abril de 1999, sendo que também se definiria um objectivo orçamental para a UEM globalmente considerada e seriam atribuídas “quotas” aos Estados-Membros. Tal como o mecanismo proposto por Casella (1999), exigiria naturalmente a renegociação das regras de Maastricht, agora com um problema adicional distinto, que resultaria da atribuição política/burocrática das “quotas”.

Esta proposta combinava a crença na ineficiência dos mercados em termos de garantir a disciplina fiscal com o funcionamento normal dos mercados ao nível da afectação de recursos. O mecanismo de afectação dos direitos de criação de défices aportaria incentivos aos Estados-Membros no sentido de promoverem situações de superávite em condições de conjuntura favorável e reduziria a margem de manobra para manipulação política.

No entanto, apresentava três problemas essenciais em termos de definição e implementação: em primeiro lugar, para haver eficiência seria necessário que os défices dos vários Estados gerassem os mesmos efeitos externos, sendo substitutos perfeitos; em segundo lugar, a eficiência do mercado dependeria da maior/menor proximidade à situação de concorrência perfeita, algo particularmente difícil no quadro de um número reduzido de países e com dimensões económicas bastante heterogéneas; finalmente, teria de haver uma afectação inicial dos direitos de criação de défices e, como tal, a definição dos critérios para a realizar, algo que retiraria objectividade ao mecanismo e poderia conferir vantagens iniciais a parte dos Estados (eliminando a desejável igualdade), nomeadamente porquanto é visível que diferentes critérios produziriam resultados iniciais muito diferentes.

(ii) Considerando que o PEC prestaria demasiada atenção ao défice público, mas não à composição e qualidade das finanças públicas, vários autores, incluindo Mills e Quinet (2001), Brunila (2002), von Hagen (2002), Fitoussi e Creel (2002) e Creel (2003), sugeriram a introdução de uma regra relativa à despesa ou a mudança para a chamada “regra de ouro” das finanças públicas (“golden rule”), segundo a qual seria permitido o endividamento público para financiamento de despesas de investimento público (saldo orçamental corrente nulo), o que, em qualquer dos casos requereria, tal como na situação anterior, alterações ao Tratado da União Europeia e ao PEC.

O enfoque no lado da despesa pública, em lugar do saldo orçamental, apresentaria a vantagem de maior possibilidade de controlo, já que a mesma depende menos que a receita fiscal do ciclo económico. O seu uso, num contexto multinacional, apresentaria, contudo, algumas limitações: em primeiro lugar, a definição de regras uniformes importaria de facto preferências sociais homogéneas a países com relevante heterogeneidade a esse nível, enquanto a definição de regras distintas segundo os países

seria algo de dificilmente aceitável em termos políticos; em segundo lugar, este tipo de regras não consideraria a possibilidade de alterações nas variáveis fiscais (do lado da receita) produzirem externalidades negativas e não preveniria aumentos do défice e da dívida resultantes de redução nas taxas de imposto; finalmente, ao deixar de lado a componente das receitas, manteria a possibilidade de, na inexistência de uma significativa harmonização fiscal em alguns domínios, se verificar uma “concorrência fiscal” por baixo, em termos semelhantes aos já referidos anteriormente.

Já a adopção da *golden rule* permitiria a diluição intertemporal dos custos do investimento público, associando-os em particular às gerações que mais beneficiariam dos proveitos gerados pelo mesmo. Creel (2003), por exemplo, considera, à luz dos critérios de regras fiscais ideais já referidos, que este seria um sistema bastante preferível ao decorrente do PEC. Mas também a *golden rule* apresenta limitações, destacando-se, entre outras: em primeiro lugar, que o importante é a acumulação de capital conjunta dos sectores privados e público, pelo que, por exemplo, poderia ser preferível uma reforma fiscal, que, reduzindo as distorções colocadas pelos impostos, levasse a um nível maior de investimento, relativamente à opção pelo investimento público; depois, a inexistência de evidência empírica clara que sustente a ideia que o investimento público infraestrutural gere sempre importantes efeitos de crescimento económico; por outro lado, a criação de um orçamento “dual” poderia distorcer as decisões relativas à despesa pública, privilegiando inadequadamente o investimento em activos físicos em lugar de em bens intangíveis que pudessem gerar uma maior contribuição para a crescimento económico; finalmente, a possibilidade de induzir os países na tentação de classificar alguma despesa pública claramente corrente como despesa de investimento público.

(iii) Considerando que os objectivos traduzidos no limite máximo de 3% para o défice público no PIB e no equilíbrio orçamental no médio e longo prazo seriam arbitrários e inconsistentes com uma adequada posição orçamental,⁷⁹ Buiter e Grafe (2004) propuseram a mudança para a avaliação do saldo estrutural e introduziram a ideia de uma “regra de equilíbrio permanente”, alterações que implicariam, no primeiro caso, a alteração do Tratado e, no segundo caso, modificações no PEC. O saldo orçamental

⁷⁹ Na linha, aliás, das críticas que Buiter *et al.* formulavam já em 1993 às regras de Maastricht.

permanente traduzir-se-ia na diferença entre o valor médio futuro de longo prazo das receitas fiscais (constante) e as despesas públicas e a sua adopção como indicador de disciplina fiscal possibilitaria uma menor restrição à actuação da política orçamental para os países com, simultaneamente, maior potencial de crescimento económico e taxa de inflação mais elevada.

Note-se, contudo, que a consideração de uma regra deste tipo reduziria claramente a “simplicidade” das regras fiscais europeias e seria, na prática, eventualmente de aplicabilidade muito duvidosa e subjectiva, na medida em que obrigaria à estimação dos valores permanentes das receitas e despesas, exigindo, pois, necessariamente hipóteses subjectivas sobre as preferências políticas e sociais no futuro e sobre as taxas de crescimento futuras. Por outro lado, também a adequação ao objectivo final da disciplina fiscal poderia ser reduzida: se um país mantém um défice estrutural significativo e for atingido por um choque negativo, o funcionamento dos estabilizadores automáticos poderia gerar défices muito elevados, com um risco importante de uma espiral auto-sustentada de crescimento dos juros da dívida pública e do peso desta no PIB. Ou seja, apesar de apelativa para alguns tipos de países, dificilmente esta regra seria preferível à(s) do PEC.

(iv) considerando que a sustentabilidade orçamental depende essencialmente do stock de dívida pública e não dos valores individuais do défice público, Pisani-Ferry (2004) sugeriu a introdução de um Pacto de Sustentabilidade da Dívida. Tal pacto permitiria aos Estados que mantivessem um peso da dívida pública inferior a 50% do PIB serem isentos dos procedimentos de défice excessivo e sanções associadas, contando, no entanto, com a obrigatoriedade de apresentação de um programa de médio prazo que revelasse os objectivos para o rácio “dívida pública/PIB” nos cinco anos seguintes, com estes a servirem de *benchmark* para aferição dos resultados conseguidos. O enfoque da vigilância da UE mover-se-ia da monitorização anual do défice para uma perspectiva temporal mais alargada e baseada na sustentabilidade de longo prazo da situação orçamental.

Este enfoque na situação da dívida pública remete para uma das críticas mais acentuadas atrás referenciadas à implementação original das regras fiscais da UEM europeia. Em todo o caso, tomado isoladamente da situação de curto prazo dos défices

públicos, poderia causar igualmente algumas perturbações: a proposta é, de algum modo, construída no pressuposto que os défices não seriam relevantes no quadro da UEM se os níveis da dívida pública se mantivessem sob controlo, o que é teoricamente duvidoso, sobretudo do ponto de vista de uma adequada *policy mix*. Por outro lado, tal como sucedia com o PEC original (e como ocorre com a versão “revista” em 2005), coloca-se a esta proposta a dúvida quanto à validade do valor de referência (porquê 50%?). Finalmente, não deixaria de permitir, tal como o PEC, alguma margem de manobra para manipulação, por exemplo através da simultânea venda e compra em *leasing* de imóveis.

(v) Considerando que as regras numéricas em vigor não atacavam na fonte o problema da possível indisciplina orçamental e que o PEC necessitaria de uma aplicabilidade mais credível e menos dependente das decisões das partes a que se dirige, vários autores, incluindo, Wren-Lewis (2003), von Hagen (2002) e Wyplosz (2005), sugeriram o reforço da disciplina dos mercados financeiros e a adopção de reformas de procedimentos e institucionais. No primeiro caso, deveriam ajustar-se algumas disposições comunitárias, nomeadamente a “*large exposure directive*” e a “*solvency ratio directive*”. No segundo caso, deveriam reforçar-se os poderes dos Ministros das Finanças relativamente aos gastos dos restantes Ministros, bem como a limitação dos poderes do Parlamento para alterar leis orçamentais. Finalmente, no domínio das reformas institucionais, salienta-se a sugestão de Wyplosz (2005) para a criação de um Comité nacional independente para a Política Orçamental, encarregada de assegurar a vigilância da disciplina orçamental e da sustentabilidade da dívida.

Note-se, em todo o caso, que apesar do carácter apelativo de algumas destas alterações, também elas apresentavam alguns problemas significativos, entre outros a possibilidade de perda de competitividade do sistema bancário (no primeiro caso), a dificuldade de substituir eficientemente limites numéricos por alterações de procedimentos (no segundo caso) ou a emergência de problemas políticos sérios ligados com a delegação de parte das competências sobre as políticas orçamentais para uma entidade independente (no último caso).

(vi) Adoptando perspectivas pós-keynesianas, outros autores sugeriram transformações ainda mais “radicais”. Assim, por exemplo, Arestis *et al.* (2001) sugeriram o reforço

significativo da coordenação das políticas orçamentais nacionais, junto com alterações institucionais no sentido de assegurar que as autoridades monetárias não se colocassem de forma tão proeminente em termos de domínio da política macroeconómica europeia. Por outro lado, Collington (2004) apelou à criação de um governo europeu, considerando-o a única forma eficiente de resolver os conflitos implícitos na relação entre interesses nacionais e interesse europeu, devido a um suposto fracasso do princípio da equivalência fiscal no PEC.

Uma avaliação do “novo” PEC: a situação presente

O clímax da discussão sobre a adequação da solução adoptada terá ocorrido no momento em que o (então) Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, classificou o PEC de “estúpido”. Acrescendo a isso a nova vontade dos decisores políticos franco-alemãos, criou-se um ambiente propício à revisão do PEC nos termos já referenciados. São essas mudanças que, à luz da teoria e dos desenvolvimentos empíricos entretanto ocorridos (e, em particular, das propriedades das regras fiscais “ideais”), importa agora avaliar, ainda que de forma breve e tendo sempre em conta que não existe um sistema de regras perfeito.

Uma análise global da fig. 7 permitir-nos-ia concluir que, com a recente reforma, o PEC ter-se-á tornado mais flexível, mas não necessariamente mais adequado em termos de permitir assegurar a disciplina orçamental na área euro. De facto, tendo em conta as propriedades definidas por Kopits e Symansky (1998), a classificação do “novo” PEC seria superior à do original ao nível da “flexibilidade”, mas eventualmente pior em outros critérios, como a “capacidade de aplicação” (*enforcement*), a “transparência” ou a “eficiência”.

Note-se, em todo o caso, que, nesta leitura, para lá das deficiências resultantes das regras em causa terem sido definidas para um contexto algo diferente, a dificuldade de comparação alarga-se pelo facto de que, enquanto a avaliação do PEC original foi feita *ex-post*, incorporando um certo número de factos conhecidos e resultados que ocorreram após a sua criação, a avaliação do PEC reformado é, pelo menos no que respeita a alguns critérios, largamente *ex-ante*, já que o sistema não voltou a ser colocado sob stress após 2005.

Figura 7 – Confronto do PEC “original” com a “revisão” de 2005

Regras fiscais “ideais”	PEC (1997)	PEC (2005)
“Bem definidas”	++	+
Transparentes	+	–
Simples	+++	+++
“ <i>Enforceable</i> ”	–	–
Flexíveis	+	+++
Adequadas face ao objectivo final	–	+/-
Consistentes	–	–
Eficientes	–	+/-

Legenda: +++ “muito bom”; ++ “bom”; + “suficiente”; – “fraco”

Passando um pouco em detalhe a comparação ao nível de cada critério:

(i) Clareza de definição

Ao nível dos indicadores usados e da cobertura institucional, ambas as versões parecem claramente definidas, evitando ambiguidades e deficiências em termos de aplicação prática. Contudo, como o número de cláusulas de escape parece, em nossa opinião, ter-se tornado excessivo, a aplicação de facto do “novo” PEC poderá resultar mais ambígua. Essa é a razão da descida da classificação de “bom” para “suficiente”.

(ii) Transparência

Algumas das circunstâncias que são tidas como atenuantes para justificar um défice público de maior dimensão parecem efectivamente “pertinentes”, nomeadamente as que respeitam a certas despesas de investimento público (Afonso e Alves, 2007 – veja-se, alias, o ultimo ponto deste trabalho) ou as decorrentes de certos tipos de reformas estruturais (em particular, as relacionadas com a sustentabilidade da segurança social).

Contudo, o exagerado número de cláusulas de escape, definidas algumas delas de forma bastante vaga, junto com a criação de um sistema quase *à la carte*, no qual cada Estado-Membro aparentemente poderia escolher o factor “pertinente” mais adequado (Alves e

Afonso, 2007), parece acrescentar novos problemas em termos de criatividade ao nível da contabilidade pública.

Neste contexto, a classificação atribuída ao PEC reformado é pior que a original, respectivamente “suficiente” e “fraco”.

(iii) Simplicidade

Seria provavelmente difícil adoptar indicadores de suporte que fossem mais simples que os rácios entre o défice público e o PIB e entre a dívida pública e o PIB. Trata-se de indicadores perfeitamente compreensíveis para a opinião pública e não se alteraram após a reforma do PEC. Tal é a razão para a manutenção da classificação atribuída, considerando este critério (“muito bom”). Note-se, em todo o caso, que a já referida existência de um número elevado de cláusulas de escape poderá originar dificuldades de percepção pelo público relativamente à aplicação concreta das regras e, nesse sentido, poderíamos classificar o “novo” PEC como mais fraco ao nível da simplicidade.

(iv) Capacidade de aplicação

Conforme se referiu, um dos problemas maiores do PEC original foi a sua (in)capacidade de real aplicação. Vários elementos conjugaram-se, conforme observamos, para uma efectiva quebra de credibilidade do mecanismo sancionatório do PEC, levando a considerar a performance do mesmo como “fraca” ao nível da capacidade de aplicação.

Em nossa opinião, a situação não melhorou com a recente reforma. Por um lado, vários países continuam ainda longe do objectivo de médio prazo (entretanto definido para 2010 e já afastado pela França para 2012) e tal poderá levantar, de novo, problemas de aplicação se o sistema voltar a ficar sob stress (como entre 2001/2002 e 2004/2005). Por outro lado, o elemento mais negativo desta reforma parece-nos encontrar-se no número excessivo e particularmente subjectivo de circunstâncias atenuantes. Conforme acima mencionado, algumas parecem verdadeiramente pertinentes, mas a inclusão de outras, aparentemente à escolha de cada Estado-Membro, levanta novas dificuldades em termos de *enforcement* (Beetsma e Debrun, 2007).

O conjunto de cláusulas de escape contidas na versão reformada do PEC poderia, assim, torná-lo ainda menos *enforceable* que o anterior, podendo mesmo original uma

alteração da classificação de “fraco” para um novo tipo não considerado na análise (“muito fraco”). Nesse caso, o *rating* ao nível de outras propriedades poderia igualmente ser afectado, em particular no que respeita à “clareza de definição” e à “transparência”, tal como, sob certas circunstâncias, à “eficiência” e à “adequação ao objectivo final.

Vale a pena notar, aliás, que mesmo Buti *et al.* (2005) evidenciam, em alguma medida, preocupações semelhantes, originando uma convergência significativa, a este nível, entre a nossa avaliação e a que aqueles autores desenvolvem para o novo PEC (embora baseados numa metodologia distinta), o que não sucedia para o PEC na sua forma original. Em simultâneo, autores claramente críticos do PEC original expressam igualmente preocupação quanto ao potencial de uso oportunístico das cláusulas de escape e ao facto de as verdadeiras razões dos problemas decorrentes do PEC original não terem sido atacadas. (e.g., Buiter, 2006; Coeuré e Pisani-Ferry, 2005; Allington e McCombie, 2007).

(v) Flexibilidade

Conforme se referiu, no contexto do PEC original, a flexibilidade provou ser apenas aparente. É certo que o mecanismo incorporava cláusulas de excepção, mas seriam demasiados restritivas, e que era possível em teoria deixar os estabilizadores automáticos actuar, mas na prática tal acabava por não ocorrer devido à situação inicial de vários países bem longe do equilíbrio orçamental.

No caso da nova versão do PEC, tanto a extensão do período para correcção de défices públicos excessivos como o alargamento das cláusulas de excepção ou mesmo o aparecimento de diversos factores “pertinentes”, parecem prover os Estados-Membros de uma maior margem de manobra perante uma situação de necessidade de combate a um choque exógeno, decorrente de circunstâncias fora do controlo dos governos. É, aliás, a este nível que se identifica com maior facilidade o eco que algumas das críticas e das propostas de reforma, anteriormente apresentadas tiveram no momento da revisão do Pacto (embora seja possível notá-lo igualmente em outros aspectos).

É também esta a principal razão para o elevar da classificação para o “novo” PEC no que se refere à flexibilidade, passando de “suficiente” para “muito bom”. A análise feita por Buti *et al.* (2005) aponta, também aqui, para a mesma posição, sendo que tais

autores (recorde-se) apresentavam uma classificação bem superior à nossa para o caso do PEC original, no referente a este critério.

(vi) Adequação ao objectivo final

Em nossa opinião, é possível também aqui e ainda que com algumas dúvidas, atribuir um *rating* mais favorável à nova versão do PEC. No passado, vários países não cumpriram devidamente os seus programas de estabilidade, colocando em causa a sustentabilidade da dívida pública, o que justificou a nossa classificação negativa ao PEC original neste domínio, de um modo bem distinto do proposto por Buti *et al.* (2003) ou mesmo do proposto por Creel (2003).

Agora, se a renovada atenção ao cumprimento do critério relativo à dívida pública se tornar credível, alguns tipos de comportamento ao nível de contabilidade criativa ou de desorçamentação poderiam ser desencorajadas, ao mesmo tempo que a sustentabilidade a longo prazo das posições orçamentais poderá vir incrementada. Tal explica a alteração da classificação atribuída, de “fraco” para “suficiente”.

Note-se, contudo, que o número de países da área euro para os quais a dívida pública se mantinha superior a 60% do PIB continua elevado (6 em 2006, de acordo com a fig. 4) e que para a zona euro o rácio se mantém acima de 70% (OCDE, 2006), significando que importantes esforços adicionais podem tornar-se necessários para assegurar a sustentabilidade da dívida pública. Por outro lado, algumas dúvidas sobre a credibilidade desta alteração, tendo em conta o *track-record* de vários países e a redução do grau de *enforcement* poderiam levar a manter a classificação negativa, explicando a indeterminação apresentada na fig. 7.

(vii) Consistência

A falta de cumprimento por alguns países dos seus programas de estabilidade, a inexistência de verdadeiros incentivos à coordenação das políticas orçamentais e a probabilidade de incoerência entre estas e a política monetária comum levaram-nos, na senda de Creel (2003) e ao invés de Buti *et al.* (2003), a considerar que, do ponto de vista da consistência, a classificação do PEC original seria de “fraco”.

Não parece haver razões para a alteração de tal classificação no contexto do PEC pós reforma. De facto, uma vez que se mantém o enquadramento para a coordenação das

políticas orçamentais nacionais, não obrigatório e sem quaisquer sanções para o caso de incumprimento, não se vislumbra quaisquer razões para uma melhoria da efectiva coerência entre si e também com a política monetária comum. Note-se que tal sucede mesmo perante a o reforço da importância atribuída, no quadro do rejeitado Tratado Constitucional e agora do Tratado de Lisboa, a uma mais estrita coordenação das políticas económicas.

(viii) Eficiência

Neste domínio, a reforma do PEC poderia ter levado a uma melhoria substancial, permitindo a elevação da classificação de “fraco” para “adequado” (ou mesmo para “bom”). De facto, as referências à importância do saldo estrutural e à necessidade de correcções estruturais em períodos de crescimento económico acima do potencial poderiam levar os governos a redobrar a sua atenção para com reformas essenciais ao nível da tributação e da despesa pública, necessárias para assegurar a sustentabilidade das contas públicas.

Em todo o caso, o já largamente referido facto de as “novo” PEC poder incluir demasiada flexibilidade poderia resultar numa manutenção da situação anterior, justificando novamente uma indeterminação, tal como consta da fig. 7.

Somando todos os elementos referidos ao longo desta avaliação, parece claro que as mudanças ocorridas, e nas quais se vislumbra alguma aceitação de propostas entretanto referenciadas, terão tornado o Pacto mais flexível, mas não necessariamente melhor, sobretudo porque as condições para a sua efectiva implementação poderão ter-se degradado.

Neste contexto, algumas sugestões poderiam ser avançadas para uma melhoria de tais condições, nomeadamente:

- (i) a consideração de uma lista explícita e clara de despesas públicas que podem ser “excluídas” do cálculo do défice público relevante;
- (ii) o reforço da vigilância sobre os esforços dos governos para melhorar as condições de sustentabilidade das contas públicas em períodos de expansão económica, como forma de aumentar efectivamente a margem de manobra para a política orçamental em períodos de recessão;

(iii) a introdução de uma maior atenção na prática à sustentabilidade da dívida pública, seguindo alias um dos vectores da reforma e permitindo um movimento na Direcção proposta por, entre outros Pisani-Ferry (2004);

(iv) a atribuição de uma atenção muito especial às reformas na área da Segurança Social, que emerge, conforme referido logo na abertura do trabalho, como um dos domínios mais relevantes para a sustentabilidade das contas públicas no médio e longo prazo, em face dos problemas resultantes da evolução demográfica.

Julgamos que a aplicação de ideias como estas permitira incrementar a classificação atribuída às regras de disciplina orçamental europeia. Contudo, a discussão sobre o enquadramento orçamental ideal no contexto da área euro não se encerraria aqui, sobretudo porquanto continuam a vislumbrar-se dificuldades de coerência ao nível do *policy mix* (de facto, não é por haver estas regras que se garante a coerência entre as várias políticas macroeconómicas) e possíveis dificuldades no combate a choques específicos (que poderiam justificar algumas medidas adicionais). A todo este conjunto de ideias se regressará no próximo capítulo.

4.3. Orçamento Comunitário e Estabilização Macroeconómica

4.3.1. Receitas, despesas e organização

Como qualquer Estado ou grupo de Estados, a União Europeia dispõe de um orçamento (o orçamento comunitário), com o qual financia o funcionamento das suas instituições e órgãos e o desenvolvimento das políticas comuns.

Em cada ano fiscal, esse orçamento é preparado, organizado e administrado, seguindo um conjunto rigoroso de procedimentos e um cronograma relativamente preciso, constantes dos art. 268º a 280º do Tratado da União Europeia (título II – disposições financeiras), os quais não serão alterados (pelo menos com significado com a eventual entrada em vigor do Tratado de Lisboa):

(i) antes de 1 de Julho cada instituição da UE, tem de apresentar uma estimativa das despesas para o ano fiscal correspondente;

(ii) a Comissão consolida estas estimativas, juntamente com as estimativas dos rendimentos, e elabora um orçamento preliminar, emitindo igualmente a sua opinião sobre o documento;

(iii) até 1 de Setembro do ano precedente ao da sua implementação, o projecto de orçamento tem de ser remetido ao Conselho, instituição à qual a Comissão faz uma apresentação;

(iv) caso pretenda efectuar alterações ao documento, o Conselho deverá auscultar a Comissão e, caso apropriado, as outras instituições envolvidas;

(v) após a aprovação do documento, o que tem de ocorrer por maioria qualificada, o Conselho envia o orçamento para o Parlamento Europeu até 5 de Outubro, tornando-se o documento final no caso de aprovação por este órgão político europeu (ou caso este não se pronuncie sobre o mesmo no prazo de 45 dias);

(vi) o Parlamento Europeu pode, contudo, efectuar alterações ao projecto de orçamento apresentado, decidindo por maioria dos seus Membros, nesse caso remetendo novamente o documento ao Conselho;

(vii) neste último caso, repetem-se estes procedimentos finais, com o Conselho a poder, por maioria qualificada, modificar as emendas sugeridas pelo Parlamento Europeu, devendo discutir as questões com a Comissão e, se apropriado, com as outras instituições envolvidas.

Como qualquer orçamento nacional, o orçamento comunitário contempla o conjunto de despesas a efectivar pela União, bem como as receitas da mesma. No que respeita às primeiras, ao seu tipo e estrutura, vale a pena referir que:

(i) englobam dois tipos: as despesas obrigatórias, que resultam de compromissos constantes dos Tratados (por ex., o esquema de suporte de preços do FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola –ou a existência de certos tipos de ajuda a países terceiros), e as despesas não obrigatórias, decorrentes das áreas operacionais do orçamento (por ex., gastos relativos ao FEDER – Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional, FSE – Fundo Social Europeu, etc.);

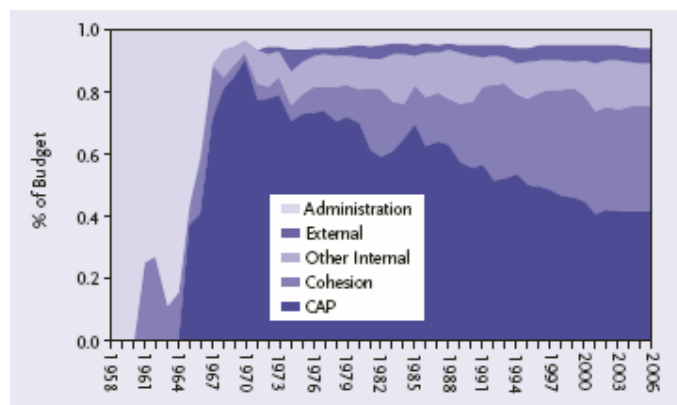
(ii) o conjunto de despesas abrangidas pelo orçamento comunitário, apesar de ter aumentado com as reformas implementadas com os chamados “Pacotes Delors” (I e II),

é de volume bastante reduzido, nunca tendo ultrapassado 1,3% do PIB da União, o que significa que a magnitude do orçamento comunitário é semelhante *apenas* à de alguns departamentos governamentais de certos países grandes da União (veja-se, por exemplo, o caso do Departamento de Educação e Ciência do Reino Unido);

(iii) conforme é visível na fig. 8, uma parte muito significativa das despesas corresponde à Política Agrícola Comum, uma das mais problemáticas (e possivelmente injustas) da União, a qual conta ainda com mais de 40% do orçamento comunitário, apesar de o seu peso se encontrar em redução, após sucessivas reformas (nem sempre muito frutuosas) daquela política comum; seguem-se as despesas relativas à Política Regional e, com significado acrescido nos anos mais recentes, as despesas relacionadas com Investigação e Desenvolvimento;

(iv) a reduzida dimensão, em termos comparativos, do orçamento comunitário, contrastando com o que sucede na maioria dos espaços geográficos com moeda única, e a sua afectação, em grande medida, à PAC permitem reconsiderar algumas ideias habitualmente lançadas para os cidadãos europeus, nomeadamente a da existência de uma Comissão amplamente poderosa e a da existência de uma complexa e imensa máquina burocrática comunitária (note-se, a este propósito, que apenas 5% do orçamento se refere a despesas administrativas).

Figura 8 – Distribuição das despesas orçamentais da União Europeia



Fonte: Baldwin e Wyplosz (2006)

No que respeita às receitas orçamentais da União, de uma fase inicial de contribuições nacionais passou-se, a partir de 1970, a um sistema de recursos próprios, cujo princípio

estava já consagrado no Tratado de Roma (art. 201º), considerando como recursos próprios as receitas de natureza fiscal afectadas de uma vez para sempre à Comunidade para financiar o seu orçamento, concedendo-lhe o direito sem necessidade de qualquer decisão ulterior das autoridades nacionais.

Esse sistema de recursos próprios envolve os “recursos tradicionais” (ou recursos próprios por “natureza”), os “recursos IVA” (Imposto sobre o Valor Acrescentado) e o “recurso PNB” (Produto Nacional Bruto).

Os “recursos tradicionais” são considerados recursos próprios “por natureza”, porque se trata de receitas obtidas no âmbito das políticas comunitárias, e não de receitas provenientes dos Estados-Membros calculadas como contribuições nacionais. Incluem, assim, os direitos aduaneiros, resultantes da aplicação da pauta aduaneira comum, e os direitos agrícolas, obtidos nas trocas sobre produtos agrícolas com os países não membros no âmbito da PAC (a que acrescem as quotizações de produção e de armazenamento de açúcar e de isoglucose) e que variam em função dos preços do mercado mundial e do mercado europeu.

Os “recursos IVA” foram criados em Abril de 1970, porque os recursos próprios tradicionais não se mostravam suficientes para financiar o orçamento comunitário. No entanto, devido às dificuldades de assegurar a sua harmonização, este recurso só foi aplicado pela primeira vez em 1980, sendo obtido a partir de uma taxa aplicada sobre uma matéria colectável determinada de maneira uniforme. Inicialmente, a taxa de mobilização máxima foi fixada em 1%, vindo a ser alargada para 1,4% a partir de 1 de Janeiro de 1986, a ser progressivamente reduzida para o valor inicial entre 1995 e 1999 e, finalmente, para 0,75% em 2002 e 2003 e para 0,50% a partir de 2004.

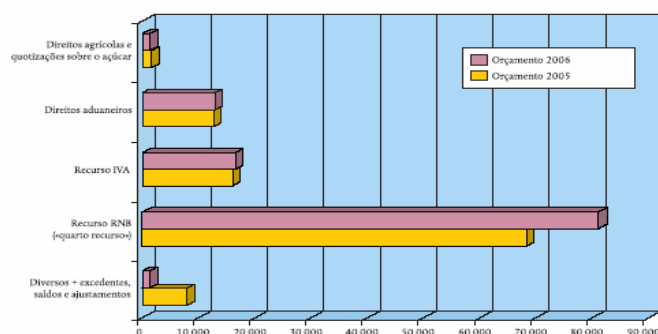
O “recurso PNB” foi criado em Junho de 1988 enquanto recurso de equilíbrio do orçamento, sendo obtido através da aplicação de uma taxa a fixar cada ano, no quadro do processo orçamental, a uma matéria colectável representativa da soma dos produtos nacionais brutos a preços de mercado. O recurso é calculado enquanto diferença entre as despesas e os montantes obtidos dos outros recursos próprios. A mesma Decisão estabeleceu a fixação de um limite de recursos próprios numa percentagem do PNB, que em 1988 era de 1,14% e em 1999 de 1,27% (limite mantido em 2002 pelo Conselho de Berlim).

Note-se, ainda, a existência de um conjunto de “recursos específicos”, que decorrem de acções levadas a cabo pela União, como impostos e contribuições cobrados ao pessoal, juros e garantias, encargos vários, *direitos e royalties*.

Os recursos próprios são cobrados pelos Estados-Membros por conta da Comunidade, os quais têm direito, a título de despesas de cobrança, a uma certa percentagem do montante de recursos tradicionais (25% após o Conselho de Berlim de 2002).

Conforme a fig. 9 evidencia, o “recurso PNB” é actualmente, de longe, o recurso próprio mais relevante no quadro do orçamento comunitário, numa evolução que se acentuou por força da redução das taxas de mobilização máximas do IVA e da redução progressiva dos montantes dos “direitos tradicionais”.

Figura 9 – Repartição dos recursos orçamentais da UE



Fonte: Site da UE, <http://europa.eu.int>

4.3.2. Evolução recente e principais desafios

O momento mais marcante da evolução recente das questões do orçamento comunitário pode, provavelmente, estabelecer-se em 1988, altura em que, face à erosão dos recursos próprios tradicionais, ao fraco crescimento do recurso IVA, à necessidade de fazer face a novos objectivos (nomeadamente relacionados com a coesão económica e social e com novas políticas comuns), e à necessidade de melhor disciplinar a despesa (nomeadamente as despesas não obrigatórias), foi decidido passar a estabelecer acordos sobre as grandes prioridades orçamentais para períodos plurianuais seguintes, traduzidos na criação de um enquadramento para as despesas comunitárias (as

“perspectivas financeiras”), que indicariam a amplitude máxima e a composição das despesas previsíveis da União.

Ao primeiro desses acordos (“Pacote Delors I”), que permitiu a implementação de objectivos consagrados no Acto Único Europeu, em particular procedendo à reforma e duplicação dos Fundos Estruturais, seguiu-se, em 1992, o chamado “Pacote Delors II”, que consagra a criação do “Fundo de Coesão” e outras medidas relativamente a política industrial, de concorrência, promoção de investigação e desenvolvimento tecnológico, de redes transeuropeias, fortalecimento da política social e novas responsabilidades da União em assuntos internacionais. Para esse efeito, estabeleceu a duplicação dos montantes atribuídos à acção externa da UE no período de 1992 a 1997, o aumento do peso máximo dos recursos próprios de 1.2% para 1.37% no mesmo período,⁸⁰ o aumento das contribuições para países/regiões mais pobres (solidariedade e coesão) e o aumento dos fundos visando prioridades internas – Investigação e Desenvolvimento (I&D) e redes transeuropeias.

As “perspectivas financeiras” seguintes (Agenda 2000), para o período de 2000 a 2006, viriam a ser marcadas por uma visão fundamentalmente restritiva por parte dos países contribuintes líquidos, receosos, entre outros aspectos, dos possíveis custos derivados do alargamento a Leste. As principais medidas consideradas tiveram por objectivo, assim, assegurar uma maior disciplina nas despesas da União, bem como a não elevação dos montantes máximos com o alargamento, o aumento dos níveis de eficiência e de controlo da PAC e do FEDER, e a introdução de modificações por forma a garantir consistência entre capacidade de pagamento e contribuições dos Estados-Membros.

Neste contexto, o Conselho de Berlim, reformulando o quadro inicial, decidiu que, a partir de 2002, deveria manter-se o limite de recursos próprios em 1,27% do PNB europeu, aumentar as despesas de cobrança dos recursos próprios tradicionais de 10% para 25%, reduzir a taxa máxima de mobilização do IVA para 0,75% em 2002 e 2003 e para 0,50% a partir de 2004, diminuir a parcela de alguns países (Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia) no financiamento da compensação para o Reino Unido (para ¼ do valor), introduzir ajustamentos técnicos à compensação para o Reino Unido, de modo a contrabalançar os efeitos benéficos para o Reino Unido decorrentes do aumento

⁸⁰ A Cimeira de Edimburgo alteraria estes limites para de 1.20% em 1993 para 1.27% em 1999.

das despesas de cobrança e das despesas de pré-adesão. Ainda nesta Cimeira, não foi introduzido nenhum novo recurso próprio autónomo, mas convidou-se a Comissão a apresentar um relatório sobre esse assunto antes do fim do ano de 2005.

A situação descrita não deverá alterar-se significativamente no curto prazo, desde logo tomando em consideração as “perspectivas financeiras” para o período 2007-2013 (fig. 10). Mantém-se um tecto bastante baixo para a dimensão do orçamento (inferior a 1,3% do produto da União) e um elevado nível de despesas na área agrícola. Alguma reformulação de objectivos fundamentais parece encontrar eco, em particular no que respeita a competitividade e coesão, na sequência de uma tentativa mais efectiva para a implementação da Estratégia de Lisboa, mas mantendo as despesas relativas a novos desafios da União (tais como a PEDC, o desenvolvimento da cidadania europeia ou o reforço do espaço de liberdade, segurança e justiça) a um nível francamente desapontante.

Figura 10 – Quadro Financeiro para 2007-2013

All figures are shown in 2004 prices, EUR Billion

Commitments Appropriations	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Sustainable Growth	51,090	52,148	53,330	54,001	54,545	56,384	57,841	379,739
1a Competitiveness for Growth and Employment	8,250	8,660	9,510	10,200	10,950	11,750	12,600	72,120
1b Cohesion for Growth and Employment	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
2. Preservation and Management of Natural Resources	54,972	54,308	53,852	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
of which: market related expenditure and direct payments	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
3a Freedom, Security and Justice	0,600	0,690	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	6,630
3b Citizenship	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
4. EU as a global player	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administration	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Compensations	0,419	0,191	0,190					0,800
Total appropriations for commitments	120,591	121,307	122,362	122,752	123,641	125,055	126,646	862,363
as a percentage of GNI	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%
Total appropriations for payments	116,950	119,535	111,830	118,080	115,595	119,070	118,620	819,380
as a percentage of GNI	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Margin available	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fonte: Site da UE, <http://europa.eu.int>

Relativamente às receitas orçamentais e no quadro de debates recentes, a própria Comissão Europeia apresentou, em Setembro de 2004, um relatório sobre a evolução dos recursos próprios, no qual não manifestava intenção de propor um novo recurso próprio no âmbito das perspectivas financeiras para este período (European Commission, 2004). Em todo o caso, a Comissão considerou nesse estudo que poderia haver vantagens em substituir progressivamente o modelo actual por um outro mais directamente orientado para os cidadãos.

Adicionalmente, qualquer alteração mais profunda exigiria uma decisiva vontade política, sendo necessária unanimidade no Conselho e ratificação pelos Parlamentos de todos os Estados-Membros, o que dificulta obviamente qualquer solução que reforce a ligação directa dos cidadãos europeus ao orçamento comunitário, para além de ajudar a centrar os debates sobre as despesas na substância e não em “posições líquidas” do orçamento puramente “nacionais”.

Sem prejuízo da análise mais detalhada desta questão no ponto 5.2., parece óbvio, todavia, que, em relação ao futuro, dificilmente se poderão conciliar os objectivos da solidariedade e da coesão económica e social e a resolução de alguns dos desafios mais relevantes da União com a manutenção do nível actual de recursos próprios do orçamento comunitário, ou seja, sem retomar seriamente esta discussão de um novo recurso próprio.

De momento, contudo, não parece provável uma mudança séria a este nível, mesmo se recentemente o próprio Presidente da Comissão Europeia sugeriu a reabertura sem quaisquer tabus do debate em torno do orçamento comunitário (Barroso, 2007). A inexistência de novidades relevantes neste domínio quer no projecto do Tratado Constitucional quer no Tratado de Lisboa parecem apontar aliás nesse sentido.

Capítulo 5 – Um Modelo Federal de Organização Económica na União Europeia

“It is widely recognized that the Stability and Growth Pact (SGP) has lost most if not all of its capacity to refrain European governments from implementing over-expansionary policies, notably pro-cyclical policies when economic growth is over its potential. In this context, modifying the way fiscal policies are being implemented in Europe still keeps on being a very important issue”

(Jérôme Creel, 2003)

5.1. Confronto entre a Situação Actual e a Literatura do Federalismo Fiscal

Tendo em conta os elementos apresentados no capítulo anterior, o confronto da solução adoptada no contexto do Tratado de Maastricht e das alterações posteriores com as principais ideias ressaltadas na revisão da literatura sobre o federalismo fiscal parece revelar claramente uma situação de bastante distância entre o actual quadro comunitário e o que deveria ocorrer no contexto de uma verdadeira Federação, no que respeita à actuação no domínio da definição e execução da política orçamental, em particular, da função de estabilização macroeconómica, e mesmo, a um nível mais geral.

Em particular, essa discrepância parece surgir com maior acuidade em três domínios:

(i) O orçamento comunitário é de reduzida dimensão, contando com cerca de 1% do PIB da União, e não parece de prever para os próximos anos alterações significativas na mesma, o que, acrescendo ao facto de quase metade do orçamento se destinar às acções da Política Agrícola Comum, não possibilita uma correspondência às funções de estabilização macroeconómica que os orçamentos centrais assumem nas principais federações.

A literatura analisada no âmbito do federalismo fiscal postula tradicionalmente, um papel importante de “seguro” para o orçamento central, o qual, através de mecanismos de transferências entre os Estados/regiões positivamente afectados por choques assimétricos os Estados/regiões negativamente afectados pelos mesmos choques, parece exercer um importante grau de estabilização. Tal é, aliás, evidenciado por diversos

estudos, na senda das análises de Sachs e Sala-i-Martin (1992), Italianer e Pisani-Ferry (1994) e Bayoumi e Masson (1995), os quais estimaram, com base em metodologias distintas, um significativo grau de estabilização na absorção de choques pelo orçamento federal norte-americano.

O mesmo tipo de papel foi referenciado pelos subscritores da teoria das áreas monetárias ótimas, os quais consideravam que, uma vez perdidos os instrumentos monetário e cambial, uma resposta eficiente aos efeitos negativos de choques específicos e assimétricos, no contexto de uma união monetária, seria obtido pela mobilização de um amplo orçamento central.

(ii) Alguns dos desenvolvimentos mais recentes da teoria do federalismo fiscal sublinham a relevância da criação de “*hard budget constraints*”, como forma de preservar e desenvolver a economia de mercado, no quadro de uma federação fortemente descentralizada; parecendo, assim, haver, neste domínio, uma maior sintonia entre a teoria do federalismo fiscal e a solução adoptada para a definição e execução da política fiscal e orçamental na União Europeia, a qual assenta particularmente, conforme se referiu, no desenvolvimento e aplicação de regras obrigatórias restritivas.

No entanto, os autores referidos admitiam que poderia ser suficiente a conjugação da proibição do financiamento monetário da dívida e de comportamentos de *bail-out* por parte do governo federal com a inexistência de exageradas transferências intergovernamentais e com o funcionamento eficiente dos mercados de crédito para gerar um comportamento responsável das autoridades fiscais sub-centrais. No caso europeu, existindo aquelas proibições, assumiram-se igualmente regras obrigatórias: contudo, conforme foi amplamente discutido no capítulo anterior, tais regras não são consensuais e nem sequer parecem assumir-se como suficientemente transparentes e aplicáveis de molde a incentivar a necessária disciplina orçamental.

(iii) No caso europeu, à relativa falta de credibilidade das regras adoptadas, acrescenta-se a incipiência da coordenação de políticas não monetárias, numa situação que pouco favorece a consecução de coerência entre as várias políticas fiscais nacionais e entre estas e a política monetária comum. No contexto de uma organização económica federal, está coerência seria bem mais facilmente conseguida, mesmo se no contexto de ampla descentralização de políticas, já que, pelo menos, haveria instituições que

assegurassem a definição de objectivos fundamentais comuns e de caminhos gerais a seguir, bem como vigiassem efectivamente pelo cumprimento das regras.

Neste contexto, e admitindo que as políticas orçamentais são ainda susceptíveis de mobilização para fins de estabilização macroeconómica e parecendo difícil, no curto (e possivelmente no médio prazo) prosseguir tal finalidade num quadro (tradicional) de centralização, com elevada dimensão do orçamento comunitário, o debate enunciado no capítulo anterior e as lições da teoria do federalismo fiscal poderiam apontar para as seguintes linhas de evolução, diferenciadas consoante o horizonte temporal:

(i) No médio e longo prazo e caso se pretenda efectivar e consolidar a transformação político-institucional sugerida no capítulo 3, dificilmente poderá deixar de se caminhar no sentido de uma efectiva reforma do orçamento comunitário, a qual, nomeadamente, possibilite um alargamento da sua dimensão para níveis compatíveis com as novas exigências e os novos desafios que se colocam à União e, em particular, para o desenvolvimento de uma acção estabilizadora eficaz perante a emergência de choques adversos.

Os estudos que têm vindo a ser desenvolvidos no passado recente pela Comissão Europeia poderão, neste domínio, constituir um bom ponto de partida, quer do ponto de vista do tipo de instrumentos que poderão configurar novos recursos próprios para o orçamento comunitário, quer do ponto de vista de uma síntese dos principais problemas que a sua colocação em prática levanta, associados a questões de harmonização, por um lado, e de necessária substituição de carga fiscal nacional (bem como de despesas orçamentais nacionais por despesas orçamentais da União), por outro lado, num contexto em que só assim poderá enquadrar-se a aceitação dos cidadãos europeus.

Em todo o caso, não é de esperar, nem será politicamente desejável (porquanto poderia corresponder a uma situação de excessiva centralização), que o orçamento comunitário venha, mesmo a longo prazo, a ter dimensão semelhante aos orçamentos centrais de certas federações existentes (por ex., ao dos Estados Unidos). Aliás, alguns estudos ainda prévios à própria adopção do programa de Maastricht para a moeda única europeia já anteviam tal situação. MacDougall (Commission des Communautés Européennes, 1977) mencionava cerca de 5% do PIB, com um mínimo recomendado de

cerca de 2,5%, enquanto Lamfalussy (1989) referia cerca de 3% do PIB: trata-se em qualquer dos casos, contudo, de valores bastante superiores aos actualmente observados.

(ii) no curto prazo, e tendo em particular atenção as dificuldades políticas e económicas derivadas da sugestão (i), uma resolução mais eficiente das questões fundamentais levantadas no capítulo anterior (nomeadamente, a eficácia no combate a efeitos negativos de choques específicos e assimétricos, o equilíbrio entre objectivos macroeconómicos nominais e reais, o reforço da coerência da *policy mix* e a obtenção da maximização do bem-estar global) parece sugerir três acções mais imediatas:

(ii.a) Um reforço da coordenação das políticas fiscais e orçamentais nacionais, exigindo uma forte alteração do seu enquadramento institucional.

Tendo em conta diversas propostas, como as de Pisani-Ferry (2002) ou Ferré (2007), seriam importantes, entre outras, a adopção de um código de conduta para a política económica, o estabelecimento de um acordo obrigatório para os Membros da área euro de consulta recíproca e da Comissão antes da tomada de decisões relevantes de política macroeconómica, a transformação do Eurogrupo numa entidade executiva com capacidade para tomar decisões por maioria qualificada, a transformação dos programas (nacionais) de estabilidade em verdadeiros instrumentos de coordenação e vigilância, e a existência de um diálogo construtivo entre o Eurogrupo e o Banco Central Europeu, permitindo uma interação útil e coerente no que reporta às reformas estruturais e à política macroeconómica.

(ii.b) Uma reforma mais credível do Pacto de Estabilidade e Crescimento, enquanto mecanismo relevante para a vigilância e manutenção da disciplina orçamental.

Conforme se referiu, apesar da “revisão” de 2005 ter elevado o grau de flexibilidade do PEC, não parece ter sido de molde a reforçar a sua credibilidade, em particular no que se refere à sua vertente sancionatória, em face do excessivo número de causas que podem permitir a sua não aplicação.

Neste sentido, a acomodação de algumas características agora existentes e a integração de medidas propostas ao longo dos últimos anos por diferentes economistas, e das quais se destaca a proposta para a evolução rumo a um Pacto

assente na sustentabilidade da dívida pública, assim como a inclusão de medidas tendentes a incentivar uma efectiva coordenação de políticas, parecem assumir-se como elementos essenciais;

(ii.c) Enquanto não for possível um alargamento mais significativo do orçamento comunitário, a efectividade da resposta estabilizadora (e solidária) perante choques de natureza específica ou assimétrica poderá exigir a criação de um mecanismo limitado de absorção de choques.

Secundando Goodhart e Smith (1993), para ser eficiente e não colocar dificuldades de implementação excessivas a vários níveis, tal mecanismo deveria cumprir vários requisitos: em primeiro lugar, ser limitado, no sentido de a acção comunitária só ocorrer em caso de sérias dificuldades económicas; em segundo lugar, ser temporário, sob pena, de em lugar de estabilização, incentivar a dependência e a manutenção do *status quo*, pelo que a sua fonte de activação deveria corresponder a alterações negativas na actividade económica, sendo suspenso logo que tais alterações cessassem; em terceiro lugar, o seu impacto deveria produzir-se apenas durante a fase de redução do crescimento económico (não se prolongando depois), pelo que o mecanismo deveria assentar num indicador estreitamente associado às flutuações do rendimento real; finalmente, deveria verificar-se, também neste domínio, o princípio da subsidiariedade, isto é, a ajuda só deveria ocorrer nos casos em que a desaceleração da actividade económica apresente características específicas ao Estado em dificuldades.

Neste contexto, deve notar-se ainda que, desde o início da década de 90, foram apresentadas diversas tentativas de criação de um “esquema europeu de transferências fiscais”, visando este tipo de objectivos, sem sucesso em termos de adopção política.⁸¹ No entanto, alguns deles contêm virtualidades significativas a explorar no quadro que acabou de se defender.

Ainda em relação a este aspecto, e de uma forma semelhante à mencionada no ponto 4.1. a propósito de “mecanismo(s) de partilha de rendimento”, se tal sistema viesse a existir, deveria ser claramente limitado, sob pena de poder

⁸¹ Entre outras análises desenvolvidas durante essa década, salientem-se as apresentadas por Italianer e Vanheukelen (1992), Méritz e Vori (1993), Italianer e Pisani-Ferry (1994) e Hammond e von Hagen (1998).

colocar em risco a necessária disciplina orçamental, ao possibilitar o encorajamento de práticas laxistas ao nível das contas públicas.

Alguns destes elementos são retomados nos pontos 5.2. e 5.3., enquanto sugestões para a transição e/ou a efectivação de um modelo federal ao nível da organização económica. Por agora e a concluir o presente ponto, torna-se ainda relevante observar, enquanto resultado do confronto da situação presente com a teoria do federalismo fiscal, que, a um nível mais geral, a evolução deverá ser marcada pelo aparecimento de normas que traduzam uma adequada e transparente repartição de competências pelos vários níveis de governo.

Tal deveria resultar, idealmente, de uma verdadeira Constituição Europeia, que previsse claramente os princípios da descentralização e da subsidiariedade, colocando de forma explícita apenas os domínios indubitavelmente supranacionais (e.g. defesa, política externa, política monetária, concorrência e harmonização fiscal, etc.) como competências do governo “federal”. Nestes domínios e conforme referido anteriormente, a regra da unanimidade deveria ser substituída pela regra da maioria qualificada, elevando a capacidade de decisão da União e reduzindo a possibilidade de criação de minorias de bloqueio.

5.2. Alterações no Médio e Longo Prazo: A Questão do Orçamento Comunitário

5.2.1. Recursos próprios e orçamento comunitário

Conforme decorre do referido nos pontos 4.3. e 5.1., a UE parece longe de se caracterizar por uma significativa independência financeira, na medida em que, para lá de a dimensão do seu orçamento ser diminuta, os recursos do mesmo não serão exactamente “próprios”, mesmo se definidos como tal.

De facto, retirando os recursos tradicionais, cujo valor é diminuto e em redução ao longo do tempo, os recursos baseados no IVA e no PNB (e particularmente este último) dificilmente poderão ser levados em conta como “próprios” no sentido de uma verdadeira autonomia/independência financeira.

Ora, tal independência financeira assume-se, em nossa opinião, como um requisito essencial para o reforço do poder político da UE (permitindo-lhe executar uma política soberana e tomar decisões livres em matérias claramente supranacionais) e para uma melhor resposta aos seus objectivos (entre os quais a participação no esforço de estabilização macroeconómica e na promoção da coesão económica e social). Neste contexto, a discussão do conceito de recursos verdadeiramente “próprios” (e consequentemente da autonomia financeira da UE) torna-se um ponto prévio à análise de qualquer proposta de reforma.

A situação pode ser considerada tendo como ponto de partida uma comuna e as características que devem ter, de acordo com alguns autores, os seus recursos próprios, a saber: (i) provêm do território da comuna; (ii) a sua receita é devida totalmente para o orçamento da comuna; (iii) a sua receita não é limitada no tempo.

A justificação de tal ponto de partida decorreria de ser possível estabelecer uma certa analogia entre a situação na UE e o caso de diversas comunas existentes no respeitante à proveniência dos seus recursos financeiros.

Assim, no caso das comunas, o Estado decide sobre as suas receitas, frequentemente dotando-as de subvenções ou transferências genéricas, o que pode ser questionado à luz dos critérios de autonomia financeira referidos. Ora, no caso da UE, conforme já se referiu, os “recursos próprios” são estabelecidos de forma unânime pelo Conselho, onde têm assento os Estados-Membros. Por outro lado, decorre do actual sistema que, pelo menos aparentemente, os Estados-Membros parecem preferir financiar o orçamento comunitário a partir dos orçamentos nacionais e, desta forma, o recurso baseado no PNB poderia ser considerado uma espécie de subvenção ou transferência.

A situação descrita permitiria estabelecer, então, o argumento de que os recursos da UE, para serem verdadeiramente “próprios”, deveriam cumprir os mesmos critérios que no caso de uma comuna. Em nossa opinião, contudo, deveria considerar-se para o caso da UE um critério adicional, como forma de alargar a transparência do sistema e limitar a influência dos Estados-Membros na tomada de decisão claramente supranacional: pelo menos de forma parcial, os recursos deveriam provir directamente dos cidadãos e empresas europeias e não directamente dos orçamentos nacionais.

Assim sendo, para serem verdadeiramente rotulados de recursos próprios, dotando a UE de significativa autonomia financeira, estes deveriam corresponder a “impostos, direitos e outros pagamentos que provêm directamente dos cidadãos e empresas europeias, (na medida em que) reforçam inteiramente o orçamento da União, sem limite temporal e sem a necessidade de qualquer decisão subsequente por parte das autoridades nacionais” (Cieslukowski e Alves, 2006). Neste quadro, a necessidade de reforma dos “recursos próprios” tornar-se-ia ainda mais significativa, dado que pelo menos o recurso actualmente mais relevante não cumpriria os critérios em causa.

5.2.2. Linhas de reforma do financiamento do orçamento comunitário

Conforme se referiu anteriormente, a própria Comissão Europeia apresentou, em Setembro de 2004, um relatório sobre a evolução dos recursos próprios, no qual, embora não manifestasse intenção de propor um novo recurso próprio no âmbito das perspectivas financeiras para o período subsequente, considerava poder haver vantagens em substituir progressivamente o modelo actual por um outro mais directamente orientado para os cidadãos (European Commission, 2004).

A reforma do modelo actual, substituindo-o por um modelo mais eficiente e transparente, quer do ponto de vista dos recursos, quer do ponto de vista da composição das despesas, é aliás, a preocupação de um novo debate recentemente impulsionado pela Comissão Europeia. Este debate, no qual todos os cidadãos e entidades europeias foram convidados a participar,⁸² aparece na sequência da decisão tomada conjuntamente pelas três principais instituições políticas comunitárias no sentido de a Comissão efectuar uma reapreciação fundamental do orçamento da UE, incluindo quer a orientação das prioridades de despesa futura, quer a obtenção dos recursos necessários para financiar as prioridades políticas da UE.

A consulta fechará em meados de 2008 e posteriormente a Comissão produzirá um relatório que apresenta, desde logo, a vantagem de gerar uma avaliação “num horizonte a longo prazo, com o intuito de estudar a forma como o orçamento pode ser modelado para servir as políticas da UE e responder aos desafios das décadas vindouras” (*site* citado na nota de rodapé nº 80), não envolvida numa negociação financeira (sempre difícil) para um quadro plurianual. Aliás, a tarefa de propor o quadro financeiro

⁸² Aberto em http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/issues_pt.htm.

plurianual para o período de 2014-2020 caberá à Comissão seguinte, pelo que, nesta reapreciação, a actual Comissão não irá pronunciar-se sobre o volume global nem sobre a repartição pormenorizada do orçamento da UE.

Neste quadro, tendo em conta a importância e actualidade do debate, o conceito de recursos próprios anteriormente definido e a necessidade defendida de ampliação do orçamento comunitário, cabe lugar a uma breve análise das principais propostas de reforma que têm sido avançadas para o caso das receitas orçamentais comuns.⁸³

Tais propostas surgem habitualmente sob duas linhas fundamentais: (i) a simplificação do sistema actual de recursos próprios; (ii) o alargamento das bases fiscais, nomeadamente com a introdução de novos (e reais) recursos próprios.

No que à primeira linha respeita, parece possível o estabelecimento de três hipóteses: (i) a substituição dos recursos próprios tradicionais pelo recurso baseado no PNB, sendo que os primeiros se encontram em quebra de significado orçamental e a sua receita voltaria a ser atribuída aos Estados-Membros onde é feito o consumo final dos respectivos bens e serviços; (ii) a simplificação do método de cálculo do recurso baseado no IVA, eliminando a sua associação ao rebate britânico e introduzindo uma taxa de IVA uniforme para todos os Estados-Membros; (iii) a substituição completa do actual conjunto de recursos próprios pelo recurso baseado no PNB.

Qualquer das hipóteses anteriores, com particular destaque para a última, significaria uma relevante simplificação da determinação dos recursos orçamentais da UE. Em todo o caso, à luz dos critérios anteriormente definidos, o sistema continuaria a alimentar-se de recursos não exactamente “próprios”, particularmente no primeiro e terceiro casos. Neste contexto, o debate relevante passaria para a definição de novos recursos próprios.

Antes disso e a propósito da possibilidade de substituição do actual sistema por um outro assente exclusivamente no “recurso PNB”, vale a pena referir uma proposta avançada, já na década de 90, por um conjunto de países menos desenvolvidos na UE (Espanha, secundada por Portugal e Grécia), no sentido de, tendo em conta o objectivo fundamental da coesão económica e social, ser definido um “coeficiente de modulação

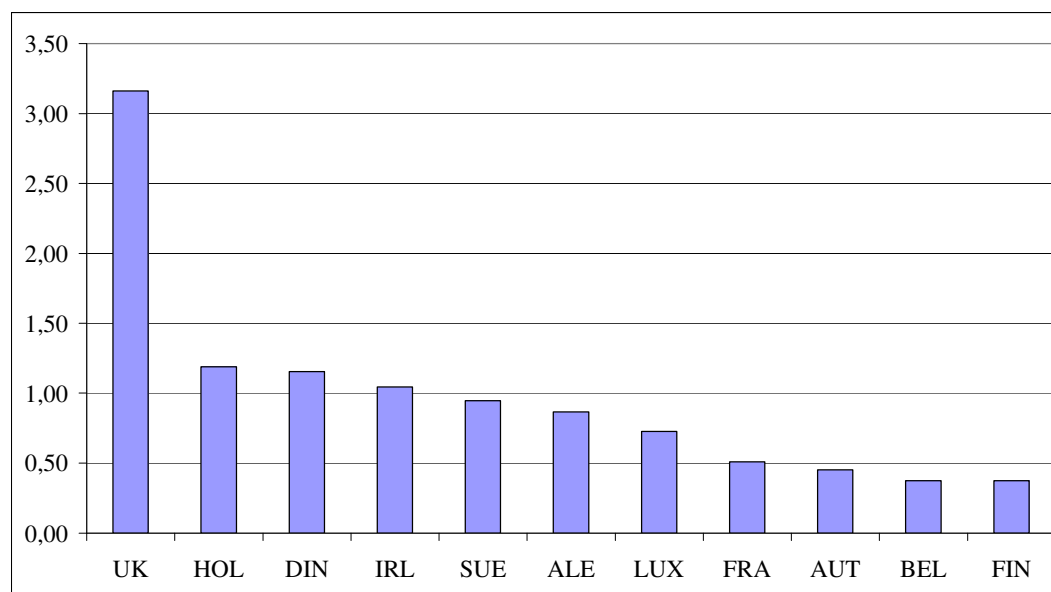
⁸³ Para maior desenvolvimento deste aspecto, consulte-se, por exemplo, European Commission (2004) e Cattoir (2004).

nacional” que espelhasse a posição relativa de cada Estado-Membro face à média europeia em termos de rendimento/produto per capita (Buchholz-Will *et al.*, 2002).

Este coeficiente seria aplicado ao produto do país, gerando um sistema progressivo em que os Estados-Membros com rendimento per capita acima da média da UE teriam uma contribuição superior à que decorreria de um sistema idêntico ao actual, enquanto os Estados-Membros com rendimento per capita inferior à média da UE veriam a sua contribuição ser reduzida.

As figuras 11 e 12 evidenciam os resultados da introdução de tal coeficiente, assumindo que o recurso em causa teria, para 2008, um peso de 1% do produto comunitário (ou seja, semelhante à dimensão actual do orçamento da UE), e mostrando a diferença entre a contribuição de cada Estado-Membro neste sistema progressivo e a respectiva contribuição num sistema de taxa sobre o produto igual para todos.⁸⁴

Figura 11 – Aumento da contribuição num sistema progressivo assente no produto (biliões euros)



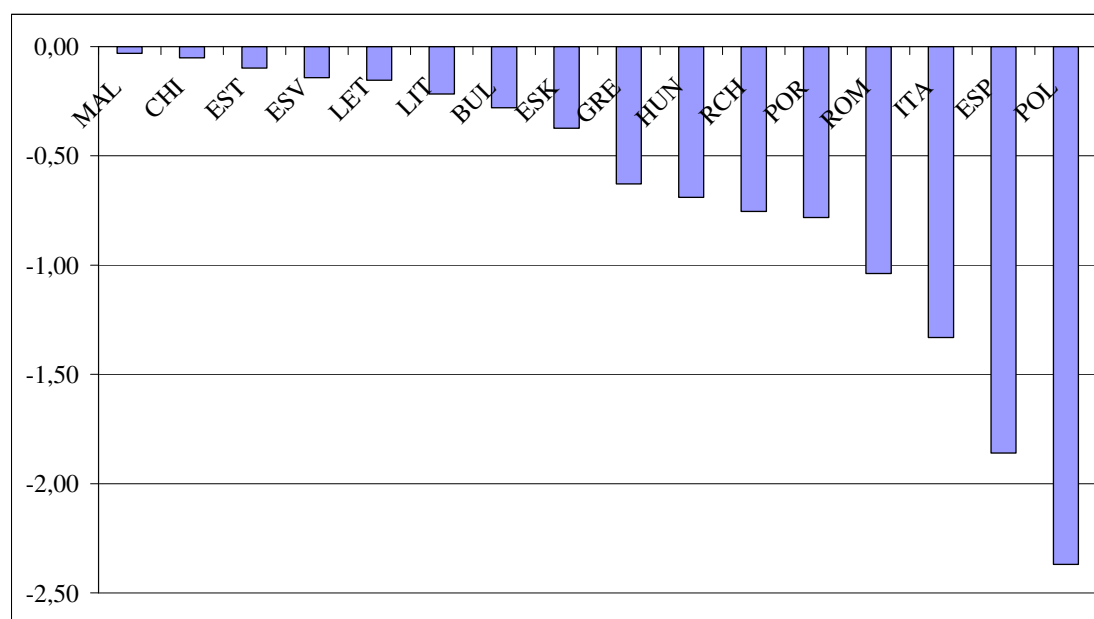
Fonte: European Economy (2007), cálculos do autor usando valores previstos para 2008.

Conforme esperado, os aumentos são maiores para as economias mais desenvolvidas da UE, com particular destaque, em termos relativos, para os que ocorrem nos casos de Luxemburgo (1,8% PIB), Irlanda e Dinamarca (0,5% PIB). As reduções em termos

⁸⁴ A determinação integral destes valores consta do anexo 3.

absolutas são mais significativas para os casos de Polónia e Roménia, sendo que a diminuição representa, tal como nos casos de Bulgária e Lituânia, entre 0,7% e 0,9% do produto.

Figura 12 – Redução da contribuição num sistema progressivo assente no produto
(biliões euros)



Fonte: European Economy (2007), cálculos do autor usando valores previstos para 2008.

Uma segunda linha de orientação das propostas de reforma remete para a introdução de novos recursos próprios, em substituição ou em complemento aos existentes.

Nessa linha de reforma, a Comissão, no estudo anteriormente referenciado (European Commission, 2004), sugeria, a prazo, a introdução de um novo recurso próprio baseado em impostos. Esse recurso deveria substituir o actual recurso baseado no IVA e financiar uma parte significativa do orçamento comunitário, possibilitando ultrapassar as principais desvantagens do actual sistema, entre elas a esmagadora dependência das transferências a partir dos orçamentos nacionais. A Comissão considerava ainda que, nesse contexto e embora passando a representar uma parte mais reduzida dos recursos próprios totais do que no sistema actual, o recurso baseado no PNB deveria continuar a desempenhar um papel importante.

No mesmo relatório, a Comissão referia três tipos de imposto com maior probabilidade de sucesso em termos de se tornarem novos recursos próprios no futuro: (i) um imposto baseado no consumo de energia; (ii) IVA modulado (proposta feita já no Relatório Langes, European Parliament, 1994); (iii) um imposto baseado no rendimento das pessoas colectivas. Conforme decorre da breve descrição que a seguir se efectua, qualquer deles estaria genericamente em linha com as principais conclusões da teoria do federalismo fiscal no domínio da tributação, em particular com os critérios introduzidos por Musgrave (1983) e referenciados no ponto 4.1.

O imposto baseado no consumo de energia poderia ser concebido de duas formas: como um imposto com larga base (carvão, gás, petróleo, etc.) ou como um imposto comunitário sobre o combustível para o transporte rodoviário. O imposto seria pago pelos consumidores através dos fornecedores de energia, criando uma ligação directa entre o orçamento da UE e os cidadãos europeus. Admite-se que constituiria uma fonte de financiamento estável para o orçamento comunitário e suficiente para um nível de necessidades próximo do actual (European Parliament, 1997). Qualquer das duas formas exigiria, entretanto, uma definição das taxas de imposto a nível europeu.

No caso do IVA modulado, o IVA pago pelo consumidor resultaria de uma combinação de IVA nacional e de IVA europeu, com a taxa do primeiro definida pelo parlamento nacional e a do segundo pela UE – era sugerida inicialmente uma taxa de 2% para o caso europeu, podendo ser elevada com a evolução das responsabilidades comunitárias. Esta proposta tornaria o financiamento da UE bastante visível para os cidadãos da UE, apresentando ainda como vantagens o facto de a harmonização da matéria colectável no domínio do IVA estar bastante avançada e a possibilidade de se constituir numa fonte de receitas suficiente e estável. Por outro lado, seria também evolutivo, uma vez que daria origem a uma reforma das disposições em vigor em vez da introdução de um recurso completamente novo. De um ponto de vista administrativo, a sua introdução também não aparentaria apresentar quaisquer dificuldades inultrapassáveis.

A terceira hipótese – as receitas provenientes de uma matéria colectável do imposto sobre as sociedades harmonizada, com uma taxa base de imposto uniforme – também permitiria uma fonte de financiamento adequada para o orçamento comunitário, ainda que provavelmente cobrindo só menos de metade da despesa orçamental. Contudo,

considerando a debilidade de harmonização comunitária nesta área, não poderia ser tida senão como uma opção a longo prazo, ao contrário das duas anteriores que seriam exequíveis a médio prazo.⁸⁵

Outras propostas têm sido igualmente estudadas e avançadas. Por exemplo, Cattoir (2004) analisou, para além das acima referidas, as possibilidades relativas a: (i) impostos específicos sobre tabaco, álcool e *mineral oil*; (ii) transferência de receitas de senhoriagem (do BCE); (iii) tributação de serviços de comunicações; (iv) imposto sobre as transacções financeiras nos mercados bolsistas europeus; (v) imposto sobre a aviação, obrigando-a a internalizar os efeitos negativos sobre o clima decorrentes da sua actividade;⁸⁶ (vi) imposto sobre o rendimento individual.

Cattoir (2004) avalia todas estas propostas, com base em critérios de suficiência e estabilidade para o orçamento europeu no longo prazo, de eficiência (incluindo a visibilidade, os custos administrativos e os efeitos sobre a afectação dos recursos) e de equidade horizontal e vertical, e conclui no mesmo sentido do estudo da Comissão Europeia citado. Na sua opinião, da qual partilhamos, excluindo o caso do imposto sobre o rendimento individual, qualquer das propostas agora referidas seria menos desejável, por razões diversas (entre outras: insuficiência e falta de estabilidade, no caso da tributação sobre a aviação ou sobre as transacções financeiras; falta de visibilidade no caso destas últimas e das receitas da senhoriagem; falta de equidade vertical no caso dos impostos específicos).

5.2.3. Um recurso próprio assente na tributação do rendimento individual

Uma possibilidade que parece particularmente interessante é a da criação de um recurso próprio europeu assente na tributação do rendimento individual, desde logo porque *“personal taxes constitute one of the most direct and visible links between taxpayers/citizens and elected authorities”* (Cattoir, 2004, p.30).

Assim, a criação de tal recurso poderia, para além de reforçar os mecanismos de transparência do sistema, ajudar ao verdadeiro aparecimento de um sentimento de

⁸⁵ Para maior desenvolvimento de várias questões envolvidas numa proposta deste tipo, consulte-se, por exemplo, Albi *et al.* (1997).

⁸⁶ Neste caso, um imposto comunitário sobre o combustível para aviões ou sobre as respectivas emissões poderia complementar o imposto baseado no consumo de energia anteriormente referido, colocando, ao mesmo tempo, termo à isenção do imposto sobre o combustível para jactos e fixando um preço para os custos ambientais da aviação.

pertença a um novo espaço de lealdade política, particularmente relevante no caso de uma evolução rumo ao tipo de modelo que se vem defendendo neste trabalho. Por outro lado, este tipo de proposta parece comportar-se bem nos restantes critérios de avaliação aplicados às anteriormente referidas, com particular destaque para a suficiência, a estabilidade ou a equidade.

Neste contexto, vale a pena uma digressão um pouco mais detalhada sobre o modo como este recurso poderia ser operacionalizado e sobre o volume de receitas e repartição por países a que ele daria lugar.

No que à implementação deste recurso respeita, é possível divisar, pelo menos, três hipóteses alternativas:

(i) Em primeiro lugar, poderia estabelecer-se um determinado montante de imposto a pagar por cada cidadão europeu. Para 2008, por exemplo, considerando as previsões da European Economy (2007) para a dimensão populacional da UE e para o PIB europeu e admitindo uma dimensão do orçamento comunitário próxima da presente (cerca de 1% do PIB europeu), ter-se-ia que um imposto de pouco mais de 255 euros por pessoa cobriria o espectro actual de despesas comunitárias.

Neste caso, registar-se-ia a vantagem de se tratar de um recurso extremamente visível, simples e eficiente. Em termos de visibilidade e simplicidade, aliás, parece que seria difícil de encontrar um recurso mais satisfatório. Em todo o caso, colocaria obviamente problemas de equidade⁸⁷ e, dadas experiências similares (Catton, 2004, refere a título de exemplo o fracasso da *poll tax* no Reino Unido), apresentaria elevadas dificuldades políticas de implementação.

(ii) Como segunda hipótese, poderia criar-se um imposto europeu sobre o rendimento individual, em separado do nacional, igualmente com deduções, progressividade, etc. Os cidadãos teriam de preencher duas declarações, uma para o Estado onde residem e outra para a UE, de forma similar, por exemplo, ao que ocorre no Quebec, com o pagamento de impostos sobre o rendimento individual separados para a província e para a federação.

⁸⁷ Desde logo, porque o nível de rendimento per capita é bastante variável de país para país no seio da UE. Por outro lado, o valor referenciado é por pessoa e não por contribuinte, pelo que teria de ser modulado em função de diversas variáveis, nomeadamente a dimensão dos agregados familiares.

Neste caso, também facilmente se assegurariam montantes suficientes para a dimensão actual do orçamento comunitário, sem onerar excessivamente os cidadãos. Cattoir (2004) refere que, representando as receitas dos impostos sobre o rendimento individual do conjunto dos (então) 15 Estados-Membros cerca de 10% do PIB da UE (2001), um imposto equivalente a cerca de 10% do homólogo nos Estados-Membros produziria uma receita total de aproximadamente 1% do PIB da UE. Também estaria genericamente assegurada a equidade, quer horizontal (isto é, entre contribuintes residentes em diferentes Estados-Membros), quer vertical (já que o imposto poderia ser progressivo).

O maior problema, exceptuando, como em outros casos, a questão da vontade política, estaria nos elevados custos de administração, execução e fiscalização deste imposto, de algum modo duplicando a situação nacional.

(iii) Como terceira alternativa e com a vantagem de não implicar elevados custos de administração, execução e fiscalização, ao contrário da hipótese anterior, poderia aplicar-se uma sobretaxa ao montante de imposto nacional sobre o rendimento devido por cada indivíduo e as receitas reverteriam directamente para o orçamento comunitário.

O volume de recursos daí resultante seria idêntico ao da proposta anterior, tal como a estabilidade. Por outro lado, a sobretaxa seria patente em cada declaração (e aviso de pagamento) individual, permitindo, tal como nos outros casos, que os contribuintes conhecessem o valor da sua contribuição para o orçamento da UE.

Contudo, a proposta poderia apresentar alguns problemas do ponto de vista da equidade horizontal: o uso de uma sobretaxa idêntica para os vários Estados-Membros, embora mantendo o carácter de progressividade dentro de cada um, poderia conduzir a resultados inaceitáveis entre países, decorrendo das diferenças nos sistemas fiscais dos Estados-Membros.

Esta situação poderia ser resolvida de duas formas. Por um lado, poderia elevar-se de forma muito significativa a harmonização destes sistemas, o que parece uma tarefa bastante complicada, mesmo a médio prazo. Por outro lado, e mais factível, poderia modular-se a sobretaxa tendo em conta essas diferenças nacionais.

A este nível, algumas propostas foram já avançadas, nomeadamente por Biehl (1990) ou El-Agraa (1990), envolvendo um procedimento a duas etapas: (i) determinação do valor

da contribuição de cada Estado-Membro, baseado em determinadas variáveis relevantes (por exemplo, o rendimento per capita) e tendo em conta eventualmente alguma progressividade em função do nível de desenvolvimento de cada Estado; (ii) determinação da sobretaxa sobre o pagamento do imposto sobre o rendimento individual em cada Estado, de molde a produzir o volume objectivo de receita.

Das três hipóteses apresentadas, é esta última que nos parece merecer maior probabilidade de introdução com sucesso, ao garantir as mesmas vantagens das anteriores e possibilitando, em simultâneo, a consideração de mecanismos de equidade e a não ocorrência de elevados custos operacionais.

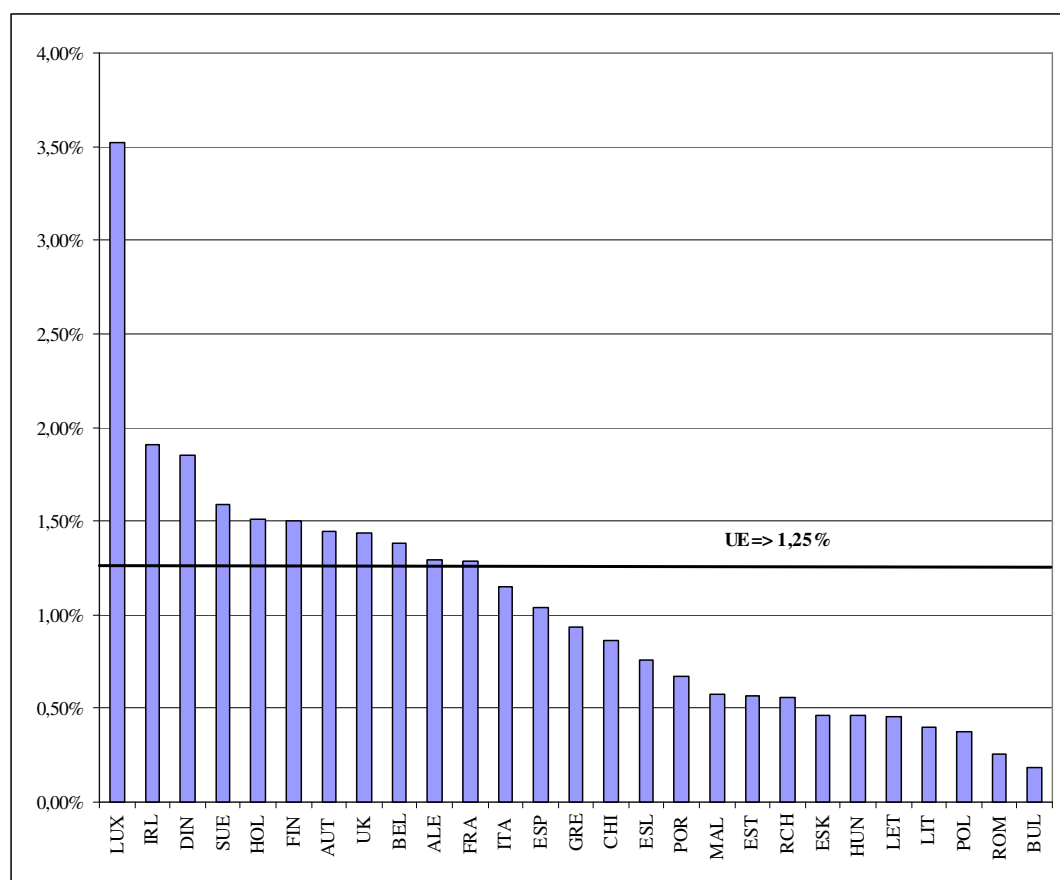
Neste contexto, retomam-se de seguida as propostas de Biehl (1990) e El-Agraa (1990), simulando o significado desta sobretaxa para o ano 2008, com a UE composta pelos actuais 27 Estados-Membros e assumindo um orçamento comunitário de dimensão equivalente a 1,25% do PIB da UE (ou seja, aproximadamente o máximo previsto nas perspectivas financeiras para o período 2007-2013), coberto integralmente por este recurso. Note-se que os mesmos valores seriam válidos para o caso de acrescentar este recurso aos já existentes, elevando a dimensão do orçamento comunitário para uma dimensão máxima de cerca de 2,5% do PIB da União (ou seja, semelhante à recomendada no Relatório MacDougall – Commission des Communautés Européennes, 1977 – como pré-condição mínima para o bom funcionamento de uma união monetária na Europa).

A fig. 13 sumaria os principais resultados da simulação, evidenciando o aumento global do valor dos pagamentos de imposto sobre o rendimento individual que ocorreria em cada país, apresentado em percentagem do seu PIB. Os valores parecem não ser demasiado pesados, variando entre os 0,18% na Bulgária e os 1,91% na Irlanda, com o caso luxemburguês a assumir-se claramente como um *outlier*.

Ou seja, assumindo uma dimensão média para o valor dos impostos sobre o rendimento individual semelhante à referida na hipótese (ii), isto é, cerca de 10% do produto, o valor médio da sobretaxa andaria igualmente pelos 10%, variando em função das características do sistema fiscal de cada país e do respectivo nível de desenvolvimento económico.

Note-se, finalmente, que os resultados integrais desta simulação se encontram no anexo 3, incluindo a relação entre o valor da sobretaxa no país e a média na UE (última coluna), a qual estabelece o que poderia designar-se por coeficiente de progressividade deste esquema. Em particular, vale a pena ter em atenção que, para o caso de escolha de uma outra dimensão do orçamento comunitário, o valor da sobretaxa em cada país pode ser obtido simplesmente através da multiplicação deste coeficiente pelo peso do orçamento comunitário no PIB da UE.

Figura 13 – Pagamentos em 2008, decorrentes de uma sobretaxa no imposto sobre o rendimento individual (% PIB)



Fonte: European Economy (2007), cálculos do autor.

5.2.4. Em conclusão

Numa situação bem distinta da de outras entidades políticas com moeda única e daquela que se caracterizaria pelo respeito dos ensinamentos da teoria do federalismo fiscal, a UE encontra-se actualmente com um nível bastante reduzido de autonomia financeira.

Trata-se de uma situação que necessariamente teria de ser revista no caso de avanço para um modelo de organização político-institucional de carácter federal fortemente descentralizado, como aquele que se defendeu no capítulo 3. Tal envolveria, desde logo, uma alteração significativa do quadro do financiamento do orçamento da UE.

Nesse sentido, fez-se uma digressão ao longo do presente ponto, procurando evidenciar-se algumas linhas possíveis de reforma, sustentadas fundamentalmente em propostas que têm sido avançadas em anos recentes, quer por economistas independentes quer pela própria Comissão Europeia.

Estas propostas têm-se desenvolvido ao longo de duas linhas principais, não necessariamente separadas: por um lado, a simplificação do actual regime de recursos próprios; por outro lado, o alargamento das receitas, incluindo a introdução de novos recursos próprios.

Grande parte da atenção neste ponto foi dedicada ao segundo aspecto, na medida em que claramente não parece possível à UE assumir com eficácia novos objectivos (justiça, segurança, assuntos externos, cidadania, etc.), nem desenvolver tarefas com algum relevo ao nível da estabilização macroeconómica, sem possuir mais recursos financeiros, mesmo se a dimensão destes dificilmente poderia atingir valores superiores a 3% a 5% do PIB.

Tal não significa, contudo, uma desvalorização do aspecto da simplificação, o qual, por razões de transparência e de visibilidade, seria igualmente desejável. Nesse contexto, foi aliás, considerada, a hipótese de substituição das várias fontes de financiamento por uma única, observando como ela poderia ser compatibilizada com princípios de equidade entre Estados-Membros.

Relativamente ao aparecimento de novos recursos – verdadeiramente próprios, na acepção referida no início do presente ponto –, a aplicação dos princípios da tributação propostos na teoria do federalismo fiscal poderia validar algumas das propostas

consideradas pela Comissão Europeia como tendo potencialmente mais sucesso, em particular os recursos baseados na tributação do consumo de energia ou do rendimento das pessoas colectivas e o recurso IVA modulado.

Em todo o caso, parece-nos que, do ponto de vista da visibilidade e da aproximação dos cidadãos ao financiamento e funcionamento da UE, o ideal seria o aparecimento de um recurso assente na tributação do rendimento individual.

Sendo que a hipótese da determinação de um montante idêntico para todos os cidadãos da UE parece de descartar por motivos de equidade e que a hipótese de uma dupla determinação do imposto (com duas declarações, uma europeia e outra nacional) parece inviável pelos custos operacionais envolvidos, uma boa hipótese passaria pela aplicação de uma sobretaxa aos montantes pagos a título de imposto nacional, recaindo essa receita directamente para o orçamento da UE.

Conforme se observou, qualquer destas hipóteses (e, em particular, a última) permitiria, sem grande alargamento da carga fiscal, o financiamento integral do orçamento comunitário na sua actual dimensão. Um alargamento poderia passar, numa primeira fase, por juntar o novo recurso aos actuais. A substituição destes e/ou um alargamento mais profundo da dimensão envolveria, necessariamente, alguma redução da carga fiscal com destino aos orçamentos nacionais, a qual se justificaria, desde logo, pelo facto de parte das competências nacionais serem também transferidas para o domínio da União. É este um aspecto muito interessante que fica em aberto para investigação futura.

5.3. Alterações no Curto Prazo: Regras de Disciplina Orçamental e Crescimento Económico

5.3.1. Introdução

Entre as alterações que, no ponto 5.1., se sugeriu tendo em vista a evolução no curto prazo (e mesmo independentemente da concretização do modelo federal), contou-se a de uma reforma mais credível do PEC, relativamente à qual, aliás, algumas sugestões nesse sentido haviam já sido avançadas no ponto 4.2.

Uma das alterações que tem sido reclamada por diversos autores (e políticos), conforme foi avançado ao longo do capítulo 4, prende-se com a permissão para um tratamento diferenciado de certas despesas públicas, nomeadamente, as respeitantes a investimento (ou incentivos) à I&D, bem como da hipótese de diferenciação temporária das regras europeias de disciplina orçamental em função da dimensão e do nível de desenvolvimento económico dos países.

Dado o interesse claro desta questão, nomeadamente dada a sua articulação com os objectivos europeus de crescimento económico sustentado e de coesão económica e social – que teriam de estar necessariamente presentes numa eventual Federação Europeia – e como um exemplo entre as (possíveis) alterações ao actual PEC que entendemos serem úteis, entendemos analisá-la de uma forma mais detalhada.

Para esse efeito, iremos considerar uma estrutura económica standard no quadro da teoria do crescimento endógeno, com dois países que formam uma união monetária. A este propósito, valerá a pena notar desde já que, embora apliquemos adiante os resultados obtidos ao caso da UEM europeia, o modelo que apresentamos e resolvemos é mais geral, configurando uma qualquer situação de união monetária entre dois países.

Em cada país, a produção de bens finais é feita em regime de concorrência perfeita, utilizando como *inputs* trabalho, instituições e bens intermédios, neste caso, existindo um conjunto contínuo de bens intermédios ajustados pela qualidade e específicos a cada país. Por seu turno, os bens intermédios são produzidos em regime de concorrência monopolística, por empresas detidas pelos indivíduos, usando protótipos (*designs*), resultado das actividades de I&D. A função de produção é adaptada dos modelos de crescimento I&D horizontal desenvolvidos por Kiley (1999) e Acemoglu e Zilibotti (2001), em que a I&D se traduz no aumento do número de bens. A função produção de bens finais conjuga a complementaridade dos factores em cada país com a substituíbilidade entre países.

Como resultado da relação estreita entre a produção de bens intermédios e as actividades de I&D, este pode ser encorajado quer por um subsídio directo, quer pela

via de um subsídio à produção de bens intermédios.⁸⁸ Estas medidas terão um impacto negativo no orçamento de cada país e tal facto poderia gerar consequências adversas, do género das que se encontram previstas no PEC.

Contudo, essas medidas também poderiam reduzir o diferencial de desenvolvimento tecnológico entre os dois países e, dessa forma, permitir aumentar a competitividade do menos desenvolvido. Em tal contexto, elas poderiam mostrar-se essenciais para o incremento da convergência económica no seio da união e, em particular, para uma melhor performance ao nível do crescimento económico do país mais pobre, eventualmente justificando uma diferenciação das regras de disciplina orçamental.

Conforme atrás referido, este é o foco do presente ponto. Em todo o caso, é também possível observar que aquelas medidas podem igualmente gerar um significativo impacto na procura relativa de trabalho em cada país e, como tal, afectam, o nível de desigualdade salarial entre os países. Trata-se, neste caso, de um importante tópico da literatura recente (e.g., Wood, 1998; e Aghion et al., 2003), que aproveitaremos para também discutir, já que o modelo facilmente o permite e mesmo tratando-se de um elementos de carácter mais marginal ao resto do trabalho.

Por hipótese, os dois países diferem a três níveis. O primeiro respeita à dimensão económica, medida através das dotações de trabalho: o país com maior população activa designa-se de *Big* (B) e o outro de *Small* (S). O segundo refere-se às instituições domésticas, que são mais eficientes no caso do país grande B . O último respeita aos índices de qualidade doméstica, que medem o conhecimento tecnológico, e que são maiores no país grande B . Este último elemento distintivo dos países é um resultado exógeno dos dois anteriores e associa-se ao nível de desenvolvimento de cada país.

5.3.2. O modelo

Sector de bens finais

Cada bem final, $n \in [0, 1]$, é produzido por um dos dois países, S (pequeno) e B (grande). O primeiro (segundo) dispõe de instituições, A_S (A_B), trabalho, L_S (L_B), e um conjunto contínuo de bens intermédios ajustados pela qualidade e específicos,

⁸⁸ No caso da UE, tais subsídios poderão ser impraticáveis, à luz da política de concorrência comum. Contudo, os resultados encontrados manter-se-ão válidos, na medida em que a concessão de incentivos (que é possível) acaba por determinar circunstâncias semelhantes às modelizadas.

indexados por $j \in [0, J]$ ($j \in]J, 1]$). O output de cada bem final, Y_n , no momento t é dado por:

$$Y_n(t) = \left[\int_0^J \left(q^{k(j,t)} x_n(k, j, t) \right)^{1-\alpha} dj \right] \left[(1-n) A_S^{1/\alpha} L_{S,n} \right]^\alpha + \left[\int_J^1 \left(q^{k(j,t)} x_n(k, j, t) \right)^{1-\alpha} dj \right] \left[n A_B^{1/\alpha} L_{B,n} \right]^\alpha \cdot (1) \quad (1)$$

Na expressão (1), os integrais reportam a contribuição dos bens intermédios para a produção. No contexto da tradição Schumpeteriana, a quantidade de cada bem intermédio j , x_n , usada na produção do bem final n é ajustada pela qualidade; *i.e.*, o patamar de qualidade é medido por $q > 1$, e k representa a qualidade de topo existente no momento time t . O termo $1-\alpha$ representa o peso agregado dos bens intermédios no contexto dos *inputs* utilizados.

O segundo e quarto termos na mesma expressão podem ser interpretados como representando o papel do trabalho na produção, respectivamente no país pequeno e no país grande. De facto, esses termos incluem as dotações factoriais em cada país, sendo, por hipótese, $L_B > L_S$. O termo A é uma variável exógena que representa o nível de produtividade dependente das instituições do país. Como as instituições do país grande são, por hipótese, mais avançadas, considera-se $A_B > A_S \geq 1$, ou seja, que existe uma vantagem absoluta de produtividade de L_B sobre L_S . Uma vantagem relativa de produtividade é capturada por $(1-n)$ e n , implicando que L_S (L_B) é relativamente mais eficiente na produção dos bens finais indexados por menores (maiores) n 's. O parâmetro $\alpha \in]0, 1[$ representa o peso do factor trabalho no conjunto dos *inputs*.

Finalmente, e conforme se vislumbrará melhor adiante, em cada momento t existe, em equilíbrio competitivo, um bem final limiar \bar{n} , para o qual a troca de produção de um bem final de um país para o outro se torna vantajosa. Um incremento em \bar{n} significará um maior espaço de especialização e produção para o país pequeno, S , assumindo-se assim como uma medida da sua competitividade relativa.

Considerando que o mercado de bens finais é de concorrência perfeita, em equilíbrio verifica-se uma situação de lucro normal (nulo), pelo que a procura pela qualidade de topo de j pelo produtor de n vem dada, através da $Max_{x_n, L} \pi_n(t)$, por:

$$x_n(k, j, t) = \left[\frac{p_n(t)(1-\alpha)}{p(j, t)} \right]^{\frac{1}{\alpha}} q^{k(j, t) \left(\frac{1-\alpha}{\alpha} \right)} \begin{cases} (1-n) A_S^{1/\alpha} L_{S, n}, & \text{se } 0 < j \leq J; \text{ i.e., } n \text{ é produzido em } S \\ n A_B^{1/\alpha} L_{B, n}, & \text{se } J < j \leq 1; \text{ i.e., } n \text{ é produzido em } B \end{cases}, \quad (2)$$

onde: π_n , p_n e $p(j)$ representam, respectivamente, o lucro do produtor de n e os preços de n e j .

A expressão (2) permite evidenciar que um aumento do preço do bem final, p_n , eleva a produtividade marginal em valor dos factores, encorajando as empresas a utilizar mais bens intermédios. Por outro lado, valores mais elevados de $L_{S, n}$ ou $L_{B, n}$ significam que mais trabalho é usado conjuntamente com bens intermédios, aumentando a procura. Finalmente, uma subida do preço do bem intermédio, $p(j)$, significa uma redução da procura, na medida em que a curva da procura dos bens intermédios apresentará o formato normal, com inclinação negativa.

Tendo em conta que, perante o comportamento maximizador dos “monopolistas” produtores dos bens intermédios, $p(j)$ é independente de j e substituindo a expressão (2) na expressão (1), obtém-se a expressão para a oferta de n :

$$Y_n(t) = \left[\frac{p_n(t)(1-\alpha)}{p(j, t)} \right]^{\left(\frac{1-\alpha}{\alpha} \right)} \left[n A_B^{1/\alpha} L_{B, n} Q_B(t) + (1-n) A_S^{1/\alpha} L_{S, n} Q_S(t) \right], \quad (3)$$

$$\text{onde: } Q_S(t) = \int_0^J q^{k(j, t) [(1-\alpha)/\alpha]} dj \text{ e } Q_B(t) = \int_J^1 q^{k(j, t) [(1-\alpha)/\alpha]} dj \quad (4)$$

representam índices de qualidade agregados, que permitem avaliar o nível de conhecimento tecnológico incluso no conjunto de bens intermédios específicos ao país.

Defina-se agora $G \equiv Q_B/Q_S$. G mede o conhecimento tecnológico incluso nos bens intermédios do país grande relativamente ao do outro, fornecendo assim um indicador adequado para avaliar a divergência de conhecimento tecnológico entre os dois países, ou seja, o *gap* de desenvolvimento económico.

Conforme será detalhado posteriormente, um relevante resultado endógeno é $G^{-1} < 1$, dado que $Q_S < Q_B$, na medida em que o país pequeno tem menor dotação de trabalho e instituições menos eficientes e se assume que o trabalho é imóvel entre países. A análise da evolução desse resultado permitirá avaliar a pertinência de uma intervenção governamental específica que possa melhorar a situação do país pequeno e menos

desenvolvido e, desse modo, questionar a razoabilidade a todo o tempo de uma regra de disciplina orçamental uniforme (*one size fits all*).⁸⁹

Pode agora definir-se o produto agregado da união, ou seja, o bem final compósito como:

$$Y(t) \equiv \int_0^1 p_n(t) Y_n(t) dn = \exp \left[\int_0^1 \ln p_n(t) dn \right] \exp \left[\int_0^1 \ln Y_n(t) dn \right] = \exp \left[\int_0^1 \ln Y_n(t) dn \right], \quad (5)$$

onde se normaliza o seu preço em cada momento t para um (numerário). Os recursos da união, Y , que não sejam consumidos, C , são usados na produção de bens intermédios, X , e no sector de I&D, R ; i.e., $Y = X + R + C$.

Sector de bens intermédios

Uma vez que Y é input na produção de $j \in [0, 1]$ e que os bens finais são produzidos em situação de concorrência perfeita, o custo marginal de produção de qualquer bem intermédio $j \in [0, 1]$ é 1 (preço do numerário), independentemente do país. Admitindo que o governo de qualquer dos países pode subsidiar a produção do bem intermédio j , pagando uma fracção ad-valorem do custo para a empresa, z_x (mais especificamente, $z_{x,S}$ em S e $z_{x,B}$ em B), o custo marginal da produção do bem intermédio j após subsídio será $(1-z_x)$; i.e., $(1-z_{x,S})$ em S e $(1-z_{x,B})$ em B .

Seguindo Romer (1990), j inclui um protótipo, criado pelas actividades de I&D e cujo custo pode ser recuperado se os lucros expectáveis em cada período forem positivos para um certo período de tempo no futuro. Tal é assegurado por um sistema de direitos de propriedade intelectual (patentes), que protege cada monopolista líder, enquanto, em simultâneo e quase sem custos, permite que o conhecimento tecnológico que incorpora se possa disseminar pela economia.

O preço praticado pela empresa maximizadora do lucro corresponderá a um *mark-up* constante para todo t, j e k , sendo dado por $p(k, j, t) = p = (1-z_x)/(1-\alpha)$, o qual, com $z_x < \alpha$, será superior a 1. Esta situação decorre do modo como cada j é incorporado na

⁸⁹ Em alternativa, seria possível analisar os efeitos de uma intervenção supranacional, usando um orçamento comum reforçado, que atribuisse um nível mais elevado de subsídios para o país menos desenvolvido, em ordem a provocar um nível mais acentuado de convergência económica no seio da união.

expressão (1) e do facto de todos os produtores de bens intermédios usarem o mesmo input.

Uma vez que só a empresa líder pode legalmente produzir a qualidade de topo, ela irá praticar uma política de preço que elimine a possibilidade de venda de qualidades inferiores. Dependendo de $q(1-\alpha)$ ser maior ou menor que o custo marginal de produção, irá usar, respectivamente, a estratégia de preço de monopólio (*monopoly pricing*) $p = (1-z_x)/(1-\alpha)$ ou de preço limite (*limit pricing*) $p = q(1-z_x)$ por forma a capturar todo o mercado (e.g., Barro e Sala-i-Martin, 2004, cap. 7).

Neste modelo e tal como em Grossman e Helpman (1991, Cap. 4), iremos assumir que a estratégia usada por todas as empresas é a de preço limite. Assim, uma vez que o preço mínimo que o concorrente mais próximo pode praticar sem incorrer em prejuízos é $(1-z_x)$, a empresa líder pode capturar com sucesso todo o mercado se vender a um preço ligeiramente inferior a $q(1-z_x)$, com q a representar a vantagem de qualidade face ao concorrente mais próximo.

Sector de I&D

O resultado das actividades de I&D traduz-se em protótipos, que aumentam a qualidade dos bens intermédios e, como tal, os índices de qualidade agregados – expressão (4) –, ao mesmo tempo que promovem a destruição criativa dos benefícios da melhoria anterior (e.g., Aghion e Howitt, 1992), uma vez que a melhor qualidade prévia perde esse estatuto.

Para o bem intermédio j no momento t , uma empresa envolvida em actividades de I&D que usam um fluxo $y(k, j, t)$ de Y consegue ter êxito na descoberta de uma melhor qualidade, $k(j, t)+1$, com probabilidade instantânea

$$I(k, j, t) = y(k, j, t) \cdot \beta q^{k(j, t)} \cdot \zeta^{-1} q^{-\alpha^{-1}k(j, t)}, \text{ onde:} \quad (6)$$

- (i) a actividade de I&D localiza-se em $S(B)$ se $0 \leq j \leq J$ ($J < j \leq 1$);
- (ii) $\beta q^{k(j, t)}$, $\beta > 0$, representa o efeito aprendizagem positivo do conhecimento tecnológico público acumulado das actividades passadas de I&D em j (e.g., Grossman e

Helpman, 1991, Cap. 12, e Connolly, 2003);⁹⁰ note-se que o sistema de patentes protege a empresa detentora, mas não impede a disseminação do conhecimento tecnológico incorporado;

(iii) $\zeta^{-1} q^{-\alpha^{-1} k(j,t)}$, $\zeta > 0$, representa o efeito adverso causado pela complexidade crescente das melhorias de qualidade num dado bem intermédio j (e.g., Kortum, 1997, e Dinopoulos e Segerstrom, 2007).⁹¹ Este efeito traduz o facto que, à medida que a complexidade do bem aumenta, se torna mais difícil ter novas “ideias” para o melhorar.

O efeito positivo da aprendizagem é assim modelizado de modo a que, em conjunto como o efeito de complexidade, seja totalmente compensado pela influência positiva do patamar de qualidade nos lucros de cada empresa líder produtora de bens intermédios. Esta é, aliás, a razão de ordem técnica para a presença na expressão (6) do parâmetro α da função de produção (1).

Como nota relevante e tal como foi mencionado anteriormente, iremos admitir que qualquer dos governos possa incentivar directamente as actividades de I&D, concedendo um subsídio ad-valorem, z_r específico a cada país.

Consumidores

Iremos considerar um número invariável no tempo de indivíduos heterogéneos na união (tal como em cada país)– indexado de forma contínua por $a \in [0, 1]$ – que decidem sobre a afectação do rendimento, o qual é parcialmente gasto no consumo do bem final compósito e parcialmente aplicado para obtenção de juros no futuro. Consideramos igualmente um indivíduo-fronteira exógeno \bar{a} , inferior a 0.5, dado que a dotação em trabalho do país grande é superior, i.e., $L_B = \int_{\bar{a}}^1 L_{B,a} da > L_S = \int_0^{\bar{a}} L_{S,a} da$. Assim, os indivíduos $a > \bar{a}$ localizam-se em B , enquanto os indivíduos $a \leq \bar{a}$ se localizam em S .

A utilidade inter-temporal do indivíduo a corresponde ao integral de uma função de utilidade com elasticidade de substituição constante (CIES):

⁹⁰ É importante distinguir entre este efeito de aprendizagem e o tradicional efeito *learning-by-doing*, usualmente referido como o declínio do custo médio de produção induzido pela experiência acumulada na produção.

⁹¹ Uma vez que o país grande é mais desenvolvido, poderia considerar-se em alternativa que $\beta_B \zeta_S > \beta_S \zeta_B$; i.e., que esse país apresenta uma capacidade de inovação superior à do outro.

$$U(a, t) = \int_0^{\infty} \left[\frac{c(a, t)^{1-\theta} - 1}{1-\theta} \right] \exp(-\rho t) dt, \text{ onde:} \quad (7)$$

- (i) $c(a, t)$ corresponde ao consumo do bem final compósito pelo indivíduo a , no momento t ;
- (ii) $\rho > 0$ representa a taxa de desconto subjectiva (homogénea);
- (iii) $\theta > 0$ corresponde ao inverso da elasticidade de substituição inter-temporal.

A restrição orçamental do a iguala o rendimento à soma do consumo com a poupança em cada momento t . A poupança é traduzida na acumulação de activos financeiros – K , com retorno r – sob a forma de dívida pública detida pelos indivíduos e/ou propriedade das empresas que produzem bens intermédios em situação de concorrência monopolística.⁹² A restrição orçamental, expressa na forma poupança + consumo = rendimento, vem:

$$\dot{K}(a, t) + c(a, t) = [1 - \tau_K] r(t) K(a, t) + \begin{cases} [1 - \tau_{w,S}] w_S(a, t), & \text{if } a \leq \bar{a} \\ [1 - \tau_{w,B}] w_B(a, t), & \text{if } a > \bar{a} \end{cases}, \text{ onde:} \quad (8)$$

- (i) $K(a, t)$ corresponde ao total de activos financeiros detidos pelo indivíduo a no momento t , com retorno r ;
- (ii) $w(a, t)$ é o salário do indivíduo a , no momento t ;
- (iii) τ_K e τ_w são as taxas de tributação sobre activos financeiros e salários, respectivamente, que podem ser usadas pelo governo para objectivos de política orçamental (em particular, como meio de financiamento, pelo menos parcial, dos custos decorrentes dos incentivos – directos ou indirectos – às actividades de I&D);
- (iv) w e τ_w podem variar entre os países, mas o mesmo não ocorre com τ_K ;⁹³

⁹² O valor destas empresas, por seu turno, corresponde ao valor das patentes em utilização.

⁹³ Note-se que os salários são determinados de forma endógena, enquanto as taxas são parâmetros exógenos. Assumimos que τ_K é a mesma para os dois países, enquanto τ_w pode diferir, tendo em conta que, tal como no caso da União Europeia, a mobilidade do capital entre países é largamente superior à mobilidade do trabalho entre países (considerada inexistente neste modelo, conforme se referiu), levando à necessidade de um elevado grau de harmonização no caso da tributação dos rendimentos de activos financeiros.

(v) r é a taxa de retorno/juro, idêntica em toda a união, como resultado natural da união monetária.

Maximizando (7) sujeita à restrição orçamental (8), obtém-se a taxa de crescimento do consumo, a qual é independente do indivíduo e equivale à equação de Euler:

$$\hat{c}(a,t) = \hat{c}(t) = \hat{C}(t) = \frac{1}{\theta} \left[\left(1 - \tau_K \right) r(t) - \rho \right], \text{ onde } C(t) \equiv \int_0^1 c(a,t) da. \quad (9)$$

Por fim, como o funcionamento de ambas as economias pode ser influenciado por políticas governamentais, em simultâneo com o comportamento dos seus indivíduos e empresas, a caracterização das duas economias será finalizada com a descrição do comportamento governamental, evidenciado pelo saldo orçamental.

Governo

No nosso modelo, o governo de cada país pode intervir lançando impostos sobre os salários e/ou sobre a remuneração obtida com os activos financeiros e subsidiando a produção de bens intermédios e/ou as actividades de I&D. Caso seja necessário, o governo pode incorrer em défice orçamental, financiando-se com a venda de títulos de dívida pública aos indivíduos.

O saldo orçamental, BuS , em S e B é dado respectivamente por:

$$(1 + r(t)) BuS_S(t) = \tau_K r(t) \int_0^{\bar{a}} K(a,t) da + \tau_{w,S} \int_0^{\bar{a}} w(a,t) da - z_{x,S} X_S(t) - z_{r,S} R_S(t) - r(t) D_S(t); \quad (10a)$$

$$(1 + r(t)) BuS_B(t) = \tau_K r(t) \int_a^1 K(a,t) da + \tau_{w,B} \int_a^1 w(a,t) da - z_{x,B} X_B(t) - z_{r,B} R_B(t) - r(t) D_B(t). \quad (10b)$$

onde:

- (i) X_S (X_B) representa o volume de recursos utilizados na produção de bens intermédios em S (B);
- (ii) R_S (R_B) representa o volume de recursos utilizados nas actividades de I&D em S (B);
- (iii) D_S (D_B) representa o montante de dívida pública em S (B).

Os dois primeiros termos no lado direito das expressões (10a) e (10b) representam o volume de impostos cobrados sobre os rendimentos dos activos financeiros e do

trabalho, respectivamente. Os dois termos seguintes representam a despesa governamental em subsídios à produção de bens intermédios e às actividades de I&D, respectivamente. O último termo no lado direito das referidas expressões está relacionado com os juros da dívida pública.⁹⁴

Conforme referido, o nosso interesse irá centrar-se nos efeitos de níveis superiores de subsídios no país menos desenvolvido, tendo em vista uma possível convergência para o nível de desenvolvimento económico do outro país. Tal efeito, a ocorrer, poderia surgir como um argumento a favor da diferenciação das regras orçamentais entre os países da união monetária, em particular a favor de uma autorização temporária para a manutenção de pesos do défice público no PIB superiores no país menos desenvolvido.

5.3.3. Equilíbrio

O equilíbrio geral dinâmico resultante do comportamento descentralizado óptimo pode ser descrita a partir da trajectória de evolução de ambos os índices de qualidade agregados, Q_S e Q_B , para a situação de estado estacionário (*steady state*).

Equilíbrio para um dado nível de conhecimento tecnológico

Existindo concorrência perfeita no mercado de bens finais, a vantagem competitiva de cada país na produção do $n^{\text{ésimo}}$ bem final depende da produtividade relativa relacionada com a qualidade das instituições nacionais, $(A_B / A_S)^{1/\alpha}$, e do preço do trabalho específico ao país, bem como da produtividade relativa e preços dos bens intermédios, dada a existência de complementaridade entre *inputs* na produção de bens finais.

Os preços do factor trabalho relacionam-se directamente com as dotações disponíveis, L_B e L_S . Em termos relativos a quantidade de L_B na produção ajustada pela produtividade é $A_B^{\alpha-1} A_S^{-\alpha-1} L_B L_S^{-1}$. Já a produtividade e os preços referentes aos bens intermédios dependem da complementaridade com o trabalho em cada país, do conhecimento tecnológico relativo ao conjunto específico de bens intermédios

⁹⁴ Sabemos que $BuS(t) = \text{Im postos}(t) - \text{Subsídios}(t) - r(t) D(t-dt)$ e que $D(t) = D(t-dt) - BuS(t)$, de onde resulta $D(t-dt) = D(t) + BuS(t)$ e, a partir daí, as equations (10a, b). Note-se, ainda, que, por simplificação se admitiu que a taxa de juro da dívida pública é igual à taxa de remuneração dos demais activos financeiros, r .

produzidos no país e do *mark-up*. Estes determinantes vêm conjugados nos índices de qualidade agregada, Q_B e Q_S , presentes na equação (4).

O bem final limiar \bar{n} pode ser obtido considerando o equilíbrio nos mercados de factores e os determinantes da vantagem competitiva em termos dos bens finais. Dito de outro modo, o limiar em equilíbrio competitivo decorre:

- (i) da maximização dos lucros pelos produtores de bens finais, em situação de concorrência perfeita;
- (ii) da maximização dos lucros pelas empresas que produzem bens intermédios, em condições de concorrência monopolística;
- (iii) do equilíbrio de pleno-emprego nos mercados de factores, dada a oferta de trabalho e as condições correntes ao nível do conhecimento tecnológico de cada país.

Neste contexto, \bar{n} vem dado pela expressão (11), sendo que o país grande, B , produz os bens finais $n > \bar{n}$ e o país pequeno, S , produz os restantes, isto é, $n < \bar{n}$:

$$\bar{n}(t) = \left\{ 1 + \left[G(t) \frac{A_B^{\alpha-1} L_B}{A_S^{\alpha-1} L_S} \right]^{\frac{1}{2}} \right\}^{-1}. \quad (11)$$

Tendo em conta que é indiferente produzir \bar{n} em qualquer dos países, pode agora estabelecer-se uma relação com os preços, decorrendo uma expressão indicativa do rácio dos níveis de preços dos bens finais produzidos em cada país:

$$\frac{p_B(t)}{p_S(t)} = \left[\frac{\bar{n}(t)}{1 - \bar{n}(t)} \right]^\alpha, \quad (12)$$

$$\text{onde: } \begin{cases} p_S = p_n (1-n)^\alpha = \exp(-\alpha) \bar{n}^{-\alpha}, \\ p_B = p_n n^\alpha = \exp(-\alpha) (1-\bar{n})^{-\alpha}, \end{cases} \text{ dado que } \exp \int_0^1 \ln p_n dn = 1.$$

A expressão (11) permite evidenciar que um desnível de desenvolvimento económico, G , uma oferta de trabalho relativamente maior, L_B/L_S , e/ou uma produtividade relativa maior considerando a qualidade das instituições nacionais, A_B/A_S , leva a uma maior parcela de bens finais produzidos no país grande, B , ou seja, num valor de \bar{n} menor. Pela expressão (12), \bar{n} mais baixo determina um nível de preços relativo mais baixo para os bens finais produzidos por B : neste caso e como se observará adiante, a procura

dos bens intermédios específicos a B torna-se relativamente mais baixa, o que desencorajará as actividades de I&D tendentes à melhoria da qualidade daqueles.

Os valores de equilíbrio dos recursos agregados afectos à produção de bens intermédios, $X = X_B + X_S$, e do produto agregado (ou seja, do bem compósito na união, conforme a expressão (5)) podem ser relacionados com os níveis correntes das dotações de factores:

$$X(t) \equiv \int_0^1 \int_0^1 x_n(k, j, t) dj dn = \begin{cases} X_S(t) = \left[\frac{p_S(t) A_S (1-\alpha)}{q (1-z_{x,S})} \right]^{1/\alpha} L_S Q_S(t) \\ + \\ X_B(t) = \left[\frac{p_B(t) A_B (1-\alpha)}{q (1-z_{x,B})} \right]^{1/\alpha} L_B Q_B(t) \end{cases}; \quad (13a)$$

$$Y(t) \equiv \int_0^1 p_n(t) Y_n(t) dn = \begin{cases} Y_S(t) = \left[\frac{1-\alpha}{q (1-z_{x,S})} \right]^{\left(\frac{1-\alpha}{\alpha}\right)} p_S^{1/\alpha}(t) A_S^{1/\alpha} L_S Q_S(t) \\ + \\ Y_B(t) = \left[\frac{1-\alpha}{q (1-z_{x,B})} \right]^{\left(\frac{1-\alpha}{\alpha}\right)} p_B^{1/\alpha}(t) A_B^{1/\alpha} L_B Q_B(t) \end{cases}. \quad (13b)$$

A equação (13b) permite evidenciar de forma clara que: (i) o crescimento económico é guiado pelo progresso ao nível do conhecimento tecnológico, reflectido nos índices de qualidade agregados; (ii) o contributo do país grande, B , para o bem final compósito é naturalmente maior que o contributo do país pequeno, dado que se assumiu que $L_B > L_S$ e $A_B > A_S$, e que, conforme se observa adiante, $Q_B > Q_S$.⁹⁵

Usando ainda a expressão (13b) e tendo em conta que o preço pago por uma unidade de trabalho, w , deverá, em equilíbrio, igualar o valor da sua produtividade marginal, é possível obter a taxa de crescimento de w em cada país e uma medida da desigualdade salarial entre países, W , em condições de equilíbrio. Ou seja, em cada momento t :

$$W \equiv \frac{w_B}{w_S} = \left(G(t) \frac{A_B^{\alpha-1} L_S}{A_S^{\alpha-1} L_B} \right)^{\frac{1}{2}}. \quad (14)$$

⁹⁵ Note-se que as diferenças de preços de bens finais entre países não parecem jogar aqui uma importância relevante. De facto, como S não é demasiado “atrasado” (i.e., uma classificação adequada para os países B e S que consideramos no modelo seria desenvolvido *versus* em desenvolvimento, em lugar de desenvolvido *versus* subdesenvolvido), é de esperar que as diferenças de preços dos bens finais entre os dois países sejam de segunda ordem. Mais ainda, no contexto de uma união monetária, os preços dos bens transaccionáveis tenderão a ser muito próximos, o mesmo devendo suceder às taxas de inflação nacionais.

A expressão (14) mostra como a desigualdade salarial cresce com:

- (i) uma acumulação endógena de conhecimento tecnológico pelo país grande, B ;
- (ii) uma melhoria exógena da qualidade das instituições do mesmo país;
- (iii) uma diminuição exógena da dotação de trabalho ainda no mesmo país; note-se que como se considera, a exemplo dos modelos tradicionais, uma situação de imobilidade do factor trabalho entre países, esta desigualdade salarial não é eliminável por uma migração de trabalhadores de S para B .

Equilíbrio em I&D

O valor actual esperado do fluxo de lucros para o produtor monopolista do bem intermédio j , $V(k, j, t)$, correspondente ao valor de mercado da patente, detido pelo monopolista, depende de três elementos:

- (i) dos lucros em cada momento, $\Pi(k, j, t)$, dado por:

$$\Pi(k, j, t) = \begin{cases} L_S (1 - z_{x,S})^{\alpha-1} (q-1) \left[\frac{p_S(t) A_S (1-\alpha)}{q} \right]^{\alpha-1} q^{k(j,t) \alpha-1(1-\alpha)} \\ L_B (1 - z_{x,B})^{\alpha-1} (q-1) \left[\frac{p_B(t) A_B (1-\alpha)}{q} \right]^{\alpha-1} q^{k(j,t) \alpha-1(1-\alpha)} \end{cases}, \quad (15)$$

em S e B , respectivamente;

- (ii) do nível de equilíbrio da taxa de juro;
- (iii) da duração esperada desse fluxo, correspondente à duração esperada da liderança em termos de conhecimento tecnológico decorrente da I&D bem sucedida; esta duração depende da probabilidade de obtenção de sucesso com a actividade de I&D.

Assim, a expressão para $V(k, j, t)$ vem dada por:

$$V(k, j, t) = \frac{\Pi(k, j, t)}{r(t) + I(k, j, t)}. \quad (16)$$

A partir da expressão (16) é fácil observar que $r + I$ é a taxa de desconto efectiva de I&D bem sucedida. De facto, o rendimento esperado gerado pela I&D com êxito no $k^{\text{ésimo}}$ patamar no momento t , $V(k, j, t) r(t)$, iguala a diferença entre o fluxo de lucros,

$\Pi(k, j, t)$, distribuído sob a forma de dividendos, e as perdas de valor esperadas, $V(k, j, t) I(k, j, t)$ que ocorrem quando o $k^{\text{ésimo}}$ patamar é substituído por um superior.

Em condições de livre entrada, o equilíbrio ao nível das actividades de I&D ocorre quando se verifica a igualdade entre os retornos esperados e os recursos utilizados:

$$I(k, j, t) V(k+1, j, t) = \begin{cases} (1 - z_{r,S}) y(k, j, t), & \text{se } 0 < j \leq J; \text{ i.e., em } S \\ (1 - z_{r,B}) y(k, j, t), & \text{se } J < j \leq 1; \text{ i.e., em } B \end{cases} \quad (17)$$

O equilíbrio pode ser agora traduzido em termos de trajectória do conhecimento tecnológico, resultando as seguintes expressões para a taxa de crescimento do conhecimento tecnológico específico em condições de equilíbrio, respectivamente em S e B :

$$\hat{Q}_S(t) = \left\{ \underbrace{\frac{\beta}{\zeta} \left(\frac{1 - z_{x,S}}{1 - z_{r,S}} \right) \left(\frac{q-1}{q} \right) L_S \left[\frac{p_S(t) A_S (1-\alpha)}{1 - z_{x,S}} \right]^{\alpha-1}}_{=I_S(t)} - r(t) \right\} \left[q^{\alpha^{-1}(1-\alpha)} - 1 \right] \quad (18a)$$

$$\hat{Q}_B(t) = \left\{ \underbrace{\frac{\beta}{\zeta} \left(\frac{1 - z_{x,B}}{1 - z_{r,B}} \right) \left(\frac{q-1}{q} \right) L_B \left[\frac{p_B(t) A_B (1-\alpha)}{1 - z_{x,B}} \right]^{\alpha-1}}_{=I_B(t)} - r(t) \right\} \left[q^{\alpha^{-1}(1-\alpha)} - 1 \right] \quad (18b)$$

Nas expressões (18a) e (18b), os termos identificados como I_S e I_B correspondem às probabilidades de I&D com sucesso específicas a cada país, em condições de equilíbrio e dados os valores de r , p_S e p_B . Tais probabilidades revelam-se independentes de j e k , devido à remoção de efeitos de escala de conhecimento tecnológico. Tal como anteriormente foi referido, o efeito positivo da patamar de qualidade nos lucros e no efeito de aprendizagem é exactamente compensado pelo seu efeito ao nível de custos de complexidade.

Das mesmas expressões é possível retirar a conclusão que a concessão de subsídios pode induzir à melhoria do conhecimento tecnológico e, através dela, a um nível superior de desenvolvimento económico do país.

Substituindo p_S e p_B em (18a) e (18b) pelas respectivas expressões em (12) e igualando (18a) e (18b), pode ser encontrado o valor de equilíbrio de \bar{n} . Dessa forma, os níveis de equilíbrio de p_S e p_B são igualmente revelados.

O volume agregado de recursos afecto a I&D, R , em cada momento, vem dado por:

$$R(t) \equiv \begin{cases} R_S(t) = \int_0^J y(k, j, t) dj = \zeta \beta^{-1} Q_S(t) L_S I_S(t) \\ + \\ R_B(t) = \int_J^1 y(k, j, t) dj = \zeta \beta^{-1} Q_B(t) L_B I_B(t) \end{cases} . \quad (19)$$

A expressão (19) permite evidenciar igualmente que à medida que o conhecimento tecnológico se vai aprofundando para o conjunto dos bens intermédios produzidos por cada país, maior é o volume de recurso necessários em cada país (e na união) para compensar a dificuldade crescente das actividades de I&D.

Steady state

Uma vez que o produto agregado apresenta rendimentos constantes à escala nos inputs Q_S e Q_B , e que Y , X , R e C são seus múltiplos,⁹⁶ a sua taxa de crescimento endógena, designada por g^* , é única e constante, ou seja $g^* (= g_S^* = g_B^*)$, sendo dada por:

$$g^* = \hat{Q}_S^* = \hat{Q}_B^* = \hat{Y}^* = \hat{X}^* = \hat{R}^* = \hat{C}^* = \hat{c}^* = \frac{1}{\theta} \left[\left(1 - \tau_K \right) r^* - \rho \right] \Rightarrow \hat{G}^* = \hat{p}_S^* = \hat{p}_B^* = \hat{n} = 0. \quad (20)$$

O valor da taxa de juro r^* de *steady state*, também constante e único, $r^* (= r_S^* = r_B^*)$, obtém-se igualando a taxa de crescimento do consumo, em (9), à taxa de crescimento do conhecimento tecnológico, em (18a) e (18b), e usando os níveis de equilíbrio para p_S e p_B previamente determinados. A partir daí, basta substituir o valor de r^* na equação de Euler (9) para obter a taxa de crescimento do produto agregado, g^* .

Como resultado adicional verificável a partir da expressão (20), tem-se que a desigualdade salarial entre países mantém-se constante em situação de *steady state*, uma vez que, usando a expressão (14) vem: $\hat{w}_H^* - \hat{w}_L^* = \hat{Q}_H^* - \hat{Q}_L^* = \hat{G}^* = 0$.

5.3.4. Efeitos da intervenção governamental

Para ilustrar os efeitos de uma intervenção governamental sobre o nível de conhecimento tecnológico específico de um país, iremos agora resolver numericamente o modelo, tendo em vista a caracterização da dinâmica de transição para o *steady state*.

⁹⁶ Vale a pena notar que $C = Y - X - R$ e que Y , X e R são múltiplos de Q_S e Q_B , pelo que também C se revela múltiplo dos índices de qualidade agregados.

A resolução numérica justifica-se, desde logo, pela não linearidade da equação diferencial (21) abaixo apresentada e que descreve o comportamento do *gap* de desenvolvimento económico, G , bem como pelo nosso propósito de observar a trajectória de ajustamento ao longo do tempo de algumas variáveis fundamentais. A estabilidade do modelo pode ser aferida, determinando em primeiro lugar o comportamento de G e, a partir daí e de modo recursivo, o comportamento de todas as demais variáveis.

Usando os resultados obtidos a partir da solução numérica do modelo, tornar-se-á possível analisar a necessidade (ou não) de diferenciação temporária de regras orçamentais com o objectivo de eliminar (ou, pelo menos, atenuar) divergências no nível de desenvolvimento entre os países integrantes da união monetária. Tornar-se-á igualmente possível observar a pertinência (ou não) da exclusão das despesas com I&D do conceito relevante de défice público a considerar para a avaliação da existência de um défice excessivo. Finalmente, poderá ainda analisar-se a evolução da repartição da produção de bens finais entre países, ou seja, estrutura produtiva e da competitividade de cada país e, de modo complementar, a trajectória de evolução da desigualdade salarial entre países.

Tendo em conta que a taxa de juro, r , é sempre única, as expressões (18a) e (18b) podem ser usadas para obter a equação diferencial necessária para conhecer a evolução do desnível de conhecimento tecnológico entre os dois países e, conforme dito anteriormente, a partir daí caracterizar o comportamento das demais variáveis:

$$\begin{aligned} \hat{G}(t) = & \frac{\beta}{\zeta} \left(\frac{q-1}{q} \right) \left(q^{\alpha^{-1}(1-\alpha)} - 1 \right) (1-\alpha)^{\alpha^{-1}} \exp(-1) \left\{ \left(\frac{1-z_{x,B}}{1-z_{r,B}} \right) \left(\frac{A_B}{1-z_{x,B}} \right)^{\alpha^{-1}} L_B \times \right. \\ & \times \left[1 + \left(G(t) \frac{A_B^{\alpha^{-1}} L_B}{A_S^{\alpha^{-1}} L_S} \right)^{-2^{-1}} \right]^{\alpha} - \left(\frac{1-z_{x,S}}{1-z_{r,S}} \right) \left(\frac{A_S}{1-z_{x,S}} \right)^{\alpha^{-1}} L_S \left[1 + \left(G(t) \frac{A_B^{\alpha^{-1}} L_B}{A_S^{\alpha^{-1}} L_S} \right)^{2^{-1}} \right]^{\alpha} \left. \right\} \end{aligned} \quad (21)$$

Usando o método numérico clássico Runge-Kutta de quarta ordem, que permite resolver (21) com assinalável precisão, a evolução temporal do *gap* de desenvolvimento tecnológico é obtido tendo em conta os valores base dos parâmetros e das dotações de factores considerados e apresentados na fig. 14.

Figura 14 – Valores base dos parâmetros e das dotações de factores

	Valor		Valor		Valor		Valor
A_B	1.40	L_S	1.00	β	1.00	ρ	0.02
A_S	1.00	$s_{x,m}, s_{r,m}$	0.00	ζ	6.00	α	0.70
L_B	1.40	$\tau_{w,m}, \tau_K$	0.00	θ	1.05	q	3.33

Deve notar-se que os valores base considerados encontram-se em linha com as nossas hipóteses teóricas (por exemplo, $A_B > A_S$), com os trabalhos de Acemoglu e Zilibotti (2001), e Connolly e Valderrama (2005), e com a calibragem da taxa de crescimento de *steady state* do produto agregado da união para um valor próximo de 2.5%.

A simulação é iniciada considerando como valor de partida $G = 1.40$, o que faz sentido perante as hipóteses formuladas a propósito da caracterização de cada país. Admite-se igualmente no momento inicial uma situação de não intervenção governamental. Por simplificação, supõe-se ainda que não há cobrança de impostos por parte do Estado e, em consequência disso, que não haverá efeitos sobre o saldo orçamental de um dos países resultante de alterações na política orçamental do outro. Também como consequência desta hipótese, que não alterará substancialmente o essencial da discussão, inicialmente o saldo orçamental e a dívida pública serão nulos em cada país. Assumimos que inicialmente $BuS = D = 0$ em ambos os países.

A fig. 15 sumaria os principais resultados, mediante a comparação dos padrões de evolução dos indicadores de convergência dos níveis de desenvolvimento tecnológico, $(1/G)$, do nível de competitividade relativa, \bar{n} e do nível de desigualdade salarial, W , numa situação de não intervenção governamental (cenário 0 ou Sc 0) com os que resultariam de situações de concessão no momento $t = 0$ de:

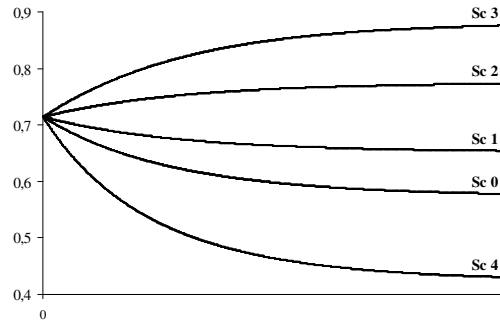
- (i) um subsídio *ad-valorem* à produção de bens intermédios pelo país pequeno e menos desenvolvido, $z_{x,S} = 0.1$ – cenário 1 ou Sc 1;
- (ii) um subsídio directo às actividades de I&D pelo país pequeno e menos desenvolvido, $z_{r,S} = 0.1$ – cenário 2 ou Sc 2;

(iii) uma conjugação dos dois tipos de subsídios por parte do país pequeno e menos desenvolvido, $z_{x,S} = z_{r,S} = 0.1$ – cenário 3 ou Sc 3;

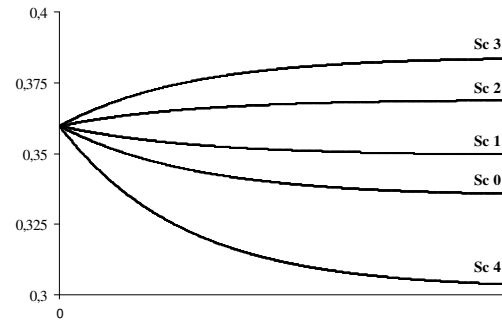
(iv) um subsídio directo às actividades de I&D pelo país grande e mais desenvolvido, $z_{r,B} = 0.1$ – cenário 4 ou Sc 4.⁹⁷

Figura 15 – Dinâmica de transição

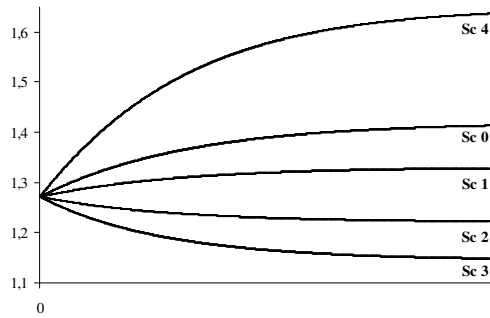
a. Indicador de convergência dos níveis de desenvolvimento tecnológico, $1/G$



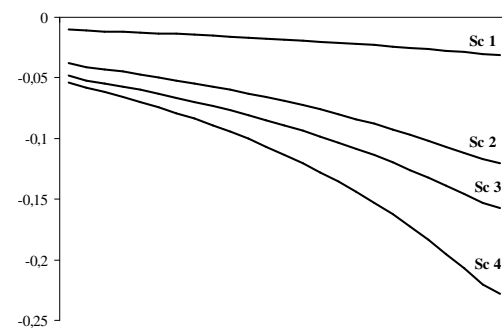
b. Bem final limiar, \bar{n}



c. Desigualdade salarial entre países, W



d. Peso do défice público no produto, BuS/Y



⁹⁷ A consideração apenas do cenário de atribuição de subsídio directo à I&D pelo país grande decorre de, conforme se depreende da comparação entre os cenários 1 e 2, esse ser o instrumento com maior poder de alteração das condições iniciais, ao nível do desenvolvimento económico, da competitividade e do peso do défice público no produto.

A fig. 15 apresenta ainda a evolução do peso do défice público no produto para o país pequeno, S , nos cenários 1, 2 e 3, e para o país grande, B , no cenário 4. Adicionalmente, a fig. 16 apresenta os valores iniciais e finais das principais variáveis em situação de *steady state* e do peso do défice público no produto sob cada um dos cenários.

Figura 16 – Valores iniciais e finais das principais variáveis em *steady state*

	$1/G$	\bar{n}	W	p_B	p_S	r	g	$(BuS/Y)_B$	$(BuS/Y)_S$
Inicial	0.714	0.360	1.272	0.678	1.016	0.046	0.024	0.00	0.00
Sc 0	0.578	0.336	1.414	0.661	1.066	0.046	0.025	0.00	0.00
Sc 1	0.654	0.350	1.329	0.671	1.036	0.047	0.026	0.00	-0.028
Sc 2	0.773	0.369	1.223	0.685	0.998	0.049	0.028	0.00	-0.101
Sc 3	0.877	0.384	1.148	0.699	0.971	0.051	0.029	0.00	-0.132
Sc 4	0.431	0.304	1.637	0.640	1.143	0.063	0.041	-0.184	0.00

Os resultados revelados nas figuras 15 e 16 evidenciam, desde logo, que sem intervenção governamental (cenário 0) a divergência de conhecimento tecnológico em desfavor do país S aumentaria de forma significativa ($1/G$ reduz-se), ou seja, alargar-se-ia o fosso em termos de níveis de desenvolvimento económico. Tal provocaria adicionalmente um incremento na desigualdade salarial entre os países, W , e um decréscimo no nível de competitividade relativa do país pequeno e menos desenvolvido, tal como é descrito pela descida do valor de \bar{n} .

Já uma intervenção governamental neste país, mediante a atribuição de um subsídio directo, $z_{r,S}$, ou indirecto (neste caso, via subsídio à produção de bens intermédios, $z_{x,S}$) às actividades de I&D (ou um aumento no nível desses subsídios, se já existentes), atenuaria o desnível de conhecimento tecnológico (cenário 1) ou tornaria possível uma aproximação (cenários 2 e 3) relevante do país em causa, S , ao nível de conhecimento tecnológico (e, portanto, de desenvolvimento) do país mais desenvolvido, tal como é evidenciado na fig. 15-a.

O modo como o processo ocorre é fácil de descrever. Um valor superior do subsídio à produção de bens intermédios, $z_{x,S}$, eleva o volume de lucros que os produtores de bens

intermédios em S podem obter – veja-se a expressão (15) –, enquanto um valor superior do subsídio à I&D, $z_{r,S}$, diminui neste país o custo da I&D – veja-se a expressão (17). Ou seja, um valor superior de qualquer daqueles subsídios traduz-se efectivamente num incentivo redobrado à I&D em S , determinando assim um aumento da taxa de crescimento do seu conhecimento tecnológico, Q_S – veja-se a expressão (4) –, e gerando uma aproximação ao nível de conhecimento tecnológico (e de desenvolvimento) do outro país, traduzido no aumento de $1/G$.

Esta situação possibilita um aumento na oferta de bens intermédios no país pequeno e menos desenvolvido e, dessa forma, determina a elevação do número de bens finais produzidos neste país – veja-se a expressão (11) e a fig. 15-b – e a redução do seu preço relativo, pelo menos quando comparado com o cenário 0 – veja-se a expressão (12). Esta trajectória prossegue até ser atingido o novo nível de *steady state* das variáveis mencionadas, implicando uma atenuação na divergência de nível de desenvolvimento (cenário 1) ou uma reversão da mesma (cenários 2 e 3), ainda que a uma taxa decrescente até se atingir o nível de *steady state*, conforme visível na fig. 15-a.

Face à complementaridade entre os factores de produção – recorde-se a expressão (1) –, também se observam efeitos sobre a desigualdade salarial entre países (aliás, como a expressão (14) claramente evidencia, há uma relação estreita entre as alterações em W e o *gap* de conhecimento tecnológico entre países). Uma vez que a divergência ao nível do conhecimento tecnológico se atenua ou é reduzida com a intervenção governamental referida, o consequente estímulo à procura de trabalho em S atenua (cenário 1) ou reduz (cenários 2 e 3) a desigualdade salarial, assim o ilustrando a fig. 15-c.

Entretanto e tal como esperado, há um efeito adverso significativo como resultado da intervenção governamental em S , traduzido no incremento contínuo do défice público e do seu peso no produto (numa situação que poderia ser algo atenuada se considerada a hipótese, mais habitual, de existência de tributação). Tal aumento estaria relativamente controlado no cenário 1, na presença de um subsídio indirecto à I&D por meio do incentivo directo à produção de bens intermédios, mas assume valores demasiado elevados, a partir de determinado momento do tempo, nos cenários 2 e 3, conforme é ilustrado pela fig. 15-d.

Vale a pena notar, contudo, que os efeitos externos negativos derivados desta intervenção governamental no país pequeno e menos desenvolvido, apesar de se encontrarem em linha com o esperado (recorde-se o capítulo anterior), parecem ser de relevância muito limitada. De facto, a fig. 16 mostra um incremento muito ligeiro no nível do índice de preços do outro país quando comparado com o cenário de não intervenção (e também em S , embora apenas no cenário 1). A mesma figura evidencia também uma subida quase insignificante da taxa de juro no contexto da união. Neste contexto, parece possível afirmar que o financiamento do défice público em que o país pequeno incorre, mesmo se considerado excessivo em termos semelhantes aos do PEC, não produz efeitos negativos com impacto relevante no âmbito da união.

O cenário 4 é usado para comparar os efeitos decorrentes de uma intervenção governamental de conteúdo semelhante levada a efeito pelo país grande, como forma de aferir da relevância (ou não) da dimensão económica do país na ocorrência de efeitos externos significativos de um défice público caracterizável como excessivo.

Tal como seria expectável, a taxa de crescimento do produto da união, g , cresce de forma bem mais significativa no caso de um subsídio directo à I&D atribuído pelo país grande e mais desenvolvido, B . O mesmo tipo de resultado seria observável se considerados os efeitos de um subsídio indirecto, via incentivo à produção de bens intermédios. Contudo, esta intervenção levaria agora a um agravamento muito significativo da divergência de conhecimento tecnológico entre os dois países, bem como a uma diminuição da competitividade do país pequeno e menos desenvolvido, S , e ao reforço da desigualdade salarial entre os dois países.⁹⁸ Por outro lado, o défice público em B , resultante da intervenção governamental neste país, tornar-se-ia rapidamente insustentável, como o prova a trajectória seguida pelo peso do défice público no produto, ilustrada na fig. 15-d.

Por sua vez, também os efeitos externos negativos decorrentes da criação (e posterior agravamento) de défice público no país grande, mantendo-se na linha do esperado, têm claramente um impacto muito mais relevante. Neste cenário, observa-se um aumento significativo da taxa de juro da união, decorrente essencialmente da necessidade de financiar um défice público de importância crescente, e um incremento importante no

⁹⁸ O mecanismo que permite explicar estes resultados é semelhante ao observado no quadro de uma intervenção governamental semelhante levada a efeito por S .

nível do índice de preços em S . Neste contexto, parece ser legítimo afirmar que o financiamento de um défice público incorrido pelo país grande teria efeitos externos negativos particularmente relevantes no contexto da união.

Sumariando este conjunto de resultados obtidos a partir da solução numérica do modelo, parece possível considerar que:

(i) no quadro de uma união monetária, uma intervenção governamental levada a efeito por um país pequeno no sentido do subsídio ou do incentivo (de forma directa ou indirecta) à I&D produz efeitos externos negativos de significado muito reduzido, enquanto que, em simultâneo, gera alguns efeitos internos bastante relevantes, os quais promovem a convergência económica rumo ao nível de desenvolvimento dos países mais desenvolvidos da mesma união;

(ii) no quadro de uma união monetária, uma intervenção governamental levada a efeito por um país grande no sentido do subsídio ou do incentivo à I&D produz efeitos externos negativos de relevância elevada, em particular fazendo subir a taxa de juro e o nível de preços na união, ao mesmo tempo que agrava a desigualdade de desenvolvimento económico entre os países, ou seja, que reduz a desejável coesão económica e social no espaço integrado.

(iii) neste contexto, a possibilidade de uma diferenciação das regras de disciplina orçamental no conjunto da união, em favor de uma maior flexibilidade para os países pequenos e menos desenvolvidos, surge como uma hipótese válida, podendo ajudar a promover a coesão económica e social, com custos externos bastante reduzidos;

(iv) em tal hipótese, o subsídio directo à I&D parece produzir efeitos de forma bastante mais rápida e acentuada, ajudando mesmo a uma significativa redução do *gap* em termos de desenvolvimento económico, mas apresenta-se como mais problemático em termos de efeitos ao nível da disciplina orçamental, pelo que se trataria de um incentivo cujo uso deveria ser necessariamente mais restringido em termos de duração temporal;

(v) um dos aspectos mais relevantes da reforma do PEC anteriormente referida (European Council, 2005), a saber, a possibilidade de consideração de um carácter excepcional para certas despesas públicas associadas ao desenvolvimento dos processos de inovação e conhecimento parece encontrar, assim, justificação;

(vi) do mesmo modo, os resultados parecem apontar para a relevância de algumas das críticas formuladas ao enquadramento de disciplina orçamental europeia, em particular daquelas que consideravam excessiva a imposição uniforme das regras do PEC no espaço da área euro ou a não atenção à composição das despesas públicas (e.g., Mills e Quinet, 2001) e daquelas que admitiam como útil o alargamento da possibilidade de financiamento de investimento público através do aumento da despesa pública (e.g., Creel, 2003).

5.3.5. Em conclusão

Este ponto final do nosso trabalho visou discutir um dos aspectos relevantes de uma das questões que se colocam no curto prazo à UE, necessária no quadro de uma evolução clara rumo a uma estrutural federal, mas desejável mesmo se tal não se verificar: o modo de definição e implementação de um regime de disciplina orçamental, com particular destaque para a associação entre a intervenção governamental e a coesão económica e social.

Assim, não sendo possível, pela complexidade inerente, fazer a análise usando os 27 países da UE e tendo em conta a possibilidade de uma generalização do estudo a outros casos, decidiu-se construir um modelo de crescimento de equilíbrio geral dinâmico, com apenas dois países que constituem uma união monetária e onde o crescimento é dirigido pela I&D *à la* Schumpeter, aplicado a bens intermédios que complementam o trabalho em cada país.

Admitindo que um dos países é pequeno e menos desenvolvido, o modelo construído permitiu discutir a pertinência de uma diferenciação das regras de disciplina orçamental, que permitisse, de forma temporária, uma maior margem de manobra a este país, possibilitando-lhe incorrer em défices excessivos com o objectivo de incentivar (directa ou indirectamente) as suas actividades de I&D e, dessa forma, elevar o seu nível de desenvolvimento e aumentar o grau de coesão económica e social na união.

Conforme foi possível descrever, uma elevação do valor dos subsídios (directos ou indirectos) no país pequeno e menos desenvolvido permite redireccionar a I&D para protótipos que melhoram relativamente a qualidade dos seus bens intermédios, aumentando a sua produtividade e diminuindo o preço relativo dos bens finais produzidos, em condições de concorrência perfeita, neste país. Desta forma, através dos

mecanismos de preços, a divergência de conhecimento tecnológico entre os países vem reduzida, ainda que a uma taxa decrescente até chegar a um novo *steady state*.

Neste contexto, a intervenção governamental relaciona-se com a trajectória de desenvolvimento económico do país: embora criando ou agravando situações de défice público, num país pequeno produziria reduzidos efeitos externos negativos, mas promoveria bastante a convergência económica. Já uma intervenção governamental do tipo descrito levada a efeito por um país grande determinaria efeitos externos negativos de impacto significativo e reduziria a coesão económica e social do espaço integrado.

Como qualquer modelo, o que acabou de se apresentar e analisar apresenta várias simplificações, cujo impacto poderá ser objecto de análise mais detalhada em futura pesquisa, com particular destaque para aspectos como a possibilidade de imitação (com custos mais reduzidos) por parte do país menos desenvolvido, a existência (mais realista) de tributação ou a hipótese de melhoria da qualidade das instituições através de despesa pública na educação e formação.

Em todo o caso, os resultados agora obtidos, quando aplicados ao caso da UE, parecem apontam claramente para a vantagem de alterações ao nível da formulação das regras de disciplina orçamental, em particular, permitindo a diferenciação das mesmas no contexto da zona euro, no sentido de aumentar a flexibilidade fiscal para os países menos desenvolvidos e mais pequenos.

Tal possibilitará promover um dos objectivos essenciais da UE, desde o Acto Único Europeu, o da coesão económica e social, sem um acréscimo significativo de custos para a área integrada. Tal poderia igual e eventualmente evitar situações como a ocorrida em países como Portugal num passado recente, onde num contexto de crise e de nível de desenvolvimento inferior à média da UE, foi (quase) obrigatória a adopção de medidas restritivas para a satisfação do critério do peso do défice público no PIB.

Por outro lado, os resultados parecem igualmente justificar a consideração de um carácter excepcional a alguns tipos de despesa pública, no sentido de os considerar como “pertinentes” ao nível da criação de défices públicos eventualmente excessivos. A articulação entre os processos de desenvolvimento da inovação e do conhecimento surgem, a esse nível, numa linha central, justificando uma das vertentes da reforma do PEC ocorrida em 2005, a qual poderia até ser mais acentuada.

Conclusão

Na famosa declaração de 9 de Maio de 1950, Robert Schuman (1963, pp. 202-203) declarou: *“A partilha das produções de carvão e de aço assegurará imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia (...) esta proposta realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz”*.

Vale a pena recordar estas palavras, citadas já no capítulo 3, pois as mesmas são particularmente reveladoras do espírito que norteou o início do processo de integração europeia, cuja organização futura se discutiu ao longo deste trabalho, bem como da estratégia proposta para a sua concretização.

Conforme se referiu, o objectivo do projecto era (e é) eminentemente político, traduzido na tentativa de criar na Europa um espaço de paz, estabilidade e prosperidade. A estratégia era (e é, ainda que com alguma deriva intergovernamental em anos recentes) funcionalista, feita de “pequenos passos”, em que lentamente se criam laços de solidariedade, sobretudo pela via económica, que culminariam numa construção política, a “federação europeia”.

Tendo em conta a análise feita no capítulo 1, parece claro que, mais de meio século passado sobre o discurso de Schuman, os resultados do processo surgem bem diferentes nas duas perspectivas que o comporiam, a económica e a política.

No domínio económico, os avanços foram-se concretizando a bom ritmo, embora de forma não contínua, sendo que actualmente a União Europeia se apresenta no estado mais avançado de integração económica, com uma moeda única, um espaço de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, e diversas políticas comuns. A estes avanços não correspondeu resposta idêntica no campo político, onde a União não conseguiu estabelecer, de facto, uma entidade forte, nem desenvolver acções comuns de impacto semelhante às do foro económico.

Tal como a dicotomia supranacionalismo/intergovernamentalismo, esta divergência perpassa toda a evolução do processo: por exemplo, logo no seu início, ao lado do sucesso de criações económicas como a CECA ou a CEE, ocorreram situações de fracasso do lado político, como a não constituição da CED. Conforme se tentou

demonstrar, esta divergência estará hoje no cerne da situação de dificuldade de resposta eficiente a novos desafios, exigindo diferentes respostas que permitam, finalmente, equilibrar os dois lados da balança do processo de integração.

Ainda que em parte significativa motivada pelos grandes avanços ocorridos, quer em termos de aprofundamento, quer em termos de alargamento, a situação actual da UE pode ser caracterizada como uma encruzilhada, marcada pela existência, ao lado dos referidos avanços, de quatro vertentes relevantes onde os resultados ficam bastante aquém do desejável – quatro “défices” fundamentais.

Desde logo, um “défice de competitividade e crescimento”. O objectivo central das conclusões da Cimeira de Lisboa de 2000 era a constituição da Europa como o “espaço mais competitivo a nível global no espaço de uma década”. A evolução real foi feita, contudo, de um período longo de fraco crescimento económico, traduzido, no caso de alguns países europeus, em verdadeiras situações de recessão, bem como de realizações deficientes no que à inovação e ao desenvolvimento se refere, aliás assumidas na necessidade de repensar a Estratégia de Lisboa.

Em segundo lugar, um “défice de peso político”. A falta de uma verdadeira Política Externa e de Defesa Comum, a reduzida capacidade de intervenção em comum na resolução de problemas internacionais graves e decisivos, e a falta de representação única da UE em diversas instituições internacionais, evidenciam a permanência de uma Europa feita potência económica mas sem alma política, frequentemente dividida, num reduto muito marcado pela prioridade a interesses nacionais divergentes.

Em terceiro lugar, um “défice de legitimidade democrática e de participação”, ligado à falta de adequado escrutínio da Comissão e do Conselho, aos ainda relativamente reduzidos poderes do Parlamento Europeu, e à ambiguidade existente na repartição de competências dos Estados-Membros para a UE. Tais elementos conduzem os cidadãos a uma deficiente percepção do modo de funcionamento da UE e das responsabilidades de cada um dos intervenientes, gerando um crescente alheamento perante a causa europeia.

Finalmente, um “défice de capacidade de decisão e acção”. Com os vários alargamentos e os sucessivos adiamentos de uma verdadeira reforma institucional, a “probabilidade de passagem” de uma proposta no Conselho da União Europeia foi-se reduzindo (Baldwin e Wyplosz, 2006), criando dificuldades na tomada de decisão. Por outro lado,

a permanência de um orçamento comunitário muito débil em termos de dimensão assume-se como um travão a acções de maior impacto, dificultando uma adequada inserção dos novos Membros e uma efectiva intervenção em novas áreas e sobre os novos desafios.

Estes “défices”, com particular destaque para os três últimos, parecem revelar que o objectivo da constituição de um espaço alargado de solidariedade europeia, gerador do aparecimento inevitável de uma entidade política e de uma verdadeira cidadania europeia, permanece longe do alcance da UE, apesar dos passos importantes que foram dados a nível da integração.

Ou seja, 50 anos após o Tratado de Roma, o elevado peso dos interesses nacionais mantém-se, com frequência predominante, significando que a ultrapassagem dos mencionados “défices” dificilmente ocorrerá sem uma alteração muito significativa do modelo de organização político-institucional da União. Dito de outro modo, a resolução com eficácia dos novos desafios da UE exigirá um reequilíbrio das duas faces do processo de integração, com um claro aprofundamento no domínio político.

Conforme se advogou no capítulo 2, o primeiro passo para uma resposta eficiente aos novos desafios e para a ultrapassagem dos défices mencionados resultará de uma reflexão em torno do modelo de organização adequado para a UE, com consequências ao nível político, institucional e económico.

Nesse mesmo capítulo, foi possível analisar, usando uma abordagem do tipo custo-benefício (particularmente cara aos economistas), um conjunto de vários modelos alternativos sugeridos para a União, desde os mais desagregadores (Europa *à la carte*), aos mais flexíveis (entre outros, Europa de geometria variável e Europa de integração flexível), passando pelos mais fortes em termos de entidade política (Europa federal) ou pelos que acentuam a divergência de poder entre os maiores e os mais pequenos (Directório).

Considerou-se que a opção final deveria basear-se numa análise da capacidade de resposta dessas alternativas a dois binómios essenciais: por um lado, “unidade/diversidade”, correspondendo à necessidade de criar condições mais eficientes de actuação única em domínios claramente supranacionais, sem colocar em causa a necessária preservação da diversidade europeia; por outro lado,

“flexibilidade/compromisso”, correspondendo à necessidade de dotar a Europa de um modelo capaz de acomodar de um modo fácil alterações significativas que venham a ocorrer no futuro (quer em termos de alargamento, quer em termos de aprofundamento), sem colocar em causa a preservação de valores essenciais comuns.

De entre os modelos referidos, aquele que pareceu comportar melhor resposta a tais binómios foi o modelo federal. Assim, os diversos elementos referidos a propósito da caracterização do federalismo levaram-nos a concluir que se justificará a opção por uma evolução do edifício europeu rumo a um modelo de cariz federal. Entre esses elementos, destacam-se: o respeito que os princípios orientadores do federalismo asseguram à autonomia nacional; o sucesso que a implantação de modelos federais assumiu em sociedades desenvolvidas e/ou com forte diversidade (cultural, linguística, étnica); a presença do ideal federalista na génese do processo de construção europeia e em diversas transformações ocorridas ao longo da sua história; e a clareza de sinal de unidade política que tal modelo permite dar.

Conforme referido no capítulo 3, para responder eficazmente aos desafios e défices actuais, o modelo federal europeu deverá assentar numa ampla autonomia das entidades componentes e numa forte descentralização na atribuição e exercício de competências, condições essenciais para a manutenção de um razoável grau de importância do Estado-Nação e para a proximidade das decisões relativamente aos cidadãos envolvidos (“Federação de Estados-Nação”).

Por outro lado, o modelo deverá prover a igualdade de tratamento dos Estados-Membros e dos seus cidadãos, característica presente nos princípios fundadores do projecto europeu. Finalmente, o modelo deverá enfatizar o respeito pelos valores europeus fundamentais (os quais, na senda de um debate recentemente promovido por Timothy Garton Ash,⁹⁹ poderão constituir-se na “cola” que unirá os cidadãos no futuro da Europa) e assegurar o desenvolvimento da cidadania europeia, incentivando a constituição de um verdadeiro “espírito europeu”.

Tal evolução exigirá, entre outros elementos que conduzam ao reforço da solidariedade intra-europeia e à capacidade efectiva de enfrentar questões particularmente delicadas (e.g., constituição de um exército europeu ou criação de um imposto europeu), o

⁹⁹ Em www.europeanstory.net.

aparecimento de uma verdadeira Constituição Europeia e a identificação de uma organização política-institucional adequada a nível federal.

Neste contexto, no capítulo 3, apresentou-se uma possível proposta, juntando os diversos elementos históricos e teóricos avançados com a análise dos aspectos essenciais das principais federações existentes, sem deixar de lado a característica de construção original que sempre caracterizará a UE.

Assim, a Constituição deverá definir a UE como uma “Federação de Estados-Nação”, cujos objectivos fundamentais se concentram na estabilidade política e económica, na paz e na prosperidade, na segurança, na justiça e na defesa da liberdade e dos direitos humanos. Igualmente terá de relevar os valores políticos fundamentais europeus, nomeadamente os ligados com a defesa da democracia, bem como os valores económicos, em especial a defesa da economia de mercado com possibilidade de intervenção complementar ou de correcção de falhas por parte do Estado, e os valores sociais tradicionalmente europeus.

Em segundo lugar, a Constituição deverá estabelecer uma clara e explícita repartição de competências entre a Federação e os Estados-Membros. Tendo em conta a necessidade de uma forte descentralização, apenas as matérias de foro claramente supranacional constituiriam competência da Federação, contando-se, entre elas, a política externa da União (incluindo a política comercial), as questões da segurança interna e da preservação do mercado único europeu, a política monetária e a definição e utilização do orçamento federal.

Em outras áreas de interesse comum (ou, pelo menos, de vários Estados-Membros) com previsão de resultados positivos da intervenção central e naqueles domínios essenciais à criação de condições de vida equivalentes no território europeu, a Constituição deverá estabelecer a possibilidade de uma intervenção federal subsidiária. Em algumas matérias, poderá admitir a fixação de metas (obrigatórias ou indicativas) pelas instituições federais, condicionando a execução de alguns tipos de políticas pelos Estados-Membros (política ambiental e harmonização fiscal, entre outras). Em tudo o restante, a competência estará sob exclusividade dos Estados-Membros.

Por último, a Constituição deverá consagrar uma adequada organização político-institucional a nível federal, observando o princípio da separação de poderes, com

várias características próximas dos modelos alemão e suíço. Neste contexto, o poder legislativo federal seria assumido pela instituição parlamentar, designada por Assembleia Federal, ainda que o direito de iniciativa possa caber também ao “Governo” europeu. A Assembleia Federal teria duas Câmaras, uma representativa dos interesses dos cidadãos europeus e por estes directamente eleita (o Parlamento Europeu), respeitando um princípio de proporcionalidade mitigada relativamente à população de cada Estado-Membro, e outra representativa dos interesses dos Estados (o Senado), com uma representação igualitária incluindo eleitos pelos Parlamentos nacionais e nomeados pelos Governos nacionais.

O poder executivo federal caberia, então, a um “Governo” europeu, composto por um Presidente e por uma equipa “ministerial”, a que se associará uma administração federal. Este “Governo” resultaria de uma evolução da actual Comissão Europeia, com o Presidente a ser eleito pelo Parlamento na sequência de proposta aprovada pelo Senado e os restantes membros a serem nomeados pelo Presidente. A equipa governamental seria objecto de aprovação pela Parlamento, ao qual caberia igualmente a possibilidade de votar moções de censura, cuja aprovação implicará a queda do “Governo”.

Finalmente, o poder judicial organizar-se-ia de modo semelhante ao verificado no modelo alemão, incluindo um Tribunal Constitucional Federal, os tribunais federais previstos na Constituição e os tribunais dos Estados-Membros.

A mudança para este modelo deverá ser legitimada pela realização de um referendo europeu, concretizado em cada um dos Estados-Membros, com a passagem ao modelo federal a ocorrer no caso de manifestação de acordo por parte de uma maioria qualificada (a definir) de votantes e de Estados. Por outro lado, dados os óbvios obstáculos políticos, a transição deverá ser gradual, sendo de admitir numa fase intermédia a colocação em prática de um modelo próximo do de “integração flexível” apresentado por Dewatripont *et al.* (1995). Por último, o desenvolvimento de uma verdadeira cidadania europeia e de uma real vontade política de avançar rumo a patamares superiores de integração, surgem como passos necessários para o sucesso deste modelo federal.

A alteração do paradigma de organização política e institucional exigirá igualmente transformações importantes no domínio da organização económica. Neste contexto, a

análise desenvolvida nos capítulos 4 e 5, descrevendo e confrontando os aspectos fundamentais da teoria do federalismo fiscal com a situação presente no domínio da definição e implementação das políticas orçamentais nacionais e na área do orçamento comunitário, permitiu algumas conclusões essenciais.

Assim, as principais conclusões da teoria do “federalismo fiscal” parecem largamente compatíveis com as ideias previamente defendidas, com saliência para a evolução da UE rumo a um modelo federal amplamente descentralizado (a “Federação de Estados-Nação”) e para a necessidade de, nesse contexto, se criar um “governo económico europeu”, responsável pelas competências económicas atribuídas ao nível central de poder. De igual modo, parecem sustentar a ideia da possibilidade de obter ganhos de bem-estar significativos com a criação de um sistema fiscal federal fortemente descentralizado, desde que adequadamente desenhado e tendo em conta objectivos de equidade e eficiência.

Em todo o caso, a solução adoptada no contexto do Tratado de Maastricht e das alterações posteriores mantém-se claramente distante da que ocorreria numa verdadeira Federação, no que respeita à actuação no domínio da definição e execução da política orçamental, com destaque (mas não em exclusivo) para a função de estabilização macroeconómica.

Em particular, esta discrepância surge com maior acuidade nos domínios da dimensão do orçamento comunitário, da definição e aplicação de regras de disciplina orçamental e da coerência entre as políticas macroeconómicas no interior da área integrada.

O orçamento comunitário é de diminuta dimensão e as perspectivas de modificação dessa característica são reduzidas para o futuro próximo, numa situação que não permite o seu uso para fins de estabilização, ao invés do que sucede em federações e outras entidades políticas com moeda única. A inclusão de um elevado número de factores “pertinentes” com a reforma do PEC de 2005 pode ter impedido as regras orçamentais europeia de se constituir em adequados “*hard budget constraints*”, necessários para preservar e desenvolver a economia de mercado, no quadro de uma federação fortemente descentralizada. Finalmente, a incipiência do processo de coordenação de políticas não monetárias não favorece a obtenção de um *policy mix* adequado, enquanto, no contexto de uma organização económica federal, haveria instituições que

assegurassem pelo menos a definição de objectivos fundamentais comuns e de caminhos gerais a seguir.

Tendo em atenção este conjunto relevante de elementos, tornou-se possível apontar para duas linhas de evolução ao nível económico na transição (e posterior consolidação) para um modelo de Federação Europeia, diferenciadas pelo horizonte temporal.

Assim, no médio e longo prazo, deverá efectivar-se uma verdadeira reforma do orçamento comunitário, com um alargamento da sua dimensão para níveis compatíveis com as novas exigências e os novos desafios que se colocam à União e permitindo-lhe um exercício efectivo da função de estabilização e melhores condições para promover a coesão económica e social. Em todo o caso, o orçamento comunitário deverá ter uma dimensão bem inferior à de orçamentos centrais das principais federações existentes.

O alargamento do orçamento da UE exigirá alterações ao nível do financiamento, o qual deverá ter em conta uma mais justa repartição de encargos em função dos níveis de rendimento dos Estados-Membros. As alterações deverão incidir na simplificação dos mecanismos de financiamento, na introdução de novos e verdadeiros recursos próprios – por razões de visibilidade e proximidade aos cidadãos, parece particularmente recomendável um recurso assente na tributação do rendimento individual, operacionalizado na forma de sobretaxa ao imposto nacional respectivo – e na recomposição de competências ao nível da despesa e da receita fiscal entre a UE e os Estados-Membros.

No curto prazo e atendendo às dificuldades políticas e económicas da sugestão anterior, uma resolução mais eficiente dos problemas, que podem levantar-se em função da divergência entre a situação corrente e a que resultaria da aplicação da teoria do federalismo fiscal, deverá passar por uma actuação em três domínios.

Em primeiro lugar, um reforço da coordenação das políticas orçamentais nacionais, com forte alteração do seu enquadramento institucional, na linha da sugerida por Pisani-Ferry (2002), permitirá acentuar a coerência entre as políticas macroeconómicas no seio da União. Depois, a criação de um mecanismo limitado de absorção de choques alargará a possibilidade de actuação central em termos de estabilização, enquanto o orçamento comunitário não aumenta significativamente de dimensão. Finalmente, uma reforma mais credível do PEC, enquanto mecanismo relevante para a vigilância e manutenção da

disciplina orçamental, poderá melhorar a avaliação feita com recurso aos critérios de Kopits e Symansky (1998) sem descurar a necessidade de uma contribuição positiva para o crescimento económico.

No que a este último aspecto respeita, desenvolveu-se uma análise mais pormenorizada em torno da possibilidade de diferenciação temporária das regras de disciplina orçamental em função da dimensão e do nível de desenvolvimento económico dos países e da concomitante consideração de um regime excepcional para as despesas na área do investimento público, em particular no incentivo à I&D.

Para o efeito, construiu-se um modelo de crescimento de equilíbrio geral dinâmico, com dois países que constituem uma união monetária, onde a I&D *à la* Schumpeter, aplicada a bens intermédios que complementam o trabalho na produção em cada país, dirige o nível de crescimento. A resolução numérica do modelo permitiu concluir que, na senda da recente revisão do PEC, se justifica um tratamento diferenciado deste tipo de despesas, em especial se elas forem realizadas por países pequenos e com níveis de desenvolvimento económica inferiores.

De facto, nestes casos, conseguir-se-ia uma melhoria importante do nível de coesão económica e social, sem se observarem efeitos externos negativos significativos como resultado da criação e manutenção de défices públicos excessivos. Já no caso da concretização de tais despesas por países grandes e mais desenvolvidos, embora a taxa de crescimento da União pudesse ser claramente elevada, a geração de efeitos externos negativos de elevado significado e a diminuição da coesão económica e social aconselham a não excepção. Em todo o caso, qualquer diferenciação de regras entre países só poderia ser temporária, tendo em conta a dificuldade política de aceitação deste tipo de regime.

A transformação sugerida do modelo de organização política e económica da UE encerra obviamente um vasto conjunto de questões, várias delas já elencadas, e que abrem em geral linhas de análise que se afiguram ser bastante ricas para fins de investigação futura.

Basta pensar, por exemplo, ao nível da organização política, no tratamento mais detalhado de questões como a legitimação democrática do novo modelo, a transição

rumo ao mesmo, a composição, funcionamento e competências dos diversos órgãos federais, ou mesmo a elaboração de uma verdadeira e adequada Constituição Europeia.

Ou ainda, ao nível da organização económica, no tratamento mais detalhado de questões como a repartição de competências ao nível das receitas e despesas orçamentais entre os Estados-Membros e a Federação, a análise mais aprofundada das possibilidades de novos recursos próprios e da sua operacionalização, a construção de mecanismos limitados de estabilização ou a definição e implementação de um enquadramento institucional mais favorável à coordenação das políticas macroeconómicas no contexto da UEM.

No termo deste trabalho eminentemente académico, uma menção é devida quanto à questão da relação entre algumas das conclusões alcançadas e a sua aplicabilidade à realidade concreta a que elas se reportam.

Sendo certo que tal questão será, de algum modo, lateral para uma avaliação substantiva do trabalho efectuado, não deixa de ser óbvio reconhecer-se, no curto prazo, uma difícil viabilidade prática na transformação de modelo que decorreria das propostas avançadas. Contudo, repita-se, o que estará em causa será menos essa dificuldade e mais a coerência dos argumentos apresentados, bem como e sobretudo a possibilidade de eles serem uma fonte de sustentação para a defesa da colocação em marcha, já a curto prazo, de alguns passos essenciais, quer a nível político quer a nível económico.

Já numa linha algo diversa, a adopção de uma perspectiva de médio prazo parece apontar num sentido diferente, na medida em que, face à razoabilidade ou pertinência dos argumentos e das propostas, existirá mais facilmente a possibilidade de posicionamentos que visem uma ultrapassagem do desequilíbrio entre as duas vertentes (económica e política) do processo de integração europeia. O que a história deste processo e o seu perfil único, original e sem paralelo (teórico ou empírico) autorizam.

Referências

- Acemoglu, D. e Zilibotti, F. (2001), *Productivity Differences*, Quarterly Journal of Economics, vol. 116, nº 2, Maio, pp. 563-606.
- Afonso, O. e Alves, R.H. (2007), *Endogenous Growth and European Fiscal Rules*, Applied Economics, *forthcoming*.
- Aghion, P. e Howitt, P. (1992), *A Model of Growth Through Creative Destruction*, Econometrica, vol. 60, nº 2, Março, pp. 323-352.
- Aghion, P., Howitt, P. e Violante, G. (2003), *Wage Inequality and Technological Change: a Nelson-Phelps Approach*, in Aghion, P., Frydman, R., Stiglitz, J. e Woodford, M. (eds.), *Knowledge, Information, and Expectations in Modern Economics*, Princeton University Press, pp. 443-461.
- Ahrens, J., Hoen, H. e Ohr, R. (2005), *Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club Theoretical Perspective*, Journal of European Integration, vol. 27, nº 4, Dezembro, pp.417-439.
- Albi, E., Paredes, R. e Corona, E. (1997), *Corporate Tax as a Possible Fifth Own Community Resource: How Much Harmonisation Is Necessary?*, Estudo XIX/B1/9602, preparado para a Comissão Europeia, DG XIX, Junho.
- Alesina, A., Roubini, N. e Cohen, G. (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, The MIT Press, Cambridge.
- Alesina, A. e Perotti, R. (2004), *The European Union: a Politically Incorrect View*, The Journal of Economic Perspectives, vol. 18, nº 4, Outono, pp. 27-48.
- Alesina, A. e Perotti, R. (1997), *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF, vol. 44, nº 2, Junho, pp. 210-248.
- Algaba, E., Bilbao, J.M. e Fernández, J.R. (2007), *The Distribution of Power in the European Constitution*, European Journal of Operational Research, vol. 176, nº 3, Fevereiro, pp. 1752-1766.
- Allington, N. e McCombie, J. (2007), *Nonsense Upon Stilts: An Assessment of the European Stability and Growth Pact and How It May Be Reformed*, in McCombie, J. e Gonzalez, C.R. (eds.), *European Union: Current Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, pp. 26-49.

- Alves, R.H. (2007), *European Constitution and (Fiscal) Federalism*, in McCombie, J. e Gonzalez, C.R. (eds.), *European Union: Current Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan, pp. 154-172.
- Alves, R.H. (2001), *From Single Currency to Political Union?*, *Global Economy Quarterly* (agora *Global Economy Journal*), vol. II, nº 4, pp. 305-342, Outubro-Dezembro.
- Alves, R.H. (2000), *Políticas Fiscais Nacionais e União Económica e Monetária na Europa*, *Série Moderna Finança*, nº 3, 2ª edição revista, BVLP – Bolsa de Valores de Lisboa e Porto.
- Alves, R.H. e Afonso, O. (2008), *Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?*, in Ferreiro, J., Fontana, G. e Serrano, F. (eds.), *Fiscal Policy in the EU*, Palgrave Macmillan, *forthcoming*.
- Alves, R.H. e Afonso, O. (2007), *The New Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid?*, *Intereconomics*, vol. 42, nº 4, pp. 218-225, Julho-Agosto.
- Arestis, P., McCauley, K. e Sawyer, M. (2001), *An Alternative Stability Pact for the European Union*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25, nº 1, Janeiro, pp. 113-130.
- Bairoch, P. (1996), *Mitos e Realidades da Globalização: Um Século de Comércio Externo e Investimento Estrangeiro*, in Drache, D. e Boyer, R. (eds.), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- Baldwin, R. e Wyplosz, C. (2006), *The Economics of the European Union*, McGraw Hill.
- Balladour, E. (1994), *Pour un nouveau traité de l'Elysée*, *Le Monde*, 30 de Novembro.
- Barro, R. e Sala-i-Martin, J. (2004), *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Barroso, J.M. (2007), *Making the Right Choices for Europe*, disponível em http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/speaking_points_budget_en.pdf.
- Barry, N. (2004), *Constitutionalism, Federalism and European Union*, *Economic Affairs*, vol. 24, nº 1, Março, pp. 11-16.
- Baykal, S. (2004), *Democracy, Legitimacy and Efficiency: Does the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe Get It Right?*, in Newahl, N. e Astengo, F.

- (eds.), *A Constitution for Europe? Governance and Policy-Making in the European Union*, Collection “Études Européennes”, Université de Montréal, pp. 122-135.
- Bayoumi, T. e Masson, P. (1994), *Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe*, *European Economic Review*, vol. 39, nº 2, Fevereiro, pp. 253-274.
- Beetsma, R. e Bovenberg, A. (2001), *Designing Fiscal and Monetary Institutions for a European Monetary Union*, *Public Choice*, vol. 102, nº 3-4, Março, pp. 247-269.
- Beetsma, R. e Debrun, X. (2007), *The New Stability and Growth Pact: A First Assessment*, *European Economic Review*, vol. 51, nº 2, pp. 453-477.
- Beetsma, R.. e Jensen H. (2005), *Monetary and Fiscal policy Interactions in a Micro-Founded Model of a Monetary Union*, *Journal of International Economics*, vol. 67, nº 2, Dezembro, pp. 320-352.
- Benos, A. e Crouhy, M. (1995), *Changes in the Structure and Dynamics of European Securities Markets*, *Financial Analysts Journal*, vol. 52, nº 3, Maio-Junho, pp. 37-50.
- Biehl, D. (1990), *Financing the ECC Budget*, in Prud’Homme, R. (ed.), *Public finance with several levels of government*, *Foundation Journal Public Finance*, The Hague/Koenigstein, pp. 137-152.
- Bienenfeld, M. (1996), *Uma Economia Nacional Forte Será um Alvo Utópico no Final do Século XX ?*, in Drache, D. e Boyer, R. (eds.), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- Bjørnskov, C., Drehe, A. e Fischer, J. (2007), *On Decentralization and Life Satisfaction*, *Economics Letters*, *forthcoming*.
- Boadway, R. (1996), *Review of «The Uneasy Case for Equalization Payments» by Dan Usher*, *National Tax Journal*, vol. 49, nº 4, Dezembro, pp. 677-86.
- Bolle, M. (2004), *The Enlargement of the European Union: Will It All Work?*, Seminários do Departamento de Economia do ISEG, 23 Março.
- Boyer, R. e Drache, D. (1996), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

- Bradford, D. e Oates, W. (1974), *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*, in Hochman, H. e Peterson, G. (eds.), *Redistribution Through Public Choice*, Columbia University Press, New York.
- Branson, W.H. (1990), *Financial Market Integration, Macroeconomic Policy and the EMS*, CEPR Discussion Paper n° 385, Março.
- Break, G. (1967), *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*, Brookings Institution, Washington.
- Breton, A. (1998), *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Britton, A. e Mayes, D. (1992), *Achieving Monetary Union in Europe*, Association for the Monetary Union in Europe, Londres.
- Brueckner, J. (2006), *Fiscal Federalism and Economic Growth*, Journal of Public Economics, vol. 90, n° 10-11, Novembro, pp. 2107-2120.
- Brunila, A. (2002), *Fiscal Policy: Coordination, Discipline and Stabilization*, Bank of Finland, Helsinki, Discussion Paper N° 7-2002.
- Bucholz-Will, W., Dahlstrom, G., Huffscheid, J., Karrass, A., Mathes, M. e Schratzenstaller, M., *Progressive Fiscal Policy in Europe*, Euromemorandum 2002, cap.1, disponível em http://www.memo-europe.uni-bremen.de/downloads/Euromemo_2002_Chapter_1.PDF
- Buiter, W. (2006), *The “Sense and Nonsense of Maastricht” Revisited: What Have We Learnt About Stabilization In EMU?*, Journal of Common Market Studies, vol. 44, n° 4, Novembro, pp. 687-710.
- Buiter, W., Corsetti, G. e Roubini, N. (1993), *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, Economic Policy: a European Forum, vol. 16, Abril, pp. 58-100.
- Buiter, W. e Grafe, C. (2004), *Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union*, Economics of Transition, vol. 12, n° 1, Março, pp. 67-102.
- Burda, M. e Wyplosz, C. (1993), *Macroeconomics: a European Text*, Oxford University Press, New York.
- Buti, M., Eijffinger, S. e Franco, D. (2005), *The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate*, CEPR Discussion Paper n° 5216.

- Buti, M., Eijffinger, S. e Franco, D. (2003), *Revisiting EMU's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 19, nº 1, Primavera, pp. 100-111.
- Byé, M. (1965), *Relations Économiques Internationales*, 2ª edição, Dalloz, Paris.
- Casella, A. (1999), *Tradable Deficit Permits: Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union*, Economic Policy, vol. 14, nº 29, Outubro, pp. 323-361.
- Cattoir, P. (2004), *Tax-Based EU Own Resources: An Assessment*, Working Paper nº1/2004, Taxation Papers, European Commission.
- CDU (1994), *Überlegungen zur europäischen Politik*, CDU/CSU Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn (cit. por Dewatripont *et al.*, 1995).
- Cieslukowzki, M. e Alves, R.H. (2006), *Financial Autonomy of the European Union After Enlargement*, FEP Working Papers, nº 217, Julho.
- Coeuré, B. e Pisani-Ferry, J. (2005), *A Sustainability Pact for the Eurozone*, in Tsoukalis, Loukas (ed.), *Governance and Legitimacy in EMU*, European University Institute.
- Collington, S. (2004), *The End of the Stability and Growth Pact?*, International Economics and Economic Policy, vol. 1, nº 1, Março, pp. 15-19.
- Collinson, S., Miall, H. e Michalski, A. (1993), *A Wider European Union: Integration and Cooperation in the New Europe*, Discussion Paper 41, Royal Institute of International Affairs, London.
- Commission des Communautés Européennes (1977), *Rapport du Groupe de Réflexion sur le Rôle des Finances Publiques dans l'Intégration Européenne* (Relatório MacDougall), Série Économie et Finances.
- Commission of the European Communities (1990), *One Market, One Money* (Relatório Emerson), Économie Européenne.
- Connolly, M. (2003), *The Dual Nature of Trade: Measuring its Impact on Imitation and Growth*, Journal of Development Economics, vol. 72, nº 1, Outubro, pp. 31-55.
- Connolly, M. e Valderrama, D. (2005), *North-South Technological Diffusion and Dynamic Gains from Trade*, Mimeo, Duke University, disponível em <http://www.econ.duke.edu/~connolly/tech.pdf>

- Constantinescu, V. (1998), *Introduction aux Principes Juridiques et Politiques du Fédéralisme*, resumo do curso apresentado na 38ª Sessão do Collège Universitaire d'Études Federalistes, Aosta, *fotocopiado*.
- Cooper, R. (1968) *The Economics of Interdependence*, McGraw-Hill, New York.
- Cornes, R. e Sandler, T. (1986), *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Craig, P. (2001), *Constitutions, Constitutionalism, and European Union*, European Law Journal, vol. 7, nº 2, Junho, pp. 125-150.
- Creel, J. (2003), *Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact*, Documents de Travail de l'OFCE, nº 2003-04, Julho.
- Cunha, P. (2004), *A Constituição Europeia – Um Olhar Crítico sobre o Processo*, Almedina, Coimbra.
- De Grauwe, P. (2007), *The Economics of Monetary Integration*, 7ª edição, Oxford University Press, Oxford.
- De Grauwe, P. e Mongelli, F.P. (2005), *Endogeneities of Optimum Currency Areas: What brings Countries Sharing a Single Currency Closer Together?*, ECB Working Paper nº 468.
- Dehousse, F. e Coussens, W. (2003), *Flexible Integration: What Could Be the Potential Applications?*, Studia Diplomatica, vol. 56, nº 4, pp. 5-40.
- Deltas, G. e Van der Beek, G. (2003), *An Empirical Model of Transfers Within a Federation, With an Application to the European Union*, Journal of Urban Economics, vol. 53, nº 3, Maio, pp. 339-356.
- Devuyst, Y. (2004), *EU Decision-Making After the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, University Center for International Studies, Pittsburgh, European Policy Paper nº 9, Julho.
- Dewatripont, M., Giavazzi, F., Harden, I., Persson, T., Roland, G., Sapir, A., Tabellini, G. e Von Hagen, J. (1995), *Flexible Integration – Towards a More Effective and Democratic Europe*, Monitoring European Integration 6, CEPR, Londres.
- Dinan, D. (1999), *Ever Closer Union – An Introduction to European Integration*, 2nd edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.

- Dinopoulos, E. e Segerstrom, P. (2007), *North-South Trade and Economic Growth*, *Mimeo*, Stockholm School of Economics, disponível em <http://www2.hhs.se/personal/Segerstrom/NorthSouth3.pdf>.
- Dixon, H.D. e Santoni, M. (1997), *Fiscal Policy Coordination with Demand Spillovers and Unionised Labour Markets*, *The Economic Journal*, vol. 107, nº 441, Março, pp. 403-417.
- Drache, D. (1996), *De Keynes ao K-Mart: Competitividade numa Era Colectiva*, in Drache, D. e Boyer, R. (eds.), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- Economides, G. e Miaouli, N. (2006), *Federal Transfers, Environmental Policy and Economic Growth*, *Journal of Macroeconomics*, vol. 28, nº 4, Dezembro, pp. 680-699.
- Ehlermann, C.D. (ed.) (1999), *Multi-Speed Europe: The Legal Framework of Variable Geometry in the European Union*, Academy of European Law – Trier, Series of Publications, vol. 26.
- El-Agraa, A. (1990), *The Economics of the European Community*, Harvester Wheatsheaf.
- Engwerda, J.C., Van Aarle, B. e Plasmans, J. (2005), *Cooperative and Non-cooperative Fiscal Stabilization Policies in the EMU*, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 26, nº 3, Março, pp. 451-481.
- Enikolopov, R. e Zhuravskaya, E. (2007), *Decentralization and Political Institutions*, *Journal of Public Economics*, vol. 91, nº 11-12, Dezembro, pp. 2261-2290.
- Enrich, P.D. (1996), *Saving the States from Themselves: Commerce Clause Constraints on State Tax Incentives for Business*, *Harvard Law Review*, vol. 110, nº 2, Dezembro, pp. 378-461.
- European Commission (2004), *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, COM (2004) 505.
- European Council (2005), *Presidency Conclusions, European Council Brussels*, Concl 1, 7619/1/05, disponível em http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf
- European Council (2003), *2546th Council Meeting Economic and Financial Affairs (Press Release)*, 14492/1/03 REV 1 (en), Bruxelas, disponível em

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/78051.pdf

- European Council (1997), *Resolution on the Stability and Growth Pact*, Official Journal of the European Communities, C 236/1.
- European Economy (2007), *Statistical Annex*, Outono.
- European Parliament (1997), *The Own Resources of the European Union: Analysis and Possible Developments*, Working Document, Budget Series, W-4, September.
- European Parliament (1994), *Draft Report on a New System of Own Resources for the European Union* (Relatório Langes), Committee of Budgets , A3-0000/94.
- Fabbrini, S. (2004), *Transatlantic Constitutionalism: Comparing the United States and the European Union*, European Journal of Political Research, vol. 43, nº 4, Junho, pp. 547-569.
- Feldstein, M. (2005), *The Euro and the Stability Pact*, Journal of Policy Modeling, vol. 27, nº 4, Junho, pp. 421-426.
- Feldstein, M. e Wrobel, M. (1998), *Can State Taxes Redistribute Income?*, Journal of Public Economics, vol. 68, nº 3, Junho, pp. 369-396.
- Fernandes, L.L. e Camisão, I., *Construir a Europa: O Processo de Integração entre a Teoria e a História*, Editora Principia.
- Ferré, M. (2007), *Fiscal Policy Coordination in the EMU*, Journal of Policy Modeling, forthcoming.
- Fini, F. (1999), *Réussir l'Union Économique et Monétaire*, Groupement d'Études et de Recherches "Notre Europe", Paris.
- Fischer, J. (2000), *Da Confederação à Federação – Reflexões Sobre a Finalidade da Integração Europeia*, cit. pelo jornal "Expresso", 20 Maio.
- Fitoussi, J.P. (1999), *Rapport sur l'État de l'Union Européenne – 1999*, Fayard et Presses de Sciences Po.
- Fitoussi, J. P. e Creel, J. (2002), *How to Reform the European Central Bank*, Centre for European Reform, New Ideas for a New Europe.
- Flatters, F., Henderson, V. e Mieszkowski, P. (1974), *Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization*, Journal of Public Economics, vol. 3, nº 2, Maio, pp. 99-112.

- Franck, R. (2005), *Why Did a Majority of French Voters Reject the European Constitution?*, European Journal of Political Economy, vol. 21, n° 4, Dezembro, pp. 1071-1076.
- Frankel, J. (1993), *Discussion of Buiter et al. (Excessive Deficits: Sense and Non-Sense in the Treaty of Maastricht)*, Economic Policy: a European Forum, vol. 16, Abril, pp. 92-97.
- Frankel, J. e Rockett, K. (1988), *International Macroeconomic Policy Coordination When Policymakers Do Not Agree on the True Model*, American Economic Review, vol. 78, n° 3, Junho, pp. 318-340.
- Fuest, C. e Huber, B. (2006), *Can Regional Policy in a Federation Improve Economic Efficiency?*, Journal of Public Economics, vol. 90, n° 3, Fevereiro, pp. 499-511.
- Gong, L. e Zu, H. (2002), *Optimal Taxation and Intergovernmental Transfer in a Dynamic Model with Multiple Levels of Government*, Journal of Economic Dynamics and Control, vol. 26, n° 12, Outubro, pp. 1975-2003.
- Goodhart, C. (1990), *Fiscal Policy and EMU*, in Pohl, K. (ed.), *Britain and EMU*, Centre for Economic Performance, Londres, pp. 81-95.
- Goodhart, C. e Smith, S. (1993), *Stabilization*, The Economics of Community Public Finance, European Economy, n° 5, pp. 417-455.
- Gramlich, E.M. (1987), *Federalism and Federal Deficit Reduction*, National Tax Journal, vol. 40, n° 3, Setembro, pp. 299-313.
- Grilli, V., Masciandro, D. e Tabellini, G. (1991), *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, Economic Policy, vol. 6, n° 13, Outubro, pp. 342-392.
- Grimm, O. e Ried, S. (2007), *Macroeconomic Policy in a Heterogeneous Monetary Union*, SFB 649 Discussion Paper, n° 2007-028.
- Gros, D. e Thygesen, N. (1992), *European Monetary Integration*, Longman, New York.
- Grossman, G.M. e Helpman, E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Guéhenno, J.M. (1995), *The End of the Nation State*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Hallerberg, M., e Strauch, R. (2002), *On the Cyclical Policy in Europe*, Empirica, vol. 29, n° 3, Setembro, pp. 183-207.

- Hamada, K. (1976), *A Strategic Analysis of Monetary Interdependence*, Journal of Political Economy, vol. 84, nº 4, Agosto, pp. 677-700.
- Hammond, G. e Von Hagen, J. (1998), *Regional Insurance Against Asymmetric Shocks: An Empirical Study for the European Community*, The Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 66, nº 3, Junho, pp. 331-353.
- Héraud, G. (1995), *Le fédéralisme*, Presses d'Europe, Nice.
- Hesse, J. e Wright, V. (1996), *Federalizing Europe: The Path to Adjustment*, in Hess, J. e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 374-400.
- Hobe, S. (2006), *Will the European Constitution Lead to a European Super-State?*, Futures, vol. 38, nº 2, Março, pp. 169-179.
- Holland, S. (2004), *How Not to Decide in Europe: A Critique of the Economics and the Politics of the Giscard Draft Constitution*, Seminários do Departamento de Economia do ISEG, 16 Fevereiro.
- Inman, R. e Rubinfeld, D. (1997), *The Political Economy of Federalism*, in Mueller, Dennis (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, pp. 73-105.
- Italianer, A. e Pisani-Ferry, J. (1994), *The Regional-Stabilisation Properties of Fiscal Arrangements*, in Mortenses, J. (ed.), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, St. Martin's Press, New York, pp. 155-194.
- Italianer, A. e Vanheukelen, M. (1992), *Proposals for Community Stabilisation Mechanisms: Some Historical Applications*, European Economy, special edition on «The Economics of Community Public Finance».
- Junker, K.W. (2006), *Constitution*, Futures, vol. 38, nº 2, Março, pp. 224-233.
- Kébabdjian, G. (1994), *L'Économie Mondiale: Enjeux Nouveaux, Nouvelles Théories*, Seuil, Paris.
- Kehoe, P.J. (1987), *Coordination of Fiscal Policies in a World Economy*, Journal of Monetary Economics, vol. 19, nº 3, Maio, pp. 349-376.
- Kenen, P. (1969), *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View in* Mundell, R. e Swoboda, A. (eds), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press.

- Khol, H., cit. por Templeman *et al.* (1992), *Germany Takes Charge*, Business Week, 17 Fevereiro.
- Kiley, M.T. (1999), *The Supply of Skilled Labor and Skill-Biased Technological Progress*, Economic Journal, vol. 109, nº 458, Outubro, pp. 708-724.
- Kincaid, J. (2001), *La Política Económica: Ventajas y Inconvenientes del Modelo Federal*, Revista Internacional de Ciencias Sociales, nº 167, Março.
- King, D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of a Multi-Level Government*, Allen & Unwin, London.
- Kinsky, F. (1999), *L'Union Européenne Est-Elle Fédéraliste ?*, Presses d'Europe, Nice.
- Kopits, G. e Symansky, S. (1998), *Fiscal Policy Rules*, Occasional Paper 162. International Monetary Fund, Washington.
- Kortum, S. (1997), *Research, Patenting and Technological Change*, Econometrica, vol. 65, nº 6, Novembro, pp. 1389-1419.
- Kunce, M. e Shogren, J.F. (2005), *On interjurisdictional competition and environmental federalism*, Journal of Environmental Economics and Management, vol. 50, nº 1, Julho, pp. 212-224.
- Kux, S. (1996), *From USSR to CIS: Confederation or Civilized Divorce?*, in Hesse, J. e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 325-358.
- Ladd, H. e Doolittle, F. (1982), *Which Level of Government Should Assist the Poor?*, National Tax Journal, vol. 35, nº 3, Setembro, pp. 323-336.
- Lamfalussy, A. (1989), *Macro-Coordination of Fiscal Policies in an EMU*, in Comité Pour L'Étude de L'UEM, *Rapport sur l'UEM dans la Communauté*, Office des publications de la CEE, Luxemburgo.
- Lehmbruch, G. (1996), *German Federalism and the Challenge of Unification*, in Hesse, J. e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 169-203.
- Ley, E. (2005), *Fiscal (and External) Sustainability*, não publicado, disponível em <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0310007.html>
- Lopes, J.S. (1993), *Monetary and Exchange Rate Policies: Benefits and Costs of Participation in European Monetary Integration*, in Lopes, J.S. (ed.), *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, Londres, pp. 91-107.

- Louis, J.V. (2000), *The Institutional Framework of Economic Policy Coordination*, Colóquio “Action Jean Monnet”, Bruxelas, 6 e 7 de Julho, *mimeo*.
- Loureiro, J. (1999), *Euro – Perspectiva Macroeconómica*, Editorial Vida Económica.
- Maduro, M.P. (2001), *O Tratado de Nice e o Futuro da Europa*, parecer pedido à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa pela Assembleia da República, *mimeo*.
- Maillet, P. (1992), *La Politique Économique Dans l'Europe d'Après 1993*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Maillet, P. e Velo, D. (1994), *L'Europe à Geometrie Variable*, L'Harmattan, Paris.
- Mander, J. e Goldsmith, E. (eds.) (1996), *Economia Global, Economia Local – A Controvérsia*, Coleção Economia e Política, 30, Instituto Piaget, Lisboa.
- Martins, G.O. (2003), *Que Constituição para a União Europeia? – Análise do Projecto da Convenção*, Gradiva / Fundação Mário Soares, Lisboa.
- Masson, P. e Melitz, J. (1991), *Fiscal Policy Independence in a European Monetary Union*, *Open Economies Review*, vol. 2, nº 2, Junho, pp. 113-136.
- McKinnon, R. (1997), *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*, in Blejer, M. e Ter-Minassian, T. (eds.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, Routledge, pp. 73-93.
- McKinnon, R. e Nechyba, T. (1997), *Competition in Federal Systems: The Role of Political and Financial Constraints*, in Ferejohn, J. e Weingast, B. (eds.), *The New Federalism: Can The States Be Trusted?*, Hoover Institution Press, Stanford.
- Méltiz, J. e VORI, S. (1993), *National Insurance Against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union*, *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 59, nº 1-2, pp. 81-104.
- Michalet, C. (1976), *Le Capitalisme Mondial, Économie en Liberté*, Presses Universitaires de France.
- Miller, M. e Salmon, M. (1985), *Policy Coordination and Dynamic Games*, in Buiter, W. e Marston, R. (eds.), *International Economic Coordination*, Cambridge University Press.
- Mills, P. e Quinet, A. (2001), *The Case for Spending Rules, Fiscal Rules*, Banca d'Italia, pp. 319-330.

- Mongelli, F.P. (2002), *New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?*, ECB Working Paper n° 138.
- Monnet, J. (1955), *Les États Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris.
- Moravczic, A. e Nicolaidis, K. (1998), *Federal Ideas and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam*, Journal of Common Market Studies, vol. 36, Annual Review, Outubro, pp. 13-38.
- Morin, E. (1998), *Pensar a Europa*, Estudos e Documentos, 234, Edições Europa-América.
- Mundell, R. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, vol. 51, n° 4, Setembro, pp. 657-665.
- Muscatelli, V.A., Tirelli, P. e Trecroci, C. (2004), *Fiscal and Monetary Policy Interactions: Empirical Evidence and Optimal Policy Using a Structural New-Keynesian Model*, Journal of Macroeconomics, vol. 26, n° 2, Junho, pp. 257-280.
- Musgrave, R. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*, in McLure, C. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Canberra, pp. 2-19.
- Myles, G. (1995), *Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Narassiguin, P. (1993), *L'Unification Monétaire Européenne*, Bibliothèque d'Économie Internationale, 12, Economica, Paris.
- Niehans, J. (1968), *Monetary and Fiscal Policies in Open Economies Under Fixed Exchange Rates: an Optimizing Approach*, Journal of Political Economy, vol. 76, n° 4, Agosto-Setembro, pp. 893-920.
- Oates (2001), *Fiscal Competition and European Union: Contrasting Perspectives*, Regional Science and Urban Economics, vol. 31, n° 2-3, Abril, pp. 133-145.
- Oates, W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, vol. 37, n° 3, Setembro, pp. 1120-1149.
- Oates, W. (1998), *Introduction*, in Oates, W. (ed.), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar, Aldershot.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, London.
- Oates, W. e Schwabb, R. (1996), *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management*, in Oates, Wallace (ed.), *The Economics of Environmental Regulation*, Edward Elgar, pp. 319-331.

- OCDE (2006), *Perspectives Économiques de l'OCDE*, vol. 2006/2, nº 80, Dezembro.
- O'Dowd, L. e Wilson, T. (1996), *Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, in O'Dowd, L. e Wilson, T., *Borders, Nations and States*, Ashgate Publishing Ltd, pp. 1-17.
- Ohmae, K. (1996), *The End of The Nation State – The Rise of Regional Economies*, Simon and Schuster Inc., Nova Iorque.
- Padoa-Schioppa, T. (2004), *The Euro and Its Central Bank: Getting United After the Union*, MIT Press, Cambridge.
- Padoa-Schioppa, T. (1999), *Moneta, Commercio, Istituzioni: Esperienze e Prospettive della Construzione Europea*, Trieste, 19 Novembro, mimeo.
- Pauly, M. (1973), *Income distribution as a local public good*, Journal of Public Economics, vol. 2, nº 1, Fevereiro, pp. 35-58.
- Petrella, R. (1996), *Globalização e Internacionalização: a Dinâmica da Emergente Ordem Mundial*, in Drache, D. e Boyer, R. (eds.), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- Pinder, J. (1995), *European Community. The Building of a Union*, Oxford University Press.
- Pisani-Ferry, J. (2004), *Reforming the SGP: Does It Matter? What Should Be Done?*, in Liddle, R. e Rodrigues, M.J., (eds.), *Economic Reform in Europe – Priorities For the Next Five Years*, Policy Network.
- Pisani-Ferry, J. (2002), *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*, Note for the GEA meeting of 16 April, disponível em <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2002/211102/pisani-ferry.pdf>.
- Pisani-Ferry, J. (1990), *Les Politiques Budgétaires dans l'UEM: Les Questions en Débat*, De Pecunia, vol. II, nº 2-3, Outubro, pp. 261-273.
- Porter, M. (1990), *A Vantagem Competitiva das Nações*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- Porto, M. (2001), *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, Livraria Almedina, Coimbra.

- Razin, A. e Sadka, E. (1994), *International Fiscal Policy Coordination and Competition*, in Van Der Ploeg, F. (ed.), *Handbook of International Macroeconomics*, Basil Blackwell.
- Reich, R. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, Nova Iorque.
- Riker, W. (1996), *European Federalism – The Lessons of Past Experience*, in Hesse, J. e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 9-24.
- Rivlin, A. (1992), *Reviving the American Dream*, The Brookings Institution, Washington.
- Robson, P. (1998), *The Economics of International Integration*, Routledge, Londres.
- Romer, P. (1990), *Endogenous Technological Change*, Journal of Political Economy, vol. 98, nº 5, Outubro, pp. S71-S102.
- Rubinchik-Pessach, A. (2005), *Can Decentralization Be Beneficial?*, Journal of Public Economics, vol. 89, nº 7, Julho, pp. 1231-1249.
- Rubinfeld, D. (1987), *The Economics of the Local Public Sector*, in Auerbach, A. e Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, vol. II, Elsevier, Amesterdão.
- Rubio, O. e Figueras, D. (1999), *Federalismo y Unión Monetária en Europa*, Información Comercial Española: Revista de Economía, nº 776, pp. 145-158.
- Sachs, J. e Sala-i-Martin, J. (1991), *Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States*, in Canzoneri, M.B., Grilli, V. e Masson, P.R. (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sachwald, F. (1995), *De L'Internationalisation à la Mondialisation*, Cahiers Français, 269.
- Sassen, S. (1998), *Globalization and Its Discontents (Essays on the New Mobility of People and Money)*, The New Press, New York.
- Saunders, C. (1996), *The Constitutional Arrangements of Federal Systems – A Sceptical View from the Ouside*, in Hesse, J. e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 46-69.

- Schmitt, N. (1999), *Petit Aperçu Comparatif du Fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis*, Cahiers du Collège Universitaire d'Études Fédéralistes, n° 1, Presses d'Europe, Nice.
- Schneider, F. (1995), *The Design of a Minimal European Federal Union: Some Ideas Using the Public Choice Approach*, in Pardo, J.C. e Schneider, F. (eds.), *Current Issues in Public Choice*, Edward Elgar, Brookfield.
- Schuman, R. (1963), *Pour l'Europe*, Edit. Nagel.
- Shah, A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington D.C.
- Sidjanski, D. (2001), *The Federal Approach to the European Union or The Quest for an Unprecedented European Federalism*, Notre Europe, Research and Policy Paper n° 14, Julho.
- Sidjanski, D. (2000), *The Federal Future of Europe – From the European Community to the European Union*, University of Michigan Press.
- Sidjanski, D. (1996), *O Futuro Federalista da Europa – A Comunidade Europeia das Origens ao Tratado de Maastricht*, Gradiva, Lisboa.
- Silva, C. (2004), *Autobiografia Política*, vol. II, Bertrand Editora.
- Solow, R. (2004), *Is Fiscal Policy Possible? Is It Desirable?*, in Solow, R. (ed.), *Structural Reform and Macroeconomic Policy*, International Economic Association Series, Palgrave Macmillan, pp. 23-40.
- Spahn, B. (1994), *Fiscal Federalism: a Survey of the Literature*, in Mortensen, J. (ed.), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, St. Martin's Press, New York, pp. 145-154.
- Straw, J. (2004), *What is Changing in the New European Union?*, Foreign and Commonwealth Office, 31 August.
- Streeck, W. (1996), *O Poder Público que Ultrapassa o Estado-Nação*, in Drache, D. e Boyer, R. (eds.), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- Strumpf, K. e Oberholzer-Gee, F. (2002), *Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism*, Journal of Political Economy, vol. 110, n° 1, Fevereiro, pp. 1-36.

- Stubb, A. (2000), *Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty*, in Neunreither, K. e Wiener, A. (eds.), *European Integration After Amsterdam*, Oxford University Press, cap. 9.
- Sweet, A.S. e Sandoltz, W. (1998), *Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity*, in Sweet, A.S. e Sandoltz, W. (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press.
- Tabellini, G. (1990), *Domestic Politics and the International Coordination of Fiscal Policies*, Journal of International Economics, vol. 28, n° 3-4, Maio, pp. 245-265.
- Thürer, D. (1997), *A Variable Geometry for Europe*, in Churchill Commemoration 1996 – *Europe Fifty Years on: Constitutional, Economic and Political Aspects*, Zurich, pp. 99-108.
- Thürer, D (1996), *Switzerland: The Model in Need of Adaptation*, in Hesse, J e Wright, V. (eds.), *Federalizing Europe – The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press, pp. 219-239.
- Tiebout, C. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, n° 64, n° 5, Outubro, pp. 416-424.
- Tratado da União Europeia (1992) e Tratado de Nice (2000).*
- Tocqueville, A. (1945), *Democracy in America*, Vintage Books Random House, New York (*primeira publicação em 1838*).
- Tsoukalis, L. (1993), *The New European Economy: the Politics and the Economics of Integration*, Oxford University Press, New York.
- Tujula, M. e Wolswijk, G. (2007), *Budget Balances in OECD Countries: What Makes Them Change?*, Empirica, vol. 34, n° 1, Março, pp. 1-14,.
- Turnovsky, S.J. (1988), *The Gains From Fiscal Cooperation in the Two-Commodity Real Trade Model*, Journal of International Economics, vol. 25, n° 1-2, Agosto, pp. 111–127.
- Uhlig, H. (2002), *One Money, but Many Fiscal Policies in Europe: What Are the Consequences?*, CEPR Discussion Papers, n° 3296, April.
- Van Aarle, B. e Huart, F. (1999), *Monetary and Fiscal Unification in the EU: A Stylized Analysis*, Journal of Economics and Business, vol. 51, n° 1, Janeiro, pp. 49-66.
- Vilaça, J.L. e Gorjão-Henriques, M. (1998), *Tratado de Amesterdão*, Livraria Almedina, Coimbra.

- Von Hagen, J. (2002), *More Growth for Stability – Reflections on Fiscal Policy*, ZEI Policy Paper, June.
- Von Hagen, J. e Wolff, G. (2006), *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, Journal of Banking and Finance, vol. 30, nº 12, Dezembro.
- Weingast, B. (1995), *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, Journal of Law, Economics and Organisation, vol. 11, nº 1, pp. 1-31.
- Wilson, G.N. (2002), *Russia (Russian Federation)*, in Griffiths, A. (ed.), *Handbook of Federal Countries 2002*, Forum of Federations, Mc-Gill-Queen's University Press, Montreal, pp. 253-268.
- Wilson, J. (1996), *Capital Mobility and Environmental Standards: Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?*, in Bhagwati, J. e Hudec, R. (eds.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, vol. I, MIT Press, Cambridge, cap. 10.
- Wren-Lewis, S. (2003), *Changing the Rules*, New Economy, vol. 10, nº 2, Junho, pp. 73-78.
- Wood, A. (1998), *Globalisation and the rise in labour market inequalities*, Economic Journal, vol. 108, nº 450, Setembro, pp. 1463-1482.
- Wyplosz, C. (2005), *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, National Institute Economic Review, vol. 191, nº 1, Janeiro, pp. 70-84.
- Wyplosz, Charles (1991), *Monetary Union and Fiscal Policy Discipline*, in *The Economics of EMU*, Économie Européenne, Special Edition nº 1.
- Vários documentos “downloaded”, nomeadamente as Constituições dos EUA, Alemanha e Suíça, o projecto de Tratado Constitucional saído da Convenção Europeia, o Tratado Constitucional para a Europa, após as negociações no quadro da CIG) e o Tratado Reformador (ou Tratado de Lisboa), conforme aprovação na Cimeira de Lisboa de 2007.

Anexos

Anexo 1 – Caracterização Política e Institucional de Algumas Federações

1. Os Estados Unidos e a relevância do sistema de separação de poderes

“We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquillity, provide for common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our prosperity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”

(Preâmbulo da Constituição dos EUA)

1.1. O estabelecimento do federalismo como forma de organização política

O primeiro tipo de governo no espaço geográfico que originou os EUA baseava-se fundamentalmente nos Estados (*state government*). Antes da entrada em vigor da Constituição, a “América” era composta por treze ex-colónias da Inglaterra, que, após a guerra com o país colonizador, haviam formado uma Confederação, mas que essencialmente se auto-governavam.

De facto, no início, o receio do aparecimento de um governo central muito forte, a exemplo daquele a que se submetiam sob o domínio inglês, gerara anticorpos relativamente à constituição de um outro tipo de poder central. Os *Articles of Confederation*, escritos em 1781, eram assim explícitos quanto à necessidade de salvaguardar a independência dos Estados membros, não apontavam para um sistema judicial e executivo do tipo federal e sublinhavam a necessidade de aprovação unânime para qualquer emenda aos originais.

Contudo, rapidamente se comprovou que esta forma de governo, essencialmente estadual, não tinha condições para durar muito tempo, levando à criação de uma Constituição que consagrava o federalismo como sistema de governo, a qual entrou em vigor a 4 de Março de 1789, na sequência da Convenção de Filadélfia de 1787. Sublinhava-se, desta forma, a necessidade de um governo central mais forte, mas conjugado com uma partilha de poder entre o centro e os Estados enquanto forma de melhor preservar os benefícios da “unidade na diversidade”.

A Constituição veio definir as competências do governo federal, bem como os limites às suas atribuições, definir as relações entre o centro e as unidades políticas sub-nacionais, garantir a existência de uma cidadania norte-americana, bem como os direitos dos cidadãos do país. Estabeleceu um conjunto de princípios gerais, a partir do qual emergiram ao longo do tempo leis e códigos, sendo o seu sucesso particularmente notório quando se observa tratar-se da mais antiga constituição escrita actualmente em vigor, constituir um marco em termos de ordenamento legal no mundo ocidental, e ter sido possível a sucessivos Congressos e Tribunais a sua interpretação e a sua fácil adaptação perante as necessidades derivadas da evolução temporal.

1.2. Um sistema baseado na separação de poderes

Conforme acima se menciona, os delegados à Convenção Constitucional enfrentaram um dilema: por um lado, queriam assegurar a existência de um governo central homogêneo e coeso; por outro lado, pretendiam garantir que nenhum indivíduo ou grupo restrito se tornasse demasiado poderoso no governo, sobretudo tendo em conta a experiência vivida sob o domínio da monarquia britânica.

Para resolver este problema, os delegados criaram um governo com três ramos separados e independentes, cada qual com poderes distintos, mas com possibilidades de inter-fiscalização. Este sistema permitia estabelecer um governo central forte, ao mesmo tempo que garantia um adequado equilíbrio de poderes, evitando o exercício do controlo absoluto por parte de alguma pessoa ou grupo, ou seja, sem excesso de centralização.

É sob este contexto que se evidencia a característica primordial do sistema federal norte-americano, designadamente a clara separação de poderes e a existência de um sistema de *checks and balances*, possibilitando a manutenção de um equilíbrio, delicado na sua essência, entre a autoridade do governo federal e os direitos e liberdades do cidadão individual, e a eliminação de tendências de supremacia de um órgão federal sobre os demais.

O poder legislativo é atribuído a um Congresso bicameral, composto pela Câmara de Representantes (*House of Representatives*) e pelo Senado (secção 1 do artigo I da Constituição dos EUA). É ao Congresso que é conferido o poder de legislar, nomeadamente consagrando-lhe o direito de lançar impostos, contrair empréstimos, regular o comércio inter-estadual, organizar as Forças Armadas, declarar a guerra e

providenciar no sentido do aumento do bem-estar em toda a federação (Secção 8 do artigo I).

A Câmara de Representantes é composta por membros eleitos directamente pelos cidadãos norte-americanos, cabendo a cada Estado um número de Representantes determinado nomeadamente em função do número de habitantes (secção 2 do artigo I). Já o Senado é composto por dois senadores escolhidos por cada Estado membro (secção 3 do artigo I).

Cada uma das Câmaras que compõem o Congresso tem o poder de determinar as suas regras de funcionamento (secção 5 do artigo I), competindo a cada Estado a definição do modo, tempo e lugar para a concretização das eleições para ambas (secção 4 do mesmo artigo).

Note-se, ainda, que à Câmara de Representantes é atribuída a competência de abrir processos de impedimento (*impeachment*) contra o titular do poder executivo, isto é, o Presidente dos Estados Unidos, enquanto que ao Senado é atribuída a competência exclusiva para o julgamento desses processos.

Este último é, aliás, um dos elementos que compõem o referido sistema de *checks and balances*, particularmente importante para a estabilidade do modelo federal norte-americano, sobretudo para a prevenção de qualquer tentação autoritária por parte de um dos ramos. No mesmo sentido funcionam, por exemplo, a possibilidade de veto pelo Presidente das leis aprovadas pelo Congresso ou a capacidade atribuída ao *Supreme Court* para declarar inconstitucional qualquer lei emanada do Congresso ou qualquer acção tomada pelo Presidente.

O poder executivo é atribuído ao Presidente dos EUA, eleito por um período de quatro anos pelos eleitores norte-americanos de acordo com um processo algo complexo, descrito na secção 1 do artigo II da Constituição do país. O Presidente dos EUA dirige um gabinete, integrado ainda pelo Vice-Presidente, Secretários de Estado e outros elementos, promovendo a execução das leis e medidas aprovadas no Congresso, exercendo, entre outras competências (secção II do artigo II), as de comandante supremo das forças militares, e tendo a capacidade para concluir tratados (com a aprovação de dois terços do Senado) e para nomear (sob conselho e com o acordo do Senado) embaixadores, cônsules, juizes do *Supreme Court* e outros oficiais dos EUA.

Finalmente, o poder judicial é atribuído aos tribunais (secção I do artigo III), os quais têm o poder de interpretar a Constituição (isto é, têm o poder de “revisão judicial”), sendo o *Supreme Court* a última instância de apelo na estrutura judicial.

1.3. Federação *versus* Estados: a repartição de competências

Na sequência da já referida preocupação de não permitir que algum grupo ou entidade no contexto do governo federal pudesse assumir excessivas competências, a Constituição norte-americana procedeu a uma enumeração explícita dos poderes da Federação.

Assim, o artigo I (Secção 8) da Constituição estatui que o governo nacional (federal) tem apenas os poderes que lhe são explicitamente delegados pela lei suprema, com todas as restantes competências a ficarem nas mãos dos Estados (por *default*), com a limitação importante de as leis estaduais não poderem anular qualquer dos poderes atribuídos pela Constituição.

Note-se, em todo o caso, que esta repartição é limitada por uma cláusula adicional (“*elastic clause*”), bem como pelas disposições constantes da 14ª Emenda, no mesmo artigo e secção, que determina que, apesar dos poderes residuais (isto é, os não mencionados explicitamente como sendo competência do governo federal) competirem aos Estados componentes da Federação, o Congresso tem autoridade para aprovar todas as Leis que se tornem necessárias e apropriadas para colocar em execução os poderes que a Constituição atribui ao governo federal.

Esta cláusula “elástica” tem como efeito a possibilidade de o governo federal alargar a sua esfera de influência a domínios antes sob a alçada estrita dos Estados. Em todo o caso, a definição enumerativa dos poderes do governo federal acaba por ser um importante travão a quaisquer tentativas de excessiva centralização, contrária ao espírito de um modelo federal.

Considerando a Constituição, as suas Emendas e outras Leis, torna-se possível estabelecer, de uma forma resumida, o quadro de repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais nos EUA (figs. 17 e 18), facilmente se observando três características: desde logo, que os poderes atribuídos às autoridades federais se centram em matérias claramente “supra-estaduais”, como sejam a defesa, a

política externa, a política monetária, a garantia de um mercado interno unificado, etc.; em segundo lugar, a concretização de um forte grau de subsidiariedade, na medida em que as competências sobre questões de foro estadual ou local se deixam aos respectivos governos, bem como, em outros casos, se dispõe pela existência de competências partilhadas; finalmente, a preocupação pela não violação de regras e poderes por parte de cada tipo de autoridades.

Figura 17 – Repartição de competências entre a Federação e os Estados (EUA)

Competências Exclusivas Federação	Competências Exclusivas Estados	Competências Partilhadas Federação/Estados
Condução da política monetária; impressão de moeda nacional	Regulação do comércio intra-estadual	Lançar e receber taxas e impostos (com limitação do âmbito territorial)
Regulação do comércio inter-estados	Condução das eleições e estabelecimento dos governos locais	Construção de estradas
Política comercial externa	Ratificação de Emendas à Constituição	Estabelecer tribunais
Realização de tratados e condução da política externa em geral	Medidas no âmbito da protecção da saúde pública e da segurança	Legislar e fazer cumprir as leis
Defesa: forças armadas e declaração de guerra/paz	Emissão de licenças	Efectuar despesa pública, tendo em vista o bem-estar geral
Organização de sistema de correios	...	Expropriação de propriedade privada, contra justa indemnização
Definir regras de naturalização	Exercer os poderes que a Constituição não delegue no governo federal ou que sejam vedados aos Estados	...
...		
Estabelecer as leis necessárias e apropriadas para levar a efeito os seus poderes		

Figura 18 – Comportamentos vedados aos diversos níveis de governo (EUA)

Ao Governo Federal	Aos Governos Estaduais	A Ambos
Violar o <i>Bill of Rights</i>	Concluir tratados com outros Países	Conceder títulos nobiliárquicos
Impor taxas para o comércio entre Estados	Imprimir moeda	Permitir a escravatura
Utilizar verbas do Tesouro sem a aprovação de autorização pelo Congresso	Lançar taxas sobre as exportações e as importações	Negar o direito de voto a qualquer cidadão, por motivo de raça, cor, sexo, etc.
Modificar fronteiras estaduais	Suspender os direitos de um cidadão, sem o devido processo	...
...	Diminuir/prejudicar obrigações contratuais	...

1.4. A organização do processo legislativo

O processo legislativo, a nível federal, pode ser iniciado por qualquer das Câmaras do Congresso, sendo, com frequência, um processo partilhado, com as iniciativas a serem aprovadas pelas duas entidades e a deverem ser sancionadas pelo Presidente. Os principais passos são referidos de seguida, supondo o caso de uma iniciativa legislativa começada na Câmara de Representantes:

- (i) A iniciativa (*bill*) é desencadeada por um (vários) Membro(s) da Câmara, sendo-lhe atribuído um número pelo *Secretário* da Câmara;
- (ii) A *bill* passa para um dos 22 Comitês da Câmara de Representantes, para ser analisada e para serem ouvidos os testemunhos de peritos e interessados; após a análise, o Comité remete-a para o plenário com uma recomendação para que seja aprovada, ou procede à sua revisão antes de a enviar para o plenário, ou “coloca-a de parte”, para que não seja posta a votação;
- (iii) A iniciativa legislativa é colocada à votação em plenário e, caso aprovada (maioria simples de 218 em 435 representantes), passa para o Senado;
- (iv) Tal como na Câmara de Representantes, a iniciativa passa para um dos 16 Comitês do Senado, para análise, finda a qual é remetida para plenário ou rejeitada, não sendo neste caso colocada a votação;
- (v) A iniciativa legislativa é colocada à votação em plenário e aprovada caso recolha a maioria simples dos votos (51 em 100 senadores);
- (vi) A iniciativa segue, então, para um Comité Conjunto das duas Câmaras, que trabalha com vista a eliminar eventuais divergências das versões aprovadas em cada uma, sendo a versão definitiva remetida a ambas as Câmaras para aprovação final;
- (vii) A versão definitiva da Lei é enviada para consideração presidencial, tendo o Presidente 10 dias para a confirmar ou vetar; no caso de a Lei ser vetada, apenas se pode tornar efectiva com uma nova aprovação, agora por maioria de dois terços, nas duas Câmaras.

1.5. Outros aspectos relevantes

No final desta breve análise ao sistema político-institucional norte-americano, ao nível da organização federal, cabe a referência rápida a três outros aspectos, sendo que os dois primeiros respeitam a situações que são geralmente comuns a todos os modelos federais colocados em prática:

(i) a Constituição contém um artigo que aborda as questões da admissão de novos Estados e das fronteiras dos Estados existentes (artigo IV, na sua secção 3). Nesse artigo, é referida a possibilidade de admissão de novos Estados na União, desde que aprovada pelo Congresso. Por outro lado, garante-se que nenhum novo Estado pode ser formado no interior da jurisdição de um já existente. Em terceiro lugar, refere-se que nenhum novo Estado pode ser formado pela junção de dois ou mais Estados (ou de partes destes) sem o acordo dos órgãos legislativos desses Estados e do Congresso. Finalmente, é atribuída ao Congresso a competência para adoptar as regras necessárias relativas ao território dos EUA e à federação a “obrigação” de garantir uma forma republicana de governo em cada Estado membro, bem como de proteger cada um deles contra agressões externas, sejam elas de outros países ou de outros Estados integrantes da União.

(ii) é estabelecida a supremacia da lei constitucional sobre as demais, sejam elas federais ou estaduais (artigo VI).

(iii) a Constituição estabelece as regras para a sua revisão (artigo V). As propostas de alteração da Constituição (*Amendments* ou “Emendas”) podem ser propostas por maioria de 2/3 da ambas as Câmaras do Congresso ou por uma Convenção Constitucional convocada pelo Congresso na sequência de solicitação de 2/3 das assembleias legislativas dos Estados. As “Emendas” entram em vigor no caso de serem ratificadas por 3/4 destas assembleias ou pelas Convenções Constitucionais mencionadas.

No que respeita ao terceiro aspecto, refira-se que, desde 1789, entraram em vigor 27 Emendas à Constituição. Destas, devem salientar-se, pela sua relevância e por o seu conteúdo ser parte inicial da Constituição de muitos Estados e Federações, as primeiras dez Emendas, conhecidas por *Bill of Rights*, adoptadas simultaneamente em 1791. Estas constituem as garantias mais significativas da necessidade de respeito pelo governo federal dos direitos civis individuais: assim, a Primeira Emenda garante as liberdades de

culto, de expressão e de imprensa, e os direitos de associação e de petição. As demais Emendas garantem, entre outros, os direitos à propriedade privada, à presunção de inocência, à assistência por um advogado, ao julgamento por um júri imparcial ou à liberdade de não prestar testemunhos dos quais pudesse resultar uma auto-incriminação.

As restantes Emendas levaram, entre outras situações, à abolição da escravatura (13ª Emenda), à consagração do sufrágio universal (direito de voto, concedido inicialmente a todos os homens, depois estendido a todas as mulheres e, finalmente, consagrado para todos os maiores de 18 anos – 15ª, 19ª e 26ª), ao aparecimento de um imposto federal sobre o rendimento (16ª), à eleição directa dos Senadores (17ª), à limitação do número de mandatos sucessivos para o exercício do cargo de Presidente dos EUA (22ª) e a alguma limitação significativa nos poderes dos Estados, estendendo a protecção federal dos direitos consagrados no *Bill of Rights* aos cidadãos mesmo sob a lei estadual e garantindo protecção igual sob a lei a todos os cidadãos dos EUA (14ª).

2. A Alemanha e a vigorosa autonomia dos Länder

“Consciente da sua responsabilidade perante Deus e os homens, animado pela vontade de servir à promoção da paz no mundo, em igualdade de condições com os demais países-membros de uma Europa unida, o Povo Alemão, no exercício de seu poder constituinte, adoptou esta Lei Fundamental.

Os Alemães dos Estados de Baden-Württemberg, Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Baixa Saxônia, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia-Palatinado, Sarre, Saxônia, Saxônia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turíngia concretizaram, por livre autodeterminação, a unidade e a liberdade na Alemanha. Assim, esta Lei Fundamental aplica-se a todo o Povo Alemão.”

(Preâmbulo da Constituição da República Federal da Alemanha)

2.1. A relevância dos direitos humanos

Tal como sucede num número significativo de países europeus, a Constituição da República Federal da Alemanha (aprovada inicialmente em 1949 e com algumas revisões posteriores) começa por relevar a importância dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, de forma distinta do que sucede com a Constituição norte-americana onde o primeiro artigo é dedicado à questão fundamental da separação de poderes (por razões

históricas), o capítulo inicial da Constituição alemã trata do reconhecimento e da garantia dos direitos humanos, considerados invioláveis, inalienáveis e base de toda a comunidade humana, da paz e da justiça no mundo (nº 2 do art. 1º).

Considerando a dignidade humana intangível (nº 1 do art. 1º), são elencados, neste primeiro capítulo (arts. 1º a 19º), os direitos fundamentais que vinculam os poderes legislativo, executivo e judicial, enquanto direito directamente aplicável (nº 3 do art. 1º). Entre eles, contam-se: o direito à vida e à integridade física (art. 2º); a igualdade perante a lei e a não discriminação por motivo de raça, idioma, sexo, religião, etc. (art. 3º); as liberdades de culto (art. 4º), de expressão e de imprensa (art. 5º), de ensino (art. 7º, ainda que o sistema educativo deva estar sob a supervisão do Estado), de reunião (art. 8º), de associação (art. 9º) e de circulação de pessoas (art. 11º, garantindo a liberdade de circulação e de residência dos alemães em todo o território federal, e art. 12º, garantindo a liberdade de exercício de profissão); a protecção da família e da maternidade (art. 6º); a inviolabilidade do domicílio (art. 13º); o direito de asilo (art. 16º-A); a garantia de uma economia de mercado, nomeadamente com a consagração do direito à propriedade privada (art. 14º).

2.2. A Alemanha enquanto Estado federal democrático e social

O segundo capítulo da Constituição alemã estabelece o federalismo como modelo de organização política, define alguns dos contornos essenciais das relações entre a Federação e os *Länder* (bem como com organizações e entidades externas) e evidencia o respeito pelos princípios que norteiam os modelos federais (nomeadamente autonomia, subsidiariedade, participação e garantia).

Desde logo, começa por se indicar que a República Federal da Alemanha é um “Estado federal democrático e social” (nº 1 do art. 20º). Neste contexto, todo o poder do Estado emana do povo (nº 2 do mesmo artigo), que o exerce mediante eleições e votações (*participação directa*) e por intermédio dos órgãos relativos aos poderes legislativo, executivo e judicial (*participação indirecta*). No que se refere a estes últimos, o poder legislativo fica submetido à ordem constitucional e os poderes executivo e judicial ficam submetidos à Lei e ao Direito (nº 3 do art. 20º).

De seguida, este capítulo da Constituição aponta os princípios essenciais no que respeita às relações externas. Nesse domínio, refere-se à participação da RFA na UE, à adesão e

participação da RFA em outras entidades supranacionais e à articulação entre a Federação e os *Länder* no que respeita às relações externas.

No que concerne à participação da RFA na UE, o art. 23º consagra:

(i) A contribuição da RFA para o desenvolvimento de uma União Europeia que salvguarde os princípios da democracia, do Estado de Direito social e federativo, e da subsidiariedade, e que garanta a protecção dos direitos fundamentais de forma idêntica à promovida pela Constituição do País; deste modo, a RFA compromete-se a contribuir para a realização de uma Europa unida (nº1);

(ii) A possibilidade de transferência pela Federação de direitos de soberania, sempre por lei aprovada pelo *Bundesrat*, órgão composto por representantes dos *Länder*; a importância atribuída à participação dos *Länder*, que se vislumbra ao longo de todo o edifício constitucional alemão, é reforçada pelo nº 2 do presente artigo, que dispõe a participação do *Bundestag* e do *Bundesrat* nos assuntos relacionados com a UE, e pelos nº 5 e 6, que consagram, respectivamente, a necessidade de ter em conta a posição do *Bundesrat* quando os interesses dos *Länder* sejam afectados numa matéria da competência legislativa exclusiva da Federação ou numa matéria sobre a qual esta possa legislar, e a transferência do exercício dos direitos de que goza a RFA enquanto membro da UE para um representante dos *Länder* designado pelo *Bundesrat*, quando sejam afectadas competências legislativas exclusivas dos *Länder*.

No que respeita à adesão e participação da RFA em outras entidades supranacionais, o art. 24º consagra a possibilidade de a Federação transferir, por via legislativa, direitos de soberania para aquele tipo de entidades (nº 1), nomeadamente realçando a possibilidade de adesão a um sistema de segurança e defesa colectiva mútua (nº 2) e de adesão a convénios internacionais referentes à regulação geral e obrigatória de conflitos internacionais (nº 3).

Ainda no referente às relações externas do Estado Alemão, o art. 32º atribui claramente essa competência ao poder central, isto é, à Federação (nº 1), ressalvando, contudo, que qualquer *Land* deve ser ouvido antes da adesão a qualquer tratado que possa afectar a sua situação particular (nº 2), bem como a possibilidade de os *Länder* subscreverem tratados com Estados estrangeiros, em áreas em que tenham competência legislativa e sob o consentimento do Governo Federal (nº 3).

Finalmente, o segundo capítulo da Constituição Alemã consagra alguns princípios fundamentais nas relações entre a Federação e os *Länder*, concretizados mais adiante (capítulos VII e VIII) na repartição de competências e organização da administração. Neste caso, vislumbra-se, fundamentalmente, a consagração dos princípios essenciais de um modelo federal, com a atribuição de um grau significativo de importância às partes componentes:

(i) desde logo, o princípio da autonomia, com as disposições referentes à eventual reorganização do território federal, exigindo a aprovação pelos *Länder* ou mesmo a ratificação por referendo (art. 29º), e as disposições relativas à autonomia administrativa e financeira (em algum modo, nomeadamente incluindo uma fonte tributária) das unidades de poder local (nº 2 do art. 28º);

(ii) em segundo lugar, o princípio da subsidiariedade, nomeadamente atribuindo aos *Länder* o exercício das competências do Estado e o cumprimento das suas funções, salvo nos casos em que a Constituição admita ou disponha o contrário (art. 30º), e garantindo aos municípios o direito a regular, dentro dos limites legais, todos os assuntos estritamente da comunidade local (nº 2 do art. 28º);

(iii) em terceiro lugar, o princípio da garantia, com a Federação a assegurar a conformidade da ordem constitucional dos *Länder* com os direitos fundamentais e o seu respeito pelos princípios do Estado de direito republicano, democrático e social (nº 1 e 3 do art. 28º), com a atribuição ao Governo federal da possibilidade de tomar medidas que obriguem um qualquer *Land* ao cumprimento dos deveres federais impostos pela Constituição ou por outra lei federal (art. 37º), e com a consagração do princípio da supremacia do direito federal sobre o direito dos *Länder* (art. 31º).

2.3. Federação *versus* Estados: a repartição de competências

Também ao nível das disposições sobre a repartição de competências se vislumbra a relevância atribuída às partes constituintes da Federação, i.e., aos *Länder*. De facto, o capítulo VII da Constituição alemã, dedicado à “legislação da Federação”, começa logo por dispor (nº 1 do art. 70º), como norma geral, que os *Länder* possuem o direito de legislar sempre que a Constituição não confira expressamente essa competência à Federação.

De seguida, a lei fundamental alemã procede a uma enumeração das áreas de competência legislativa exclusiva da Federação e das áreas de competência legislativa concorrente.

O primeiro caso corresponde maioritariamente a matérias de fora “supranacional”, incluindo (art. 73º) a política externa, a defesa e a segurança nacional, a política comercial externa, a protecção de um “mercado único” alemão, a política monetária, o tráfego aéreo, os correios e telecomunicações, a protecção da propriedade intelectual, ou a cooperação entre a Federação e os *Länder* em matérias relativas à defesa do regime democrático, à segurança interna e à polícia criminal. Nestes assuntos, do âmbito da legislação exclusiva da Federação, os *Länder* só poderão legislar no caso e na medida em que uma lei federal os autorize expressamente (art. 71º).

O segundo caso corresponde a um vasto conjunto de matérias, enumerado no art. 74º, relativamente às quais se dispõe, de acordo com o art. 72º, que os *Länder* têm a faculdade de legislar caso a Federação não faça uso da sua competência legislativa (nº 1), sendo que esta apenas tem o direito de legislar sempre que e enquanto exista a necessidade de uma regulação legislativa federal, justificada pela necessidade de criação de condições de vida equivalentes no território federal ou de manutenção da unidade jurídica e económica no interesse de todo o Estado (nº 2). Ou seja, uma vez mais os *Länder* assumem um papel de grande relevo.

Entre o vasto conjunto de matérias que caem no âmbito da “legislação concorrente”, contam-se, por exemplo, os Direito civil, penal, económico e laboral, o regime penitenciário, a organização judicial, o direito de associação e reunião, a assistência social, o regime de transacções imobiliárias e de utilização do solo, o tráfego automóvel e a responsabilidade do Estado.

Ainda no domínio da repartição de competências legislativas, deve notar-se que, apesar da margem ampla de “liberdade” concedida aos *Länder*, a Federação pode, em determinadas matérias (nº 1 do art. 75º), estabelecer normas-padrão a serem cumpridas na legislação lançada pelos *Länder*. Assim sucede relativamente aos princípios gerais do ensino superior, ao regime jurídico geral da imprensa, à protecção ambiental, à ordenação do território, aos documentos de identificação ou à protecção do património alemão. Estas normas-padrão são de acomodação obrigatória na legislação emanada dos

Länder (nº 3 do mesmo artigo), mas só podem conter detalhes em situações excepcionais (nº 2 deste artigo). É interessante notar esta preocupação fundamental com a questão da entrada em detalhes, que poderia colidir com o princípio da subsidiariedade, e comparar com a crítica que é feita a alguma legislação europeia

A relevância atribuída à acção dos *Länder* é igualmente patente ao nível da execução das leis federais e da administração federal, reguladas pelo capítulo VIII da Lei Fundamental. Assim, o art. 83º (e primeiro deste capítulo) dispõe que os *Länder* executam as leis federais como assunto próprio, salvo se a Constituição determinar outra forma. Para o fazerem, estabelecem eles próprios (nº 1 do art. 84º) a organização das autoridades e dos procedimentos administrativos, ressalvando os casos em que as leis federais, aprovadas pelo *Bundesrat*, disponham de outro modo, bem como a possibilidade de o Governo Federal adoptar disposições administrativas gerais, sob a aprovação do *Bundesrat*. O mesmo procedimento se verifica para os casos em que os *Länder* executem as leis federais por delegação da Federação (art. 86º).

Nos casos em que caiba à Federação a execução das leis federais, pela sua própria administração federal ou organismos dela directamente dependentes, cabe naturalmente à Federação a organização das autoridades competentes (art. 86º). A Constituição estabelece (art. 87º), aliás, as áreas em que cabe à administração federal ou entidades dela dependentes a organização das tarefas cometidas ao Estado: entre elas, contam-se os negócios estrangeiros, as finanças federais, a administração das vias navegáveis federais, os organismos de segurança social cuja competência se estenda a mais de um *Land*, as forças armadas, etc.

Para além de distinguir, de forma enumerativa, as competências legislativas exclusivas e concorrentes e de dispor sobre a aplicação das leis federais, a Constituição refere ainda a existência de “tarefas comuns”, através dos art. 91ºa e 91ºb. Assim, e respeitando uma vez mais o princípio da subsidiariedade, salienta-se que a Federação participa na realização das tarefas dos *Länder* nas áreas de ampliação e construção de estabelecimentos de ensino superior, de melhoria da estrutura económica regional e de melhoria das estruturas agrárias e de protecção costeira, sob lei federal aprovada pelo *Bundesrat*, quando tais tarefas se mostrem importantes para a colectividade e se requeira a participação da Federação para melhorar as condições de vida.

Para além das áreas referidas, nas quais, aquando da participação da Federação, esta concorre com metade dos gastos em cada *Land*, o poder central e os poderes estaduais podem cooperar, mediante convénios, na planificação do ensino e na promoção de instituições e projectos de investigação científica de relevância supra-regional, com a repartição dos gastos a ser definida no respectivo convénio.

2.4. A organização institucional da Federação

Tal como uma larga maioria das federações existentes, a RFA tem duas Câmaras parlamentares, uma que representa o conjunto dos cidadãos alemães (*Bundestag*) e outra que representa o conjunto dos *Länder* (*Bundesrat*), às quais genericamente se atribui o poder legislativo federal.

O *Bundestag* é constituído por representantes eleitos pelo conjunto da população alemã, por sufrágio universal, directo, livre, igual e secreto, por um período de quatro anos (art. 38º e 39º). Junto com o instituto do referendo, corresponde ao exercício do princípio da participação directa, existente em todos os modelos federais.

Já o *Bundesrat* representa os interesses dos *Länder* que constituem, em conjunto, a Federação. Como refere o art. 50º, é através do *Bundesrat* que os *Länder* participam na legislação e na administração da Federação e nos assuntos relacionados com a União Europeia. Note-se que, ao invés do que sucede em outras Federações, no caso alemão, os *Länder* não têm todos o mesmo número de votos nesta Câmara parlamentar, dependendo esse número, que varia, segundo o nº 2 do art. 51º, entre 3 e 6, do total de habitantes de cada *Land*.

Registe-se, ainda, que a elevada importância que o *Bundesrat* assume no contexto do sistema legislativo alemão é reflexo da importância que é atribuída aos *Länder* no conjunto da Federação e que se realçou já a propósito de outros capítulos da Constituição.

O poder executivo federal é exercido pelo Governo Federal, composto pelo Chanceler Federal e pelos ministros federais (art. 62º), com o primeiro a ser eleito pelo *Bundestag* sob proposta do Presidente Federal (art. 63º), e os últimos a serem nomeados por este sob proposta do Chanceler (art. 65º).

Ao Chanceler compete a fixação das directrizes da política federal e a assunção da responsabilidade pelas mesmas, bem como a coordenação do Governo e dos seus assuntos (art. 65º). Os ministros federais gerem os assuntos da sua área de competência, sob as directrizes fixadas pelo Chanceler, sendo que ao ministro federal da Defesa compete ainda a chefia e o comando das Forças Armadas (art. 65ºa).

O sistema é “completado” pela existência de um Presidente Federal, eleito de modo indirecto, através de uma Assembleia Federal composta pelos membros do *Bundestag* e por um número igual de membros eleitos, de forma proporcional, pelas assembleias legislativas dos *Länder*.

O Presidente Federal, eleito por um período de cinco anos, assegura a representação internacional da Federação, cabendo-lhe concluir, em nome desta, tratados com outros Estados, ainda que, consoante os casos, estes devam ser aprovados ou submetidos à consideração dos órgãos competentes da Federação (art. 59º). É ainda ao Presidente que compete propor ao *Bundestag* o Chanceler Federal, bem como a ele compete nomear e demitir os ministros federais, os juízes federais e os funcionários federais (nº 1 do art. 60º).

Relativamente ao processo legislativo propriamente dito, o art. 76º da Constituição prevê que os projectos de lei sejam apresentados ao *Bundestag* pelo Governo Federal, pelos membros do *Bundestag* ou pelos membros do *Bundesrat*, sendo que os projectos apresentados pelo Governo Federal devem ser enviados inicialmente ao *Bundesrat* (que sobre eles se pronuncia) e os projectos de lei do *Bundesrat* devem ser enviados ao *Bundestag* pelo Governo Federal, acompanhados da opinião deste sobre o mesmo.

As leis federais são aprovadas pelo *Bundestag* (art. 77º), sendo remetidas depois ao *Bundesrat*, convertendo-se em lei definitiva (art. 78º) se esta segunda Câmara o aprovar ou, nos casos em que não se exija aprovação pelo *Bundesrat*, este não exprimir oposição. Na última situação e caso se verifique a existência de oposição no *Bundesrat*, a lei poderá entrar em vigor caso seja reaprovaada no *Bundestag* por uma maioria idêntica à que se opôs no *Bundesrat*.

Registe-se, ainda, que é expressamente proibida pela Constituição qualquer modificação da mesma que afecte a organização da Federação em *Länder*, o princípio da

participação dos *Länder* na legislação ou qualquer dos princípios fundamentais consagrados no primeiro capítulo da Lei Fundamental.

Finalmente, o poder judicial (capítulo IX da Constituição) é, como habitualmente, confiado aos juizes, sendo exercido pelo Tribunal Constitucional Federal, pelos tribunais federais previstos na Constituição (Supremo Tribunal Federal de Justiça, Tribunal de Contas Federal, Tribunal Federal do Trabalho, etc.) e pelos tribunais dos *Länder* (art. 92°).

O Tribunal Constitucional Federal é o garante supremo do poder judicial, sendo composto por magistrados federais e outros membros, eleitos em número idêntico pelo *Bundestag* e pelo *Bundesrat* (art. 94°). Entre as suas competências (art. 93°), contam-se a interpretação da Constituição, a resolução de diferendos sobre os direitos e deveres da Federação e dos *Länder* (nomeadamente no que se refere à execução do Direito federal pelos *Länder* e ao exercício do controlo federal), a resolução de controvérsias ou dúvidas sobre a compatibilidade formal e material das normas federais ou dos *Länder* com a Constituição ou do direito dos *Länder* com as normas de Direito federal) e a resolução de outros diferendos de Direito público entre a Federação e os *Länder*, entre estes ou mesmo dentro de um *Land* no caso de se tratar da última via possível.

3. A Suíça e a relevância da preservação simultânea da coesão interna e da diversidade cultural

*“Le peuple et les cantons suisses
(...)
Résolus à renouveler leur alliance
pour renforcer la **liberté**, la **démocratie**, l’**indépendance** et la
paix
dans un esprit de solidarité et d’ouverture au monde,
Déterminés à **vivre ensemble leurs diversités**
Dans le **respect de l’autre** et l’équité,
(...)
Arrêtent la Constitution (...)*

*(Preâmbulo da Constituição da Confederação Helvética, 18 de
Abril de 1999)*

3.1. A relevância dos direitos humanos

A exemplo do que se referiu para a Alemanha, também a Constituição da Confederação Helvética (adiante designada simplesmente por Suíça e tratando-se de uma verdadeira

federação) começa por relevar a importância dos direitos fundamentais dos cidadãos, após um breve conjunto de disposições gerais (Título I) cuja relevância se refere mais adiante.

Assim, os art. 7º a 41º, correspondendo a todo o Título II da Lei Fundamental, reportam-se à necessidade e obrigatoriedade de respeito pelos direitos fundamentais, pelos direitos de cidadania e pelos objectivos sociais.

No primeiro caso, começando por considerar a necessidade de respeito e protecção pela dignidade humana (art. 7º), a Constituição elenca (arts. 7º a 36º) um vasto conjunto de direitos fundamentais, nomeadamente os respeitantes à igualdade ou não discriminação por motivo de sexo, raça, religião, etc. (art. 8º), ao direito à vida e liberdade pessoal (art. 8º), à protecção da vida privada (art. 13º), à protecção da família e do casamento (art. 14º), às liberdades de culto (art. 15º), de expressão e informação (art. 16º), de imprensa (art. 17º), de reunião e de associação (art. 22º e 23º), de ensino e pesquisa científica (art. 20º) e de criação de sindicatos (art. 28º), e à garantia dos princípios que enformam uma economia de mercado (com os art. 24º, 26º e 27º, a concederem, respectivamente, a liberdade de estabelecimento, a protecção da propriedade privada e a liberdade de escolha e exercício de actividade económica privada) e dos princípios basilares de um Estado de Direito (com as garantias de procedimento judicial – art. 29º e 30º –, a presunção de inocência – art. 32º – e a garantia do respeito pelos direitos políticos – art. 34º – e pelos direitos fundamentais, salvo em casos excepcionais – art. 35º e 36º).

No que respeita ao segundo aspecto (direitos de cidadania), a Constituição estabelece as condições de obtenção de nacionalidade suíça, prevendo que seja considerado cidadão suíço todo o indivíduo que possua um *doit de cité* comunal e um *droit de cité* cantonal (art. 37º), e de exercício dos direitos políticos, normalmente feito no cantão do domicílio (nº 2 do art. 39º) e regulado pela Confederação no caso de direitos de nível federal e pelos cantões no caso de direitos de nível cantonal ou comunal (nº 1 do art. 39º).

Finalmente, a Constituição aponta para a necessidade de a Confederação e os cantões, no quadro dos seus meios e competências, actuarem, em complemento da acção individual e da iniciativa privada, de modo a serem conseguidos um conjunto importante de objectivos sociais (art. 41º), relativos nomeadamente ao direito à

segurança social, a cuidados de saúde, a um emprego, a um alojamento, à protecção da família, a uma formação inicial e a uma formação profissional contínua, e à integração social cultural e política de crianças e jovens.

3.2. A Confederação Helvética enquanto modelo de organização federal

Apesar de se denominar de Confederação, a Suíça é verdadeiramente uma federação, constituída por mais de duas dezenas de entidades autónomas e soberanas (os cantões e os semi-cantões), como aliás o demonstra o próprio nome da sua Constituição (*Constitution fédérale de la Confédération suisse*), assim como a organização política, nomeadamente com o respeito pelos princípios basilares do federalismo.

O modelo adoptado visa, fundamentalmente, assegurar a liberdade e os direitos da população, bem como a independência e a segurança do país, favorecendo a prosperidade comum, o desenvolvimento sustentado, a coesão interna e a diversidade cultural do país (art. 2º) e garantindo a soberania das entidades constituintes (cantões), excepto nos casos limitados pela Constituição (art. 3º).

Sublinhe-se, neste contexto, a relevância que a Constituição atribui, logo nos seus artigos iniciais e numa situação que percorre grande parte do texto, à necessidade de preservar a coesão interna, sem prejudicar a diversidade cultural do país, afinal os dois motivos essenciais para a adopção do modelo federal, dadas as circunstâncias muito particulares do Estado Suíço.

O respeito pelos princípios basilares do federalismo observa-se particularmente no cap. I do Título 3 da Constituição, relativo às relações entre o centro (Confederação) e as unidades sub-nacionais (os cantões e as comunas). Aí se estatui claramente a autonomia dos cantões (art. 43º e 47º) e a possibilidade de os mesmos concluírem acordos e criarem organizações e instituições comuns (ou seja, cooperação horizontal – art. 48º), se restringe a actuação da Confederação às tarefas previstas na Constituição, acrescentando que as mesmas devem ser reguladas de modo uniforme (art. 42º) e se estabelece o princípio da colaboração entre a Confederação e os cantões no desenvolvimento das suas tarefas e nos domínios administrativo e judicial (ou seja, cooperação vertical – nº 1 e 2 do art. 44º), bem como o princípio da participação dos cantões no processo de decisão a nível federal, em particular na esfera legislativa e segundo o definido na Constituição (art. 45º).

Adicionalmente, estabelece-se (art. 49º) o primado do direito federal sobre o direito cantonal (garantia), sendo que se obriga a Confederação a deixar aos cantões uma margem de manobra tão vasta quanto possível aos cantões, tendo em conta igualmente as suas particularidades (art. 46º), no que evidencia uma vez mais a relevância da preservação da coesão interna em simultâneo com a larga diversidade cultural.

Finalmente, é estabelecido um conjunto importante de garantias federais (art. 51º a 53º), englobando, nomeadamente, a existência de uma constituição democrática em cada cantão, conforme ao direito federal, a protecção da ordem constitucional dos cantões pela Confederação, e as regras que presidem a eventuais alterações no nome, estatuto ou território dos cantões, incluindo a necessária aprovação dos habitantes e cantões envolvidos.

3.3. Confederação *versus* Cantões: a repartição de competências

Tendo em conta a elevada diversidade do país e a importância necessariamente atribuída à autonomia das entidades constituintes, não é de admirar que uma parte muito substancial da Constituição suíça se dedique à repartição de competências (art. 54º a 125º), nomeadamente assinalando explicitamente as esferas de legislação exclusiva da Confederação e as demais áreas em que a sua intervenção possa ocorrer.

Em geral, tais esferas de legislação exclusiva e áreas de possível intervenção correspondem, a exemplo dos demais modelos federais, a questões de foro claramente “supranacional”, cuja resolução, por forma a permitir a coesão interna e a igualdade de oportunidades, exige ou pode ser facilitada pela intervenção dos poderes centrais. Seguindo de perto a divisão feita pela própria Constituição suíça (10 secções), é possível entrar um pouco mais em detalhe sobre a repartição de competências:

(i) Relações com o exterior

- os negócios estrangeiros são da competência da Confederação, a qual deve, contudo, salvaguardar os interesses dos cantões, associá-los à preparação das decisões de política externa que afectem os seus interesses essenciais ou as suas competências, com particular incidência neste último caso (art. 54º e 55º);

- os cantões podem concluir tratados com o exterior nos domínios da sua competência, informando previamente a Confederação, sendo que podem efectivar directamente tratados com autoridades estrangeiras de nível político inferior (art. 56º).

(ii) Segurança, defesa nacional e protecção civil

- ao nível da segurança interna, a competência é partilhada pela Confederação e pelos cantões, que devem coordenar os seus esforços (art. 57º);
- a organização e gestão das forças armadas é da competência da Confederação (art. 58º), tal como a legislação no domínio militar (art. 60º);
- a Confederação detém igualmente a competência legislativa em matéria de intervenção da protecção civil, em caso de guerra, catástrofe e situações de emergência (art. 61º).

(iii) Formação, investigação e cultura

- o ensino público é da competência dos cantões, seguindo, contudo, algumas regras, nomeadamente a obrigatoriedade do ensino de base e a sua gratuitidade nas escolas públicas (art. 62º);
- já a legislação sobre a formação profissional, bem como a criação e gestão de escolas de ensino superior, se mantém na esfera de competências da Confederação (art. 63º), a qual pode igualmente criar e gerir centros de investigação (art. 64º) e legislar sobre a harmonização e manutenção de estatísticas oficiais (art. 65º);
- os domínios das ajudas à formação (art. 66º), das actividades extra-escolares (art. 67º), da cultura (art. 69º) e das relações entre Igreja e Estado (art. 72º) encontram-se sob a competência dos cantões, sendo que nos dois primeiros casos a Confederação pode intervir de forma complementar, o mesmo sucedendo no domínio da cultura nas situações em que as actividades em causa apresentem interesse nacional (devendo ter sempre em conta, contudo, a diversidade cultural e linguística do país);
- a Confederação pode ainda promover a prática do desporto (art. 68º) e a produção cinematográfica suíça (art. 71º).

(iv) Ambiente e ordenamento do território

- a Confederação é competente para legislar sobre a protecção do ambiente, sendo a execução das leis federais normalmente levada a efeito pelos cantões (art. 73º);
- ao nível do planeamento e ordenamento do território, compete à Confederação fixar os princípios e encorajar e coordenar os esforços entre os cantões, aos quais incumbe efectivamente esse ordenamento (art. 75º);
- nos domínios da água, floresta, protecção do património, caça e pesca e protecção dos animais, verifica-se habitualmente que a Confederação legisla ou fixa os princípios fundamentais, cabendo aos cantões a implementação prática (art. 76º a 80º).

(v) Obras públicas e transportes

- no domínio das obras públicas, a Confederação pode intervir e tomar a seu cargo a execução, quando se verificar serem as mesmas do interesse do país ou de uma parte substancial do mesmo (art. 81º);
- no domínio do transporte rodoviário, a Confederação legisla sobre a circulação (art. 82º) e assegura a criação de uma rede de estradas nacionais, construídas pelos cantões com respeito pela legislação federal (art. 83º), competindo-lhe ainda o lançamento de impostos sobre os combustíveis e outros sobre a circulação rodoviária em vias nacionais (art. 86º);
- no domínio dos demais transportes, a Confederação tem competência legislativa sobre o transporte ferroviário, os teleféricos, a navegação, a aviação e a navegação espacial (art. 87º), fixando ainda os princípios aplicáveis à rede de caminhos pedestres (art. 88º) da responsabilidade dos cantões.

(vi) Energia e comunicações

- verifica-se a partilha de competências ao nível da política energética (art. 89º), ressalvando a exclusiva competência da Confederação para legislar sobre energia nuclear (art. 90º) e sobre transporte de energia (art. 91º);
- os serviços postais e as telecomunicações encontram-se sob a competência da Confederação (art. 92º), assim como a legislação sobre rádio e televisão (art. 93º).

(vii) Economia

- a Confederação pode legislar sobre o exercício de actividades económicas privadas, tendo em vista a criação de um espaço económico suíço único, incluindo a liberdade de circulação e de exercício da profissão (art. 95º), a legislação contra efeitos negativos de limitação da concorrência (art. 96º) e a tomada de medidas destinadas à protecção dos consumidores (art. 97º);
- a Confederação tem competência legislativa no domínio da banca, bolsas, seguros e serviços financeiros, respeitando o papel e o estatuto dos bancos cantonais (art. 98º);
- a Confederação tem competência exclusiva em matéria de política monetária, a qual é levada a cabo por um banco central independente (art. 99º), bem como em matéria de política económica externa (art. 101º);
- ao nível da política conjuntural, e especialmente da política orçamental, verifica-se alguma partilha de competências (art. 100º), com a Confederação a poder tomar medidas que assegurem a estabilização conjuntural, levando em consideração o desenvolvimento económico de cada região e colaborando com os cantões;
- a Confederação pode intervir em termos de política estrutural, tomando medidas que permitam contrariar o declínio económico de certas regiões ou sectores económicos (art. 103º), com particular destaque para a agricultura, onde pode desenvolver medidas próximas a algumas das que se conhecem na Política Agrícola Comum europeia (art. 104º);
- finalmente, os art. 105º a 107º atribuem à Confederação a competência para legislar nos domínios do fabrico, importação e venda de bebidas alcoólicas, dos jogos de azar e lotarias, do uso de armas e do fabrico e comércio de material de guerra.

(viii) Alojamento, emprego, segurança social e saúde

- a Confederação pode intervir no domínio do encorajamento à construção e compra de habitações, da aquisição e equipamento de terrenos para construção e da racionalização da construção (art. 108º);
- no domínio do emprego, a Confederação pode legislar sobre a protecção dos trabalhadores, as relações entre patronato e trabalhadores e a extensão do campo de aplicação das convenções colectivas de trabalho (art. 110º);

- ao nível da assistência e segurança social, assiste-se a uma elevada partilha de competências entre a Confederação e os cantões (art. 111º a 117º), tendo a primeira a possibilidade de tomar medidas de protecção da saúde pública e competências bastante limitadas em termos de legislação no domínio da saúde (art. 118º).

(ix) Entrada e permanência de estrangeiros na Suíça

- A legislação sobre entrada e estabelecimento de estrangeiros, bem como sobre o direito de asilo, é da competência da Confederação (art. 121º).

(x) Direito civil, direito penal e metrologia

- ao nível do direito civil e do direito penal, a legislação é da competência da Confederação, sendo a organização judicial e a administração da justiça tarefas próprias dos cantões (art. 122º e 123º);
- também a legislação sobre metrologia releva da esfera da Confederação (art. 125º).

3.4. A organização institucional da Federação

Tal como nas outras duas Federações analisadas, também no caso da Suíça se verifica a separação de poderes a nível federal, com o legislativo a ser da competência da Assembleia Federal, o executivo da competência do Conselho Federal e o judicial da competência dos tribunais, com o Tribunal Federal a assumir o papel supremo.

A Assembleia Federal é a autoridade suprema da Confederação, compondo-se de duas Câmaras, o Conselho Nacional e o Conselho dos Estados, dotados das mesmas competências (art. 148º). O Conselho Nacional é composto por 200 deputados, eleitos por sufrágio directo e segundo o sistema proporcional, com a repartição dos lugares a ser feita de forma proporcional entre os cantões, que se constituem em circunscrições eleitorais (art. 149º). O Conselho dos Estados é composto por 46 membros representantes dos cantões (dois por cada cantão e um por cada semi-cantão), com estes a legislarem sobre as regras de eleição dos seus próprios deputados (art. 150º).

A Assembleia Federal detém o poder legislativo, assumindo as deliberações mais importantes por ela tomadas a forma de lei federal, o que sucede obrigatoriamente em matérias como o exercício dos direitos políticos, os direitos e obrigações dos indivíduos,

o lançamento de impostos, as tarefas da Confederação ou a organização das autoridades federais (art. 164°).

Este órgão participa na definição da política externa e aprova os tratados internacionais, com excepção daqueles cuja conclusão seja da competência do Conselho Federal em virtude de uma lei ou tratado internacional (art. 166°), aprova o orçamento federal e as contas da Confederação (art. 167°), elege os membros do Conselho Federal, o Chanceler da Confederação e os juízes do Tribunal Federal (art. 168°), fiscaliza as relações entre a Confederação e os cantões (art. 172°), assim como detém o poder de fiscalização sobre o Conselho Federal, a administração federal, os tribunais federais e os demais órgãos e pessoas às quais sejam confiadas tarefas da competência da Confederação (art. 169°).

As decisões da Assembleia Federal requerem a aprovação das duas Câmaras, as quais se reúnem separadamente (art. 156°), excepto para as situações de eleições, decisão sobre conflitos de interesses entre autoridades federais supremas (nos vários tipos de poder), tomada de conhecimento de declarações do Conselho Federal e ocasiões especiais (art. 157°). As decisões são normalmente tomadas por maioria simples de votantes, salvo em algumas situações relacionadas com aumento de despesas totais e subvenções e para a declaração de urgência das leis federais, casos em que se requer a maioria absoluta dos membros de cada Conselho (art. 159°).

O Conselho Federal é a autoridade executiva suprema da Confederação (art. 174°), sendo composto por sete membros eleitos pela Assembleia Federal, com a preocupação de representação equitativa das diversas regiões e comunidades linguísticas (art. 175°). O Conselho Federal tem um Presidente e um Vice-Presidente eleitos por um ano pela Assembleia Federal (art. 176°), não sendo os mandatos renováveis para o ano seguinte, e as suas decisões são colegiais (art. 177°). Decorre destas duas disposições imediatamente a consequência da não visibilidade de um “Presidente da Suíça”.

O Conselho Federal dirige a administração federal, a qual se divide em departamentos dirigidos pelos membros do Conselho e tendo como suporte máximo a Chancelaria Federal (art. 178° e 179°). O Conselho Federal planifica e coordena as actividades do Estado, define os objectivos e meios da política governamental (art. 180°), pode submeter à Assembleia Federal projectos respeitantes a áreas da sua esfera (art. 181°), representa a Suíça no exterior e dirige os negócios estrangeiros (art. 184°), elabora o

orçamento e a conta da Confederação (art. 183º), toma medidas para preservar a segurança interna e externa, a independência e a neutralidade da Suíça (art. 185º), e está encarregado das relações entre a Confederação e os cantões (art. 186º).

Finalmente, o Tribunal Federal é a autoridade judicial suprema da Confederação, sendo os seus juízes eleitos pela Assembleia Federal tendo em conta a necessidade de representação de todas as línguas oficiais (art. 188º). O Tribunal Federal delibera sobre reclamações por violação de direitos constitucionais, da autonomia das comunas ou de tratados internacionais e convenções inter-cantonais, bem como dirime os diferendos de direito público entre a Confederação e os cantões e entre estes (art. 189º). Pode ainda intervir, no quadro da lei, em matérias de foro civil, penal e administrativo (art. 190º).

3.5. A relevância do referendo enquanto mecanismo de participação

Uma das particularidades que distingue claramente o modelo suíço refere-se à elevada importância que o mecanismo do referendo assume, enquanto manifestação directa da vontade dos cidadãos.

Assim, a Constituição prevê que determinados actos e leis sejam obrigatoriamente sujeitos a referendo (art. 140º), enquanto outros o podem ser de modo facultativo (art. 141º).

No primeiro caso, contam-se as revisões da Constituição, a adesão a organizações de segurança colectiva ou a comunidades supranacionais e as leis federais declaradas urgentes que sejam desprovidas de base constitucional e sejam para valer por mais de um ano, obrigatoriamente submetidas ao voto do povo e dos cantões (nº 1 do art. 140º), bem como as iniciativas populares com vista à revisão total da Constituição (propostas, de acordo com o art. 138º, por um mínimo de 100.000 cidadãos), as iniciativas populares concebidas em termos genéricos tendentes à revisão parcial da Constituição e que tenham sido rejeitadas pela Assembleia Federal, e o princípio de uma revisão total da Constituição em caso de desacordo entre os dois Conselhos, obrigatoriamente submetidas ao voto do povo (nº 2 do art. 140º).

Podem ainda ser objecto de referendo as leis federais, as leis federais declaradas urgentes e cujo prazo de validade exceda um ano, os *arrêts fédéraux* nos casos previstos pela lei ou pela Constituição e os tratados internacionais que tenham duração

indeterminada e não sejam denunciáveis, prevejam a adesão a uma organização internacional ou originem uma unificação multilateral do direito, desde que tal seja solicitado por um mínimo de 50.000 eleitores ou de 8 cantões (nº 1 do art. 141º), bem como os outros tratados internacionais, no caso de a Assembleia Federal assim o decidir (nº 2 do art. 141).

Os actos e leis que sejam submetidos a referendo popular são aprovados no caso de haver uma maioria favorável de votantes, enquanto que os submetidos ao voto do povo e dos cantões são aprovados com uma maioria favorável de votantes e de cantões (com os semi-cantões a contarem por “meio voto”), considerando-se que o resultado do voto popular num cantão representa a sua posição (art. 142º).

Anexo 2 – Algumas propostas para o modelo político da União Europeia (2000/2002)

Propostas	Gerhard Schroeder	Lionel Jospin	Tony Blair	António Guterres
Modelo	– Federal, do tipo alemão	– Federação de Estados-Nação – Reforço da cooperação intergovernamental	– “Europa de nações livres, independentes e soberanas” – “A Europa deve ser um super-poder, mas não um super-Estado”	– Evolução gradual – Aprofundamento das duas lógicas: a federal e a confederal
Instituições “Existentes”	– Reforço dos poderes atribuídos à Comissão, futuro “governo europeu”	– Reforço dos poderes atribuídos ao Conselho Europeu, em particular o poder de dissolver o PE (Parlamento Europeu)	– Supremacia do Conselho Europeu	– Reforço do papel da Comissão enquanto instituição central – Reforço do papel do Conselho – Reforço dos poderes do PE
Instituições “Novas”	– Criação de uma segunda Câmara, onde estejam representados os Estados <i>(por transformação do actual Conselho)</i>	– Criação de um Congresso, com representantes dos Parlamentos nacionais – Criação de um Conselho permanente em Bruxelas para gestão dos assuntos correntes e ligação com os governos nacionais – Criação de um “Governo Económico” para a zona euro		– Criação do Congresso, permitindo o reforço da participação dos Parlamentos nacionais
Constituição Europeia?	– Sim, com uma atribuição clara de competências entre os vários níveis de poder político	– Sim, junto com um “Tratado Social Europeu”	– Recusa total, assim como de qualquer proposta que possa evocar o “federalismo”	– Sim (?)
Outros Elementos	– Renacionalização de algumas políticas comuns (nomeadamente a Política Agrícola)	– Recusa total de qualquer proposta que sugira a renacionalização de políticas comuns	– A favor das “cooperações reforçadas”, mas com completa recusa da ideia de criação de um “hard group” de países que avancem mais rapidamente no processo de integração que outros	– Acentuação de que o federalismo político deve ser acompanhado por federalismo fiscal – A “cooperação reforçada” é vista como um modo de evitar eventuais restrições ao aprofundamento derivadas do alargamento

Fonte: Dados compilados pelo autor a partir de declarações e discursos das personalidades citadas

Anexo 3 – Um recurso próprio assente na tributação do rendimento individual

- Valores usados nas figs. 11 e 12 (fonte: *European Economy*, 2007)

País (j)	PIB _j	k _j	Sistema taxa igual	Sistema modulado1	Sistema modulado2	Variação	% PIB
UK	2079,0	1,318	20,79	27,40	23,95	3,16	0,2%
HOL	583,0	1,378	5,83	8,03	7,02	1,19	0,2%
DIN	239,4	1,696	2,39	4,06	3,55	1,15	0,5%
IRL	197,9	1,749	1,98	3,46	3,02	1,05	0,5%
SUE	346,8	1,456	3,47	5,05	4,41	0,95	0,3%
ALE	2509,0	1,184	25,09	29,70	25,96	0,87	0,0%
LUX	40,0	3,220	0,40	1,29	1,13	0,73	1,8%
FRA	1938,0	1,174	19,38	22,76	19,89	0,51	0,0%
AUT	285,6	1,325	2,86	3,78	3,31	0,45	0,2%
BEL	346,4	1,268	3,46	4,39	3,84	0,37	0,1%
FIN	188,0	1,372	1,88	2,58	2,25	0,37	0,2%
MAL	5,6	0,530	0,06	0,03	0,03	-0,03	-0,5%
CHI	16,3	0,788	0,16	0,13	0,11	-0,05	-0,3%
EST	17,8	0,516	0,18	0,09	0,08	-0,10	-0,5%
ESV	36,2	0,692	0,36	0,25	0,22	-0,14	-0,4%
LET	24,2	0,414	0,24	0,10	0,09	-0,15	-0,6%
LIT	31,9	0,367	0,32	0,12	0,10	-0,22	-0,7%
BUL	32,7	0,166	0,33	0,05	0,05	-0,28	-0,9%
ESK	59,5	0,427	0,60	0,25	0,22	-0,37	-0,6%
GRE	245,6	0,851	2,46	2,09	1,83	-0,63	-0,3%
HUN	109,4	0,423	1,09	0,46	0,40	-0,69	-0,6%
RCH	137,1	0,515	1,37	0,71	0,62	-0,75	-0,6%
POR	169,6	0,616	1,70	1,05	0,91	-0,78	-0,5%
ROM	130,8	0,236	1,31	0,31	0,27	-1,04	-0,8%
ITA	1603,0	1,049	16,03	16,82	14,70	-1,33	-0,1%
ESP	1114,0	0,953	11,14	10,62	9,28	-1,86	-0,2%
POL	338,8	0,344	3,39	1,16	1,02	-2,37	-0,7%
UE-27	12825,7	1	128,26	146,75	128,26	0,00	

Notas:

- (i) valores em biliões de euros, salvo indicação em contrário;
- (ii) PIB_j: PIB do país j;
- (iii) k_j: PIB per capita do país j calculado por relação à média da UE (UE-27 = 100);
- (iv) “sistema taxa igual”: a contribuição de cada país para o orçamento da UE resulta da aplicação da taxa de 1% ao seu PIB;
- (v) “sistema modulado 1”: a contribuição de cada país resulta da aplicação do coeficiente k_j ao seu PIB.
- (vi) sistema modulado 2: a contribuição de cada país é recalculada de molde a que o somatório seja idêntico ao resultante de um sistema de taxa igual para todos;
- (vii) “variação”: diferença entre a contribuição no âmbito do sistema modulado e a contribuição num sistema de taxa igual.

- Valores usados na fig. 13 (fonte: *European Economy*, 2007)

País (j)	PIB _j	PIB _j /PIB _{UE}	T _j	k _j	k _j * T _j	i _{nj}	T _{nj}	t _j	r _j
LUX	40,0	0,3%	0,50	3,220	1,6	0,9%	1,41	3,52%	2,81
IRL	197,9	1,5%	2,47	1,749	4,3	2,4%	3,78	1,91%	1,53
DIN	239,4	1,9%	2,99	1,696	5,1	2,8%	4,44	1,85%	1,48
SUE	346,8	2,7%	4,34	1,456	6,3	3,4%	5,52	1,59%	1,27
HOL	583,0	4,5%	7,29	1,378	10,0	5,5%	8,78	1,51%	1,20
FIN	188,0	1,5%	2,35	1,372	3,2	1,8%	2,82	1,50%	1,20
AUT	285,6	2,2%	3,57	1,325	4,7	2,6%	4,13	1,45%	1,16
UK	2079,0	16,2%	25,99	1,318	34,3	18,7%	29,94	1,44%	1,15
BEL	346,4	2,7%	4,33	1,268	5,5	3,0%	4,80	1,39%	1,11
ALE	2509,0	19,6%	31,36	1,184	37,1	20,2%	32,44	1,29%	1,03
FRA	1938,0	15,1%	24,23	1,174	28,4	15,5%	24,86	1,28%	1,03
ITA	1603,0	12,5%	20,04	1,049	21,0	11,5%	18,37	1,15%	0,92
ESP	1114,0	8,7%	13,93	0,953	13,3	7,2%	11,60	1,04%	0,83
GRE	245,6	1,9%	3,07	0,851	2,6	1,4%	2,28	0,93%	0,74
CHI	16,3	0,1%	0,20	0,788	0,2	0,1%	0,14	0,86%	0,69
ESL	36,2	0,3%	0,45	0,692	0,3	0,2%	0,27	0,76%	0,61
POR	169,6	1,3%	2,12	0,616	1,3	0,7%	1,14	0,67%	0,54
MAL	5,6	0,0%	0,07	0,530	0,0	0,0%	0,03	0,58%	0,46
EST	17,8	0,1%	0,22	0,516	0,1	0,1%	0,10	0,56%	0,45
RCH	137,1	1,1%	1,71	0,515	0,9	0,5%	0,77	0,56%	0,45
ESK	59,5	0,5%	0,74	0,427	0,3	0,2%	0,28	0,47%	0,37
HUN	109,4	0,9%	1,37	0,423	0,6	0,3%	0,51	0,46%	0,37
LET	24,2	0,2%	0,30	0,414	0,1	0,1%	0,11	0,45%	0,36
LIT	31,9	0,2%	0,40	0,367	0,1	0,1%	0,13	0,40%	0,32
POL	338,8	2,6%	4,24	0,344	1,5	0,8%	1,27	0,38%	0,30
ROM	130,8	1,0%	1,64	0,236	0,4	0,2%	0,34	0,26%	0,21
BUL	32,7	0,3%	0,41	0,166	0,1	0,0%	0,06	0,18%	0,15
UE-27	12825,7	100,0%	160,3	1	183,4	100,0%	160,3	1,25%	1,00

Notas:

(i) valores em biliões de euros, salvo indicação em contrário;

(ii) PIB_j: PIB do país j;

(iii) T_j: contribuição do país j para o orçamento da UE, em função do seu peso no PIB da UE e da dimensão global do orçamento ($T_j = (\text{PIB}_j / \text{PIB}_{\text{UE}}) * \text{Total Orçamento}$; Total Orçamento = 1,25% * PIB_{UE}; ou seja, $T_j = 1,25\% * \text{PIB}_j$);

(iv) k_j: PIB per capita do país j calculado por relação à média da UE (UE-27 = 100);

(v) k_j * T_j: contribuição do país j, modulada em função da relação entre o seu PIB per capita e a média da UE;

(vi) i_{nj}: peso do país j no total dos recursos disponíveis para o orçamento da UE;

(vii) T_{nj}: contribuição do país j para o orçamento comunitário, modulada em função da relação entre o seu PIB capita e a média da UE e considerando para dimensão global do orçamento 1,25% do PIB da União; corresponde ao valor global da sobrecarga a aplicar ao imposto sobre o rendimento individual;

(viii) t_j: sobretaxa ao imposto sobre o rendimento individual no país j, definida em função do PIB do país ($t_j = T_{nj} / \text{PIB}_j$);

(ix) r_j: coeficiente de progressividade, igual ao rácio entre a sobretaxa no país j e a média da UE ($r_j = T_{nj} / T_j$; r_{UE} = 1).