

# Barómetro das Crises

27-07-2016 | N° 15

## A União Europeia que resta depois do Brexit: quem quer ir no pelotão da frente?

Na União Europeia (UE) que resta após o Brexit poderá prevalecer a tese do aprofundamento da integração, liderada por um núcleo duro. Se a proposta franco-alemã for esta, Portugal ficará colocado perante uma situação dilemática muito difícil. Se integrar o núcleo duro, dando largas à obsessão de participar no pelotão da frente, terá de sujeitar-se a um enquadramento político ideologicamente condicionado, sustentado em mecanismos disciplinares reforçados. Se ficar fora dele, sujeitar-se-á a um enquadramento semelhante e a usar como sua uma moeda (o euro) inteiramente gerida em função dos interesses daquele núcleo duro, sem que tenha uma palavra a dizer sobre a sua gestão.

Há cerca de um ano, em junho de 2015, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, em cooperação com os presidentes da Comissão Europeia, Donald Tusk, do Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, do Banco Central Europeu, Mario Draghi, e do Parlamento Europeu, Martin Schulz, divulgou um relatório, conhecido como Relatório dos Cinco Presidentes, em que propõe um roteiro para o aprofundamento da integração na [União Económica e Monetária \(UEM\)](#).<sup>i</sup>

Passado um mês, em julho de 2015, o presidente francês, François Hollande, numa carta publicada na imprensa francesa em que defendia uma “aceleração” do processo de integração, apelou a “uma organização reforçada e com os países que a decidam, uma vanguarda”.<sup>ii</sup>

É impossível prever a evolução da União Europeia ou da UEM. Mas é possível que depois do Brexit, e contra os cenários de desmoronamento em cadeia, venham a ganhar alento, não ideias novas para a reconstrução ou a refundação da UE, mas velhas propostas conservadas em reserva à espera da melhor oportunidade, como as de integração reforçada e de “vanguarda” da UEM, ou de “Europa a duas velocidades”.

Não sendo possível prever, é preciso precaver. Que lugar estaria reservado para Portugal numa UE reconfigurada à luz do roteiro dos cinco presidentes? O que nos estaria reservado dentro ou fora da “vanguarda”? O que devemos evitar? O que devemos defender?

Dar a conhecer velhas propostas que podem ganhar nova atualidade na Europa que resta depois do Brexit para estimular o debate sobre a estratégia portuguesa face ao futuro que se desenha é o objetivo deste Barómetro do Observatório sobre Crises e Alternativas.

### União Económica e Monetária

A União Económica e Monetária (UEM) foi instituída pelo Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em fevereiro de 1992. O estabelecimento da UEM envolveu: a) a liberalização dos movimentos de capitais entre os estados-membros da UE (iniciada em julho de 1990); b) a criação de um Banco Central Europeu (iniciada em janeiro de 1994) impedido de financiar os Estados e focado no combate à inflação; c) a adoção de um Pacto de Estabilidade e Crescimento (junho de 1997) que estabelece as regras do procedimento dos défices excessivos e reforça a supervisão multilateral das políticas económicas dos estados-membros; d) a introdução da moeda única – o euro (1 de janeiro de 1999). A 1 de janeiro de 1999 adotaram o euro a Bélgica, a Alemanha, a Espanha, a França, a Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Áustria, Portugal e a Finlândia. Posteriormente aderiram: a Grécia (1 de janeiro de 2001), a Eslovénia (1 de janeiro de 2007), Chipre e Malta (1 de janeiro de 2008), a Eslováquia (1 de janeiro de 2009), a Estónia (de janeiro de 2011), a Letónia (1 de janeiro de 2014) e a Lituânia (1 de janeiro de 2015).

<sup>i</sup> Juncker, Jean-Claude (2015), “Completing Europe's Economic and Monetary Union”, disponível em: [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf).

<sup>ii</sup> François Hollande: “Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance”, *Le Journal du Dimanche*, 19 de julho de 2015.

# 1. O que propõem os cinco presidentes?

O Relatório dos Cinco Presidentes é um guião para uma reforma da UEM em três etapas que deveriam decorrer entre julho de 2015 e 2025. A reforma institucional a realizar, pelo menos na primeira fase, no quadro dos atuais tratados, deveria ocorrer em “quatro frentes” – União Económica, União Financeira, União Orçamental e União Política –, envolvendo todos os estados-membros da atual zona euro e adiando novas adesões para depois de 2025.

Nos seus diversos capítulos o relatório dá indicações, mais ou menos detalhadas, acerca das diversas uniões.

1. A União Económica é apresentada no relatório como uma resposta à tensão resultante do facto de “importantes áreas da política económica permanecerem nacionais”, num quadro em que a política monetária é centralizada, “em que não se preveem transferências orçamentais importantes entre membros”, e em que a mobilidade do trabalho é limitada. Nestas circunstâncias, defende o relatório, só a “convergência” sincronizada para um “único modelo Europeu”, envolvendo “estruturas económicas e sistemas de bem-estar modernizados” permitiria a cada estado-membro e ao conjunto da UEM absorver os choques económicos.<sup>iii</sup>

Os contornos deste modelo único europeu surgem claros na definição da orientação e conteúdo da União Económica. Esta União assentaria em quatro pilares: um sistema de Autoridades de Competitividade, um Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico reforçado, um foco igualmente reforçado no desempenho social e de emprego e uma coordenação mais estreita das políticas económicas.

O primeiro pilar – o sistema de autoridades de competitividade – permitiria aplicar no domínio das políticas de emprego o tipo de governação atualmente praticado nas políticas orçamentais. O sistema envolveria a criação de Autoridades de Competitividade “independentes” em cada país-membro, mandatadas para “avaliar se os salários estão a evoluir a par da produtividade”<sup>iv</sup> e os “progressos realizados nas reformas económicas orientadas para o incremento da competitividade em geral”. Os parceiros sociais, a quem formalmente incumbiria “continuar a desempenhar o seu papel” deveriam “usar as opiniões das Autoridades como orientação durante as negociações de formação dos salários”.

Estas entidades nacionais integrariam com a Comissão Europeia um sistema de Autoridades de Competitividade a quem incumbiria formular recomendações a ter em conta no âmbito do [Semestre Europeu](#) e do [Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico](#), incluindo a ativação do [Procedimento por Déficit Excessivo](#).

O segundo pilar – Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico reforçado – deveria servir não só para detetar desequilíbrios (défices e superávites de balança corrente excessivos), como para “encorajar reformas estruturais no quadro do Semestre Europeu”, incluindo se necessário o recurso ao “braço corretivo” deste procedimento.

O terceiro pilar – foco reforçado no desempenho social e de emprego – refere-se aos sistemas de emprego e de proteção social, sendo muito explícito na definição da natureza das políticas nestes domínios: “flexibilização” dos contratos de trabalho, redução dos direitos dos trabalhadores com contrato de trabalho permanente e flexibilização dos seus salários, “ativação” dos desempregados, redução dos sistemas de proteção social a mínimos e reformas dos sistemas de pensões baseadas no adiamento da idade da reforma.

O quarto pilar – coordenação mais estreita das políticas económicas – refere-se aos procedimentos a adotar no Semestre Europeu tendo em vista o “estabelecimento de uma tomada de decisão forte ao nível da zona euro” tendente a acelerar a convergência em torno do chamado modelo único europeu. Este reforço seria obtido pela incorporação na legislação da UE de um conjunto de normas ou padrões – designadamente sobre “mercado de trabalho, competitividade, ambiente empresarial e alguns aspetos da política fiscal”, combinado com o exercício de uma monitorização mais apertada do cumprimento das

---

<sup>iii</sup> A noção de “convergência”, surge assim modificada relativamente ao seu significado tradicional nos documentos da UE, para designar não só “convergência entre Estados Membros para os níveis mais elevados de prosperidade”, mas sobretudo, “convergência nas sociedades Europeias para nutrir o nosso modelo Europeu único”.

<sup>iv</sup> Em causa está não o alinhamento dos salários reais médios com a produtividade, como se pode supor, mas antes o seu alinhamento em cada sector ou mesmo empresa, no quadro de um modelo de negociação descentralizado e fragmentado.

“recomendações” da Comissão por parte dos países-membros e o sancionamento do seu incumprimento. O Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico é apresentado neste contexto como uma ferramenta destinada a “estimular reformas e monitorizar o progresso em direção aos padrões, em cada estado-membro da zona euro”.

2. A União Financeira envolveria avanços em duas frentes: a conclusão da União Bancária e o lançamento de uma União de Mercado de Capitais.

A União Bancária, instituída em 2012, deveria assentar em três pilares: um Mecanismo de Supervisão Bancária Único, um Mecanismo Único de Resolução e um Esquema de Seguro de Depósitos Europeu. No entanto, destes três pilares apenas o da supervisão foi plenamente ativado. O relatório apela a um acordo urgente quanto ao financiamento do Fundo Único de Resolução (entretanto já obtido) e ao lançamento do Esquema de Seguro de Depósitos Europeu, cuja ativação será reconhecidamente demorada.

A União de Mercado de Capitais apresenta-se como uma pré-condição para o acesso mais fácil das PME europeias a fontes de financiamento não-bancárias. O que está em causa é uma uniformização do enquadramento legislativo e uma unificação dos mecanismos de supervisão destes mercados tendente à sua expansão à escala da União, que envolveria: a criação de uma entidade de supervisão europeia, a uniformização de regras de titularização e de prestação de informação aos investidores, de regras contabilísticas e de auditoria, de legislação de insolvência, de direitos de propriedade e de resolução de litígios transnacionais.

3. A União Orçamental é concebida no relatório na dupla perspetiva de garantia da sustentabilidade da dívida pública e da função de estabilização do orçamento em caso de choque económico. Esta União envolveria numa primeira fase um reforço dos mecanismos disciplinadores previstos nos chamados [Six Pack e Two Pack](#), incluindo a constituição de um Conselho Orçamental Europeu – mais uma vez um órgão “independente” – a que incumbiria coordenar os Conselhos de Finanças Públicas nacionais na avaliação do desempenho dos orçamentos nacionais e da sua execução relativamente aos objetivos e recomendações definidos pela Comissão e o Conselho.

A prazo, na segunda fase da reforma da UEM, a União Orçamental incluiria uma “função de estabilização”, cujo propósito seria viabilizar o funcionamento dos [estabilizadores macroeconómicos](#) em contexto de “crise muito grave”, quando os orçamentos nacionais ficassem sobrecarregados. O acesso de cada estado-membro a esta “função de estabilização” estaria condicionado pelo seu sucesso ou insucesso no processo de convergência para os padrões comuns estabelecidos no quadro da União Económica.

4. A União Política designa um conjunto de propostas que envolvem “diálogos” no quadro do Semestre Europeu entre o Parlamento Europeu, a Comissão, o Conselho e o Eurogrupo, assim como entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, a par de interações mais frequentes entre a Comissão e os parlamentos nacionais. Mais substanciais e com maiores implicações são as propostas de unificação da representação externa da “zona euro”, nomeadamente no Fundo Monetário Internacional (FMI), e a de integração de arranjos intergovernamentais como o [Pacto Euro Plus](#), o acordo sobre o Fundo Único de Resolução, o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (conhecido como Tratado Orçamental) e o Mecanismo de Europeu de Estabilização, na ordem jurídica da União Europeia.

## Semestre Europeu

O Semestre Europeu foi introduzido nas regras de coordenação da política económica da UE na sequência de uma decisão dos ministros das finanças (ECOFIN) a 7 de setembro de 2010 e aplicado pela primeira vez em 2011. O principal objetivo das instituições europeias ao instituírem o Semestre Europeu foi o de sujeitar os orçamentos nacionais e as políticas económicas em geral a um escrutínio prévio à sua apreciação nos Parlamentos nacionais. O procedimento é iniciado anualmente em março com a apresentação pela Comissão Europeia de um documento que estabelece prioridades económicas que devem ser tidas em conta pelos estados-membros na definição de Planos de Estabilidade (estratégias orçamentais de médio prazo) e Planos Nacionais de Reformas (estratégias económicas de médio prazo) a apresentar em abril. A apreciação dos Planos de Estabilidade e Planos Nacionais de Reformas dá então origem a “recomendações específicas”, para cada estado-membro, que devem ser tidas em conta na elaboração de rascunhos do orçamento a submeter à Comissão e ao Conselho. Em dezembro/janeiro, uma vez obtido o “visto prévio” das instituições europeias, os orçamentos são submetidos aos Parlamentos nacionais.

## 2. A importância e o significado do relatório dos presidentes

É difícil antecipar o papel que as propostas veiculadas por este relatório podem vir a ter no processo de reconfiguração da UEM na sequência do Brexit. No entanto, ele permite descortinar quais são os principais consensos nos círculos que determinam o sentido da evolução da UE numa dada fase do processo de negociação.

O projeto de criação da União Económica e Monetária foi criticado, mesmo antes da sua consagração no Tratado de Maastricht, por padecer de falhas fatais na sua arquitetura. Na sequência da crise financeira iniciada nos EUA em 2007, essas falhas foram dolorosamente expostas. Será que o relatório configura uma resposta plausível às deficiências há muito diagnosticadas no projeto da UEM e confirmadas pela atual crise do euro?

Desde a década de 1950 que alguns economistas vinham alertando para o risco de ampliação das desigualdades regionais e sociais em processos de integração económica entre regiões e países com desníveis acentuados de desenvolvimento.<sup>v</sup> Ao contrário do que é assumido por teorias da integração económica ingénuas, no espaço de integração desnivelado o investimento internacional tenderia a afluir não para as regiões menos desenvolvidas em que a mão-de-obra é abundante e mais barata, mas para as regiões mais desenvolvidas, tirando partido da proximidade dos mercados, da disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de outras economias de aglomeração. Este processo de “divergência cumulativa” tenderia a trancar os países da “periferia” num padrão de especialização baseado em sectores intensivos em mão-de-obra com menor potencial de crescimento da produtividade. Estes riscos tenderiam a aumentar no caso de a integração envolver a criação de uma moeda única que transferisse para a União prerrogativas de definição da política orçamental e monetária, sem transferir ao mesmo tempo a responsabilidade por uma parte importante das despesas e receitas orçamentais.<sup>vi</sup>

Contra estes avisos e premonições, a UEM nasceu “incompleta” e é hoje, na visão benevolente do relatório dos presidentes, “uma casa que foi construída ao longo de décadas, mas só foi parcialmente concluída”.<sup>vii</sup>

Os cinco presidentes, como o título do seu relatório indica, prometem agora transformar as circunstâncias da crise em oportunidade para completar a UEM. No entanto, o que propõem pouco ou nada se assemelha, quanto ao resultado final e à técnica construtiva, com a UEM concebida por quem, sendo crítico da sua atual arquitetura, procura ainda assim salvar o euro.<sup>viii</sup> A UEM do relatório continua a não dispor de um orçamento suficiente, nem de capacidade de emissão de dívida, nem de um Banco Central com mandato para atuar como prestamista de último recurso e para combater o desemprego, nem de espaço para políticas industriais e de desenvolvimento regional eficazes. A UEM, defendida pelos críticos da arquitetura do euro, e descartada pelo governo alemão como uma “união de transferências”, é explicitamente rejeitada no relatório dos presidentes.

A técnica de construção da UEM defendida no relatório é particularmente reveladora da intenção da proposta. Ao mesmo tempo que é atribuída prioridade à disciplina orçamental e à expansão do processo de financeirização através da União de Mercado de Capitais, componentes essenciais de qualquer UEM viável que condicionam a viabilidade da convergência de níveis de desenvolvimento – como a capacidade orçamental e uma União Bancária completa – são remetidos para o fim da linha, reduzidos a mínimos e condicionados a uma convergência das instituições e das políticas sociais em torno de um “modelo único”.

---

<sup>v</sup> Myrdal, G. (1957), “The Drift Toward Regional Economic Inequalities in a Country”, in Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957), Londres, University Paperbacks, pp. 23-38.

<sup>vi</sup> Kaldor, N. (1971), “The Dynamic Effects of the Common Market”, in Kaldor, N. (1978), *Further Essays on Applied Economics, Collected Economic Essays*, Vol. 6, Londres, Duckworth, pp. 187-220.

<sup>vii</sup> Juncker, Jean-Claude (2015), “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, p. 4.

<sup>viii</sup> Ver por exemplo, Stiglitz, J., “Uma agenda para salvar o euro”, *Jornal Expresso*, 21 de dezembro de 2013.

“A ideia central do Tratado de Maastricht é a de que os países da Comunidade Europeia devem avançar para a união económica e monetária, com uma moeda única gerida por um banco central independente. Mas como é que a restante política económica deve ser conduzida? Dado que o Tratado não propõe qualquer instituição para lá do banco europeu, os seus patrocinadores têm de presumir que nada mais seja necessário. Mas isto só seria correto se as economias modernas fossem sistemas autorregulados sem necessidade de qualquer gestão ... [O] poder de emitir a sua própria moeda, de recorrer ao financiamento do seu próprio banco central, é a principal dimensão da independência nacional. Se um país perde este poder é reduzido ao estatuto de uma autoridade local ou de uma colónia. As autoridades locais e regionais não podem desvalorizar, mas também não podem financiar-se através da criação monetária, enquanto os outros métodos de financiamento estão sujeitos a regulação central. E também não podem mexer nas taxas de juro. Como as autoridades locais não possuem instrumentos de política macroeconómica, as suas escolhas políticas são reduzidas a assuntos menores, um pouco mais de educação aqui, um pouco menos de infraestrutura ali ... Se um país não pode desvalorizar e não recebe transferências orçamentais niveladoras, então nada deterá um processo cumulativo de declínio terminal, culminando, no fim, na emigração, como única alternativa à pobreza e à fome.”

Wynne Godley, “Maastricht and All That”, *London Review of Books*, Vol. 14, n.º 19, 8 de outubro de 1992<sup>ix</sup>

A UEM proposta no relatório seria sobretudo um instrumento ao serviço de um projeto político e ideológico neoliberal e de interesses económicos e financeiros particulares. Esta UEM aprofundaria a fratura centro-preferia e as relações hierárquicas de dependência entre países-membros continuando por isso mesmo a ser uma construção instável e precária.

### 3. Vanguarda, duas velocidades e eixo franco-alemão

O presidente francês François Hollande, não foi o primeiro nem o último dos dirigentes do seu país a defender a aceleração do processo de integração a partir de constituição de uma vanguarda. Antes dele (a 31 de maio de 2015) o seu ministro da economia Emmanuel Macron, dizendo falar a título pessoal, já havia defendido que “é preciso aceitar que a Europa se faça a duas velocidades... A vanguarda da zona euro deve... avançar para mais solidariedade e mais integração: um orçamento comum, uma capacidade de endividamento comum e uma convergência fiscal”.<sup>x</sup>

Nem o presidente francês, nem o seu ministro da economia especificaram nas suas declarações se estavam a referir-se à zona euro como vanguarda de uma União Europeia a duas velocidades, ou se tinham em mente uma vanguarda dentro da zona euro. No entanto, dias depois da intervenção de Hollande, o

<sup>ix</sup> Disponível em: <http://www.lrb.co.uk/v14/n19/wynne-godley/maastricht-and-all-that>

<sup>x</sup> *Le Journal du Dimanche*, 31 de maio de 2015, disponível em:

<http://www.lejdd.fr/International/UE/Emmanuel-Macron-veut-une-Europe-a-deux-vitesses-735132>

#### Procedimento por Défice Excessivo

O Procedimento por Défice Excessivo (“braço corretivo” do Pacto de Estabilidade e Crescimento) visa garantir o cumprimento de recomendações formuladas pela Comissão e pelo Conselho a respeito da política orçamental no caso de países com défice orçamental excessivo (acima de 3% do PIB) ou dívida pública excessiva (60% do PIB) que não diminui ao ritmo considerado adequado (5% ao ano). O procedimento pode culminar em sanções monetárias ao estado-membro incumpridor.

#### Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico

O Procedimento de Desequilíbrio Macroeconómico foi instituído no final de 2011 como mecanismo de vigilância de desequilíbrios macroeconómicos nos países-membros, incidindo nomeadamente sobre: défices ou excedentes da balança corrente, dívida externa e preços do imobiliário. O procedimento integra o Semestre Europeu. No caso de países em que são identificados desequilíbrios, a Comissão emite recomendações e para o caso de desequilíbrios considerados excessivos em países da zona euro existe o Procedimento por Desequilíbrio Excessivo que pode incluir sanções.

#### Six Pack, Two Pack

Six Pack é a designação adotada para seis regulamentos entrados em vigor a 13 de dezembro de 2011. O seu objetivo é o reforço dos procedimentos que têm por objetivo controlar as políticas orçamentais e os desequilíbrios macroeconómicos dos países-membros da UE. Posteriormente, considerou-se que se justificava um reforço ainda maior do enquadramento disciplinar no caso dos países da zona euro, pelo que foi aprovado o chamado Two Pack (em vigor desde maio de 2013). A inovação do Two Pack relativamente ao Six Pack consiste na apreciação dos orçamentos nacionais pela Comissão, prévia à discussão nos parlamentos.



primeiro-ministro francês, Manuel Valls, especificou a composição desta vanguarda: “França, Alemanha, Itália, os países fundadores (da União Europeia)...”.<sup>xi</sup>

Na realidade, estas ideias não são exclusivas de ministros socialistas, nem novas em França. Em 1994, o então primeiro-ministro conservador Edouard Balladur já havia defendido uma Europa construída em três círculos – um “círculo avançado”, agrupando os Estados desejosos de ir mais longe na integração económica, monetária, diplomática e militar, um segundo círculo de “direito comum”, reagrupando o conjunto dos países da União Europeia e um “círculo alargado” que associasse a União a países vizinhos.

Tão pouco são as propostas de “vanguarda” e de “múltiplas velocidades” uma singularidade francesa. Em 1994, o Grupo Parlamentar da CDU/CSU apresentou no Parlamento Federal alemão um manifesto da autoria do seu presidente de então, Wolfgang Schäuble, onde se propunha que o processo de integração passasse a ser liderado por um “núcleo duro” constituído por cinco países-membros da União Europeia (a Alemanha, a França, os Países Baixos, a Bélgica e o Luxemburgo). Este “núcleo duro” estaria aberto à adesão de outros países como a Espanha, a Itália e o Reino Unido logo que estes países tivessem resolvido “problemas atuais” não especificados.<sup>xii</sup>

As propostas de “núcleo duro” e de “duas velocidades” tendem a emergir recorrentemente, associadas à ideia de aprofundamento da integração, normalmente em vésperas de negociações que envolvem reconfigurações profundas da arquitetura institucional da UE<sup>xiii</sup>, suscitando invariavelmente reações de indignação por parte de porta-vozes de países que veriam excluídos.

Em 1994, em resposta ao primeiro-ministro francês Balladur e à CDU alemã, o ministro italiano dos negócios estrangeiros declarava: “Se as ideias expressas na proposta da CDU fossem levadas à prática, correríamos o risco de uma fratura da Europa...”.<sup>xiv</sup> Neste período, também em Portugal, a ideia de “Europa a duas velocidades”, não só suscitava calafrios entre os decisores políticos dos principais partidos, como os impelia a bater-se afincadamente pela integração no “pelotão da frente”, como então se dizia.

É difícil determinar se as propostas de “núcleo duro” e de “duas velocidades” nas suas diversas formulações correspondem a intenções genuínas dos seus proponentes. Igualmente difícil é avaliar a viabilidade destas propostas, nomeadamente a de um acordo franco-alemão acerca da direção do aprofundamento liderado pelo “núcleo duro”.

Um texto conjunto dos ministros dos negócios estrangeiros francês e alemão, Jean-Marc Ayrault (Partido Socialista francês) e Frank-Walter Steinmeier

### **Pacto Euro Plus**

O Pacto Euro Plus, com origem numa proposta franco-alemã, foi aprovado pelos chefes de estado e de governo no Conselho Europeu de 25 de março de 2011. Foi subscrito pelos 17 países da zona euro de então e ainda pela Bulgária, a Dinamarca, a Letónia, a Lituânia, a Polónia e a Roménia. O objetivo do Pacto era reforçar a coordenação das políticas em quatro áreas: competitividade e emprego, sustentabilidade das finanças públicas e reforço da estabilidade do sector financeiro. O Relatório dos Cinco Presidentes considera que a “a sua implementação padeceu de um conjunto de deficiências, incluindo a ausência de uma instituição de monitorização, mas o seu fundamento subjacente continua a ser relevante e deve ser recuperado... e integrado no quadro do direito da UE.”

### **Estabilizadores macroeconómicos**

Estabilizadores macroeconómicos é a designação adotada para os impostos sobre o rendimento pessoal e das empresas e sobre o consumo e para as transferências e subsídios do Estado para pessoas e empresas, nomeadamente o subsídio de desemprego. O termo estabilizador justifica-se no sentido em que a coleta de impostos, ao aumentar na fase ascendente do ciclo económico e ao diminuir na fase descendente, e as transferências (com movimentos inversos aos dos impostos), tendem a estabilizar o nível da procura na economia.

<sup>xi</sup> *Le Figaro*, 19 de julho de 2015, disponível em: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/07/19/97001-20150719FILWWW00110-vallsue-les-fondateurs-a-l-avant-garde.php>

<sup>xii</sup> *Manifesto of the CDU/CSU Group in the Bundestag*, 1 setembro de 1994, disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-de\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-de_en.htm)

<sup>xiii</sup> Ver por exemplo, Merkel em 2012 em:

[http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/merkel\\_defende\\_uniatildeo\\_poliacutetica\\_numa\\_europa\\_a\\_duas\\_velocidades.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/merkel_defende_uniatildeo_poliacutetica_numa_europa_a_duas_velocidades.html)

<sup>xiv</sup> Ver *German Plan for Phased Union of Europe Provokes Controversy*, *The New York Times*, disponível em: <http://www.nytimes.com/1994/09/04/world/german-plan-for-phased-union-of-europe-provokes-controversy.html>

(Partido Social Democrata alemão), publicado a 27 de junho de 2016, três dias depois do Brexit, proporciona algumas indicações acerca do que poderiam ser os contornos de um tal acordo.<sup>xv</sup>

Nesse apelo conjunto – onde os ministros se declaram dispostos a responder às tendências de desagregação da UE “com mais um movimento em direção à união política na Europa” e “convidam os outros Europeus a juntar-se-lhes” – não existe qualquer referência a um “núcleo duro” ou a uma “vanguarda”, embora se assinale a existência de diferenças de “ambição quanto ao projeto de integração Europeia” entre estados-membros.

O documento estabelece a direção do aprofundamento da integração em três domínios: segurança e defesa; imigração e asilo; crescimento, competitividade e União Económica e Monetária. No fundamental limita-se a acrescentar ao Relatório dos Cinco Presidentes, de que faz eco no capítulo dedicado à UEM, uma União de Defesa e Segurança (“A European Security Compact”) e uma outra de Imigração e Asilo.

No domínio da segurança e da defesa, os ministros avançam a proposta de integração das políticas de segurança, defesa e negócios estrangeiros, concebidas num quadro de interdependência entre “segurança interna e externa”. No domínio da imigração e do asilo propõem o controlo conjunto das fronteiras externas com a criação de uma guarda costeira multinacional, a harmonização das regras de asilo de refugiados e de acolhimento e repatriação de imigrantes.

Esta abordagem à UEM tem por objetivo, tal como a dos cinco presidentes, completa-la. O processo mais uma vez seria gradual e condicionado pelo “progresso quanto à tomada de decisão comum em questões orçamentais e de política económica”, envolvendo: no curto prazo, a “intensificação da governação política” e a eleição de um Presidente do Eurogrupo a tempo inteiro que prestasse contas ao subcomité da eurozona do Parlamento Europeu; no médio prazo (a partir de 2018), “apoio ao investimento nos estados membros mais severamente afetados pela crise”; e, no longo prazo, o estabelecimento de uma capacidade orçamental orientada para “a estabilização macroeconómica ao nível da eurozona que evite transferências unilaterais permanentes.”

## 4. Para onde vai o “pelotão da frente”?

Na União Europeia que resta depois do Brexit pode vir a prevalecer a tese do aprofundamento da integração liderada por um núcleo duro em que participem os países da zona euro que o queiram fazer, ou que para tal sejam convidados.

Se a proposta franco-alemã for esta, Portugal ficará colocado perante uma situação dilemática muito difícil. Caso insista em bater-se por integrar o núcleo duro, dando largas à obsessão pela participação no “pelotão da frente” que nos levou à adesão ao euro, terá de sujeitar-se a um enquadramento político ideologicamente condicionado sustentado em mecanismos disciplinares reforçados. Se procurar, ou aceitar, ficar fora dele, sujeitar-se-á a um enquadramento semelhante e ainda a usar como sua uma moeda (o euro) que passa a ser mais do que nunca gerida em função dos interesses e necessidades de um núcleo duro em que nem sequer participa.

A escolha de qualquer uma destas alternativas tem consequências para o nosso futuro coletivo que são demasiado graves para serem deixadas a governos ou maiorias parlamentares conjunturais, sejam elas quais forem. Todos devemos ser chamados a decidir.

Antes de perguntar se devemos ou não procurar integrar o pelotão da frente, com todos ou alguns dos países da zona euro, deveríamos perguntar para onde vai esse pelotão. O Relatório dos Cinco Presidentes é eloquente, tanto pelo que revela a respeito do tipo de União Económica e Monetária que pretende, como pelo que omite e pelo que adia e condiciona.

---

<sup>xv</sup> *A strong Europe in a world of uncertainties*, disponível em <http://www.voltairenet.org/article192564.html>

- Encontraria Portugal, e outros países da zona euro em situação similar, resposta aos problemas mais urgentes, agravados pelos resgates – endividamento, investimento, emprego?

O relatório omite qualquer referência aos problemas das dívidas públicas e externas, carência de investimento, insolvências bancárias. O silêncio é esclarecedor.

- Há no relatório indicação de uma intenção de evolução futura da UEM num sentido favorável à convergência de níveis de desenvolvimento, rendimento e direitos sociais no seu seio?

O relatório prevê a constituição de uma capacidade orçamental, mas restringe-a a funções de estabilização, adia-a para um futuro incerto e condiciona o seu acesso ao cumprimento de requisitos de convergência, muito improvável (além de indesejável) para países como Portugal. Refere sucintamente um futuro “tesouro” da zona euro com capacidade de decisão sobre política fiscal e orçamental, mas sem capacidade de emissão de dívida conjunta.

Ao mesmo tempo, o relatório é muito explícito noutros aspetos, nomeadamente, quanto à expansão das esferas de competência da União a praticamente todos os domínios de política, a pretensa “despolitização” da governação, com a criação de entidades ditas independentes imunes ao escrutínio democrático, o reforço do enquadramento disciplinar e o alargamento das prerrogativas da Comissão à própria formulação das políticas, e a especificação programática destas políticas de acordo com opções ideológicas que só os partidos de direita podem subscrever.

Para Portugal – um país que concluiu um “programa de ajustamento” com a dívida externa no nível que tinha à partida, com uma dívida pública muito superior, e com um setor bancário que passou de uma crise de liquidez a uma crise de solvência por força da multiplicação das falências pessoais e empresariais – a União Económica e Monetária, reformada segundo as linhas dos cinco presidentes, só poderia oferecer o aprofundamento da desvalorização salarial, em nome da competitividade e o recuo da provisão pública na saúde, na educação e nas pensões, em nome da consolidação orçamental e do serviço da dívida.

Para Portugal, o cenário de aprofundamento da integração avançado pelos presidentes configura o incremento das desigualdades internas e das desigualdades no seio da União Europeia, o desemprego de longa duração e a emigração, a continuação do declínio da população ativa e da própria população. É um cenário de esvaziamento da democracia em que qualquer escolha maioritária que não corresponda à tradução interna das “recomendações” da União tem de enfrentar pressões e sanções cada vez mais inoportáveis.

Para Portugal, o quadro da União Económica e Monetária reforçada avançado pelos presidentes é económica, social e politicamente insustentável.

Não menos insustentável seria a constituição de um “núcleo duro” da zona euro para liderar o aprofundamento da integração que excluísse alguns dos países dessa zona. Constituir um “núcleo duro” dentro do euro só poderia fazer sentido se os países desse núcleo aceitassem adotar uma nova moeda, deixando o atual euro para os restantes. De outra forma, a instituição de um núcleo duro significaria que numa União Monetária de dezoito países só alguns participariam na definição das políticas, nomeadamente das políticas monetárias, de que todos dependem. Ficar fora do “pelotão da frente” e ainda assim presos à moeda única desse pelotão

Sendo difícil de admitir que se venha a formar um consenso sobre inclusões e exclusões, qualquer que seja a composição do “núcleo duro”, é de admitir que as propostas que circulam tenham como único objetivo forçar o consentimento dos mais renitentes ao aprofundamento da integração. Importa portanto precaver um cenário negocial em que a ameaça de exclusão é usada para forçar a aceitação do aprofundamento da integração no quadro esboçado pelo Relatório dos Cinco Presidentes ou algo semelhante. Igualmente importante é evitar que a obsessão com a participação no “pelotão da frente”, que na década de 1990 nos levou ao euro, nos empurre de novo para bacos donde só se sai a muito custo.

O aprofundamento da integração no quadro que se prefigura e as propostas de “núcleo duro” são cenários a evitar. Que alternativas se configuram?



O processo de construção europeia tem experimentado múltiplas crises e, pelo menos aos olhos dos construtores, tem saído dessas crises com mais integração, mais próximo da União Política. Desta vez pode ser diferente. As tensões e divisões da UE, aprofundadas por cada uma das múltiplas crises, podem inviabilizar qualquer compromisso.

Em alternativa a uma desconstrução desordenada da UE, impulsionada por movimentos xenófobos, o bom senso recomendaria, não o reforço da rigidez disciplinar associada ao projeto de aprofundamento da integração, mas antes o alívio das tensões num movimento flexibilizador de devolução de capacidades políticas aos estados-membros.

Isto poderia ser conseguido no quadro de uma UE que comportasse vários níveis de integração monetária e orçamental, que valorizasse a diversidade institucional e que respeitasse as culturas políticas e as escolhas políticas dos cidadãos de cada país membro. A esta União não faltaria uma agenda exigente feita de problemas comuns, incluindo muitos daqueles que a atual UE tem sido incapaz de ajudar a resolver: acolhimento de emigrantes e refugiados, combate à xenofobia, convergência dos níveis de desenvolvimento regional no quadro da UE, cooperação pan-europeia, desarmamento (nomeadamente nuclear), construção de uma nova ordem económica internacional mais justa, sustentabilidade ambiental.

O que defenderá o Estado português no processo negocial na UE que resta depois do Brexit? Mais e mais alargamento das competências da União? Mais uma vez participação a todo o custo no “pelotão da frente”? Flexibilização e devolução de capacidades políticas aos estados-membros? Na verdade, não sabemos. Não sabemos mesmo se existe uma estratégia. Mas se não queremos continuar a ser objetos passivos de ajustamentos, mas antes sujeitos da transformação de que a União Europeia precisa, temos urgentemente de submeter as escolhas difíceis com que estamos coletivamente confrontados a um debate público amplo e informado.

# **Observatório sobre Crises e Alternativas**

**CES Lisboa  
Picoas Plaza  
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118  
1050-227 Lisboa**

**Tel. +351 216 012 848  
Fax. +351 239 855 589**

**[observatoriocrises@ces.uc.pt](mailto:observatoriocrises@ces.uc.pt)  
[www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt](http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt)**

