

WORKING PAPERS

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Felipe Figueiredo Martins

OS DÉFICES ORÇAMENTAIS NA UNIÃO EUROPEIA DE MAASTRICHT À GRANDE RECESSÃO

6

SÉRIE BCE



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

(página deixada em branco propositadamente)



I
j

(página deixada em branco propositadamente)

WORKING PAPERS
BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Felipe Figueiredo Martins

Os Défices Orçamentais na União Europeia
De Maastricht à Grande Recessão

INSTITUTO ALFONSO RODRIGUES

EDIÇÃO

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Instituto Jurídico

DIREÇÃO

Luís Pedro Cunha
lpc@fd.uc.pt

REVISÃO EDITORIAL

Isaías Hipólito
ihipolito@fd.uc.pt

CONCEPÇÃO GRÁFICA | INFOGRAFIA

Ana Paula Silva
apsilva@fd.uc.pt

CONTACTOS

Pátio da Universidade | 3004-545 Coimbra
bce@fd.uc.pt

ISBN

978-989-98886-5-4

© MAIO 2014

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

OS DÉFICES ORÇAMENTAIS NA UNIÃO EUROPEIA De Maastricht à Grande Recessão

Felipe Figueiredo Martins

RESUMO: O presente trabalho tem como enfoque principal o tratamento diligenciado pela União Europeia aos défices orçamentais em seus Estados-membros. Após uma aproximação aos défices orçamentais, sob o ponto de vista das políticas orçamentais, percorrem-se os aspectos atinentes à matéria desde a concepção da União Económica e Monetária até o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária. Ainda no âmbito europeu, temos oportunidade para estabelecer algumas conexões entre assuntos como o Mecanismo Europeu de Estabilidade, a União Bancária e o orçamento da União Europeia e a matéria dos défices orçamentais, no simples desígnio de ilustrar a transversalidade deste último tema; faz-se ainda um breve apontamento ao paradigmático processo C-27/04, sobre os défices orçamentais em França e Alemanha. Conclusivamente, abordamos os défices orçamentais à luz da contemporânea crise económica, apontamos caminhos para o melhoramento das finanças públicas nacionais e para o superar da “grande recessão”, mediante o repensar dos défices orçamentais.

DESCRITORES: União Europeia; União Económica e Monetária; critérios de convergência (critérios de Maastricht); Pacto de Estabilidade e Crescimento; Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária; défices.

BUDGET DEFICITS IN THE EUROPEAN UNION

From Maastricht to the Great Recession

ABSTRACT: This paper has as main focus the treatment endeavoured by the European Union towards the budget deficits in its members. After an approximation to the budget deficits, under the fiscal policy point of view, the paper scrolls through the aspects regarding the subject since the conception of the Economic and Monetary Union, until the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Still in the European scope, we have the opportunity to establish some connections in between topics as the European Stability Mechanism, the Banking Union and the European Union budget, and the subject of budget deficits, with the simple purpose of illustrating the transversality of the latter subject; a short note on the paradigmatic process C-27/04, over the excessive deficits in France and Germany, will also be made. Conclusively, we address the issue of budget deficits under the light of the contemporary economic crisis, point ways to the recovery of the national public finances and to overcome the “great recession”, through the rethinking of the budget deficits.

KEYWORDS: European Union; Economic and Monetary Union; Euro Convergence criteria (Maastricht criteria); Stability and Growth Pact; Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union; deficits.

I. INTRODUÇÃO

Actualmente, exponenciado pela crise internacional, assuntos como défice orçamental ou dívida pública têm permeado discussões na esfera política e académica, seja no continente europeu ou no continente americano. Neste último, lembra-se a discussão, em finais de 2012 e no começo do corrente ano de 2013, relativamente ao que ficou conhecido como o *fiscal cliff*. No âmbito europeu a preocupação com estas matérias remonta ao princípio da UEM (União Económica e Monetária) e, face à grande recessão económica mundial, que afligiu intensamente a UE (União Europeia), as mesmas continuam sendo objecto de intensa discussão.

Samuelson; Nordhaus (2012: 631) distinguem défice e dívida com base na ilustração de um tubo, em que a água que já ali está corresponde à dívida e o défice, por seu turno, é a água a entrar para o tubo. Apesar desta distinção, trata-se de assuntos que muito comumente se confundem, dada a sua íntima relação¹. Sem perder de vista esta condicionante, preocupamo-nos em fazer uma apreciação relativa exclusivamente à matéria dos défices orçamentais.

Principiamos o trabalho com uma breve aproximação aos défices orçamentais à luz do estudo acerca das políticas orçamentais.

Na sequência, enquanto parte fundamental do nosso trabalho, elucidamos o tratamento que tem sido diligenciado à matéria no seio da UE², desde a incipiente UEM dos anos 90 até os dias de

¹ Por exemplo, TANZI; SCHUKNECHT (2000: 61) referem: “*High chronic deficits can generate considerable debt burdens especially when the country’s growth rate is low and the real rate of interest on government borrowing is high.*” Ilustrativa da imagem de Samuelson; Nordhaus é a seguinte passagem em TANZI; SCHUKNECHT (2000: 69): “(...) chronic fiscal deficits in the past twenty-five years resulted in significant government debt accumulation in most industrial countries.”

² Não é objecto do nosso estudo o orçamento e as contas da UE *per se*, do que se trata é dos défices orçamentais nos Estados-membros daquele organismo, pois o enquadramento deste tema deve se dar sob um prisma alargado que é a realidade europeia. Actualmente, as receitas, as despesas, o equilíbrio e um vasto rol de aspectos orçamentais e financeiros resultam de decisões emanadas das esferas europeias. Assim, lembramos que o direito provindo do seio da UE constitui fonte de direito, nomeadamente de Direito Financeiro, em seus Estados-

hoje, com a evolução verificada para fazer frente ao actual panorama recessivo. Neste âmbito, um enfoque especial é diligenciado para o estudo do TCEG (Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária) e sua principal novidade, a instituição da afamada regra de ouro das finanças públicas. Preocupamo-nos, igualmente, de forma bastante sucinta, em estabelecer conexões entre temas como o MEE (Mecanismo Europeu de Estabilidade), a união bancária e o orçamento da UE com os défices dos Estados-membros da União, apenas com o escopo de ilustrar a transversalidade desta última matéria. Ainda neste âmbito, incursiona-se um breve apontamento ao paradigmático Processo C-27/04, sobre os défices orçamentais excessivos em França e Alemanha.

Conclusivamente, apontamos os efeitos da crise sobre as finanças públicas, mencionamos as incoerências do tratamento dispensado aos défices orçamentais na UE e se ilumina alguns caminhos que possam constituir alternativas viáveis no melhoramento das finanças nacionais e no sobrepujar da contemporânea recessão económica.

II. APROXIMAÇÃO AOS DÉFICES SOB A ÉGIDE DA POLÍTICA ORÇAMENTAL

O estudo sobre défices orçamentais³ está intrinsecamente conexionado com a matéria orçamental como um todo, assumindo aqui especial acuidade o que diz respeito às políticas orçamentais. Nestes termos, é essencialmente a este último assunto que daremos mais atenção, a fim de esclarecer os desígnios que podem se buscar consoante o tratamento dispensado aos défices. Evidentemente que é muito extensa a literatura sobre a temática das políticas orçamentais, no entanto, presentemente, nossa preocupação é apenas uma aproximação à matéria, com um viés introdutório à análise que se seguirá.

-membros. Neste sentido, M. d'Oliveira MARTINS (2012) fala de um direito da UE que se impõe na ordem jurídica dos Estados-membros. Em A. Sousa FRANCO (2010) tem-se algumas considerações sobre as fontes de Direito Financeiro, dentre as quais, o Direito Comunitário, originário ou derivado.

³ Tem-se um défice quando as receitas não são bastantes para cobrir as despesas. Este é o único cenário que não representa equilíbrio orçamental, ao contrário das hipóteses de superávit e equilíbrio aritmético, entendidos, *lato sensu*, como situações de equilíbrio. Cfr. Teixeira RIBEIRO (2011: 365).

A condução de políticas macroeconómicas costuma ser apontada como uma das funções dos governos⁴ e tal deve se dar mediante o uso apropriado de políticas monetárias e orçamentais, bem como mediante a regulação e supervisão do sistema financeiro⁵. Nesta medida, imputa-se aos governos a responsabilidade de evitar depressões económicas.

Posto isto, a fim de lidar com os abrandamentos da economia, de forma a refrear os mesmos, os governos devem fazer uso de políticas orçamentais a que se designam anticíclicas ou contracíclicas⁶. A estas opõem-se as políticas orçamentais pró-cíclicas, as quais exponenciam tanto os períodos de crescimento, quanto as fases recessivas.

Portanto, quando economias se confrontam com um cenário recessivo dever-se-ia optar por levar a cabo políticas orçamentais anticíclicas (expansionistas). Todavia, face a um abrandamento económico, como corolário deste, as receitas fiscais que deviam fomentar a expansão da política orçamental diminuem (redução dos rendimentos das famílias e dos ganhos das empresas) e os gastos com despesas sociais tendem a aumentar (por exemplo em razão do aumento do desemprego, os subsídios que daí resultam e a que o Estado está encarregado)⁷. Nestes termos, nos períodos recessivos, deve ser admitido que os défices aumentem. Assim se dá o funcionamento dos estabilizadores automáticos⁸, espontaneamente anticíclicos, que fomentam o desempenho da economia e que devem poder funcionar na sua plenitude.

⁴ As outras funções do governo apontadas por SAMUELSON; NORDHAUS (2012: 306) são: melhorar a eficiência económica, reduzir a desigualdade económica, estabilizar a economia através de políticas macroeconómicas e conduzir a política económica internacional.

⁵ SAMUELSON; NORDHAUS (2012: 306-308).

⁶ Quanto a estas, ver Teixeira RIBEIRO (2011). O autor elucida que o estado tem três alternativas para desencadear uma política expansionista: acréscimo das despesas-compra, acréscimo das despesas-transferência e redução de impostos. Entre as três vias, aquela primeira é a que apresenta o maior multiplicador, donde resulta ser a preferível no combate a um ciclo recessivo, desde que não prejudique as despesas dos privados. Por outro lado, pesa contra as mesmas a sua ininterrompibilidade.

⁷ WALTON; MAYER (2001: 32).

⁸ Teixeira RIBEIRO (2011: 432) os define: elementos económicos que contrariam os movimentos de expansão e de contracção.

Daqui resulta que não se deve buscar sempre e impreterivelmente um orçamento equilibrado. Lembramos Warren Smith, citado em Laranjeiro (2009: 206, nota 2), quando ensina que “A única regra boa é o orçamento nunca estar equilibrado – excepto no momento em que o superávit, para reduzir a inflação, vai ser substituído por um défice, para combater a recessão.”⁹ Nesta linha de raciocínio, o uso das políticas anticíclicas sequer deveria restringir-se ao funcionamento dos estabilizadores automáticos, poder-se-ia vislumbrar, igualmente, outras medidas do governo para aumentar as despesas públicas e incentivar os gastos dos particulares

Não é consensual, por outro lado, a eficácia da utilização das políticas orçamentais no combate às crises¹⁰. Seus detratores costumam esgrimir contra a mesma os argumentos de que os governos não são eficientes na identificação dos abrandamentos económicos e que após a identificação mais tempo se passa até que os governos alcancem a aprovação das medidas orçamentais, sujeitas a um intenso escrutínio legislativo. Assim, as políticas orçamentais actuam com considerável desfasamento, a que se soma a morosidade com que a economia responde a estas medidas¹¹. Portanto, estando as medidas orçamentais sujeitas ao crivo legislativo, ajustes às mesmas são sempre lentos e quase sempre não podem acompanhar as variações da conjuntura económica.

Não param por aí os argumentos dos que se opõem à alternativa da política orçamental. Defende-se que as mesmas são mais flexíveis em um sentido, isto é, mais facilmente os governos conseguem instituir políticas expansionistas, do que reduzi-las. Alguns exemplificam este argumento com base em dados que demonstram

⁹ Neste sentido também apontam TANZI; SCHUKNECHT (2000: 61). Os autores referem que o equilíbrio orçamental não é sempre “the optimal fiscal stance”, e rematam referindo que “(...) balanced budgets may be unrealistic or even unwise during wars and recessions.”

¹⁰ No questionamento da utilidade das políticas orçamentais, segue-se os pontos elucidados em WALTON; MAYER (2001).

¹¹ Sobre estes desfasamentos, Teixeira RIBEIRO (2011: 428) fala em “atraso de conhecimento”, “atraso de instauração” e “atraso de eficácia”. Diante deste circunstancialismo, o autor aponta para o risco das medidas orçamentais adoptadas apenas virem a “(...) actuar sobre a economia do país numa altura em que esta já não se encontra em depressão, mas em franca prosperidade – numa altura, portanto, em que tal política se arrisca a acelerar demasiadamente a expansão.”

que após um aumento de gastos, por exemplo, para o enfrentamento de uma situação de calamidade, os níveis de despesa não retornam aos patamares que se verificavam anteriormente.

Por último, aponta-se que os fins das políticas orçamentais podem ser neutralizados pelo comportamento do sector privado¹².

Assim, à visão de raiz keynesiana que acima explanamos sobre o funcionamento das políticas orçamentais anticíclicas, opõem-se aqueles que, ao questionar as virtualidades da mesma, sufragam as políticas de austeridade como instrumento para restaurar a confiança dos investidores¹³, olvidando-se dos maléficos efeitos na contracção do emprego que da mesma resultam e distribuindo o seu ônus de maneira desigual na sociedade, pois, como menciona Rocha Andrade (2012: 135), os efeitos negativos sobre os rendimentos de trabalho são maiores que aqueles verificados nos rendimentos de capital. Devemos não esquecer, outrossim, que a constatação de um qualquer défice público não é, por definição, sinónimo de irresponsabilidade na condução das contas públicas. Porém, a verdade é que nas últimas décadas os défices têm sido vistos como a razão de baixos crescimentos e altos níveis de desemprego¹⁴.

O triunfo desta última percepção acerca dos défices e das políticas orçamentais pôs, nos debates sobre reformas financeiras, a limitação aos défices como ferramenta indispensável, a par da redução dos gastos públicos, para o aperfeiçoar das finanças públicas¹⁵. Como se verá, na UE não foi diferente.

Tanzi; Schuknecht (2000) traçam uma cronologia das situações orçamentais em alguns países. Os autores apontam que desde o século XIX até os anos 60, nos períodos de paz, os governos geralmente apresentavam orçamentos equilibrados ou excedentários. Por outro lado, no período que se seguiu assistiu-se ao que os autores chamam de uma “chronic nature of fiscal deficits”, mesmo

¹² “Uma expansão orçamental pode pressionar as taxas de juro no sentido de uma alta e afectar o investimento privado. Ou pode induzir as famílias a pouparem mais, pelo receio de aumento dos impostos no futuro, para que o governo reequilibre o seu défice.” Cfr. WALTON; MAYER (2001: 33).

¹³ Cfr. Rocha ANDRADE (2012: 134).

¹⁴ TANZI; SCHUKNECHT (2000: 230). Ilustrando este ponto de vista, os autores citam reportagens de alguns jornais.

¹⁵ TANZI; SCHUKNECHT (2000: 234).

nos tempos de normal crescimento económico, com as receitas do governo nunca sendo o bastante para cobrir a crescente despesa pública. Assim, surgem regras de equilíbrio orçamental como resposta aos constantes défices. São estas regras, num nível europeu, o que passa agora a ser objecto do nosso estudo.

III. OS DÉFICES ORÇAMENTAIS NA UNIÃO EUROPEIA

1. O Tratado de Maastricht e a União Económica e Monetária

1.1. O Tratado de Maastricht: breve contextualização

Em 7 de Fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, celebrou-se o Tratado que recebeu o nome desta cidade e que se assumia como um divisor de águas no processo de integração europeia. Grande parte da importância que reveste este Tratado prende-se com a matéria que é objecto do nosso estudo. A este propósito fala-se na instituição, neste Tratado, de um (quase) “federalismo monetário”¹⁶.

É curioso observar que no ensejo em que a Comunidade Europeia se expandia a matérias não apenas económicas, se aprofundando a integração política e criando uma ideia de identidade comum, através da cidadania europeia, e inclusivamente se libertava da sua designação económica, criaram-se as bases do processo conducente à integração económica¹⁷.

Segundo Machado (2010: 17), faz-se relevante um enquadramento histórico do Tratado de Maastricht. Nesta perspectiva sublinhamos que a celebração deste Tratado tinha como um dos seus escopos “(...) reagir de forma adequada ao processo de reunificação alemã”. Subjacente a este intento estava o temor de uma Alemanha unificada que permeava os altos líderes europeus de então, sendo

¹⁶ GORJÃO-HENRIQUES (2010: 71). O autor exemplifica o “federalismo monetário” com a “(...) subordinação das políticas económicas dos Estados membros em relação às orientações gerais da CE [Comunidade Europeia], a previsão do mecanismo de supervisão multilateral (artigo 99.º CE, hoje artigo 121.º, n.º 3 TFUE [Tratado sobre o funcionamento da União Europeia]) e a constrição da sua autonomia decisória em ordem ao estabelecimento de uma união económica e monetária (...)”

¹⁷ Cfr. GORJÃO-HENRIQUES (2010: 71).

expressão máxima desta realidade a notável declaração de Mitterrand: “gosto tanto da Alemanha que prefiro duas”. O aprofundamento dos laços políticos e, claro está, também os económicos, em Maastricht, visava embarcar a Alemanha unificada num projecto europeu comum, numa tentativa de dissipar os receios que poderiam se fazer sentir entre os europeus.

1.2. A União Económica e Monetária

Quando se fala no orçamento de um Estado, segundo uma perspectiva histórica, somos levados a concluir que este é um instrumento de gestão económica intrinsecamente conexo com as funções de soberania de uma nação¹⁸. Todavia, a contemporânea realidade de integração europeia veio trazer novos contornos a este cariz de um orçamento nacional. A verdade é que a actual UEM, na qual se consubstancia a UE, impõe deveres em matéria monetária e económica aos seus Estados-membros. Mais que isto, impõe até mesmo sanções ao incumprimento das suas obrigações.

A criação de uma UEM estava contemplada desde o Tratado de Roma, portanto desde a génese da UE. Contudo, o verdadeiro passo para a criação daquela só foi efectivamente dado no Tratado de Maastricht. O processo que conduziria à UEM foi então cautelosamente pensado e organizado em três fases que em seu termo conduziriam à criação de uma moeda única, o Euro. Trata-se de uma *vexata quaestio* doutrinal concluir se a UEM instituída em Maastricht seguiu de perto o modelo que havia sido pensado no Relatório Delors, como assinala Laranjeiro (2009: 187), ou se, pelo contrário, rompeu com as diretrizes que naquele foram instituídas, neste sentido aponta TORRENT MACAU (2005: 66 e ss.)¹⁹.

¹⁸ Ilustrativo desta realidade é o aforismo de origem anglo-saxónica “no taxation without representation”. A este propósito TEIXEIRA RIBEIRO (2011: 50) ensina: “As receitas e despesas públicas autorizadas... Foi ao cabo de séculos de luta com a Realeza que os povos conquistaram o direito de autorizar periodicamente, através de seus representantes nos parlamentos, as receitas e despesas do Estado. Isso sucedeu primeiro na Inglaterra, onde em 1689, com o *Bill of Rights*, se firmou definitivamente o princípio de que os impostos têm de ser consentidos pelos representantes dos que hão-de pagar.”

¹⁹ Este autor refere que a UEM como pensada em Maastricht acabou por constituir um “*big bang*” se chegando ao termo numa realidade para a qual as

Denota-se que a UEM como foi elaborada devia formar-se a partir de um *policy mix* em que a política monetária estaria concentrada nas mãos de uma única instituição, o BCE (Banco Central Europeu), enquanto que a política económica, embora tida como matéria de interesse comum, estava descentralizada nos Estados-membros. Porém, a verdade é que os responsáveis pela gestão da política económica não actuavam num plano de discricionariedade, isto é, os Estados-membros deveriam proceder a uma convergência económica e monetária²⁰. Destarte, como ressalta Cabral (2012: 580), “A política monetária única tem como objectivo a estabilidade dos preços. A política orçamental deve garantir a disciplina das contas públicas”. Entendeu-se, assim, que para uma efectiva convergência das economias da UE, aquela matéria que estava descentralizada nos Estados-membros deveria prosseguir um objectivo comum: a consolidação orçamental.

2. Os Critérios de Convergência

Conforme mencionou-se *supra*, a construção da UEM foi arquitectada em três fases. Presentemente, cumpre-nos considerar a 2.^a fase da construção, que se deu entre o princípio do ano de 1994 até o final de 1998²¹.

A fim de compreender os verdadeiros intentos que estavam por trás do estabelecimento dos critérios de convergência que na sequência serão explicitados, não se pode olvidar que “Mesmo numa UEM totalmente realizada é tecnicamente possível manter políticas orçamentais independentes (...)” e, uma vez que ao termo da UEM os mecanismos de actuação económica dos Estados seriam consideravelmente cerceados, “(...) a política orçamental passa a ter um papel ainda mais importante na estabilização de

instituições europeias responsáveis não haviam sido preparadas, um processo que ignorou um *learning by doing* fundamental para o exercício das competências dos órgãos comunitários.

²⁰ Em TANZI (2010: 1327) tem-se um elenco das razões que justificam a coordenação orçamental numa união monetária.

²¹ As outras fases não revestem, para efeitos do que é objecto de estudo neste trabalho, interesse que justifique o seu tratamento. Destarte, opta-se por não discorrer sobre as mesmas, sob pena de, se tal fosse feito, prejudicar o tema que é nosso designio analisar.

choques específicos de um país.”²² No que diz respeito ao cercear de alguns dos instrumentos de actuação económica por parte dos Estados-membros, a título de exemplo, cita-se a política monetária e cambial que transitava para a esfera de competência do BCE. A este propósito fala-se de uma perda de soberania em dadas matérias²³.

Porém, como já ficou dito anteriormente, a autonomia dos Estados-membros na condução da sua política económica era constrangida por regras que lhe competiam cumprir para se alcançar a 3.ª fase da UEM. Entramos aqui no campo dos chamados critérios de convergência ²⁴ ²⁵. É possível sistematizar os critérios consoante a matéria relativamente à qual cada um diz respeito, quais sejam: taxa de inflação, estabilidade cambial, taxas de juro, dívida pública, défices e a proibição de monetarização destes dois últimos. Cabe-nos proceder a uma análise pormenorizada ao que se prende com o défice²⁶.

Antes de mais, como preconiza Lopes Porto (2009: 485-486), é fundamental a percepção que a maior parte dos Critérios de Maastricht tornam-se inócuos numa UEM concretizada. O autor refere: “(...) a inflação e as taxas de juro [dependem] da política monetária, que deixou de ser da responsabilidade dos países (passou basicamente para o BCE, em Frankfurt) (...)”. Por maioria de razão, acrescentamos a estabilidade cambial, agora, também, uma das

²² LARANJEIRO (2009: 189). No mesmo sentido, também BALDWIN; WYPLOSZ (2012: 466).

²³ Veja-se Avelãs NUNES (2006: 121) ao afirmar que “à escala de cada país membro do *Eurosistema*, a possibilidade de definir e executar a política monetária e cambial deixa de integrar a soberania nacional.”

²⁴ O cumprimento dos critérios de convergência continuam sendo impostos aos países que pretendam integrar a 3.ª fase da UEM.

²⁵ BALDWIN; WYPLOSZ (2012: 293, 436) referem que estes critérios foram estabelecidos por exigência alemã. No começo dos anos 90 os cenários macro-económicos eram distintos nos vários países que viriam a integrar a UEM. A Alemanha, que desejava um euro “à imagem e semelhança” do marco, preocupava-se intensamente com a estabilidade dos preços e temia que outros países não seguissem a mesma disciplina monetária. Destarte, o processo selectivo para adoptar o euro como moeda comum foi pensado para, através dos critérios de convergência, inscrever no código genético dos demais países a preocupação com a estabilidade dos preços.

²⁶ Mais uma vez julga-se imperioso proceder a uma restrição da matéria. Destarte, os demais critérios não serão objecto da nossa análise.

atribuições do BCE. Esvaziados de sentido que estão estes critérios para os países membros da 3.^a fase da UEM, permanecem revestidos de acuidade, agora exponenciada, os critérios que dizem respeito aos défices e dívida pública.

2.1. O critério do défice

Na intenção de se levar a cabo um cumprimento efectivo do critério do défice público fez-se necessário um acompanhamento orçamental dos Estados-membros. Para tal, fixaram-se, em Protocolo Anexo ao Tratado, os valores de referência de 3% do PIB (Produto Interno Bruto) para o défice orçamental e 60% do PIB para a dívida pública, a preços de mercado. A verificação da ultrapassagem destes valores, salvo em casos excepcionais, pode fazer os Estados incorrerem em défice excessivo, podendo dar azo a um procedimento em vista do qual está o termo da designada situação.

Os valores fixados no Protocolo Anexo, embora possam transparecer, *a priori*, uma ideia de heterodoxia no cumprimento dos mesmos, são, no entanto, maleáveis. A consagração de casos excepcionais introduz conceitos indeterminados e, consequentemente, cria um campo interpretativo que derroga a imperatividade dos valores. Este plano interpretativo resultava legalmente dos n.ºs 2 e 3 do artigo 104.º-C (CE), na numeração introduzida em Maastricht. A este propósito LOPES PORTO (2009: 457) lembra que “(...) contrastou a posição de vários autores, que foram defendendo alguma tolerância no cumprimento da convergência nominal, com a posição oficial dos responsáveis políticos, de não abandono de exigência, sob pena de se abrir a porta ao abrandamento do esforço a fazer.”²⁷ Abona a favor de uma interpretação mais tolerante a circunstância de os valores consagrados não corresponderem a nenhuma teoria económica, sendo apenas médias dos valores verificados nos Estados²⁸, “daí que em certas situações e para alguns países não possa deixar

²⁷ No mesmo sentido, LARANJEIRO (2009: 201) afirma que “(...) a aplicação destes critérios de convergência está sujeita a interpretações mais latas ou mais restritivas”.

²⁸ Ao tomar como exemplo o limite de 3% para o défice público, Avelãs NUNES (2006: 123) refere que “(...) não se conhece fundamento científico para a cifra encontrada”, e conclui: “(...) com o mesmo sem-fundamento, este limite poderia ser de 1% ou de 5%.”

de considerar-se virtuoso um défice acima do valor de referência”²⁹.

É de avultar a influência que exerceu, na fixação do critério dos défices públicos nos termos acima explicitados, a perspectiva monetarista triunfante na teoria económica no momento que se vivia, conforme a qual quanto menor a intervenção estatal melhor o desempenho da economia³⁰, teoria esta sufragada pelos *policy makers* de então³¹. Neste sentido, é ilustrativo ver que a concepção de défices virtuosos de outrora (de inspiração keynesiana) foi substituída por uma ideia de défices viciosos³², isto é, a dívida pública deixou de ser vista como instrumento de crescimento.

3. O artigo 126.º

Em matéria de défices excessivos, o artigo 126.º TFUE é o pilar fundamental do actual arcabouço normativo europeu. Este artigo na versão de Maastricht era o 104.º-C e em Nice foi reenumerado para passar a ser o 104.º. No Tratado de Lisboa, foi, pela primeira vez, alvo de alterações em sua redacção e passou a ser o artigo 126.º.

As alterações no ensejo verificadas configuram-se, no entanto, como mudanças pontuais³³. Favorece-se uma actuação mais

²⁹ LARANJEIRO (2009: 207). Veja-se também LOPES PORTO (2009: 457, nota 263), que nesta mesma linha de raciocínio, questiona a justificação técnica dos valores fixados ou a sua aplicação indiferenciada aos vários países. Um dos autores a questionar a aplicação indistinta é Avelãs NUNES (2006: 123), citando o exemplo de Portugal, onde o investimento público atingia 4,5% do PIB, e remata ao dizer que “não parece correcto fixar o mesmo limite para situações diferentes e para países tão diversos.” Este último autor questiona igualmente a justificação técnica dos valores (*vide* nota anterior).

³⁰ Acreditamos que esta concepção, ainda hoje muito disseminada nos altos círculos intelectuais, é por vezes levada a um extremismo tal que chega a ser possível um cotejo com a célebre afirmação de Henry David Thoreau, considerado por muitos como o precursor do anarquismo, datada do século XIX, na qual este pensador afirma que “o melhor governo é o que governa menos”.

³¹ Assinala neste sentido também Avelãs NUNES (2006: 118) ao prelecionar que “(...) as marcas mais significativas do ideário neoliberal nas estruturas e funcionamento da UE são talvez as que dizem respeito ao mercado único (...) e as que resultam da UEM (...) e do PEC (...)”

³² Veja-se LARANJEIRO (2009: 206).

³³ Este discorrer sobre as alterações no artigo 126.º TFUE levadas a cabo no Tratado de Lisboa seguirá de perto a explanação desenvolvida por CABRAL (2012).

efectiva da Comissão no procedimento, competindo-lhe agora, segundo o n.º 5, enviar um parecer ao Estado-membro que se encontre ou possa vir a se encontrar em situação de défice excessivo, e não apenas, como na versão anterior, enviar um parecer ao Conselho. Também serve na promoção das competências da Comissão a substituição das recomendações por propostas no n.º 6, pois, conforme dispõe o artigo 288.º TFUE, as recomendações não são vinculativas, enquanto que, por sua vez, as propostas, em conformidade com o n.º 1, do artigo 293.º TFUE, impõem ao Conselho que seja necessária unanimidade para alterar a proposta da Comissão, salvo nas hipóteses aí previstas que, no entanto, não contemplam a matéria do procedimento relativo aos défices excessivos.

As outras modificações estão relacionadas com as votações. A alteração ao artigo 139.º, n.º 4, alínea b), de forma oblíqua, acaba por ter implicações sobre o artigo 126.º. Agora os Estados-membros que beneficiam de uma derrogação ficam com os seus direitos de voto suspensos aquando da adopção pelo Conselho de “medidas relativas aos défices excessivos no que respeita aos Estados membros cuja moeda seja o euro”. O n.º 13 também foi revisto e este passa agora a dispor da seguinte forma: “Ao adoptar as suas decisões ou recomendações a que se referem os n.ºs 8, 9, 11 e 12, o Conselho delibera por recomendação da Comissão. Ao adoptar as medidas previstas nos n.ºs 6 a 9, 11 e 12, o Conselho delibera sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado membro em causa.”

Muitas das questões que este artigo traz à luz são tratadas pormenorizadamente no PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento) e no Protocolo anexo ao Tratado sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. Aquele primeiro é objecto de análise no tópico que se segue. Quanto a este último é essencial que se retenha do mesmo a definição do perímetro orçamental e de défice consagradas no artigo 2.º. Assim, podemos definir o défice orçamental, para este efeito, como os empréstimos líquidos contraídos pelo governo em geral³⁴ (isto é, o governo central, regional ou local e os fundos de segurança social), calculado segundo o SEC 95 (Sistema Europeu de Contas).

³⁴ “(...) ou seja, adopta-se como noção de equilíbrio orçamental a igualdade receitas efectivas/despesas efectivas, que basicamente equivale a despesas totais/impostos.” Cfr. LARANJEIRO (1999: 96).

4. O Pacto de Estabilidade e Crescimento

No começo do ano de 1999 a história da Europa ganhava um novo capítulo. Era alcançado o estágio final da UEM, o funcionamento das diversas economias que a integravam estavam agora perante um novo cenário. Neste, como se foi deixando antever, a política económica dos Estados-membros passariam, a título peremptório, a ter que cumprir determinadas regras resultantes de um olhar sob um prisma alargado de toda a UEM, sob pena de pôr em causa a integração alcançada, pois, lembra-se, a política económica é descentralizada e não incumbência de um único órgão, como se configura a política monetária e a respectiva actuação do BCE.

Desta forma, fez-se imprescindível uma coordenação das políticas económicas. Um dos instrumentos mediante o qual se buscou alcançar tal desígnio foi através da manutenção da obrigação dos Estados-membros não incorrerem em défices orçamentais excessivos, imposta na 2.^a fase da UEM³⁵. Com o acréscimo da entrada em vigor dos n.ºs 9 e 11 do antigo artigo 104.º-C (CE), nos quais se vertiam consequências para o incumprimento da aludida obrigação.

Neste contexto assumiu uma projecção acrescida o PEC³⁶, composto pelos Regulamentos (CE) n.ºs 1466/97 e 1467/97, e pela Resolução do Conselho Europeu de Amsterdão de 1997³⁷. Por anos foi este Pacto expressão máxima, no âmbito europeu, da busca pelo saneamento das contas públicas (até a celebração, em 2012, do Tra-

³⁵ Outros instrumentos utilizados foram as Orientações Gerais e a Supervisão Multilateral. As primeiras “apresentam as grandes linhas da política económica a ser seguida no espaço comunitário” e estavam previstas no artigo 103.º (CE) da redacção original de Maastricht. O mesmo artigo define igualmente a forma como deve funcionar a supervisão multilateral. Cfr. LARANJEIRO (2009: 262-263).

³⁶ Em LARANJEIRO (1999) o autor elucida ao que chama de estruturas formal e lógica do PEC, nesta última enfatiza os seus aspectos regulamentar e programático. Optamos por não discorrer em pormenor sobre essas matérias do PEC por serem já exaustivamente debatidas. Como apontamos na introdução, prefere-se dar especial atenção ao TCEG, instrumento mais recente e bastante controverso.

³⁷ O objecto da Resolução do Conselho Europeu de Amsterdão, isto é, o PEC, já havia sido acordado no Conselho Europeu de Dublin, em 1996.

tado Orçamental – *vide infra*). No PEC estipula-se que os Estados devem possuir orçamentos equilibrados ou excedentários, a fim de se salvaguardarem da hipótese de ocorrerem em flutuações imprevisíveis.

O primeiro regulamento leva a cabo a instituição de um mecanismo de *surveillance* das situações orçamentais e das políticas económicas, bem como dos Programas de Estabilidade e dos Programas de Convergência. Aqueles para os Estados-membros da UEM, estes para os que não a integram. Por seu turno, o Regulamento n.º 1467/97 diz respeito à “aceleração e clarificação” do procedimento relativo aos défices excessivos, essencial para se proceder às sanções em que poderiam incorrer os Estados-membros na hipótese de possuírem défices orçamentais excessivos. Neste diploma encontra-se a clarificação de alguns conceitos relacionados com a matéria em causa e, outrossim, a estipulação de prazos para o procedimento.

O PEC foi revisto nos anos de 2005 e 2011. Destarte, o Regulamento n.º 1466/97 foi alterado pelos Regulamentos n.ºs 1055/2005 e 1175/2011. Enquanto que o Regulamento n.º 1467/97 sofre modificações por meio dos Regulamentos n.ºs 1056/2005 e 1177/2011.

No que diz respeito às alterações de 2005, pode dizer-se que não lograram as verdadeiras mudanças que se faziam necessárias³⁸. Nas palavras de Avelãs Nunes (2006: 126): “(...) não se foi além de uma simples *operação de cosmética*, que não vai resolver a questão de fundo” (itálico nosso). O autor cita ainda as alterações que na oportunidade foram consignadas: “(...) o Conselho Europeu decidiu em Março de 2005 ‘flexibilizar’ o PEC, mantendo as suas exigências, mas alargando os prazos para a correcção das derrapagens; admitindo que, em certas circunstâncias, determinadas despesas não contem para o cálculo do défice (por ex., as despesas com a reunificação alemã e as despesas militares, a par de outras); afastando a aplicação de sanções quando os países incumpridores atravessarem um período de estagnação ou de crescimento negativo (e não apenas nos

³⁸ Em sentido contrário, *vide* TANZI (2010: 1333-1335), ao defender que as mudanças introduzidas foram de tal ordem que favoreceram os poderes nacionais na condução das suas políticas financeiras, chegando a temer que a suposta flexibilidade trazida pela reforma não seja aproveitada sabiamente e advertindo para o perigo da instituição de um “PEC *lite*”.

casos de queda de 2% do PIB, como até aqui).”

Na sequência da crise financeira e da crise da dívida soberana de Estados-membros da UE, surgem as revisões ao PEC de 2011 que por aquelas circunstâncias são motivadas e, assim, pretende-se refletir um compromisso com a integração europeia, a convergência das economias da União e a disciplina orçamental. Na ocasião foi reforçado o braço preventivo do pacto³⁹ e, neste aspecto, releva, *verbi gratia*, a criação do semestre europeu na Secção 1-A⁴⁰, do Diálogo económico na Secção 1-AA⁴¹ e a consagração do princípio da independência estatística na Secção 3-A, todos no Regulamento n.º 1466/97. Importa não olvidar que no novo PEC também se verificou fenómeno semelhante ao da redacção dada ao artigo 126.º TFUE, isto é, um reforço do papel da Comissão em diversos pontos.

Sumariamente, o PEC é estruturado por quatro elementos: a definição de défices excessivos; o braço preventivo, pensado para incentivar os governos a evitar défices excessivos; o braço correctivo, receitando como os governos devem reagir no caso de uma derrapagem aos limites dos défices; e as sanções para o caso de um país não adoptar acções correctivas⁴².

³⁹ Diz-se que a “anatomia” do PEC, desde o princípio, é composta por dois braços: um preventivo (por exemplo, mediante uma vigilância orçamental *ex ante*) e o outro correctivo. Este último também é reforçado na oportunidade. Estas alterações ao PEC fizeram parte do *six-pack*, em vigor desde Dezembro de 2011. Cfr. BANCO CENTRAL EUROPEU (2012: 79). Sobre o *six-pack* d’Oliveira MARTINS; RODRIGUES (2012: 58-59) explicam que este é constituído por textos legislativos em seis áreas: “1) reforço da coordenação e supervisão das políticas económicas; 2) supervisão orçamental na área do euro; 3) medidas para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro; 4) prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos; 5) procedimento relativo aos défices excessivos; 6) requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais.” Os autores concluem: “As novas regras reforçam o papel de supervisão da Comissão [como apontamos no texto sobre as alterações ao PEC] para evitar, numa fase precoce, a ocorrência de défices orçamentais e dívida excessivos e preveem novos indicadores para detectar os desequilíbrios macroeconómicos.”

⁴⁰ “(...) criado para permitir uma coordenação mais estreita das políticas económicas e uma convergência sustentada dos comportamentos das economias dos Estados-membros (...)”. Cfr. d’Oliveira MARTINS (2012: 173).

⁴¹ O Diálogo económico é também inserido na Secção 1-A do Regulamento n.º 1467/97.

⁴² Cfr. BALDWIN; WYPLOSZ (2012: 479-481). É curioso de se ver a forma

Lembra-se que o funcionamento dos estabilizadores automáticos, comuns à generalidade dos orçamentos nacionais, tende a agravar um défice orçamental num quadro de recessão económica. Por outro lado, estes estabilizadores funcionam como uma ferramenta útil para reverter a situação de crise. O PEC é assim posto em uma encruzilhada, as restrições nele impostas coíbem os Estados de implementarem políticas anti-cíclicas em períodos de recessão. Ferreira do Amaral, a este propósito, refere que “por esta razão é que há quem entenda que o PEC, em vez de um *pacto de crescimento*, é antes um *pacto de estagnação*”⁴³.

5. O Tratado Orçamental

O desenvolvimento mais recente em matéria de défices orçamentais deu-se com a celebração, em 2 de Março de 2012, do TCEG, mais conhecido como Tratado Orçamental^{44 45}. No seu étimo está a “(...) ideia de que os problemas radicam essencialmente nos défices das contas públicas”⁴⁶ e no fracasso do PEC em assegurar

que este autores definem as sanções: uma bomba nuclear política.

⁴³ *Apud* Avelãs NUNES (2006: 125). Veja-se, igualmente, TANZI (2010: 1331), que sintetiza as diversas críticas ao PEC ao notar que as mesmas o acusavam de promover muita estabilidade e pouco crescimento.

⁴⁴ Na verdade, o Tratado Orçamental (ou Pacto Orçamental) é apenas o Título III do TCEG. Neste, incluem-se ainda outros títulos, tais como: Coordenação das Políticas Económicas e Convergência e Governação da Área do Euro. Ver BANCO CENTRAL EUROPEU (2012: 80)

⁴⁵ Dos vinte e sete Estados-membros da União de então, apenas Reino Unido e República Checa opuseram-se. Avelãs NUNES (2012: 168) questiona o modo como se deu a aprovação deste Tratado que adjectiva como “estranho” e classifica como um “golpe de estado europeu”. Pitta e CUNHA (2013: 330), por sua vez, assinala a passividade com que os Estados subscritores assumem o seu conteúdo, “(...) parecendo deleitar-se em lhes ser facultada a corda para se enforcarem” e acrescenta (p. 333) que “(...) um novo Tratado deveria, em princípio, resultar de uma revisão dos Tratados da União em sentido próprio, mesmo que tivesse de conter certas cláusulas de excepção, como a que assegurou ao Reino Unido a sua exclusão da moeda única, em Maastricht.”

⁴⁶ Cfr. Avelãs NUNES (2012: 170). O autor questiona qual será origem verdadeira dos défices e da dívida pública, e, neste ponto, avança o que designa como *crime sistémico*.

disciplina orçamental⁴⁷.

Como já se viu, os Estados-membros da UE estão obrigados a respeitar os critérios do défice e da dívida pública. Com o TCEG, estipula-se agora aquilo que ficou conhecido como a regra de ouro das finanças públicas, aprofundando ainda mais a coordenação orçamental⁴⁸, e aperfeiçoando a aplicação de sanções automáticas aos países não cumpridores das suas obrigações.

Tal como no PEC, o TCEG estabelece que os orçamentos nacionais devem apresentar-se equilibrados ou excedentários (artigo 3.º, n.º 1, *a*) e, nos termos da alínea seguinte, “Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea *a*) se o *saldo estrutural anual das administrações públicas* tiver atingido o objectivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5% do produto interno bruto a preços de mercado”⁴⁹ (itálico nosso). Mais a frente no mesmo artigo, define-se o *saldo estrutural anual das administrações públicas*⁵⁰ como “o saldo anual corrigido das variações

⁴⁷ Cfr. BANCO CENTRAL EUROPEU (2012: 81). Neste texto, menciona-se, dentre algumas razões que colaboraram no falhanço do PEC, o grande número de situações excepcionais nele previstas. Como veremos mais a frente, situações excepcionais continuam por fazer parte do TCEG.

⁴⁸ Exemplar deste facto é que, nas palavras de d’Oliveira MARTINS (2012: 170-171), “o valor da dívida deixa de ser um valor meramente indicativo ou tendencial, passando a ser um valor vinculativo e uniformizando o tratamento do défice excessivo e da dívida excessiva. Vai-se assim além do que dispunha o Pacto de Estabilidade e Crescimento do qual resultava que apenas o défice excessivo era proibido.” Veja-se o artigo 4.º. As disposições do Tratado Orçamental relativas à dívida pública não serão objecto do nosso estudo.

⁴⁹ No artigo 3.º, n.º 1, *c*, é consagrada a possibilidade de, excepcionalmente, se admitirem desvios do objectivo de médio prazo ou da trajetória de ajustamento. Complementa-se tal disposição com n.º 3, *b*, do mesmo artigo, no qual se define o que deve ser entendido por “circunstâncias excepcionais”.

⁵⁰ Em MATTRET (2012: 169, nota 8), citando o Relatório anual de 2012 do Tribunal de Contas francês, encontra-se uma definição mais completa do saldo estrutural: “Selon la méthode retenue par la Commission européenne, le solde structurel est calculé en suivant les étapes suivantes: estimation du PIB ‘potentiel’, c’est-à-dire celui qui aurait été enregistré si, en l’absence de fluctuations de la conjoncture, la croissance avait toujours été égale à la croissance potentielle, et de l’écart entre le PIB effectif et ce PIB potentiel; estimation du déficit ‘conjoncturel’ qui résulte de cet écart, la perte de recettes associée étant calculée en supposant que les recettes publiques évoluent toujours comme le PIB (élasticité égale à 1);

cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias” (n.º 3, a). Às disposições sobre o défice estrutural acrescenta-se ainda a alínea d, n.º 1, do artigo 3.º, ao dispor que “Sempre que a relação entre dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60% e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo fixado na alínea b) pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1% do produto interno bruto a preços de mercado.”

Relativamente a esta última disposição, Mattret (2012: 171) aponta a utilização de alguns elementos que introduzem alguma subjetividade na apreciação dos défices estruturais, como por exemplo o advérbio “significativamente” ou a designação de “reduzidos” riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

A não observância dos limites relativos ao défice estrutural dará azo, automaticamente, ao mecanismo de correcção (artigo 3.º, n.º 1, e do TCEG). Incumbindo a parte contratante da obrigação de aplicar medidas para corrigir a derrapagem dentro de um determinado prazo, apartando a possibilidade de intervenção dos parlamentos nacionais neste processo⁵¹.

Neste diploma avulta ainda a exigência imposta aos Estados subscritores de “(...) transporem a regra do equilíbrio orçamental para os respectivos ordenamentos jurídicos nacionais, através de disposições vinculativas, permanentes e, de preferência a nível constitucional” (Preâmbulo do TCEG), a comumente chamada *regra de ouro das finanças públicas*⁵². Neste mesmo sentido, *vide* o artigo 3.º do

estimation du déficit structurel par différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel ainsi calculé. L’hypothèse d’une élasticité des recettes de 1 est vérifiée sur le long terme, mais pas chaque année. Les variations du solde structurel peuvent ainsi donner une image déformée des évolutions de fond des comptes publics. Des élasticités spécifiques à chaque prélèvement, différentes de 1, sont parfois utilisées pour estimer le solde structurel, mais le calcul n’est guère plus fiable. De plus, les gouvernements ne maîtrisent pas cette élasticité.”

⁵¹ Cfr. Avelãs NUNES (2012: 169). No entanto, o autor aponta: “Sem o mínimo pudor, o ‘tratado’ não resiste à tentação de legislar aquilo que sabe não corresponder à verdade: ‘o mecanismo de correção previsto respeita integralmente as prerrogativas dos parlamentos nacionais’.”

⁵² Uma análise acerca de uma regra de ouro encontra-se em Michel BOUVIER, «La règle d’or: un concept à construire?», *Revue Française de Finances Publiques*, Paris, 113 (Fevereiro, 2011) 4. Na altura em que escrevia, o autor referia que

mencionado Tratado, no seu n.º 2. Outra alternativa aí consagrada

existia ainda um longo caminho por percorrer até que se instituisse um dispositivo coerente. Como se viu, a regra de ouro, tal como imposta no TCEG, ainda é marcada por algumas imperfeições, nomeadamente pela existência, como se viu no texto, de alguns conceitos que introduzem algumas dúvidas e subjetividade na aplicação da mesma.

O autor questiona outrossim a constitucionalização desta espécie de norma financeira, ao argumentar que isto não é o bastante para lhe dar efectividade. É preciso mais que isto, é preciso vontade política e o estabelecimento de critérios claros para lhe dar efectividade (como já se anteviu, este último aspecto, claramente, não resulta da regra de ouro a que o TCEG impõe às partes contratantes).

Segundo BOUVIER o que está em causa na instituição de uma regra de ouro é um confronto entre as culturas jurídicas e económicas. A primeira privilegiaria uma decisão livre, a última favoreceria uma redução da margem de manobra dos governos, estipulando automatismos orçamentais, através da constitucionalização das normas financeiras.

Intrinsicamente conexo com o estudo dos défices está o argumento avançado em BOUVIER (2011: VIII) de que o objectivo da regra está dependente da noção de défice público nela vertida. A regra de ouro do TCEG estipula o défice estrutural, mas cremos que permanecem por esclarecer diversos aspectos acerca do mesmo, especialmente está em aberto uma matematização dos mesmos. Já tivemos oportunidade de fornecer uma definição mais aprimorada do défice estrutural, porém mesmo aí encontram-se referências à “estimações” e conceitos como “flutuações da conjuntura”, ficando por saber como estas são mensuradas.

Por último cabe referir que uma questão essencial relativamente à regra de ouro é saber em que medida a mesma pode constringer a actuação dos governos.

Avelãs NUNES (2012: 171), especificamente sobre a regra de ouro do TCEG, refere que o verdadeiro intento da mesma é “constitucionalizar” e “eter-nizar” o neoliberalismo e as políticas de austeridade. Esta inexorável austeridade poderia acabar por se metamorfosear em um *austericídio*, que ignora os limites de transigência política e social, actuando de forma contraproducente na busca pelo crescimento.

Com Rocha ANDRADE (2012: 125), lembra-se que a constituição teutônica apresenta um regime de limitação constitucional dos défices desde 2009, disposição a que se chamou “travão da dívida”.

Lembra-se que já no começo do século TANZI; SCHUKNECHT (2000: 153) preconizavam: “Fiscal rules, and particularly constitutional limits, could be important to enforce the deficit targets envisaged in the budgetary process.” Os mesmos autores (p. 158) referem ainda que nos Estados Unidos alguns economistas, no começo dos anos 90, defendiam que limites constitucionais aos défices era a melhor maneira de coibir o excessos de despesas. Para uma ampla análise sobre as *fiscal rules*, veja-se TANZI; SCHUKNECHT (2000: 157-161).

é a que imponha que o cumprimento das regras do n.º 1 do mesmo artigo sejam garantidas no decorrer dos processos orçamentais nacionais, embora não sendo a nível constitucional. A título de exemplo, veja-se o caso de Portugal onde tal disposição pode ser enquadrada no âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental, uma vez que esta é dotada de um valor reforçado⁵³.

No TCEG, uma grande – e questionável – novidade diz respeito ao papel central que é atribuído ao TJUE (Tribunal de Justiça da União Europeia) em dar cumprimento ao artigo 3.º, n.º 2, ao atribuir a este Tribunal competência para fazer juízo, caso requerido, do cumprimento ou incumprimento daquele artigo por um Estado subscritor do Tratado. No caso de não ser dado cumprimento ao acórdão daquela Corte pode ainda ter lugar a imposição de sanções pecuniárias (*ex vi* artigo 8.º).

Mattret (2012: 168) denota que neste Tratado, por exigência alemã, opera-se uma mudança na solidariedade financeira entre os países membros da União⁵⁴. Assim, os países não subscritores do TCEG deixam de poder beneficiar de ajuda financeira do MEE⁵⁵. Em suma, com Pitta e Cunha (2013: 330), o TCEG reforça a índole punitiva das normas financeiras europeias, que, para o mesmo autor (p. 335), estão longe de significar a via mais adequada para contrariar os actuais problemas.

Outro ponto a realçar relativamente ao Tratado aqui em causa prende-se com o facto do TCEG atribuir mais competências aos órgãos da UE desprovidos de legitimação democrática, isto é, às instâncias tecnocráticas, representando, nas palavras de Avelãs

⁵³ “Em Portugal o governo aprovou em 3.1.2013 uma proposta de lei a apresentar à AR que visa alterar a *Lei de Enquadramento Orçamental* para nela incluir a *regra de ouro* constante do *Pacto Orçamental*, já ratificado pelo Parlamento português (...)” Cfr. Avelãs NUNES (2012: 174, nota 12).

⁵⁴ Avelãs NUNES (2012: 173), diante das inúmeras disposições que atestam uma ascendência alemã na elaboração do TCEG, não hesita em classificar este Tratado como um *pacto colonial*.

⁵⁵ No preâmbulo do TCEG pode ler-se: “(...) a concessão de assistência financeira no quadro de novos programas ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade ficará condicionada, a partir de 1 de março de 2013, à ratificação do presente Tratado pela Parte Contratante em questão e, logo que expire o período de transposição a que se refere o artigo 3.º, n.º 2, do presente Tratado, ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesse artigo.”

Nunes (2012: 168), “um passo novo no processo de desvalorizar os fundamentos da democracia no quadro europeu”.

Frankel (2013) questiona se o TCEG não poderá incorrer nas mesmas vicissitudes que contaminaram o PEC⁵⁶. Enfatizando, o autor, a possibilidade de os governantes manipularem as contas a fim de esconder o incumprimento de suas obrigações orçamentais, mediante, por exemplo, a já comum empresarialização do sector público.

De outro flanco, o Banco Central Europeu (2012: 93) classifica o TCEG como um “welcome step” no sentido do reforço do quadro de governança orçamental, acreditando-se que as disposições deste Tratado favoreceriam o comprometimento nacional na busca por finanças sãs.

6. MEE, União Bancária e Orçamento da UE: conexões com os défices orçamentais

6.1. O MEE

Em substituição do FEEF (Fundo Europeu de Estabilização Financeira), instituído em 2010, entrou em vigor, no ano de 2012, o MEE. Parecem-nos evidentes as conexões que se podem fazer entre este mecanismo e os défices orçamentais, neste mesmo sentido aponta o considerando n.º 5 do Tratado que cria o MEE, ao afirmar que este complementa-se com o Tratado Orçamental “na promoção da responsabilidade e solidariedade orçamentais na união económica e monetária.”

A fim de elucidar alguns pontos que se sobressaem em se tratando do MEE seguir-se-á de perto d’Oliveira Martins (2012: 169-170). A autora ensina que com este mecanismo visa-se “o res-

⁵⁶ Avelãs NUNES (2012: 171) questiona-se, por exemplo, se é concebível que países como França e Alemanha submetam as suas políticas económicas ao debate prévio no seio da UE, se é concebível que aqueles mesmos países sofram as consequências do mecanismo automático de correcção e, por fim, lembra que foram também estes dois países os primeiros violadores do PEC (*vide infra*).

Uma interessante comparação entre o reforçado PEC, nos seus braços preventivo e correctivo, e a regra do equilíbrio orçamental do TCEG são encontradas na Tabela 2 de BANCO CENTRAL EUROPEU (2012: 89) e mais a frente na página 91 do mesmo trabalho.

tabelecimento da convergência financeira” dos Estados que ultrapassem situações de endividamento agudas, isto é, como refere o proêmio do Tratado que o institui, tem-se o empenho em “garantir a estabilidade financeira da área do euro”. Ao explicar as razões que estiveram por trás da criação deste mecanismo assinala: “temendo o contágio à restante zona euro, a União Europeia adoptou medidas supondo uma coordenação de esforços ou, se quisermos, o aprofundamento de uma política de solidariedade.” Correlacionando estritamente o MEE com os défices orçamentais, a autora conclui que “será este Mecanismo que complementará a supervisão rigorosa que as instâncias comunitárias farão sobre a situação orçamental dos seus Estados-Membros de forma a evitarem futuras crises.”

Porém, a despeito da significativa introdução do MEE no quadro económico da UE, não se pode perder de vista o facto de que este não representa o solucionar de um amplo leque de problemas económicos, antes se apresenta mais como uma alternativa paliativa. Aliás, é o próprio Tratado, no seu considerando n.º 4, que faz evidenciar este facto⁵⁷.

6.2. A União Bancária

Como ensina Quelhas (2012), um dos objectivos da união bancária prende-se com a “contenção do financiamento público das operações de *bailout*”, preocupação que se justifica uma vez tomado em consideração os enormes valores⁵⁸ que estão em causa nestas operações de resgate às instituições financeiras tidas como *too big to fail*⁵⁹.

⁵⁷ Lê-se aí: “A escrupulosa observância do quadro estabelecido pela União Europeia da supervisão macroeconómica integrada, em especial no Pacto de Estabilidade e Crescimento, do quadro aplicável aos desequilíbrios macroeconómicos e das regras relativas à governação económica da União Europeia, continuará a ser a principal defesa contra as crises de confiança que afectem a estabilidade da área do euro.”

⁵⁸ Pode ler-se em QUELHAS (2012: 263): “O Roteiro para uma união bancária sustenta que as operações de *bailout* custaram 4,5 biliões de euros aos contribuintes europeus, entre Outubro de 2008 e Outubro de 2011.”

⁵⁹ Sobre a política do *too big to fail*, QUELHAS (2012: 247) ensina que a mesma “pressupõe que a falência de uma instituição de crédito de grande dimensão desencadeie consequências disruptivas sistémicas, que devam ser

Como corolário destas operações de resgate disseminadas no pós-crise resulta um encargo considerável aos orçamentos nacionais, na medida em que aquelas acarretam o aumento das despesas públicas, deteriorando suas contas e exponenciando os seus défices. Face a este cenário, no intento de não violar a proibição dos défices excessivos do artigo 126.º TFUE, os Estados-membros da UE são impelidos a levar a cabo políticas de austeridade, lançando impostos ou reduzindo as despesas^{60 61}, penalizando àqueles que pouco ou nada tem a ver com as perdas das instituições financeiras, e, como propósito final, favorecendo a estabilidade do sistema financeiro, na crença de que a redução dos défices avigora a confiança dos investidores.

6.3. O Orçamento da UE

Uma das mais marcantes características do orçamento da UE reside na sua exiguidade. Como assinala Avelãs Nunes (2012: 190), “Enquanto nos países que integram a UE o orçamento nacional representa entre 40% e 60% do PIB, o orçamento da UE mantém à roda de 1,2% do PIB da União”. Embora estes 1,2% em valores absolutos não sejam números despidiendos, em valores relativos tem-se um orçamento que de tão pequeno não possibilita levar a cabo as funções geralmente atribuídas a um orçamento nacional⁶².

impedidas *ab initio*. Tal justificaria a intervenção salvífica das autoridades e, inclusive, o financiamento público das operações de *bailout*.”

⁶⁰ Cfr. QUELHAS (2012: 271). O autor denota que nesta conjuntura os Estados-membros da UE confrontam-se com a seguinte encruzilhada: “ou optam pela estabilidade do sistema financeiro e adoptam medidas de austeridade económica e social ou convivem com a instabilidade do sistema financeiro e rejeitam as medidas de austeridade económica e social.”

⁶¹ Lembramos que a via da monetarização dos défices públicos está proscria pelo artigo 123.º do TFUE, devendo qualquer financiamento ser feito nos mercados em igualdade de circunstâncias entre o Estado e os privados (artigo 124.º do TFUE).

⁶² O desenvolvimento das políticas financeiras de desenvolvimento, redistribuição e estabilização não são exequíveis sob a égide de um orçamento de dimensões tão pequenas como é o da UE. Esta realidade, em parte, justifica-se à luz do *princípio da subsidiariedade*, se acreditando que em níveis mais próximos (leia-se a nível dos Estados-membros) se podem prosseguir com mais propriedade as

Posto isto, os Estados-membros acabam por ser os encarregados finais no combate aos *choques assimétricos* verificados no domínio europeu, agravando-se assim seus gastos e consequentemente aumentando os respectivos défices. Ainda correlacionando os défices nacionais com as vicissitudes do orçamento da UE, lembramos que os países da União têm, para financiar o orçamento europeu, de transferir verbas de seu orçamento para a UE (exemplo paradigmático disto é o Recurso RNB, que, materialmente, constitui transferências nacionais em favor da UE). Diante das imperfeições do sistema de financiamento da União, muitas propostas têm sido avançadas na busca por um novo recurso.

Como é assinalado em Quelhas (2012: 276), ao pensar especificamente acerca do imposto sobre operações financeiras, o novo imposto, ao aumentar as receitas próprias da UE, reduziria as transferências devidas pelos Estados-membros àquela instituição. Extensivamente, o mesmo raciocínio é válido para as outras propostas. O mencionado autor conclui: “Consequentemente, os montantes que estes [os Estados-membros da União] deixariam de transferir para o orçamento comunitário poderiam ser destinados à *redução dos défices orçamentais nacionais* e à amortização da dívida pública” (itálico nosso).

7. Uma nota ao processo C-27/04

Em matéria de défices orçamentais no âmbito da UE, reveste especial interesse o acórdão relativo ao processo C-27/04, de 13 de Julho de 2004, apreciado pelo então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em formação de Tribunal pleno, sobre os défices orçamentais excessivos de França e Alemanha. Assim sendo, considera-se conveniente para o nosso estudo um breve apontamento sobre o mesmo, nos abstendo de proceder a um relato factual pormenorizado do caso.

Resumidamente, a Comissão recomendou ao Conselho que endereçasse aos Estados-membros acima mencionados recomendações nas quais constassem o retorno ao equilíbrio orçamental em 2005, com a redução do défice de 1% ou de 0,8% em 2004. O Conselho, porém, optou por metas diferentes, recomendando o retorno

políticas financeiras devidas.

ao equilíbrio em 2005 e que a redução do défice em 2004 deveria situar-se entre os 0,8% ou 0,6%. E, lembra-se, não considerou em incumprimento do critério do défice orçamental nem França, nem Alemanha⁶³.

É indubitavelmente um aspecto primacial do acórdão o papel que ele representa para a compreensão do PEC, concluindo que este não deriva apenas de um engajamento político dos Estados-membros, mas sim que se trata de um conjunto de regras cujo incumprimento pode ser censurado em via jurisdicional. A decisão vertida no acórdão, porém, acaba por ser contraproducente e favorece o posterior incumprimento de exigências da UEM por parte dos Estados-membros.

Estamos aqui perante um caso de relevo em que “jogos de poder” opunham Estados e Instituições da UE, fazendo deste um caso eminentemente político⁶⁴. No entanto, ao atentar aos dados é curioso denotar que os valores dos défices estimados para 2003 para França e Alemanha não ultrapassavam sequer os 4% do PIB, valores exíguos se comparados com os que se passaram a verificar em anos posteriores e que se agravaram continuamente, mas a verdade é que ainda assim o caso é paradigmático por se tratar de uma violação do PEC por parte da Alemanha, principal responsável pela sua criação⁶⁵.

⁶³ Em BALDWIN; WYPLOSZ (2012: 487) pode ser encontrado um sucinto relato do caso. Aí escreve-se: “By November 2003, it had become clear that France and Germany were not heeding the recommendations made earlier by ECOFIN. Their 2003 deficits, not yet known, both turned out to reach 3.7 per cent of GDP, and forecasts for 2004 and 2005 did not envision a return to below 3 per cent. This led the Commission to issue mandatory recommendations, the last step before sanctions. After intense lobbying by France and Germany, ECOFIN decided by qualified majority to ‘hold the excessive deficit procedure for France and Germany in abeyance for the time being’. The Court of Justice of the European Communities subsequently annulled this decisions, mostly on legal technical grounds.”

⁶⁴ “*Au coeur du conflit se nouent de multiples enjeux de pouvoir.*” Cfr. CHALTIEL (2004: 510). Apesar disto, “*Les États membres concernés ayant choisi de ne pas intervenir à l’instance, leur présence apparaissant néanmoins en filigrane, à travers des arguments qu’ils avaient laissé au Conseil le soin d’exprimer.*” Desta feita, França e Alemanha facilitam a instrução e o julgamento do caso pelo Tribunal. Veja-se BELORGEY; GERVASONI; LAMBERT (2004: 1198).

⁶⁵ Ilustrativo da “contradição” que era o facto de França e Alemanha

O acórdão é dotado de considerável complexidade, bem como de uma relevante densidade jurídica, política e económica⁶⁶. Nesse mesmo sentido, Laranjeiro (2009: 6), referindo-se a um plano mais abstracto, no qual podemos enquadrar o conteúdo do acórdão, preconiza que uma matéria deste cariz “(...) não é um problema essencialmente económico antes um problema político com dimensão económica.”

Assim, é imperioso referir um argumento de ordem económica que foi posto em evidência no *backstage* dos altos círculos decisórios. Como cita Avelãs Nunes (2006: 123-125) “(...) o défice de uma das economias da zona euro, resultante de políticas anti-cíclicas (...), pode ter efeitos positivos também nas restantes economias da união monetária, nomeadamente através do aumento das exportações para aquele primeiro país. *Ao fim e ao cabo, foi esta a razão invocada para justificar a não aplicação de sanções à Alemanha e à França por ultrapassarem o limite do défice (...)*” (itálico nosso)⁶⁷.

Após todo o imbróglio institucional acarretado pelo litígio, a Comissão, na sequência da divulgação do acórdão, emitiu a Comunicação da Comissão ao Conselho de 21 de Dezembro de 2004, COM(2004)813. O conteúdo desta faz-nos pensar que tudo se deu em vão, pois neste documento a Comissão acaba por reconhecer

violarem os limites do défice é o título da seguinte reportagem da revista *The Economist*: “Deficits and defiance: France and Germany built the euro together. Now they are demolishing the stability pact together”. Aí, sugestivamente, classificam-se aqueles países como “parceiros no crime”. A reportagem pode ser consultada em: <<http://www.economist.com/node/2031381>>. PITTA E CUNHA (2013: 333), anos mais tarde, faz notar que o PEC “(...) apesar da sua aparente força vinculativa, nunca conseguiu recuperar da descridibilização motivada pela atitude de França e Alemanha, eximindo-se, em 2003, ao processo sancionatório que as atingia, e dando o pior exemplo aos outros países.”

⁶⁶ “*On voit que la matière est complexe et que sa densité juridique n'est pas moindre que sa sensibilité politique et économique.*” Cfr. BELORGEY; GERVASONI; LAMBERT (2004: 1201).

⁶⁷ O autor elucida também: “Os responsáveis franceses vieram dizer que o seu primeiro dever era o de garantir trabalho aos franceses e não o de ‘fazer cálculos matemáticos’ para cumprir as exigências de uma qualquer Comissão. A Alemanha de Schroeder disse o mesmo e, numa demonstração de verdadeiro ‘espírito europeu’, lembrou à Espanha [crítica da Alemanha] que era graças ao dinheiro dos alemães que ela podia dar-se ao luxo de crescer e de manter as contas públicas em ordem.”

o mérito das Conclusões do Conselho anuladas pelo acórdão e vangloria-se ao argumentar que o conteúdo destas últimas são de todo semelhantes às suas recomendações, bem como refere que as Conclusões do Conselho foram capazes de gerar efeitos positivos para os ajustes empreendidos por Alemanha e França. Tudo isto fundamenta-se, em larga medida, numa ideia de excepcionalidade da situação, isto é, na suposta existência de uma imprevista conjuntura macroeconómica que justifica as Conclusões do Conselho e, igualmente, o facto de agora a Comissão seguir a esteira daquele órgão⁶⁸.

IV. CONCLUSÃO: REPENSAR OS DÉFICES, SUA LIMITAÇÃO E AS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS FACE À GRANDE RECESSÃO

Indubitavelmente, os efeitos da Grande Recessão se fizeram sentir na deterioração das finanças públicas de muitos países europeus. Rocha Andrade (2012: 138) refere-se à verificação de défices orçamentais emergentes, resultantes dos estímulos económicos e dos estabilizadores automáticos, logo na sequência do desencadear da crise. Pouco tempo se passou até que o pêndulo mudasse de lado e economistas e políticos comesçassem a advogar a austeridade, sustendo o funcionamento dos estabilizadores automáticos que deveriam fomentar o retorno ao crescimento⁶⁹.

Brevemente apontam-se alguns dados sobre a evolução dos défices, em Portugal e na UE, a fim de demonstrar um pouco do que dissemos. Nesta última, denota-se que a média dos défices orçamentais dos vinte e sete Estados-membros passou de 2.1% do PIB da União em 2008, para 6.3% em 2009, justamente quando os efeitos da crise se fizeram sentir com maior agudez, dando causa ao funcionamento dos estabilizadores automáticos. Não devemos esquecer, igualmente, os gastos com algumas operações de resgates às instituições financeiras *too big to fail*. Em Portugal o aumento nos dé-

⁶⁸Num parágrafo repleto de ironia, TORRENT MACAU (2005: 61), tem passagens bastantes ilustrativas da realidade como as seguintes: “(...) *tras la publicación de la sentencia, pasó lo facilmente previsible: nada (...)*”; referindo-se à Comunicação da Comissão ao Conselho escreve que “(...) *lo que pasó no deja de hacer sonreír (o llorar)*”; e conclui afirmando que “(...) *la Comisión hace suya en todos sus puntos la suspensión del procedimiento que el Consejo había decidido en las conclusiones anuladas. Sin comentarios.*”

⁶⁹Sobre este desenvolvimento, *vide* ANDRADE (2012: 139).

fices é ainda maior nestes dois anos, passando de 3.6% para 10.2%⁷⁰. Em anos mais recentes, evidenciando o triunfo da austeridade, os défices têm apresentado uma tendência de redução, embora a crise persista. Nos vinte e sete Estados-membros o défice continuou por reduzir em 2012, alcançando o patamar de 4% em relação ao PIB⁷¹, valor ainda maior que o apregoado limite de 3%.

Tanzi; Schuknecht (2000: 152) ensinam que a criação de regras orçamentais que efectivamente instituem restrições orçamentais criam o ambiente propício para a actuação de governos eficientes, por outro lado, os *soft budgets constraints* não estimulam a eficiência dos governos. Como se deixou antever ao longo do texto, o actual arcabouço europeu em matérias económicas impõe uma cega ortodoxia na redução das despesas para cumprimento dos critérios relativos ao défice e à dívida, acentuando-se, através de políticas orçamentais pró-cíclicas, um cenário de abrandamento económico⁷². Para fazer uso das palavras de Stiglitz (2003: 10), os estabilizadores automáticos deram lugar a um “desestabilizador automático” e manietou-se as hipóteses dos governos de combaterem as fases recessivas do ciclos económicos.

Acompanhando Stiglitz (2003: 10), questionamos se a acentuada preocupação com os défices e a pesada restrição à actuação governamental não seria injustificada, devendo antes os *policy makers* preocuparem-se em promover o melhor desempenho da economia e a consequente redução do desemprego. Aquele autor enfatiza peremptoriamente que “fazer outra coisa é irresponsável”⁷³.

Complementando esta linha de raciocínio, são precisas as palavras de LARANJEIRO (1999: 98) quando escreve que questionar os limites impostos aos défices não é o mesmo que sufragar uma atitude negligente em relação aos mesmos, defende-se tão-só “uma

⁷⁰ Cfr. EUROSTAT (2012).

⁷¹ Cfr. EUROSTAT (2013).

⁷² As políticas orçamentais pró-cíclicas não são uma novidade. WALTON; MAYER (2012: 33-34) apontam que “Na zona euro, a política orçamental foi geralmente pró-cíclica, durante as décadas de oitenta e noventa.” Mais à frente concluem que assim exagerou-se as fases de expansão e de contracção.

⁷³ Ainda segundo STIGLITZ (2003: 12): “(...) insistir numa posição orçamental arbitrária, numa fase de abrandamento económico, é ignorar tudo o que aprendemos sobre economia nos últimos 70 anos, arriscando o bem-estar de milhões de trabalhadores que podem ser atirados para o desemprego.”

ponderação cuidada de todos os elementos em jogo”, não apenas as crenças dos mercados que, já se viu, perspectivam os défices como descontrolo da atividade financeira estadual, olvidando que “[num] período recessivo seria quase criminoso penalizar um país por apresentar um défice motivado pelas despesas de investimento.”

Sopesar as diversas variáveis e concluir que em determinada altura se deve privilegiar o crescimento económico, em detrimento do estrito cumprimento de cegas regras de equilíbrio orçamental, não significa que os governos estejam a ser inefficientes. A verdadeira preocupação, como continuamente tem sido apontado por Krugman em seus artigos de opinião no *New York Times*, está em não permitir que o défice contribua para um crescimento da dívida superior ao crescimento económico do país, medido através de seu PIB.

Assim, cremos que as regras orçamentais, se demasiadamente restritivas, podem constranger os governos de tal maneira que não seja sequer possível o cumprimento de uma das suas funções, nomeadamente, a incumbência de evitar recessões económicas, que na inércia dos responsáveis políticos poderiam converter-se em graves depressões. Estamos certos, no entanto, que não é defensável uma total desregulação das margens de actuação financeira do governo, apenas parece-nos que tal pode ser alcançado por outras vias, menos prejudiciais dos deveres governamentais nos panoramas de recessão económica.

Um caminho importante a ser tomado em apreço no intento de aperfeiçoar as finanças dos Estados-membros da UE é através da instituição de uma responsabilidade orçamental, avaliando-se o comprometimento assumido com responsabilidades financeiras futuras e não admitindo que se esquive às contas públicas as responsabilidade do sector empresarial do estado⁷⁴.

Dar mais efectividade a planos plurianuais, promovendo-se uma espécie de equilíbrio orçamental plurianual é igualmente uma via plausível. Como preconiza Stiglitz (2003: 12): “A longo prazo, os governos devem apostar em orçamentos equilibrados, com superávites em anos bons, que suportem os défices de anos maus.” Sachs

⁷⁴ Sobre isto, veja-se Rocha ANDRADE (2012: 145-148). Em conclusão, o autor descreve: “O principal problema da política orçamental do país não parece ser a falta de um limite ao défice presente, mas a falta de instrumentos que permitam considerar o impacto das decisões políticas presentes nos défices futuros.”

(2012: 241-243), igualmente, argumenta que os planos plurianuais configuram-se como um aliado indispensável na melhor condução de um governo⁷⁵.

Além destas duas alternativas, de efeitos de longo prazo, para o aperfeiçoamento das finanças públicas nacionais e favorecedoras de um melhor enfrentamento de crises futuras, permitindo uma maior margem de actuação governamental, outras propostas se impõem no curto prazo para o combate à recessão. Neste sentido, muitos têm sido os caminhos avançados. Apesar da relevância do tema este não é alvo do nosso estudo, a seguir apenas citamos uma via por a mesma tocar o tema das políticas orçamentais.

A possibilidade de fazer uso de políticas orçamentais, mediante o repensar dos défices, e sua combinação com as políticas monetárias⁷⁶ (*fine tuning*) são rotineiramente assinaladas como um instrumento eficaz no retorno ao crescimento. Porém, não se pode esquecer que uma articulação entre ambas não é tarefa simples no continente europeu. Como se viu, a política monetária concentra-se nas mãos do BCE, instituição preocupada exclusivamente com a estabilidade dos preços, e as políticas orçamentais, por seu turno, se distribuem entre Estados-membros fortemente constrangidos pelas disposições europeias.

Reflectidamente, após tudo que aqui foi considerado, lembremos Alexis de Tocqueville. Este pensador defendia que a democracia tinha na sua substância os princípios da igualdade e da liberdade. Transpondo esta visão para o plano em análise, é sensato concluir que na actual UEM não se pode falar numa “democracia económica” para os Estados-membros. A liberdade dos Estados

⁷⁵ Neste sentido, ao pensar na realidade norte-americana, o mencionado autor elenca a elaboração de planos plurianuais entre os *seven habits of highly effective government* e, naquelas mesmas páginas, afirma: “Nobody in his right mind should advocate rigid central planning (in which the government tries to fix wages, prices and outputs across the economy), but nobody should believe that complex challenges of Science and technology, higher Education, modernization of infrastructure, climate change mitigation, and the restoration of budget balance can be addressed without careful multiyear planning process within government.”

⁷⁶ Especificamente quanto a estas é interessante a proposta de Kenneth ROGOFF (2008) ao sufragar que uma inflação moderada, mas sustentada, poderia beneficiar uma redução, ainda que modesta, do peso da dívida pública. Para este autor a inflação é o mal menor.

para actuar economicamente, repetimos, foi fortemente constrangida, seja pela perda da política monetária, seja pelas restrições aos défices e, consequentemente, às políticas orçamentais. Por último, o tratamento diferenciado (ou deferenciado, se preferirmos) põe em causa a igualdade dos Estados perante as instituições europeias e mesmo nas relações entre si (lembramos aqui o processo C-27/04). Minam-se, assim, as bases políticas e económicas de sustentação da UEM e da própria UE.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Fernando Rocha (2012): *A limitação constitucional do défice orçamental e sua circunstância*, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida, org. por António José Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha e Maria Inês de Oliveira Martins, Coimbra, Coimbra Editora, 125-152.
- BALDWIN, Richard; WYPLOSZ, Charles (2012): *The Economics of European Integration*, 4.^a ed., Berkshire, Mc Graw-Hill.
- BANCO CENTRAL EUROPEU, «A Fiscal Compact for a stronger Economic and Monetary Union», *Monthly Bulletin*, (Maio 2012), 79-94, disponível em: <http://www.ecb.int>, acedido em 05/06/2013.
- BELORGEY, Jean-Marc; GERVASONI, Stéphane; LAMBERT, Christian (2004), “Recommandations de décisions” de la Commission européenne et “conclusions” du Conseil européen: *A propos des règles du pacte de stabilité et de croissance*, em *Revue Française de Droit Administratif*, n.º 6, 1197-1201.
- BOUVIER, MICHEL (2011): *La règle d’or: un concept à construire?*, em *Revue Française de Finances Publiques*, Paris, n.º 113, Fevereiro, Lex-tenso Éditions, V-XII.
- CABRAL, António José (2012): *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, (coord. Manuel Lopes Porto, Gonçalo Anastácio), Coimbra, Almedina, 580-581.
- CHALTIEL, Florence (2004): *Le Pacte de Stabilité, entre Exigences Juridiques et Pragmatisme Politique: À Propos de l’Arrêt du 13 juillet 2004*, em *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n.º 481, Setembro, 509-514.

- CUNHA, Paulo Pitta e (2013): *Sombras sobre a Integração Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora.
- EUROSTAT (2012): *Provision of deficit and debt data for 2011 – second notification*, em Eurostat news release euro indicators, 22 de Outubro, formato electrónico disponível em <epp.eurostat.ec.europa.eu>, acedido em 02/06/2013.
- (2013): *Provision of deficit and debt data for 2012 – first notification*, em Eurostat news release euro indicators, 22 de Abril, formato electrónico disponível em <epp.eurostat.ec.europa.eu>, acedido em 10/07/2013.
- FIGUEIREDO, João (2005): *A União Económica e Monetária e a Política Orçamental: A Problemática dos Défices*, em Revista do Tribunal de Contas, n.º 43, Janeiro/Julho, 41-71.
- FRANCO, António Sousa (2010): *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Volume I e II*, 4.ª ed. – 13.ª reimpressão, Coimbra, Almedina.
- FRANKEL, Jeffrey (2013): *Will Europe's Fiscal Compact Work?*, 18 de Janeiro, formato electrónico disponível em <<http://www.project-syndicate.org>>, acedido em 19/06/2013.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2010): *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*, 6ª ed., Coimbra, Almedina.
- LARANJEIRO, Carlos (1999): *Investimento Público e Défice Orçamental*, em Temas de Integração, Coimbra, 4.º vol., n.º 7, Almedina, 89-98.
- (2009): *Lições de Integração Monetária Europeia*, reimp. da ed. de setembro de 2000, Coimbra, Almedina.
- MACHADO, Jónatas (2010): *Direito da União Europeia*, 1ª ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira; RODRIGUES, Nuno Cunha (2012): *As recentes decisões do Conselho Europeu: abyssus abyssum invocat?*, em Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Coimbra, Ano IV, n.º 4, Março, Almedina, 55-64.
- MARTINS, Maria d'Oliveira (2012): *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2.ª ed. revista e actualizada, Coimbra, Almedina.
- MATTRET, Jean-Bernard (2012): *La Discipline Budgétaire Européenne*, em Revue Française de Finances Publiques, Paris, n.º 120, Novembro, Lextenso Éditions, 167-181.
- NUNES, António José Avelãs (2006), *A Constituição Europeia: A Constitucionalização do Neoliberalismo*, Coimbra, Coimbra Editora.

- (2012): *A 'Europa' está toda errada. É preciso passá-la a limpo*, em Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, Volume LV, 161-207.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes (2009): *Teoria de Integração e Políticas Comunitárias: face aos desafios da globalização*, 4.^a ed., Coimbra, Almedina.
- QUELHAS, José Manuel (2012): *Dos objectivos da União Bancária*, em Boletim de Ciências Económicas, Volume LV, Coimbra, 235-298.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira (2011): *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a ed. Reimp., Coimbra, Coimbra Editora.
- ROGOFF, Kenneth (2008): *Inflation is now the lesser evil*, 2 de Dezembro, formato electrónico disponível em <<http://www.project-syndicate.org>>, acedido em 19/06/2013.
- SACHS, Jeffrey (2012): *The Price of Civilization*, New York, Random House.
- SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William (2012): *Economia*, 19.^a ed., Lisboa, McGraw-Hill Education/Bookman.
- SCHUKNECHT, Ludger; MOUTOUT, Philippe; ROTHER, Philipp; STARK, Jürgen (2011): *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform*, em Occasional Paper Series – European Central Bank, Frankfurt, n.º 129, Setembro, formato electrónico disponível em <<http://www.ecb.int>>, acedido em 05/06/2013.
- STIGLITZ, JOSEPH (2003): *A falsa promessa*, em Economia Pura, Ano VI, n.º 58, Junho/Julho, 9-12.
- TANZI, VITO (2010): *The Stability Growth Pact and its Revision*, em Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha – Volume I, org. por Jorge Miranda, António Menezes Cordeiro, Eduardo Paz Ferreira e José Duarte Nogueira, Coimbra, Almedina, 1325-1336.
- TANZI, Vito; SCHUKNECHT, Ludger (2000): *Public Spending in the 20th Century: A global perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TORRENT MACAU, Ramón (2005): *¿Cómo Gobernar Aquello que se Desconoce?: El Caso de la Comunidad Europea en tanto que Unión Económica y Monetaria*, em Revista de Derecho Comunitario e Europeo, Ano 9, Janeiro-Abril, 4791.
- WALTON, David; MAYER, Thomas (2001): *Sem margem de manobra*, em Economia Pura, Ano IV, n.º 42, Dezembro, 32-35.

ISBN 978-989988865-4



9

789899

888654