

MARIA TERESA DA COSTA MACEDO*
RUI MARQUES**

A Policy for Europe in the Major Planning Options (2016-2019)

A Política para a Europa nas Grandes Opções do Plano (2016-2019)

Resumo

Nas presentes linhas pretende-se tratar da Política de Portugal para a Europa em face das Grandes Opções do Plano para 2016-2019, aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março. O que nos serve de mote para, em primeiro lugar, rememorar a importância deste diploma estrutural na orientação e acção dos Governos no que tange à política económica e social.

Palavras-chave: Grandes Opções do Plano; Orçamento do Estado; Quadro Orçamental Plurianual; União Europeia.

Abstract

We intend in these guidelines deal with Portugal Policy for Europe in the face of Major Planning Options for 2016-2019, approved by the novel Law No. 7-B/2016 of 31 March. This is the motto for recall the importance of this structural law in guidance and action of Governments with regard to economic and social policy.

Keywords: *Major Planning Options. State Budget. Programme budgeting. European Union.*

* Ex-Membro do Comité Económico e Social Europeu (União Europeia) e do Conselho Económico e Social (Portugal).

** Ex-Membro do Conselho Económico e Social (Portugal).

«Há alguma coisa que não está a funcionar nesta maciça, pesada União. Mas não vamos deitar fora o bebé com a água do banho».

Papa Francisco (26 de Junho de 2016)^[1]

1. Em jeito de Prólogo

Parece obrigatório começar qualquer trabalho de estudo ou investigação ressaltando a importância ou transcendência do tema eleito. Todavia, acreditamos que, tratando-se da Política de Portugal para a Europa nos próximos quatro anos, tal nos exonera, ainda que em parte, desta necessidade. O que surge reforçado quando a integração europeia, sabemo-lo, vive um tempo de grandes dúvidas, interrogações e, sobretudo, de escolhas, marcado recentemente pela decisão da saída do Reino Unido.

Não conhecemos melhor âmbito para depurar o tema do que as Grandes Opções do Plano, pois é nestas que são apresentadas as principais orientações para a política económica e social a aplicar pelo Governo, vindo a enquadrar e modelar a elaboração do próprio Orçamento, conforme imposto pelo artigo 105.º, n.º 2, da Constituição. Donde que, *in limine*, faremos uma incursão sobre o enquadramento legal que subjaz às Grandes Opções do Plano. Conhecidas depois, em traços gerais, as Grandes Opções, teremos ocasião de analisar alguns dos desenvolvimentos já empreendidos.

Por fim, uma pequena confissão, que estimamos ser devida. A eleição deste tema revelou-se quase como natural, com o propósito de reflectir e, sobretudo, partilhar a modesta experiência dos Autores nas veredas das Grandes Opções do Plano, em particular nos trabalhos do Comité Económico e Social Europeu (CESE) e no Conselho Económico e Social (CES), este último incumbido constitucionalmente da elaboração de um Parecer, como *modus* de participação da sociedade civil. Acabando também por servir de homenagem, ainda que simples, a várias personalidades de reconhecido mérito com quem, então, tanto pudemos aprender trabalhando^[2].

¹ Em comentário ao *Brexit* decidido pelos britânicos no dia 23, na viagem de regresso a Roma após a visita papal à Arménia.

² Por todos, não podemos nem queremos esquecer *Henrique Nascimento Rodrigues* e *José da Silva Lopes*, antigos e saudosos Presidentes do CES, os quais deixaram uma marca indelével na promoção da participação da sociedade civil nas decisões dos órgãos de soberania.

2. Do enquadramento legal das *Grandes Opções do Plano*

A Lei das Grandes Opções do Plano^[3], de âmbito nacional^[4], tal como a Lei do Orçamento do Estado^[5], é proposta pelo Governo, acompanhada de relatórios que a fundamentem e aprovada pela Assembleia da República, nos termos dos artigos 91.º, n.º 2 e 161.º, alínea g), da Constituição da República Portuguesa. Iniciando o processo orçamental e vindo a enquadrar e modelar a elaboração do Orçamento (artigo 105.º, n.º 2, da Constituição)^[6].

A elaboração da proposta de Lei das Grandes Opções tem a participação da sociedade civil, através dos representantes das organizações representativas dos trabalhadores, das actividades económicas e das famílias, *com assento no Conselho Económico e Social*, órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social (artigo 92.º, n.º 1, da Constituição). A matéria do regime dos planos de desenvolvimento económico e social inscreve-se na exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo [(artigo 165.º, n.º 1, alínea m), da Constituição].

É com base na Lei das Grandes Opções que o Governo, no exercício da sua competência administrativa, elabora planos e fá-los executar – artigos 91.º, n.º 1, e 199.º, alínea a), todos da Constituição.

Na sua versão inicial, a actual Constituição estabelecia, como incumbência prioritária do Estado, a criação das estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de *planeamento* democrático da economia [(artigo 81.º, alínea l)]. Assim o erigindo como um dos princípios fundamentais da organização económica (artigos 91.º e seguintes).

A Lei n.º 31/77, de 23 de Maio, veio aprovar o sistema e orgânica de planeamento, bem como a composição do Conselho Nacional do Plano. Aprovadas as Grandes Opções pela Assembleia da República, o Plano, cuja elaboração e execução estava a cargo do Governo, obedeceria às mesmas, definindo os objectivos e metas a atingir, assegurando a compatibilização dos vários domínios do planeamento, nas suas componentes económicas, sociais e físicas, e bem assim garantindo o aproveitamento e afectação dos recursos necessários à sua concretização. Competindo à Assembleia a apreciação dos respectivos relatórios de execução. (artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1 e 2, da referida Lei).

A coordenação da elaboração do Plano ficava a cargo do *Conselho Nacional do Plano*, órgão constitucional (artigo 94.º, n.º 2, da Constituição, na sua

³ As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 foram aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 30 de Março.

⁴ Distintamente dos planos locais (artigo 237.º).

⁵ O Orçamento do Estado para 2016 foi aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 31 de Março.

⁶ O Orçamento não só terá que seguir o estabelecido nas Grandes Opções do Plano, como atender às obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

versão inicial), cabendo-lhe pronunciar-se sobre as Grandes Opções do Plano antes da sua aprovação pelo Governo e pela Assembleia da República – artigo 17.º, n.º 1, alínea b), da mencionada Lei n.º 31/77.

Esta Lei veio a ser revogada pela Lei n.º 43/91, de 27 de Julho (Lei-Quadro do Planeamento), menos rígida, e que aprofunda as componentes política e de participação no processo de planeamento.

Segundo a Lei-Quadro, integram a estrutura do planeamento nacional as Grandes Opções dos Planos, a aprovar pela Assembleia da República, os planos anuais e os planos de médio prazo. Sendo que as primeiras devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social, cujos planos reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura. A Lei das Grandes Opções correspondentes a cada plano é acompanhada de um relatório fundamentado em estudos preparatórios e define as opções globais e sectoriais (artigo 2.º, da Lei-Quadro).

A elaboração dos planos rege-se, entre outros, pelo princípio de precedência da definição por Lei das Grandes Opções relativas a cada plano – artigo 4.º, alínea b), da Lei-Quadro. Pelo que, a elaboração e aprovação dos planos deve ser precedida da aprovação, pela Assembleia da República, da Lei definidora das Grandes Opções correspondentes a cada plano. Competindo ao Governo, não sem antes a emissão de parecer do Conselho Económico e Social, apresentar à Assembleia da República a proposta de Lei das Grandes Opções correspondentes a cada plano, devendo esta proposta ser acompanhada de relatório sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios (artigo 9.º, da Lei-Quadro).

Pela Lei n.º 1/89, de 8 de Julho (Segunda Revisão Constitucional)^[7], foi aditado um novo artigo 95.º, instituindo o *Conselho Económico e Social* (CES), como órgão de *consulta*^[8] e concertação no domínio das políticas económica e social, participante na elaboração dos planos de desenvolvimento económico

⁷ Artigo 69.º n.º 2.

⁸ Segundo José da Silva Lopes, que foi o segundo presidente do CES (1996-2003), na descrição feita como testemunho para o sítio do CES (<http://www.ces.pt/78/mais>), «Essa função é desempenhada basicamente através de pareceres solicitados pelo Governo, de pareceres de iniciativa do próprio Conselho, de debates e de conferências. Segundo a opinião que fui adquirindo com a experiência, para que tal função se torne mais produtiva e mais eficaz será vantajoso que se removam várias das dificuldades que têm vindo a ser encontradas até agora. Entre tais dificuldades são de destacar as seguintes: a reduzida frequência das consultas ao CES por parte do Governo e da Assembleia da República, de que tem resultado um nível de participação consultiva da sociedade civil nas decisões desses dois órgãos do Estado inferior ao que seria para desejar; as limitações e condicionamentos respeitantes ao direito de iniciativa na elaboração de pareceres; e algumas imperfeições no que respeita à representatividade das instituições da sociedade civil que integram o Conselho, cuja composição nem sempre terá, por isso, a eficácia adequada».

e social e exercendo as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei (n.º 1). Sucedendo ao *Conselho Nacional do Plano*^[9]. Posteriormente, por meio da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro (Quarta Revisão Constitucional)^[10], o artigo 95.º da Constituição passa a artigo 92.º e, expressamente, o legislador faz participar o CES na elaboração das «*propostas das grandes opções*».

O legislador constitucional remete para a lei ordinária a definição da organização e do funcionamento do CES, bem como do estatuto dos seus membros. Quanto à composição do órgão – matéria da reserva relativa de competência legislativa parlamentar^[11] [(artigo 165.º, n.º 1, alínea m), da Constituição] –, fica assegurado que terão que fazer parte representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das organizações representativas das actividades económicas, das regiões autónomas e das autarquias locais, e, a partir de 1997, das famílias.

Consequentemente, temos a Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto (“Lei do Conselho Económico e Social”), que conheceu várias alterações^[12]. O Regulamento de funcionamento do CES foi aprovado em sessão do plenário de 21 de Maio de 1993 e publicado no Diário da República (II Série), n.º 162, de 13 de Julho de 1993.

Segundo a Lei do CES, de entre as variadas competências do órgão, surge enunciada em primeiro lugar a de «*Pronunciar-se sobre os anteprojectos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respectiva execução*» – artigo 2.º, alínea a).

Integram o CES um presidente^[13], quatro vice-presidentes, eleitos pelo plenário^[14] do Conselho, oito representantes do Governo^[15], oito represen-

⁹ Que havia sido instituído pela própria Constituição, logo em 1976 (artigo 94.º, n.º 2), com a incumbência de coordenação na elaboração do Plano.

¹⁰ Artigo 61.º.

¹¹ É da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a matéria da composição do CES. No entanto, atente-se, as leis de autorização legislativa estão obrigadas a definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada (artigo 165.º, n.º 2).

¹² Pelas Leis n.º 80/98, de 24 de Novembro, 128/99, de 20 de Agosto, 12/2003, de 20 de Maio, 37/2004, de 13 de Agosto, 75-A/2014, de 30 de Setembro e 135/2015, de 7 de Setembro. E que foi objecto de regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 105/95, de 20 de Maio, e 108/2012, de 18 de Maio.

¹³ Cuja eleição é da competência do Parlamento, nos termos do disposto no artigo 163.º, alínea h), da Constituição. Tem competência idêntica à de Ministro no que respeita à autorização de despesas e prática de actos administrativos (artigo 7.º, n.º 2, da Lei do CES).

¹⁴ Integrado por todos os membros do CES.

¹⁵ Designados por resolução do Conselho de Ministros.

tantes das organizações representativas dos trabalhadores^[16], oito representantes das organizações empresariais^[17], dois representantes do sector cooperativo^[18], dois representantes designados pelo Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, dois representantes das profissões liberais^[19], um representante do sector empresarial do Estado^[20], dois representantes de cada Região Autónoma^[21], oito representantes das autarquias locais do Continente^[22], um representante das associações nacionais de defesa do ambiente, um representante das associações nacionais de defesa dos consumidores, dois representantes das instituições particulares de solidariedade social, um representante das associações de família, um representante das universidades^[23], um representante das associações de jovens empresários, dois representantes de organizações representativas da agricultura familiar e do mundo rural, um representante das associações representativas da área da igualdade de oportunidades para mulheres e homens, um representante de cada uma das associações de mulheres com representatividade genérica, um representante das associações de mulheres representadas no conselho consultivo da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, um representante das organizações representativas das pessoas com deficiência^[24], dois representantes das organizações representativas do sector financeiro e segurador; um representante das organizações representativas do sector do turismo, e cinco personalidades de reconhecido mérito nos domínios económico e social, designadas pelo plenário. O mandato dos membros corresponde ao período de legislatura da Assembleia da República (artigo 3.º, da Lei do CES).

No caso das Grandes Opções do Plano, nas quais são apresentadas as principais orientações para a política económica e social a aplicar em cada ano pelo Governo, o parecer emitido pelo CES é *obrigatório*, uma vez que, como vimos, a lei o impõe especificamente. Não assim no caso dos pareceres sobre o

.....
¹⁶ Designados pelas confederações respectivas.

¹⁷ Designados pelas associações de âmbito nacional.

¹⁸ Designados pelas confederações cooperativas.

¹⁹ Designados pelas associações do sector.

²⁰ Designado por resolução do Conselho de Ministros.

²¹ Designados pela respectiva Assembleia Regional.

²² Eleitos pelos conselhos de região das áreas de cada Comissão de Coordenação Regional, sendo um para a do Alentejo, outro para a do Algarve e dois para cada uma das restantes.

²³ Designado pelo Conselho de Reitores.

²⁴ Designado pelas associações respectivas.

Orçamento do Estado e sobre a Conta Geral do Estado^[25], que são meramente facultativos. Estes últimos referem-se a consultas sobre qualquer matéria que o Governo ou a Assembleia da República decidam dirigir ao CES, mesmo que a intervenção deste não seja indispensável nos termos legais^[26].

3. Do processo legislativo orçamental

A Lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva *lei de enquadramento*, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição). Representando, na ordem constitucional, o quadro jurídico fundamental que preside à concretização do princípio do *consentimento*, elemento essencial do Estado de Direito Democrático, e estando-lhe subordinada a Lei do Orçamento de cada ano, não se estranha, pois, que a lei de enquadramento pertença à reserva absoluta da Assembleia da República, em face do disposto no artigo 165.º, alínea r), da Constituição. Conforme refere NAZARÉ COSTA CABRAL, a lei de enquadramento orçamental sinaliza, com o correr do tempo, a teorização mais recente e o “estado da arte” no domínio do *public budgeting*^[27].

A actual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) resultou aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro. Surge a definir as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração^[28] e execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social. Bem como as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos de todo o sector público administrativo (SPA)^[29]. Sem esquecer os Orçamentos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, independentes do Orçamento do Estado e que compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

²⁵ Sobre a Conta Geral do Estado no âmbito do processo orçamental, veja-se Marques, Rui e Sarmiento, Joaquim Miranda, *A Conta Geral do Estado: A Administração Central e as reservas do Tribunal de Contas no Parecer de 2014*, Revista Julgar, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Outubro de 2016.

²⁶ Se bem que o CES possa emitir pareceres de iniciativa própria, respeitando a matérias sobre as quais decide pronunciar-se, após aprovação de proposta de tema pelo Plenário, mesmo sem ter sido consultado pelo Governo ou pela Assembleia da República.

²⁷ CABRAL, Nazaré Costa, *A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos*, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito de Lisboa, Almedina, 2010.

²⁸ Para mais desenvolvimentos, veja-se Joaquim Miranda Sarmiento e Rui Marques, *As alterações orçamentais no actual panorama das Finanças Públicas*, Revista do Ministério Público, n.º 147 – Separata, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Julho/Setembro, 2016.

²⁹ Constituído pelo conjunto de entidades e de serviços da Administração Central, Local e Regional, e ainda pela Segurança Social e pelos Fundos Autónomos.

O processo orçamental tem o seu início, justamente, com a apresentação, pelo Governo, na Assembleia da República, da proposta de *Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual* (Lei das Grandes Opções), juntamente com a actualização anual do *Programa de Estabilidade*^[30] – artigo 32.º, da LEO^[31].

A proposta de Lei é apresentada à Assembleia da República pelo Governo, até ao dia 15 de Abril, acompanhada de nota explicativa que a fundamenta, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objectivos de política orçamental. No prazo de 30 dias a contar da data da apresentação, da proposta, a Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções. Sendo esta estruturada em duas partes: a) identificação e planeamento das opções de política económica; b) programação orçamental plurianual, para os subsectores da Administração Central e Segurança Social^[32] (artigo 34.º, da LEO). Pela Lei das Grandes Opções são enquadrados os orçamentos dos serviços e das entidades que compõem os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, que integram os programas orçamentais (artigo 14.º, n.º 2, da LEO). Integrando a lei do Orçamento do Estado, para além de um articulado e de demonstrações orçamentais e financeiras, os *mapas contabilísticos*. Nestes, a inscrição das despesas e das receitas tem em consideração os limites de despesas e as projecções de receitas, previstos na Lei das Grandes Opções – artigo 44.º, n.º 1, alínea b), da LEO^[33].

³⁰ Cada Estado membros da zona euro elabora um programa de estabilidade. Com base neste documento, a Comissão Europeia e o ECOFIN (Conselho dos Ministros das Finanças da União Europeia) avaliam se tal Estado está no bom caminho para atingir os seus objectivos orçamentais de médio prazo, pela análise do saldo estrutural e do valor de referência para as despesas.

³¹ Sendo que muitas das normas da actual LEO (artigos 3.º e 20.º a 76.º) apenas produzirão efeitos 3 anos após a data da entrada em vigor da mesma Lei, onde se inclui o artigo 32.º, é bem verdade que em face da LEO anterior (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) o processo orçamental se inicia também com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento (artigo 12.º-B, n.º 1) e o quadro plurianual de programação orçamental é elaborado em harmonia com as Grandes Opções do Plano (artigo 12.º-D, n.º 1).

³² Até à produção de efeitos do artigo 34.º (ou seja, 3 anos após a data da entrada em vigor da mesma Lei) a proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, que o Governo apresenta ao Parlamento, tem que levar em linha de conta as Grandes Opções do Plano (artigo 12.º-D, n.º 1, da anterior LEO)

³³ Segundo a LEO anterior, aplicável até à produção de efeitos de várias das normas da LEO actual (onde se inclui o artigo 44.º), os orçamentos que integram o Orçamento do Estado são elaborados, aprovados e executados por forma que tenham em conta as grandes opções em matéria de planeamento e a programação financeira plurianual elaborada pelo Governo [artigo 17.º, alínea c)] e, por outro lado, as espécies de receitas e os montantes relativos às despesas inscritos nos mapas orçamentais de base são vinculativos para o Governo (artigo 33.º, n.º 5).

4. Grandes Opções do Plano (2016-2019): «Uma nova política para a Europa»

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019, aprovadas pela novel Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março, integram um conjunto de compromissos e de políticas (artigo 3.º), em que se entrecruzam matérias de decisão partilhada ao nível europeu.

No que respeita ao objectivo de «*Resolver o problema do financiamento das empresas*» - artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7-B/2016 -, o Governo propõe-se acelerar na execução e a concentrar nas áreas prioritárias dos fundos europeus, considerados como instrumento fundamental de investimento público, com o escopo de dinamizar a economia, as actividades das empresas portuguesas e o emprego. Para tal dinamizando o investimento e a capacidade de atracção de mais financiamento através de uma atitude pró-activa na Europa nas negociações para o *Plano de Investimento para a Europa*^[34], conhecido por *Plano Juncker*, anunciado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2014, na sequência da grave crise financeira e económica que arrastou para uma quebra de 15% no investimento desde 2007 (36%, em Portugal)^[35], e de um esforço organizado de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal.

Recorde-se que o aludido Plano, tendo em vista restabelecer o crescimento na Europa e o combate ao desemprego, suporta-se no *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), criado em parceria com o *Banco Europeu de Investimento* (BEI), num montante total de investimento pretendido de 315 mil milhões de euros. Os recursos públicos provêm de uma reorganização do Orçamento da União (16 mil ME) e do Banco Europeu de Investimento (5 mil milhões ME). A Comissão encoraja, igualmente, os Estados-Membros a fornecerem fundos adicionais propondo “tratar favoravelmente” essa contribuição na sua avaliação do Orçamento nacional no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

³⁴ Foi anunciado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2014, donde ser conhecido por *Plano Juncker*, na sequência da grave crise financeira e económica que arrastou para uma quebra de 14% no investimento entre 2007 e 2013. Tendo em vista restabelecer o crescimento na Europa e o combate ao desemprego, suporta-se no *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), criado em parceria com o *Banco Europeu de Investimento* (BEI), num montante total de 315 mil milhões de euros. Veja-se o Regulamento (UE) 2015/1017, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Junho, que entrou em vigor em Julho de 2015.

³⁵ Veja-se o Regulamento (UE) 2015/1017, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Junho, que entrou em vigor em Julho de 2015, criando o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projectos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

O Estado Português viu assinado no passado dia 1 de Agosto de 2016 um Empréstimo-quadro do BEI, no valor de 750 milhões de euros para promover o emprego e reforçar a competitividade e a internacionalização da economia portuguesa, apoiando os Programas Operacionais do *Portugal 2020* seleccionados no âmbito do acordo entre Portugal e a União Europeia sobre a definição da utilização dos fundos estruturais europeus (2014-2020). Os investimentos serão direccionados, principalmente, para as áreas da inovação e investigação, educação, desenvolvimento empresarial, saúde, eficiência energética e energias renováveis, abastecimento de água, revitalização urbana integrada, acesso de banda larga e administração electrónica, num custo total previsto de 21.460 milhões de euros^[36].

No que também se relaciona com Portugal, existem já várias linhas de crédito assinadas cujos promotores são quatro instituições financeiras portuguesas e um fundo de capital de risco espanhol (304 milhões de euros), e outras pré-aprovadas ou em apreciação. Como vários projectos foram aprovados, nas áreas de requalificação urbana, ambiental e habitacional, indústria aeronáutica e energias renováveis (304 milhões de euros), ou estão em exame, nas áreas da indústria da madeira, água e saneamento, energias renováveis, telecomunicações e ensino superior^[37]. Porventura, as maiores dúvidas surgem acerca do rácio de alavancagem (1:15) demasiado optimista quanto ao esforço do investimento privado, para que possa ser atingida a meta pretendida de um investimento total de 315 mil milhões de euros. Ainda para mais quando muitas empresas estão sobreendividadas e os bancos estão a braços com crescentes exigências no tocante ao risco de crédito (VEUGELERS, Reinhilde)^[38]. Tenha-se presente que na União Europeia o investimento ainda não recuperou da crise económico-financeira eclodida em 2008, com a formação bruta de capital fixo em 2015 a situar-se em apenas 19,6% do Produto Interno Bruto (PIB), quando em 2008 ascendia a 22,5% – em Portugal, respectivamente, 15%^[39] e 22,8%^[40]. Acrescendo que a capacidade de financiamento em Portugal é muito débil e, em especial nas sociedades não financeiras (0,6% do PIB em 2015, a valores preliminares)^[41]. Por outro lado, não é certo que muitos dos projectos de

³⁶ Banco Europeu de Investimento, *Evaluation of the Functioning of the European Fund for Strategic Investments (EFSI)*, Setembro de 2016

³⁷ Fonte: BEI.

³⁸ Veugelers, Reinhilde, *The Achilles' heel of Juncker's investment plan - how will the right investment projects be selected*, Bruegel, Dezembro de 2014.

³⁹ Valor estimado.

⁴⁰ Fonte: Eurostat.

⁴¹ Fonte: INE.

investimento tivessem que ficar na gaveta por falta de financiamento, ou seja, nada garantindo que os projectos contemplados venham a ser aqueles de risco mais elevado (GRÉGORY, Claeys, SAPIR, André e WOLFF, Guntram B)^[42].

Ademais, o Governo comprometeu-se a criar um *Fundo de Capitalização*, financiado por fundos europeus, cujo funcionamento será operacionalizado pela *Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas*^[43]. A maioria dos recursos financeiros deverão ser aplicados em empresas e investimentos inseridos em *clusters* que vierem a ser definidos como de desenvolvimento estratégico para a economia portuguesa. Podendo o Estado alocar ainda outros fundos públicos a título de investimentos de capital ou de concessão de empréstimos ou garantias, bem como as instituições financeiras contribuir para o fundo de capitalização, tomando igualmente posições de capital ou quase capital ou concedendo empréstimos ou garantias. Este Fundo deverá permitir a captação de fundos provenientes de investidores internacionais quer de natureza institucional (fundos internacionais de capital de risco, fundos soberanos, fundos de pensões e de seguradoras, etc.), quer de natureza personalizada (investidores portugueses da diáspora, investidores estrangeiros, etc.) e ser ainda financiado pelos reembolsos de fundos europeus e as contrapartidas dos “*Vistos Gold*”.

Tenha-se presente que, de acordo com o diagnóstico da própria Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas, tomando em consideração o ano de 2015, o financiamento a empresas está exposto a uma pressão ditada pela degradação dos indicadores-chave da componente de crédito: decréscimo significativo do *stock* de crédito a PME, com uma redução de 26% (-€ 23 mil M) desde 2009; ligeiro aumento do crédito às exportadoras (+6% desde 2009), mas muito inferior ao crescimento do volume de exportações (+55,6% desde 2009); agravamento das condições de financiamento, com o aumento de *spreads* e comissões bancárias e maior dificuldade em obter crédito a médio e longo prazo; elevado nível de sinistralidade do crédito bancário das empresas, especialmente de PME (18,6%)^[44].

⁴² Grégory, Claeys, Sapir, André e Wolff, Guntram B., *Juncker's investment plan: No risk – no return*, Bruegel, Novembro de 2014.

⁴³ Conforme Comunicado do Conselho de Ministros, de 17 de Dezembro de 2015, foi criada a Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas, para proceder à inventariação e proposta de soluções concretas de diversificação das fontes de financiamento das empresas portuguesas, de modo a robustecer a sua saúde financeira e revitalizar o tecido produtivo nacional. Prevendo-se que esta Estrutura de Missão termine os seus trabalhos em Março de 2017. O Relatório surgiu no âmbito da reunião da Comissão de Acompanhamento, que decorreu no Ministério da Economia, no dia 16 de Junho de 2016 - metodologia, diagnóstico, eixos, objetivos e medidas de capitalização.

⁴⁴ Os dados que invocamos têm por fonte o Banco de Portugal.

Já quanto à componente de capital, a Unidade de Missão veio a apontar o forte declínio no investimento do sector de capital de risco em PME em 2011 (tendo atingido o mínimo histórico € 12,8 M), para recuperar depois, registando € 47,1M em 2014, ainda assim, pouco mais de metade do valor de 2009^[45].

Entre as várias medidas propostas pela Estrutura de Missão, queremos destacar: a criação de um fundo de capitais públicos para co-investimento com investidores privados em operações que concorram para a regeneração do tecido empresarial, nomeadamente operações de sucessão e de consolidação (fusões e aquisições); a criação de um fundo de investimento especializado que invista em instrumentos de agregação de valores mobiliários de diferentes PMEs e MIDCAPS, a listar em mercado de capitais, com possibilidade de um investimento do Estado na fase inicial do projecto, podendo contar, igualmente, com uma garantia pública (a atribuir através do Sistema Nacional de Garantia Mútua); a titularização de créditos de PME e MIDCAPS¹ (no âmbito da *SME Initiative*) através da prestação garantias às carteiras de crédito, para nova reafecção de capitais do sistema bancário, designadamente para as operações garantidas pelo Sistema Nacional de Garantia Mútua.

As maiores dúvidas que se levantam, a nosso ver, atêm-se à limitação dos recursos públicos, bem notória na retracção, desde 2010, do volume de investimento público em cerca de 60% (-5,7 mil milhões de euros) e aproximadamente 43% face a 2008 (-2,9 mil milhões de euros). Em termos relativos, o seu peso no PIB reduziu-se para cerca de metade, de 4% para 2%, uma quebra rápida e acentuada, que coloca Portugal como o segundo país da União Europeia onde o peso do investimento público no PIB mais decresceu desde o início da crise^[46].

Quanto aos “*Vistos Gold*”, a Estrutura de Missão propõe o reforço do foco para o investimento empresarial (com interacção do Ministério da Economia) e a valorização da rede de beneficiários para a captação de investimento empresarial (uma vez que a *network* de vistos gold, controlada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, neste momento terá pouco valor para a economia portuguesa). Sem prejuízo das oportunidades que se poderão abrir, o perfil do beneficiário é muito variado e variável, como as suas modificações. Quanto ao compromisso de «*Investir na juventude*», e no quadro de Cooperação Europeia em Matéria de Juventude, pretende-se reforçar o processo do *Diálogo Estruturado*^[47] enquanto

⁴⁵ Fonte: Associação Portuguesa de Capital de Risco e de Desenvolvimento (APCRI).

⁴⁶ Fonte (2015): Comissão Europeia.

⁴⁷ Pela Resolução do Conselho, de 27 de Novembro de 2009, sobre um quadro renovado para a cooperação europeia no domínio da juventude (2010-2018), sublinha-se que em todas as políticas e actividades relativas aos jovens devem ser observados vários princípios orientadores, entre os quais

espaço prioritário de discussão e definição da política pública, *maxime*, no que tange às políticas de juventude da União Europeia^[48]. Surgindo uma referência ao *Plano de Trabalho da União Europeia para a Juventude (2016-2018)*^[49], que tem como princípios orientadores a inclusão social^[50], a participação^[51], a transição para o mercado de trabalho^[52], a saúde mental^[53], a era digital^[54] e as migrações^[55], que o Governo Português se comprometeu a acompanhar de perto, na prossecução de uma abordagem transversal que garanta aos jovens o acesso aos seus direitos.

.....
a importância de defender o seu direito de participar na elaboração das políticas que os afectam, graças a um *diálogo estruturado* permanente com os jovens e as organizações de juventude.

⁴⁸ Segundo o Governo, o processo europeu tem vindo a revelar-se cada vez mais consequente, nomeadamente, através da integração nas Recomendações do Conselho de várias propostas da juventude saídas da Conferência Europeia de Juventude, que decorreu no Luxemburgo de 21 a 24 de Setembro de 2015.

⁴⁹ Veja-se a Resolução 2015/C 417/01, do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre um Plano de Trabalho da União Europeia para a Juventude (2016-2018). Por lapso, na Lei n.º 7-B/2016 alude-se a um “Plano de Acção para a Juventude da União Europeia 2015-2018”.

⁵⁰ A Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a avaliação da Estratégia da UE para a Juventude 2013-2015 (2015/2351(INI)) traça uma estratégia em que são definidas duas prioridades gerais: facilitar a transição do sistema de ensino para o mundo do trabalho e promover a cidadania activa, a inclusão social e a solidariedade entre os jovens, revestindo-se recentemente de particular importância devido à radicalização dos jovens e à necessidade de prevenir esta situação.

⁵¹ Por exemplo, nas últimas eleições para a Assembleia da República (2015), cerca de 44,1% dos eleitores não foram às urnas exercer o seu direito de voto (Fonte: SGMAI). A Proposta de Resolução do Parlamento Europeu aponta a diminuição da participação dos jovens em eleições. Por outro lado, salienta que as actividades políticas, sociais, culturais e desportivas, desenvolvidas a título voluntário pelos jovens a nível local, regional e nacional, merecem apoio e um maior reconhecimento pelo seu valor como importante forma de formação não formal que contribui para o desenvolvimento de competências importantes para a vida e para a promoção de valores como a cooperação, a solidariedade, a igualdade e a justiça. Sublinhando, contudo, que a disponibilidade dos jovens para desenvolver actividades de voluntariado não deve ser considerada, em última análise, como uma alternativa barata aos serviços que os Estados-Membros devem providenciar.

⁵² Em 2015, Portugal apresentou uma taxa de desemprego nos grupos etários mais jovens de 29,4% (20-24 anos) e de 15,18% (25-29 anos), que em muito contribui para sermos um dos Estados-Membros com maior percentagem de desempregados em idade activa (Fonte: INE).

⁵³ Segundo a Proposta de Resolução do Parlamento Europeu, os jovens com problemas de saúde mental (como o consumo e a dependência do tabaco, do álcool e das drogas) são vítimas de discriminação e a definição e execução das políticas de juventude deve dar uma especial atenção às suas necessidades.

⁵⁴ Em 2015, cerca de 98,1% dos jovens entre os 16 e os 24 anos utilizam computador e internet (Fonte: INE). Na Proposta de Resolução do Parlamento Europeu observa-se que, em virtude da actual onda de digitalização e das novas tendências no mercado de trabalho, cada vez mais jovens se deparam com novas formas de emprego que tentam conciliar flexibilidade e segurança.

⁵⁵ Os imigrantes representaram em 2015 cerca de 3,8% da população residente em Portugal (Fonte: INE).

Acresce que as Grande Opções do Plano erigem 35 grandes compromissos e de políticas, o último dos quais consiste em «*Uma nova política para a Europa*». Desde logo, no diagnóstico apresentado – e que, como sabemos, não é consensual –, a crise financeira, económica e social terá resultado de a união monetária (Zona Euro) não ter sido acompanhada do reforço da *coesão* [económica e social e territorial – artigo 174.º a 178.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)]^[56], o que acentuou as divergências económicas e os efeitos assimétricos entre os Estados.

Primeiro a crise financeira global e, depois, a “opção europeia pela austeridade pró-cíclica” e os seus erros, surgem apontadas como as causas directas de um retrocesso significativo no investimento e na procura, que terá arrastado o crescimento do desemprego e a divergência económica e social na Zona Euro^[57], e também de um maior risco de deflação.

Assim, surge eleito como objectivo para 2016-2019, a defesa de uma nova política orçamental, priorizando-se a redução dos desequilíbrios económicos e sociais. Isto é, propõe-se a posição orçamental como um todo – isto é, agindo quer quanto aos Estados-Membros com défice como quanto aos que tenham *superavit*, pois ambos representarão desequilíbrios na economia da União Europeia – como a única saída válida no combate à deflação na Europa.

Cumprir ter presente que uma harmonização neste sentido se afigura tolhada pelas disparidades entre os vários Estados-Membros. Por exemplo, em 2015, no que tange ao défice público (necessidade líquida de financiamento do sector público administrativo consolidado, em percentagem do PIB), Portugal registou o terceiro maior défice orçamental (valor estimado de -4,4%), quando o valor médio dos 28 Estados se cifrou em -2,4%, havendo Estados com excedente orçamental (ex: Noruega, 5,8%)^[58]. No mesmo ano, o rácio da dívida pública face ao PIB ascendeu em Portugal a 129%, apenas superado pela Grécia e Itália, e sendo a média europeia de 84,9%^[59]. O aprofundamento da componente política e democrática na tomada das decisões na Zona Euro que transcendem em muito os assuntos financeiros e opções de política eu-

⁵⁶ O Tratado de Lisboa veio alterar o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, tendo sido assinado em 13 de Dezembro de 2007. RUI MOURA RAMOS assinala que o Tratado de Lisboa «importou o início simultâneo da vigência dos dois textos em que passou a estar subdividida a carta constitucional da União Europeia: o Tratado da União Europeia (TEU) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)» (Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 5.ª edição, Coimbra Editora, 2015, Prefácio).

⁵⁷ Afastando-se que a causa tenha sido a rigidez dos mercados laborais ou de produtos e serviços, conforme, alegadamente, entendido na opção por políticas de austeridade em toda a Europa.

⁵⁸ Fonte: Eurostat.

⁵⁹ Fonte: Eurostat.

ropeia fundamental surge como propósito, a nível europeu e nacional. Assim, sugere-se a convocação para essas decisões do quadro dos principais órgãos da União Europeia (Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu, com especial relevo para este último) e dos parlamentos nacionais. Relevando-se o papel da coordenação entre Estados no combate ao *dumping* fiscal e social^[60].

Comparando com os outros países da União Europeia (UE28), Portugal continuou em 2015 a apresentar uma carga fiscal (34,3%) inferior à média (39%), posicionando-se sensivelmente a meio da tabela, com a Dinamarca a patentear a carga mais elevada (47,5%) e a Roménia a carga mais reduzida (28,1%)^[61]. Havendo a somar níveis muito díspares de eficiência das autoridades fiscais nacionais e de evasão fiscal. Já para não falar nos paraísos fiscais ou jurisdições *offshore* controlados por alguns Estados-Membros. No que respeita às condições laborais, o valor médio mensalizado do salário mínimo nacional oscila entre €1.923 (Luxemburgo), €618,33 (Portugal) e €214,75 (Bulgária)^[62].

Por outro lado, atento o *custo de trabalho por unidade produzida*, verificamos que em vários *ramos de actividade*^[63], esse custo diminuiu em Portugal, se comparado o período entre 1995 e 2014, de que são exemplos elucidativos a Administração pública, defesa e segurança social obrigatória, actividades financeiras e de seguros, investigação científica e desenvolvimento, transportes e armazenagem, fabricação de material de transporte, fabricação de equipamento eléctrico, fabricação de máquinas e equipamentos, não eléctricos, fabricação de coque e de produtos petrolíferos refinados e fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais^[64].

Ademais, a quase duplicação da *produtividade aparente do trabalho*^[65], não surge acompanhada pela variação do rendimento pago por esse mesmo trabalho – seja considerado o ramo de actividade ou o valor médio pago ao trabalhador. Na grande maioria dos ramos de actividade, assistiu-se a uma importante redução do emprego e, inclusive, em alguns casos (por exemplo,

⁶⁰ *Dumping* deriva do termo inglês *dump*, que tem o significado de despejar ou esvaziar. Entendemos esta expressão como o conjunto de práticas fiscais e laborais desleais ou agressivas entre países que partilham o mesmo mercado e a mesma moeda (Zona Euro).

⁶¹ Fonte: Eurostat.

⁶² Fonte: Eurostat.

⁶³ Cada ramo de actividade agrupa as unidades de actividade económica ao nível local que exercem uma actividade económica idêntica ou similar.

⁶⁴ Fonte: INE.

⁶⁵ A produtividade aparente do trabalho é a riqueza que se obtém na produção de bens ou serviços por trabalhador. É frequente simplificar a expressão, referindo-a como produtividade do trabalho ou, simplesmente, produtividade. Mede o valor acrescentado por trabalhador.

na indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro), a uma diminuição do valor pago aos trabalhadores^[66].

Malgrado um significativo aumento do *valor bruto da produção total*^[67] bem como um aumento do *valor acrescentado bruto*^[68], considerados a preços constantes – seja a partir da variação do Produto Interno Bruto (PIB) ou a partir do Índice de Preços no Consumidor (IPC) –, em alguns ramos de actividade tem descido o *grau de transformação da produção*^[69], pelo que as respectivas empresas estão a gerar no seu seio um menor valor do produto. Por exemplo, na fabricação de produtos químicos e fibras sintéticas e artificiais, quando em 1995 cerca de 30% do produto era gerado pela empresa, em 2014 esse valor situou-se nos 16%, correspondendo cerca de 84% do valor do produto a bens e serviços adquiridos a fornecedores^[70].

Vista a *rendibilidade bruta*^[71] das empresas, em vários ramos de actividade, a mesma é inferior à registada em 1995. Designadamente, no sector primário, em que descontados os custos de produção, na agricultura, silvicultura e pesca, e nas indústrias extractivas, as empresas ficam com, respectivamente, menos 15% e 12%, do que ficavam do valor que produziram. De um modo geral, o endividamento é superior ao que existia há 10 anos atrás^[72].

Mas, porventura, o mais preocupante, e pouco favorável na retoma do emprego que se deseja, é a quebra na *taxa de investimento*^[73]. Em termos gerais, da riqueza por si gerada a produzir bens ou serviços, as empresas aplicaram em 2014 menos 9,2% do que aplicavam em 1995, para aumento da capacidade de produção (ex: aquisição de máquinas e de outros equipamentos). E, pior

.....
⁶⁶ Fonte: INE.

⁶⁷ Valor total dos bens criados e dos serviços prestados. Os valores são brutos quando não deduzem o consumo de capital fixo.

⁶⁸ Há um aumento da riqueza gerada na produção, descontando o valor dos bens e serviços consumidos para a obter, tais como as matérias-primas. Não assim no caso da fabricação de produtos químicos e fibras sintéticas e artificiais ou de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos electrónicos e ópticos.

⁶⁹ É um indicador da capacidade de gerar riqueza a produzir bens ou serviços.

⁷⁰ Fonte: INE.

⁷¹ A rendibilidade bruta indica quanto resta do valor da produção depois de pagos os fornecedores, a mão-de-obra e os impostos.

⁷² Fonte: INE.

⁷³ A taxa de investimento é um indicador do esforço realizado por uma empresa para aumentar a sua capacidade de produção. Por exemplo, o facto de uma empresa apresentar uma taxa de investimento de 20% revela que um quinto da riqueza que gerou a produzir bens ou serviços foi aplicado na aquisição de máquinas e de outros equipamentos para a empresa. Mede a relação entre a formação bruta de capital fixo e o valor acrescentado bruto.

ainda, nos indicadores quanto à *formação bruta de capital fixo*^[74] das pequenas e médias empresas (não financeiras) que, em média, investem pouco mais de metade do valor que aplicavam em 2007 na aquisição de bens a utilizar na produção (exs: edifícios e construções, animais, árvores, *software* informático e bases de dados, maquinaria)^[75]. Denunciando uma fraca confiança empresarial e uma aversão ao investimento de médio-longo prazo.

No quadro de coordenação de políticas, aponta-se o objectivo de, por meio de cooperação entre Estados e instituições, reduzir o peso do *serviço da dívida*^[76] no orçamento nacional. Recorde-se que, sobretudo a partir de 2010, surgiu uma preocupação as dívidas públicas excessivas, levando os investidores a exigir taxas de juro cada vez mais altas aos Estados com elevados níveis de dívida, de défice público e de défice da balança corrente, o que dificultou o do financiamento desses défices e o serviço da dívida, sobretudo nos casos onde a economia tem crescido pouco e investidores estrangeiros detenham uma grande parcela dessa dívida, como acontece, por exemplo, com Portugal.

Segundo o Banco de Portugal^[77], em Setembro de 2016 a *dívida pública (na óptica de Maastricht)*^[78] situou-se em 244,4 mil milhões de euros – isto é, o valor mais elevado dos últimos doze meses^[79] –, reflectindo, em grande

⁷⁴ A formação bruta de capital fixo (FBCF) inclui o investimento em edifícios e construções, em animais e árvores, em *software* informático e bases de dados, em maquinaria e outros equipamentos utilizados por mais de um ano na produção de bens e serviços. As habitações compradas pelas famílias também são classificadas como formação bruta de capital fixo. Engloba as aquisições líquidas de cessões, efectuadas por produtores residentes, de activos fixos durante um determinado período e ainda determinados acréscimos ao valor de activos não produzidos obtidos através da actividade produtiva de unidades de produção ou institucionais. Os activos fixos são ativos produzidos utilizados na produção durante mais de um ano.

⁷⁵ Fonte: INE.

⁷⁶ Corresponde à totalidade dos pagamentos de juros e reembolso (amortizações) de capital que um devedor tem de efectuar num determinado período. Este indicador é importante para medir a solvabilidade, risco e rentabilidade da entidade devedora.

⁷⁷ Nota de Informação Estatística 110/2016 (Dívida pública), de Setembro de 2016.

⁷⁸ Trata-se do conceito de dívida pública mais utilizado nas estatísticas das administrações públicas. Corresponde à dívida calculada de acordo com a definição utilizada no *Procedimento dos Défices Excessivos - Regulamento* (CE) 479/2009, de 25 de Maio -, ou seja, a dívida bruta consolidada das administrações públicas ao valor nominal ou facial. Este conceito inclui os passivos nos instrumentos de numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos. Os limites estabelecidos no protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia são, respectivamente, de 3% e de 60% do PIB, para o défice orçamental e a dívida pública (Cfr. Conselho das Finanças Públicas, *Glossário de termos das Finanças Públicas*, Lisboa, Abril de 2015, p. 15).

⁷⁹ Veja-se o quadro A.15 (Dívida e financiamento das administrações públicas) do Boletim Estatístico, de Novembro de 2016, do Banco de Portugal.

maioria, emissões líquidas positivas de títulos de dívida e um aumento das responsabilidades em numerário e depósitos.

A dívida é, seguramente, um grande dossiê da nossa política externa, que em muito extravasa um quadro negocial exclusivamente nacional (com as “trocas” de dívida, as rectificações de taxas ou a mudança de algumas maturidades). Não se vislumbrando no futuro próximo qualquer redução significativa da dívida, também é verdade que não restará muito mais aos credores a não ser acarretar com perdas de parte do capital e garantir a subsistência do devedor, que passa pela sua recuperação, assegurando futuros retornos, que sempre exigem investimento.

Nas Grandes Opções do Plano, reitera-se a importância consolidar o papel do *Banco Central Europeu* (BCE) enquanto financiador de último recurso na Europa. Mas, ao contrário do que sucede com o *Federal Reserve* (EUA) ou o *Bank of England* (Reino Unido) ou o *Nichigin* (Banco do Japão), existem constrangimentos à intervenção do BCE a respeito da dívida pública, para salvaguarda da sua independência e da disciplina orçamental.

Assim, recorde-se que, nos termos do artigo 123.º, do TFUE, «É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, adiante designados por «bancos centrais nacionais», em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais, ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais»^[80]. Está em causa obstar a um financiamento monetário dos défices públicos ou a um acesso privilegiado das autoridades públicas aos mercados financeiros, conducentes a um endividamento excessivo ou a défices excessivos dos Estados-Membros.

O Tribunal de Justiça (Grande Secção), em Acórdão de 6 de Junho de 2015 (processo C-62/14) sancionou o entendimento de que o referido artigo 123.º, n.º 1, do TFUE, deve ser interpretado no sentido de que autoriza o *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC) a adoptar um programa de compra de obrigações soberanas nos mercados secundários^[81]. Mais recentemente, pela Decisão do Conselho do BCE, de 10 de Março de 2016, adoptam-se novas medidas não convencionais de política monetária [aumento do montante das aquisições mensais realizadas ao abrigo do programa de compra de acti-

⁸⁰ Veja-se também, em conformidade, o disposto no artigo 21.º, n.º 1, dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu.

⁸¹ Em concreto, o anunciado no comunicado de imprensa a que se faz referência na acta n.º 340.ª, da reunião do Conselho do Banco Central Europeu, de 5 e 6 de Setembro de 2012.

vos; condução de uma nova série de quatro operações de refinanciamento de prazo alargado direccionadas (*ORPA direccionadas II*); lançamento do novo programa de compras ao sector empresarial, que adiciona à lista de activos elegíveis para compras, obrigações denominadas em euros emitidas por sociedades não bancárias estabelecidas na área do euro, com nível de qualidade de crédito equivalente a *investment grade*).

Com o desiderato de «*Aprofundar a Coesão Social na EU*» aponta-se a definição com rigor e força jurídica dos padrões laborais e de protecção social a garantir no espaço da União Europeia e na Zona Euro, suportados pelos instrumentos financeiros e políticos necessários. Para isso, sugere-se a criação de *Eurogrupo*^[82] da Coesão Social e do Emprego (com destaque nas questões do combate à pobreza e ao desemprego e da promoção da qualidade de vida para todos), a concertação de medidas a nível europeu para combate ao desemprego (incluindo na garantia e financiamento de prestações sociais) e a criação de medidas precisas a nível europeu no domínio social.

Ademais, no quadro institucional da União Europeia, Portugal procurará defender políticas que permitam responder eficaz e atempadamente aos desafios da cooperação e integração através de medidas que visem assegurar a defesa dos interesses nacionais na revisão das *Perspectivas Financeiras 2014-2020* e na preparação das perspectivas subsequentes. Trata-se do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP), que fixa os limites dos orçamentos gerais anuais da União Europeia, determinando para cada ano os montantes (rúbricas de despesa) de que a União pode dispor, no total e para cada um dos seus domínios de acção, quando assume obrigações juridicamente vinculativas por um período (que, ultimamente, tem sido de sete anos, apesar de o mínimo serem cinco).

Recorde-se que, de acordo com o Regulamento (UE, EURATOM) n.º 1311/2013 do Conselho de 2 de Dezembro, que veio estabelecer o *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP) para o período 2014-2020, a Comissão deverá, até ao final de 2016, apresentar uma reapreciação do funcionamento do QFP, tendo plenamente em conta a situação económica nesse momento, assim como as últimas projecções macroeconómicas então disponíveis e, se for caso disso, essa reapreciação obrigatória deverá ser acompanhada por uma proposta legislativa de revisão do Regulamento, de acordo com os procedimentos consagrados no TFUE (artigo 312.º).

⁸² O Eurogrupo é um órgão informal em que os ministros dos Estados-Membros da Zona Euro debatem assuntos relacionados com as responsabilidades que partilham no que diz respeito ao euro, reunindo-se habitualmente uma vez por mês, na véspera da reunião do Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros). O Comissário dos Assuntos Económicos e Financeiros, Fiscalidade e União Aduaneira e o Presidente do Banco Central Europeu também participam nas reuniões.

Conclusões

Assumidamente, as Grandes Opções do Plano partem da posição de que a causa estrutural da crise financeira global resultou de a união monetária na Europa não ter sido acompanhada do reforço da coesão entre os Estados-Membros, o que então veio acentuar as divergências económicas e os efeitos assimétricos no seio da Zona Euro. A que se terão seguido posteriores erros de política económica, particularmente a opção por políticas de austeridade em toda a Europa, causando um retrocesso significativo no investimento e mais globalmente na procura.

A “nova política” para a Europa radicar-se-á, portanto, no avanço na concertação entre Estados-Membros para resolver os problemas orçamentais nacionais, passando pela redução do serviço da dívida e pela consolidação do papel do Banco Central Europeu enquanto financiador de último recurso, sem esquecer o financiamento do investimento.

O Governo português aponta o caminho de um aprofundamento da União Europeia, mas a prevista saída do Reino Unido – afinal, a 2.ª maior economia da União^[83] ocupando o 5.º lugar nas importações (3,7%) e o 9.º lugar nas exportações (2,8%) no comércio mundial de bens^[84], e sendo ainda o 4.º receptor de investimento directo (*inflows*) em todo o mundo^[85] –, prenunciam um impacto negativo em tal caminho.

Malgrado a leitura política oferecida, salta à vista que não será tanto de uma “nova política” que se trata, até porque sempre dependerá da vontade e capacidade dos 28 Estados-Membros, muitos deles também a braços com graves problemas financeiros, económicos e sociais, a que subjaz um retrato macroeconómico pouco animador na Europa, marcado por uma grande incerteza.

⁸³ Considerado o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em dólares (Fontes: FMI World Economic Outlook, Abril de 2016; Banco Mundial e OCDE, 2015).

⁸⁴ Fonte: WTO – *World Trade Organization* (2015).

⁸⁵ Fonte: UNCTAD – *World Investment Report* (2015). Mas, curiosamente, apenas o 187.º emissor (*outflows*) desse mesmo investimento.

Referências

- Banco de Portugal. (2016). Boletim Estatístico – Novembro de 2016. Disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/benov16_2.pdf
- Banco de Portugal. (2016). Nota de Informação Estatística 110/2016 (Dívida pública). Disponível em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/dividapublica_201609.pdf
- Banco Europeu de Investimento. (2016). Evaluation of the Functioning of the European Fund for Strategic Investments. Disponível em http://www.eib.org/attachments/ev/ev_evaluation_efsi_en.pdf
- Cabral, N. C. (2010). A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos. In Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, . Coimbra: Almedina.
- Canotilho, G. (1979). A Lei do Orçamento na Teoria da Lei. In Estudos de Homenagem ao Prof. J. J. Teixeira Ribeiro (Vol. II). Coimbra: BFDUC, Iuridica.
- Canotilho, G., Moreira, V. (2007). Constituição da República Portuguesa Anotada. Coimbra: Coimbra Editora.
- Catarino, J. R.. (2014). Finanças Públicas e Direito Financeiro. Coimbra: Almedina.
- Conselho Económico e Social. (1996). Legislação e Composição, Lisboa.
- Comissão Europeia. (2014). Um Plano de Investimento para a Europa. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cele-x%3A52014DC0903>
- Conselho das Finanças Públicas. (2015). Glossário de termos das Finanças Públicas. Lisboa.
- Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas. (2016). Relatório, Lisboa.
- Grégory, C., Sapir, A., Wolff, G. (2014). Juncker's investment plan: No risk – no return. Bruegel.
- Franco, A. S. (1992). Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.
- Marques, R., Sarmento, J. M. (2016). A Conta Geral do Estado: A Administração Central e as reservas do Tribunal de Contas no Parecer de 2014. Julgar Online. Disponível em <http://julgar.pt/a-conta-geral-do-estado-a-administracao-central-e-as-reservas-do-tribunal-de-contas-no-parecer-de-2014/>.

- Nabais, J. C. (2015). Reflexões obre a constituição económica, financeira e fiscal portuguesa. In Nabais, J. C., Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal (Vol. IV). Coimbra: Almedina.
- Parlamento Europeu. (2016). Relatório sobre a avaliação da Estratégia da UE para a Juventude 2013-2015. Comissão da Cultura e da Educação.
- Ramos, R. M. (2015). Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (5.ª edição). Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, A. (2000). Manual de Finanças Públicas. Lisboa: Edições INA.
- Sarmento, J. M. (2016). A nova Lei de Enquadramento Orçamental. Coimbra: Almedina.
- Sarmento, J. M., Marques, R. (2016). As alterações orçamentais no actual panorama das Finanças Públicas, Revista do Ministério Público (n.º 147, pp. 111-136). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Veugelers, R. (2014). The Achilles' heel of Juncker's investment plan – how will the right investment projects be selected?. Bruegel.

