

# A REFORMA DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA DA UE O COLETE DE REGRAS EUROPEIAS

António Goucha Soares

Portugal celebra trinta anos de adesão às Comunidades Europeias. Depois dos gloriosos lustros iniciais, em que o crescimento económico disparou graças aos financiamentos provenientes dos fundos europeus, e os portugueses se contavam entre os povos mais europeístas da União, a dobragem do século assinalou o início da viragem da relação de Portugal com a Europa.

Na verdade, se a primeira metade do tempo decorrido desde a adesão europeia foi de crescimento económico e confiança no futuro, a década que se seguiu foi caracterizada pela estagnação económica e aumento da divergência com a média da zona euro, subida do desemprego, bem como deterioração da situação financeira nacional. De aluno brilhante, e exemplo de sucesso da política europeia de coesão, Portugal passou a ser apontado como o país que mais dificuldades havia evidenciado com a entrada em vigor da união monetária<sup>1</sup>.

Situação que se agravaria, de forma dramática, na sequência da crise financeira internacional, que esteve na origem da crise das dívidas soberanas na zona euro, tendo levado Portugal a apresentar um pedido de assistência financeira, em 2011.

Os últimos anos de Portugal na União Europeia (UE) foram passados sob o signo da assistência financeira, com todos os constrangimentos decorrentes da condicionalidade imposta pelos países credores. Na expressão do vice-primeiro-ministro cessante, Portugal viveu durante esse período em situação de protetorado.

## RESUMO

A crise do euro constituiu a oportunidade para realizar a chamada reforma da governação económica europeia. Essa reforma foi ao encontro das causas apontadas pelos países dominantes da União para explicar o deflagrar da crise, seguidos pelas instituições políticas europeias, concentrando-se no reforço da disciplina orçamental dos estados-membros. O artigo analisa os principais elementos das regras europeias adotadas no âmbito da reforma da governação económica, tentando enquadrar os motivos que levaram à sua adoção, referindo os aspectos essenciais dos diferentes blocos normativos que a integram, bem como as suas consequências sobre o sistema político da União.

*Palavras-chave:* Crise do euro, governação económica, disciplina orçamental, regras europeias.

## ABSTRACT

### THE EU ECONOMIC GOVERNANCE REFORM

The Euro crisis paved the way for the so-called Europe's economic governance reform. That reform was →

intended to face the reasons that caused the Euro crisis, according to EU dominant countries and followed by European institutions, thus it concentrated on the increase of Member States' fiscal discipline. This article analysis the main issues of European rules adopted within the scope of economic governance reform, with a view to frame its context, to refer the main aspects involved in the different legal acts, as well as the effects produced on the EU political system.

*Keywords:* Euro crisis, economic governance, fiscal discipline, European rules.

A nível da UE, a crise do euro foi o ensejo para empreender uma reforma da governação económica. Essa reforma foi ao encontro das causas apontadas pelos países dominantes da União para o deflagrar da crise, seguidos pelas instituições políticas europeias, concentrando-se por isso na disciplina orçamental dos estados-membros. Os três elementos fundamentais dessa reforma foram os pacotes legislativos da União – o «Six Pack», seguido pelo «Two Pack» – bem como o conhecido Tratado Orçamental.

O presente artigo analisa os principais elementos da reforma da governação económica europeia, tentando enquadrar os motivos que levaram à sua adoção, os aspectos essenciais dos diferentes blocos normativos que a integram, bem como as consequências que os mesmos tiveram sobre o sistema político da União.

### **DISCIPLINA ORÇAMENTAL DOS ESTADOS-MEMBROS**

A crise que se abateu sobre a zona euro no início de 2010, caracterizada pela subida acentuada das taxas de juro das obrigações de dívida pública da Grécia, foi entendida na UE como tendo sido provocada pelo descontrolo das finanças públicas nesse país. Com efeito, a Alemanha foi capaz de impor essa narrativa da crise da dívida soberana grega, a qual se estenderia de seguida a outros países da periferia da zona euro, evocando que a mesma teria resultado de uma violação continuada das normas definidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), de 1997.

O PEC, adotado por ocasião do Tratado de Amesterdão, consagrava a única vertente que a Alemanha não tinha conseguido impor durante as negociações da União Económica e Monetária (UEM), no Tratado de Maastricht: a criação de mecanismos preventivos, mas também sancionatórios, destinados a garantir que as políticas orçamentais dos estados-membros fossem orientadas para a estabilidade da política monetária.

Para tal, o PEC instituía, através de dois regulamentos, um mecanismo de supervisão multilateral dos orçamentos dos estados-membros, bem como uma vertente corretiva que estabelecia um procedimento relativo às situações de défice excessivo, permitindo ao Conselho aplicar sanções aos países que não tomassem as medidas necessárias para atingirem o equilíbrio orçamental.

Na medida em que a UE se acomodou à explicação germânica sobre as causas da crise do euro – a política orçamental da Grécia havia violado as normas estabelecidas pelo PEC, sem que os mecanismos preventivo e corretivo por este instituídos tivessem sido capazes de lhe fazer face – a resposta europeia à crise teria de passar pelo reforço do sistema definido em Amesterdão.

Assim, a chamada reforma da governação económica europeia iria incidir, de forma primordial, no fortalecimento dos mecanismos estabelecidos pelo PEC.

Daí que o pilar fundamental da resposta da UE à crise do euro tenha consistido no reforço dos instrumentos que visavam garantir a disciplina orçamental dos estados-membros, definidos pelo PEC. Pelo que a União se lançou numa espécie de fúria reguladora de onde resultou um vasto complexo de instrumentos normativos assente em três blocos distintos: o chamado «Six Pack», o Tratado Orçamental e o designado «Two Pack», os quais na vulgata política são referidos por «regras europeias».

Se na ideia de Carl Schmitt a essência de um poder hegemónico derivava da sua capacidade para impor regras<sup>2</sup>, o reforço da disciplina orçamental dos estados-membros na sequência da crise do euro implicou também uma vasta produção normativa, condensada em nada menos do que oito atos legislativos da UE, bem como na adoção de um tratado intergovernamental, num curto período de tempo.

#### «SIX PACK»

O «Six Pack» deve o seu nome ao facto de compreender um pacote legislativo da UE composto por cinco novos regulamentos, e uma diretiva. Foi o primeiro bloco normativo de resposta a nível europeu. Este pacote de seis instrumentos legislativos começou a ser preparado no dealbar da crise das dívidas soberanas, em março de 2010, na sequência das Conclusões do Conselho Europeu que solicitavam uma agenda de reforma do sistema de governação orçamental dos países da UEM.

Convirá recordar que nessa altura o Tratado de Lisboa tinha acabado de entrar em vigor, operando significativas alterações institucionais na UE, bem como no seu processo legislativo. Desde logo, o Tratado de Lisboa reconheceu o Conselho Europeu como nova instituição, dotado de um presidente a tempo inteiro, tendo também alargado a participação do Parlamento Europeu no processo legislativo, através do incremento do procedimento de codecisão.

Isso fez com que a tradicional função de iniciativa legislativa da Comissão tivesse sido perturbada pelo presidente do Conselho Europeu, refletindo as preferências do diretório franco-alemão na definição de estratégias de abordagem da crise da moeda única. Assim, a Comissão Europeia teve que contemporizar a formulação das suas propostas com as soluções preconizadas pela chamada «Task Force Von Rompuy», a qual pretendia circunscrever o tradicional poder de fixação da agenda política conferido à Comissão<sup>3</sup>.

Por seu turno, em sede de poder de decisão, o Parlamento Europeu tentou maximizar os seus novos poderes legislativos, insistindo em que este primeiro edifício normativo deveria ser negociado sob forma de um pacote único. Esta questão era importante porque o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que os regulamentos relativos à supervisão multilateral são adotados por codecisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu, enquanto que o procedimento por défice excessivo será alterado através do voto unânime do Conselho, após consulta ao Parlamento Europeu. Daí que o Parlamento Europeu tenha concentrado o seu esforço negocial numa estratégia que visava alargar a sua influência à globalidade dos atos normativos que integravam o

«Six Pack», de forma a não ver afastada a sua influência nas alterações introduzidas no procedimento por défice excessivo<sup>4</sup>.

Em termos substanciais, foram várias as alterações introduzidas pelo «Six Pack». Assim, e em termos de política orçamental, este conjunto normativo veio reforçar o PEC nas suas vertentes preventiva e corretiva. No tocante à primeira dimensão, obriga à definição das medidas que os estados-membros se comprometem a adotar para atingir o objetivo do equilíbrio orçamental no médio prazo, afirmando que qualquer desvio significativo será objeto de um alerta por parte da Comissão.

Refere também o limite máximo de 60 por cento do PIB para a dívida pública dos estados-membros, o qual não constava das obrigações do PEC, prevendo um procedimento para este efeito para os países incumpridores. Por outro lado, quando a dívida pública de um Estado-Membro ultrapassar o limite de 60 por cento do PIB, um dos instrumentos legislativos adotados impõe que esse país seja obrigado a reduzir o montante excedentário do limite fixado a um ritmo anual de um vigésimo.

Ou seja, um Estado-Membro cuja dívida pública represente cerca de 130 por cento do PIB, ficará obrigado a abater em cada ano um vigésimo do montante em excesso sobre o teto definido a nível europeu – no caso, a dívida desse país ultrapassaria em 70 pontos percentuais o limite estipulado. Logo, o Estado em causa será obrigado a diminuir a dívida pública a um ritmo de 3,5 por cento do PIB ao ano, em aplicação de um dos novos constrangimentos orçamentais introduzidos pelo «Six Pack».

Em relação à vertente corretiva, para além do procedimento por défice excessivo passar a incluir também as situações em que a dívida pública dos estados-membros supera o limite de 60 por cento do PIB, foram definidas novas sanções para os países infratores das regras orçamentais. Assim, foi criada a obrigação de um depósito de 0,2 por cento do PIB para os estados que não cumpram as recomendações que lhes forem dirigidas para a correção do défice. Por outro lado, a aprovação de multas para os países da zona euro em resultado do procedimento por défice excessivo é tomada através de um modo de decisão que facilita a sua adoção: a inversão do voto por maioria qualificada, ou seja, a multa considera-se confirmada, a menos que o Conselho decida recusar a proposta da Comissão, deliberando por maioria qualificada.

A influência da UE na política orçamental dos estados-membros foi também reforçada a montante, no âmbito deste pacote legislativo, através da criação do chamado semestre europeu. Este mecanismo prevê uma filtragem das orientações da política orçamental por parte das instituições europeias, antecipando a sua apreciação parlamentar a nível nacional. A ideia do semestre europeu consiste numa tentativa de enquadrar as principais vertentes do orçamento dos estados-membros por parte das instituições europeias, em particular, da Comissão. Assim, no início do ano a Comissão envia recomendações aos governos nacionais visando a correção dos desequilíbrios económicos e orçamentais. Em abril, os estados deverão apresentar a Bruxelas os seus planos nacionais de estabilidade e de convergência, bem como os programas nacionais de

reformas. Esses documentos serão em seguida analisados pela Comissão, que apresenta propostas de recomendações específicas por país para serem adotadas pelo Conselho, em julho. Daí em diante, terá lugar o chamado semestre nacional, onde os estados-membros deverão ter em conta as recomendações europeias que lhes foram endereçadas na elaboração das propostas de orçamento, assim como a fase sucessiva de aprovação parlamentar. Acresce que os países da zona euro terão de apresentar os seus projetos de orçamento à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de outubro.

O controlo sobre a política orçamental dos estados-membros mereceu ainda a aprovação de uma diretiva – ato legislativo do direito europeu que implica a sua transposição para a ordem jurídica interna de cada Estado, ao contrário dos regulamentos que se aplicam por si próprios em todos os países da União – que estabelece um conjunto de princípios aplicáveis aos quadros orçamentais dos estados-membros. De entre os requisitos definidos para enquadrar o orçamento dos países da União, merece destaque a obrigação de os estados realizarem um planeamento orçamental plurianual, assente numa perspetiva de médio prazo, justificada pelo facto de algumas medidas orçamentais terem efeitos temporais que se prolongam para além do ano em que são adotadas.

**Quadro I** > «Six Pack»

| <b>Ato legislativo</b> | <b>Objeto</b>   | <b>Alcance</b>           |
|------------------------|---|--------------------------|
| Regulamento 1175/2011  | Reforço da supervisão orçamental                                      | Todos os estados-membros |
| Regulamento 1177/2011  | Aceleração do procedimento de défice excessivo                        | Todos os estados-membros |
| Regulamento 1173/2011  | Implementação da supervisão orçamental: regime de sanções             | Zona euro                |
| Regulamento 1176/2011  | Supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos                         | Todos os estados-membros |
| Regulamento 1174/2011  | Correção dos desequilíbrios macroeconómicos: regime de sanções        | Zona euro                |
| Diretiva 2011/85       | Regras específicas relativas ao quadro orçamental dos estados-membros | Todos os estados-membros |

Relacionado com o semestre europeu, mas com um âmbito de aplicação que extravasa a política orçamental dos estados-membros, surgiu a única novidade material estabelecida pelo «Six Pack»: o procedimento de desequilíbrios macroeconómicos. Este procedimento, estabelecido por dois regulamentos do pacote normativo, resulta de uma visão mais abrangente da união monetária, nos termos da qual a disciplina orçamental

dos estados-membros, por si só, não garantiria a estabilização macroeconómica da zona euro<sup>5</sup>. Daí que o procedimento em causa, também enquadrado na supervisão empreendida no âmbito do semestre europeu, seja o elemento mais inovador do pacote de seis novos diplomas legislativos.

O procedimento de desequilíbrios macroeconómicos é um mecanismo de supervisão e controlo destinado a prevenir e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos na UE. O procedimento é desencadeado por um relatório da Comissão Europeia, elaborado com base num painel de indicadores económicos e de limiares. Os indicadores do painel incluem os desequilíbrios externos – contas correntes, posições líquidas de investimento internacional, taxa de câmbio efetiva real, variações das quotas de mercado das exportações, custo unitário do trabalho – bem como os desequilíbrios internos: preços da habitação, fluxo de crédito para o setor privado, dívida do setor privado, dívida pública, taxa de desemprego e variações do passivo do setor financeiro. Se a Comissão verificar a existência de desequilíbrios, informará o Conselho, o qual poderá fazer recomendações preventivas aos países afetados.

No caso de existência de desequilíbrios excessivos, o Conselho recomendará a adoção de medidas corretivas. Os países destinatários de medidas corretivas deverão apresentar um plano para a sua implementação, que será avaliado pela Comissão e pelo Conselho. No limite do procedimento de desequilíbrios excessivos, os estados que não derem aplicação às medidas corretivas poderão ser objeto de sanções graduais, que revestirão forma de um depósito remunerado, ou até de multas, no valor de 0,1 por cento do PIB<sup>6</sup>.

O «Six Pack» foi aprovado em novembro de 2011, tendo entrado em vigor no mês seguinte. As propostas legislativas da Comissão haviam sido formalizadas em setembro de 2010. Ou seja, o processo político da União demorou cerca de um ano para aprovar este vasto conjunto legislativo, que pretendia dar uma resposta europeia à crise das dívidas soberanas, a qual no entretanto se havia transformado em crise do sistema euro. De referir que no processo legislativo de codecisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu – o qual prevê a existência de duas leituras dos projetos normativos por aquelas instituições, podendo inclusive ter lugar uma terceira leitura, caso tenha que se recorrer a uma fase de conciliação – os seis diplomas que integram este pacote foram aprovados ao cabo da primeira leitura. Ou seja, vincando a urgência que alguns atores políticos sentiam de reforçar a disciplina orçamental dos estados-membros, no contexto da crise do euro. A celeridade da aprovação em primeira leitura restringiu, todavia, o debate público sobre estes diplomas que deveria ter acontecido nas sessões plenárias do Parlamento Europeu<sup>7</sup>. De referir, ainda, que os atos legislativos aprovados por via deste pacote se aplicam a todos os estados-membros da UE, muito embora alguns aspetos específicos visem apenas os países da zona euro, como é o caso das disposições relativas à aplicação de sanções financeiras (quadro I).

## TRATADO ORÇAMENTAL

Ao tempo da aprovação final do «Six Pack», em novembro de 2011, a UE vivenciou uma das fases mais delicadas de toda a sua história. Na verdade, seria nesse mês que os primeiros-ministros da Grécia e da Itália seriam substituídos, por pressão da UE, numa sucessão de acontecimentos digna de episódios da vida política sul-americana na década de 1970.

Será interessante recordar que por essa altura o Presidente francês entendia que a superação da crise do euro implicaria o reforço de poderes do Banco Central Europeu (BCE), de forma a que esta pudesse dar as garantias necessárias aos mercados quanto à defesa da moeda única, servindo de credor de última instância dos estados-membros, à semelhança da Reserva Federal dos Estados Unidos, ou do Banco Central do Reino Unido. Por seu turno, o presidente da Comissão tinha apresentado um estudo com diferentes cenários para a emissão de obrigações de dívida pública por parte da zona euro, as chamadas *eurobonds*.

Todavia, Merkel insistia que o problema da crise do euro resultava da quebra recorrente das regras do PEC, pelo que seria necessário intensificar a disciplina orçamental dos estados-membros, não obstante o vasto conjunto de reformas em sede de política orçamental operado pelo «Six Pack», cuja entrada em vigor estaria iminente.

Assim, em 15 de novembro de 2011, o conselheiro de Merkel para os assuntos europeus confrontou os representantes permanentes em Bruxelas, por ocasião de um jantar promovido pelo embaixador alemão, com a necessidade de uma revisão dos tratados da UE, dando conta que a chanceler pretendia aprovar um pacto que obrigasse ainda a maior rigor orçamental dos estados-membros, e que tal deveria ser consagrado nos textos constitutivos da União<sup>8</sup>. Ou seja, novas obrigações orçamentais para os estados-membros, desta feita no plano do chamado direito primário, por contraposição à natureza legislativa do «Six Pack», que integra o direito secundário. Muito embora a pretensão alemã tivesse surgido embrulhada pela ideia de uma união orçamental, conceito que pressuporia a existência de um orçamento da UE, com dotação compatível com as exigências de uma moeda única.

O cerne da exigência de Merkel consistia na introdução da chamada regra de ouro do equilíbrio orçamental nas constituições dos estados-membros, à semelhança da alteração introduzida pela Alemanha na sua Lei Fundamental, em 2009. Em particular, a chanceler queria que os seus parceiros estabelecessem uma regra travão para os défices orçamentais nas respetivas constituições nacionais, nos termos da qual se comprometiam na elaboração de orçamentos equilibrados, que não poderiam ultrapassar um défice estrutural de 0,5 por cento do PIB. Portanto, a Alemanha pretendia estabelecer um novo freio ao poder orçamental dos estados-membros.

O CERNE DA EXIGÊNCIA DE MERKEL CONSISTIA NA INTRODUÇÃO DA CHAMADA REGRA DE OURO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL NAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS, À SEMELHANÇA DA ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELA ALEMANHA NA SUA LEI FUNDAMENTAL, EM 2009.

Nos dias que precederam a cimeira de dezembro de 2011, a principal dificuldade para a introdução de alterações dos tratados provinha do Reino Unido. Ainda que Merkel tivesse assegurado a Cameron que não resultariam novas obrigações para o seu país, certo é que a necessidade da sua anuência fazia crescer o poder negocial britânico. Assim, Cameron surgiu no Conselho Europeu com uma lista de exigências onde se incluía a adoção de um protocolo anexo aos tratados que consagrasse um regime de proteção da praça financeira londrina contra o que considerava ser o excesso de regulação a nível do mercado único, bem como a pretensão que as decisões sobre essas matérias voltassem a ser tomadas por unanimidade<sup>9</sup>.

A reivindicação de Cameron obter, como contrapartida, um veto em matéria de regulação financeira esbarrou com a oposição de vários estados-membros. Por isso, Merkel teve que recorrer a uma alternativa à alteração dos tratados da União, convencendo os chefes de governo para a adoção de um tratado intergovernamental.

Certo é que a chanceler conseguiu arrancar luz verde dos seus homólogos para a feitura de um novo tratado internacional, que seria elaborado fora do quadro jurídico formal da UE, por não incluir o Reino Unido e a República Checa. De salientar, que os tempos técnicos para a elaboração do novo tratado foram de uma brevidade inédita. As negociações iniciaram-se ainda antes do Natal, tendo decorrido por um período de apenas três semanas. A conclusão do acordo foi alcançada no final de janeiro de 2012, por ocasião de uma cimeira de chefes de governo dos países signatários<sup>10</sup>.

A assinatura do chamado Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária – cujas principais disposições são conhecidas como Pacto Orçamental – ocorreu em março de 2012. Assim, entre o lançamento do propósito alemão de um pacto orçamental e a assinatura do novo tratado decorreram apenas quatro meses. Para obviar a eventuais dificuldades com a ratificação, foi ainda estipulado que a sua entrada em vigor se verificaria desde que fosse confirmado pelos parlamentos de um mínimo de 12 países da zona euro, o que permitiu a sua aplicação a partir de janeiro de 2013. O Tratado Orçamental é vinculativo para os países do euro, pelo que os demais signatários não ficaram adstritos ao cumprimento do seu dispositivo. Em termos de substância, o tratado obriga os países signatários a introduzirem nas suas constituições, ou em leis de valor reforçado, a regra travão de um défice estrutural no valor de 0,5 por cento do PIB. Ou seja, a margem de manobra orçamental dos estados é reduzida de forma ulterior, em comparação com o limite de um défice inferior a três por cento do PIB definido no PEC. O que constituiu novo abalo para a antiga soberania orçamental dos estados. De referir que a falta de incorporação do novo limite no direito interno dos países signatários poderá ser sancionada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, com uma multa de valor até 0,1 por cento do PIB.

Outras disposições do tratado retomam medidas previstas no «Six Pack» relativas ao reforço da implementação do PEC: reafirmação das disposições relativas ao limite para a dívida pública; inversão da regra da maioria qualificada na aprovação de sanções

financeiras, alargando a sua aplicação a todas as fases do procedimento por défice excessivo. Do mesmo modo, o tratado impõe que os signatários assegurem a convergência para o objetivo do equilíbrio orçamental a médio prazo, prevendo a possibilidade de mecanismos automáticos de correção em caso de desvio.

O tratado prevê ainda a obrigação de coordenação dos planos de emissão de dívida pública por parte dos países signatários, bem como a supervisão europeia das reformas estruturais a realizar pelos estados que se encontrem em procedimento de défice excessivo.

Em termos legais, o facto de o pacto orçamental ter sido adotado sob forma de tratado internacional, situado para além do ordenamento jurídico da UE, tem consequências que importa realçar. Desde logo, no plano do primado do direito comunitário, o qual se aplica no confronto das disposições do Tratado Orçamental. Sendo certo que este último contempla uma espécie de norma de conflitos móvel, nos termos da qual se o direito secundário da União for alterado no futuro – por exemplo, através da modificação de disposições relativas aos atos legislativos que integram o «Six Pack» – de forma a conflitar com as disposições do pacto orçamental, tais alterações no direito comunitário prevalecerão sobre o disposto por este último, em virtude da referida norma de conflitos<sup>11</sup>. Acresce que as normas do pacto orçamental não beneficiam do efeito direto das disposições do direito comunitário, o qual se revelou um instrumento determinante para a maior eficácia deste ordenamento jurídico. Deste modo, e tendo em conta a sua natureza de tratado internacional, a necessidade de conformação com o primado do direito comunitário e o facto de as suas disposições não produzirem efeito direto, o pacto orçamental terá um efeito jurídico que ficará aquém do desejado pelos seus mentores.

Assim, o valor acrescentado do Tratado Orçamental na governação da moeda única parece estar confinado à adoção da regra

que impõe um travão nos orçamentos dos países da zona euro de um défice estrutural no valor de 0,5 por cento do PIB. As demais disposições do seu articulado sobrepõem-se com assuntos que haviam sido aprovados no quadro do extenso pacote legislativo conhecido por «Six Pack». Daí que a importância do Tratado Orçamental releve sobretudo no plano simbólico, traduzido na capacidade de a Alemanha impor em tempo relâmpago aos países da União o paradigma orçamental que havia adotado no plano interno, sem necessitar sequer de conceder as contrapartidas que haviam sido reclamadas por outras potências europeias. Por isso, o Pacto Orçamental é tido como a marca de água da afirmação da hegemonia germânica, que alterou o equilíbrio de poderes no seio do processo político da UE.

Em abono de Merkel tem sido recordado que o Pacto Orçamental terá sido sobretudo um estratagema para amainar a contestação doméstica que vinha sofrendo, em virtude das cedências que havia sido forçada a nível europeu para apoiar os estados com dificuldades

O PACTO ORÇAMENTAL É TIDO  
COMO A MARCA DE ÁGUA DA AFIRMAÇÃO  
DA HEGEMONIA GERMÂNICA,  
QUE ALTEROU O EQUILÍBRIO DE PODERES  
NO SEIO DO PROCESSO POLÍTICO DA UE.

de financiamento, as quais levariam à criação de dois instrumentos temporários de resgate para os países da zona euro<sup>12</sup>, seguidos de um fundo permanente de socorro, consubstanciado pela assinatura do tratado que criou o Mecanismo Europeu de Estabilidade<sup>13</sup>. Porventura, seria interessante recordar que por essa mesma altura Volker Kauder, líder parlamentar do partido de Merkel, afirmou que, «de repente, a Europa começava a falar alemão»<sup>14</sup>.

#### «TWO PACK»

A chamada reforma da governação económica, desencadeada como resposta à crise do euro, não ficaria completa com a adoção do pacto orçamental. Na verdade, ainda o pacote de seis diplomas legislativos não tinha sequer entrado em vigor, já a Comissão havia iniciado um novo procedimento de decisão com o objetivo de reforçar a disciplina orçamental na zona euro.

Em novembro de 2011, a Comissão apresentou duas propostas de regulamento que ficariam conhecidas como «Two Pack», os quais seriam aprovados por ambos os ramos do poder legislativo em março de 2013, tendo entrado em vigor dois meses depois. Os dois regulamentos que compõem este pacote são aplicáveis apenas aos países da zona euro, tendo sido aprovados com base num preceito do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que permite a adoção de medidas específicas para os estados-membros cuja moeda seja o euro.

De acordo com a Comissão, o potencial de efeitos colaterais das políticas orçamentais num espaço comunitário comum implica a necessidade de criar mecanismos específicos ainda mais robustos para a zona euro, do que os previstos pelo «Six Pack» e o Tratado Orçamental<sup>15</sup>. Assim, o pacote duplo estabelece um reforço ulterior da supervisão orçamental sobre países da zona euro, bem como prevê um regime de acompanhamento especial para os países beneficiários da assistência financeira, ou que tenham saído de um programa de ajustamento no quadro do auxílio financeiro.

O elemento comum aos dois regulamentos deste pacote legislativo é o reforço dos poderes conferidos à Comissão sobre o processo orçamental dos países da zona euro. O primeiro regulamento segue o caminho das alterações ao PEC pelo «Six Pack», intensificando o escrutínio das instituições europeias sobre o cumprimento dos vínculos orçamentais dos países da zona euro. Assim, o regulamento refina o mecanismo do chamado semestre europeu, confirmando a obrigação de os estados da moeda única submeterem os seus projetos de orçamento até 15 de outubro. Todavia, se a Comissão considerar um projeto de orçamento nacional desconforme com as regras europeias, poderá solicitar que o país em causa reformule a proposta de orçamento que lhe foi submetida. Logo, a Comissão passa a exercer uma filtragem ulterior sobre o procedimento orçamental dos países do euro, no que seria o semestre nacional, tal como referido pelo «Six Pack». Ou seja, a Comissão estende a sua fiscalização preventiva sobre a elaboração do orçamento dos estados da moeda única, a todo o tempo.

Este regulamento reforça também a supervisão que a Comissão exerce sobre os estados-membros que se encontrem em procedimento por défice excessivo. Por outro lado, retoma assuntos que constavam do Tratado Orçamental, como a obrigação de os estados coordenarem os seus planos de emissão de dívida pública.

**Quadro II** > «Two Pack»

| Ato legislativo      | Objeto  | Alcance   |
|----------------------|---|-----------|
| Regulamento 473/2013 | Avaliação dos projetos orçamentais;<br>correção do défice excessivo | Zona euro |
| Regulamento 472/2013 | Supervisão dos estados-membros<br>em graves dificuldades            | Zona euro |

Mais interessante se afigura o outro regulamento deste pacote duplo. O segundo ato legislativo versa sobre a supervisão dos países do euro que se encontrem em dificuldades financeiras, ou na ameaça dessa situação. Para estes países, à semelhança dos estados que recorreram à assistência financeira dos fundos europeus de resgate, o regulamento prevê um regime de rigorosa supervisão reforçada por parte da Comissão e do BCE, que ultrapassa as exigências impostas aos estados-membros ao abrigo do procedimento por défice excessivo. Na prática, este diploma vem providenciar enquadramento legal para o tipo de atuação que as instituições europeias realizaram no âmbito da chamada *troika*, junto dos países que tinham solicitado assistência financeira, legitimando deste modo as intervenções da Comissão e do BCE, e colocando-os ao reparo da violação do princípio da legalidade perante os estados-membros em situação de assistência. Ou seja, as intervenções das instituições europeias integrantes da tríade de supervisão dos programas de auxílio financeiro em países da zona euro, realizadas desde junho de 2013, terão beneficiado do conforto da legitimidade formal da respetiva atuação, no âmbito do direito europeu.

Na medida em que a intervenção que as instituições europeias – em particular, a Comissão – tiveram no quadro da *troika* se traduziram no exercício de poderes no confronto de estados-membros nunca antes experimentados<sup>16</sup>, embora a natureza de tais funções permanecesse num limbo de indefinição por via das circunstâncias excecionais em que os mesmos foram atribuídos, a consolidação da essência desses mesmos poderes no direito europeu, através do regulamento do pacote duplo, traduz um aumento enorme das prerrogativas da Comissão face aos países do euro que se encontrem sob programa de assistência, ou em situação de dificuldade financeira. A este propósito, poderá dizer-se que este bloco legislativo terá sido o que mais longe foi na lógica de centralização dos poderes de controlo orçamental da Comissão sobre os países da zona euro<sup>17</sup>.

De notar, que este regulamento estabelece também um regime especial de supervisão pós-programa para os estados-membros da moeda única que terminem os programas de ajustamento no quadro da assistência financeira. Nos termos desse regime, estes países serão objeto de uma modalidade acrescida de supervisão enquanto não tiver sido restituído um mínimo de 75 por cento do montante total de financiamento recebido. Por exemplo, um país que tenha beneficiado de assistência financeira no valor de 78 mil milhões de euros, ficará sob o sistema de supervisão pós-programa até ao momento em que tenha reembolsado pelo menos 58,5 mil milhões de euros, para além dos juros vencidos. Este regime de tutela especial da Comissão sobre os países que terminem os programas de assistência financeira é justificado pela necessidade de garantir o êxito duradouro do regresso aos mercados, em benefício do país em causa, bem como da área do euro no seu conjunto. Para o efeito, o regulamento confere à Comissão os poderes necessários para assegurar ou restabelecer uma trajetória sustentável para os países abrangidos pela supervisão pós-programa.

O «Two Pack», apesar de ser o terceiro bloco normativo adotado num curto período de tempo, não encerra o ciclo de reformas destinadas a melhorar a governação económica da zona euro, no tocante ao controlo sobre a política orçamental dos estados-membros. Pelo contrário, a Comissão indica que a entrada em vigor do pacote duplo prepara o caminho para novas medidas destinadas a reforçar a UEM. Pelo que melhor se percebe a afirmação da Comissão quando diz, com alguma candura, que o pacote duplo não lhe confere o direito de alterar os projetos de orçamentos nacionais<sup>18</sup>. Ou seja, a política orçamental dos países da zona euro deverá continuar a ser objeto de ulteriores constrangimentos europeus, não sendo de excluir que tal evolução possa culminar na atribuição à Comissão da prerrogativa de alterar disposições dos orçamentos dos estados, para obviar ao alegado risco de produção de efeitos colaterais.

### **JOGOS DE PODER**

O frenesim regulatório que a UE empreendeu entre o deflagrar da crise das dívidas soberanas e a aprovação do pacote duplo, consubstanciado na adoção de oito atos legislativos e de um tratado internacional – visando o reforço da supervisão dos procedimentos orçamentais dos estados-membros – foi devido ao entendimento de que a crise do euro teria sido originada pela violação das disposições do PEC. Pelo queurgia aperfeiçoar a supervisão multilateral prevista, e melhorar a implementação do seu dispositivo pelos estados-membros.

Como é sabido, a Alemanha foi capaz de impor esta narrativa da crise do euro aos demais estados-membros, tendo conseguido arrancar os consensos necessários para a aprovação deste vasto conjunto normativo. Em termos negociais, tendo sido o país que mais contribuiu na provisão dos fundos de resgate criados, a Alemanha exigiu em contrapartida da criação destes instrumentos um aumento da disciplina orçamental dos beneficiários e, por arrastamento, de todos os países da zona euro. A estratégia

negocial de Merkel assentou sempre no princípio de que a solidariedade europeia deveria ir de par com o aumento da responsabilidade dos estados-membros, desde logo, em termos de disciplina orçamental. Pelo que, no limite, se poderá entender a disponibilidade dos estados-membros para aceitarem o reforço exponencial da supervisão europeia sobre os poderes orçamentais nacionais.

Diferente se afigura a situação das instituições europeias, em particular, da Comissão e do Parlamento Europeu. Na verdade, é difícil entender que a Comissão tivesse aceite como incontestável a tese alemã de que a crise das dívidas soberanas teria sido originada apenas pela deturpação dos dados relativos às contas públicas na Grécia, nos termos em que a situação foi tornada pública pelo primeiro-ministro Papandreou, no final de 2009<sup>19</sup>.

Com efeito, cedo foram apontadas causas mais profundas que poderiam ajudar a compreender os problemas mais complexos que afetavam a zona euro. Desde logo, e como sublinhava Feldstein, os acentuados desequilíbrios a nível da balança de transações correntes dos diferentes países da moeda única, com a Alemanha a registar um excedente comercial de 200 mil milhões de euros em 2011, cifra que equivalia ao montante global dos défices comerciais dos países da zona euro, no mesmo período<sup>20</sup>.

Por isso, se afigura estranha a opção da Comissão ter tomado como válida a narrativa alemã da crise do euro, quando seria razoável supor que existiriam motivos mais profundos, relacionados com as próprias insuficiências da UEM. Sendo certo que a narrativa alemã da crise do euro requeria não apenas o reforço da disciplina orçamental, mas também projetava uma dimensão moralista da superação da crise, com a ideia de que o caminho para a recuperação implicava o sofrimento dos infratores.

No fundo, a Alemanha quis que a resposta europeia fosse acompanhada de medidas de natureza punitiva aplicáveis aos países com dificuldades de financiamento, tendo acabado por criar uma clivagem no seio da União entre países credores e países devedores<sup>21</sup>.

Acresce que na gestão da crise do euro ressaltou o modo como a Comissão, mas também o Parlamento Europeu, se acomodaram à narrativa que a Alemanha forneceu sobre as causas explicativas da crise, e da terapia que viria a ser seguida. Desde logo, porque os países mais fracos ficaram expostos a medidas de carácter punitivo,

sem que a Comissão tivesse sido capaz de protagonizar a sua função de defensora do interesse geral e, por essa via, assegurado maior proteção aos países da periferia da zona euro no confronto das potências europeias e, em particular, da Alemanha.

Assim, caberia perguntar por que motivo a Comissão não se bateu de forma determinada por uma gestão mais equilibrada da crise do euro, que não criasse a clivagem que se verificou entre países e povos da União, e afrontasse as fragilidades estruturais da união monetária. Sendo certo que a Comissão pareceu secundarizada quer no plano de defesa

A COMISSÃO PARECEU SECUNDARIZADA  
QUER NO PLANO DE DEFESA DO INTERESSE  
GERAL DA UNIÃO E DO IDEAL EUROPEU,  
QUER EM TERMOS DE INICIATIVA POLÍTICA,  
DE ACORDO COM OS PODERES QUE LHE FORAM  
CONFERIDOS PELOS TRATADOS.

do interesse geral da União e do ideal europeu, quer em termos de iniciativa política, de acordo com os poderes que lhe foram conferidos pelos tratados<sup>22</sup>.

Outro aspecto que importará realçar na pretendida reforma da governação económica é a questão da divisão de competências entre os estados-membros e a UE. Como se viu, a essência desta reforma incidiu sobre a disciplina orçamental dos estados-membros. O reforço desta disciplina constituiu a linha de continuidade existente entre os três blocos normativos analisados.

Como é sabido, o orçamento de um país é a lei que visa organizar as receitas e despesas para o exercício fiscal subsequente do Estado. Por natureza, a elaboração da lei do orçamento é uma função que releva da natureza soberana do próprio Estado. Na verdade, a evolução para o sistema constitucional ocorrida nos países ocidentais, fundado na separação dos poderes do Estado, levou a que a elaboração da lei que regula a composição das receitas e das despesas públicas fosse atribuída desde há séculos aos representantes eleitos da nação, ou seja, à instituição parlamentar.

No plano formal do sistema de competências da UE, os orçamentos nacionais são uma competência natural dos estados-membros. Os tratados referem apenas que os estados coordenam as suas políticas económicas, ainda que prevejam a existência de disposições especiais para os países da zona euro.

A chamada reforma da governação económica europeia, assente nos três referidos blocos normativos, com o objetivo de melhorar as disposições definidas pelo PEC, criou um conjunto vasto de novos constrangimentos orçamentais para os estados-membros, que reduzem de forma considerável o exercício de uma competência que releva da soberania tradicional de cada país. Na verdade, a seiva da reforma traduziu-se num emaranhado complexo de normas que conferem mais obrigações aos estados na elaboração dos seus orçamentos, reduzindo a sua margem de livre decisão, ao mesmo tempo que reforçam a fiscalização e acompanhamento do mesmo procedimento orçamental por parte das instituições europeias, transformando a supervisão externa num princípio geral, e facilitando ainda a aplicação de sanções aos países que se mostrem inadimplentes no seguimento das regras europeias.

Assim, o balanço geral que se possa fazer da reforma da governação económica operada no seio da UEM revelará uma alteração de monta na divisão de competências sobre as receitas e despesas dos estados-membros, em termos que estes últimos viram o seu terreno orçamental cravejado por estacas plantadas pela UE, as quais limitam de forma significativa o exercício de uma atribuição elementar. Por conseguinte, à redução da margem de manobra das autoridades nacionais na elaboração do orçamento de Estado correspondeu um acréscimo de influência das instituições europeias na feitura da lei fundamental de organização das receitas e despesas de cada país. Logo, mais constrangimentos dos estados em matéria orçamental, que se traduzem em atribuições mais alargadas da União nesta área. Pelo que a avaliação geral da reforma da governação se traduz no seu perfil centralizador.

No plano da política nacional, os atores políticos mais afetados por esta reforma foram os parlamentos nacionais, os quais exerciam a função orçamental de forma quase soberana. Com esta *avalanche* normativa da governação económica europeia, os parlamentos nacionais passaram a encontrar um conjunto significativo de constrangimentos no exercício desta competência<sup>23</sup>.

Na verdade, os parlamentos nacionais têm vindo a acumular desde há muito um extenso rol de perdas, em virtude do processo de integração europeia. Por isso, os órgãos parlamentares dos estados-membros têm sido considerados como os principais perdedores do processo político da UE.

Para obviar a esta situação, mas também porque o grau de legitimação política dos parlamentos nacionais é superior àquele que assiste ao Parlamento Europeu, ou às demais instituições europeias, o Tratado de Lisboa pretendeu fazer participar os parlamentos nacionais no processo político da União, criando uma nova função.

Assim, compete aos parlamentos nacionais fazerem um controlo preventivo sobre a aplicação da subsidiariedade aos atos legislativos da União. Deste modo, os órgãos parlamentares dos estados-membros pronunciam-se sobre se as propostas de atos legislativos da Comissão respeitam as exigências dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Para além de pretender conferir uma forma de participação dos parlamentos nacionais no processo legislativo da União, a nova função visa também acautelar os estados contra interferências europeias que repute desnecessárias, ou desconformes com aqueles princípios. No fundo, os parlamentos nacionais passaram a poder fazer uso de um instrumento político para obviar ao processo de centralização de competências em prol da União.

Pelo que não poderá deixar de se assinalar alguma perplexidade pelo facto de a vaga centralizadora provocada pelos dois pacotes legislativos da União não ter suscitado maior reação por parte dos parlamentos nacionais, no uso da prerrogativa conferida pelo Tratado de Lisboa. Tanto mais que os pacotes legislativos da reforma da governação económica incidiram de modo principal sobre uma área que releva da reserva de competência legislativa dos parlamentos nacionais – a elaboração do orçamento de Estado.

Para além dos efeitos centrípetos da reforma da governação económica, devem ser assinalados o impacto que a mesma teve na separação de poderes entre as instituições da UE. Na medida em que esta última passou a ter um maior ascendente sobre a política orçamental dos estados-membros, interessa saber quem são os principais beneficiários do alargamento de competências no plano europeu.

As novas atribuições europeias, resultantes da reforma empreendida pelos pacotes legislativos, estão sobretudo concentradas no reforço da supervisão, a chamada dimensão

AS NOVAS ATRIBUIÇÕES EUROPEIAS, RESULTANTES DA REFORMA DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA, ESTÃO SOBRETUDO CONCENTRADAS NO REFORÇO DA SUPERVISÃO, A CHAMADA DIMENSÃO PREVENTIVA, E NO FORTALECIMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO, ROBUSTECENDO A DIMENSÃO CORRETIVA DO PEC, E FACILITANDO A APLICAÇÃO DE SANÇÕES AOS PAÍSES INFRATORES.

preventiva, e no fortalecimento da implementação, robustecendo a dimensão corretiva do PEC, e facilitando a aplicação de sanções aos países infratores. As instituições europeias com mais relevância no novo regime de governação são a Comissão e o Conselho. Todavia, a instituição que maior protagonismo assume na sequência do conjunto de transformações resultante dos dois pacotes legislativos é a Comissão. A Comissão consegue um acréscimo significativo de poderes a nível da supervisão dos procedimentos orçamentais dos estados-membros, vê facilitada a adoção das sanções por ela proposta e, sobretudo, obteve o reconhecimento pelo direito europeu dos poderes excecionais que desempenha no confronto dos países que solicitam assistência financeira.

Logo, a Comissão é a grande beneficiária da reforma da governação económica operada na sequência da crise que atingiu a zona euro. Os seus poderes foram não apenas

reforçados, mas em alguns aspectos fortemente ampliados.

A COMISSÃO É A GRANDE BENEFICIÁRIA DA REFORMA DA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA DA UNIÃO, COM PODERES REFORÇADOS E FORTEMENTE AMPLIADOS.

Por isso, talvez seja mais fácil perceber os motivos que explicam o facto de a Comissão se ter acomodado à narrativa alemã subjacente à gestão da crise do euro, não tendo

tido sequer a veleidade de apresentar uma estratégia alternativa, que revelasse uma compreensão mais abrangente dos motivos que levaram à crise da moeda única, e permitisse amparar a posição dos países mais afetados. Sem afrontar os estados mais poderosos, nem contestar a hegemonia germânica, a Comissão conseguiu um ganho significativo de poderes na reforma que procurava a melhoria da governação económica da UEM.

Daí que seja legítimo inferir que no sistema político da União os jogos de poder dos principais atores se possam sobrepor aos equilíbrios institucionais definidos pelos tratados. Com efeito, a entropia verificada no sistema de freios e contrapesos da União por ocasião da crise do euro poderá não ter resultado apenas das relações de força existentes entre os diferentes estados-membros e instituições, mas ser também reflexo de uma estratégia política centrada numa lógica de ganhos de poder, numa perspetiva de médio e longo prazo.

Caberá recordar, todavia, que o ponto de inversão da crise do euro foi despoletado pela intervenção do BCE, no verão de 2012<sup>24</sup>. Após a declaração do presidente Draghi, de que faria tudo o que estivesse ao seu alcance para restaurar a confiança na moeda única, seguiu-se um comunicado de imprensa em setembro de 2012, onde o BCE anunciava a intenção de lançar um programa de compra de títulos de dívida pública emitidos pelos países da zona euro, sob algumas condições, denominado Outright Monetary Transactions (OMT).

Apesar do efeito tranquilizante da iniciativa do BCE sobre os juros da dívida pública dos países mais afetados pela crise do euro, e da crescente normalização das condições de financiamento dos estados-membros da periferia da zona euro nos mercados

internacionais, o anúncio do programa de OMT foi contestado por setores da política alemã, tendo sido introduzidos recursos junto do Tribunal Constitucional federal sobre a compatibilidade do programa anunciado pelo BCE com a Lei Fundamental alemã. O Tribunal Constitucional alemão, ainda que entendesse que o programa do BCE infringia o disposto nos tratados da UE, solicitou ao Tribunal de Justiça da União Europeia que se pronunciasse sobre a conformidade do programa de OMT com o mandato confiado ao BCE em matéria de política monetária, bem como se o referido programa seria compatível com a proibição do financiamento monetário dos países da zona euro pelo BCE.

Na sua decisão, o Tribunal de Justiça afirmou a conformidade do programa de OMT com os tratados da UE. Contudo, um dos aspectos mais interessantes da decisão reside na justificação apresentada. Com efeito, o Tribunal de Justiça refere que a aprovação do programa de OMT se baseou numa análise económica da zona euro, notando que o BCE verificou que a grande volatilidade e as disparidades extremas nas taxas de juro das obrigações dos diferentes estados não refletiam apenas as diferenças macroeconómicas entre países, mas incorporavam também os receios existentes quanto ao risco de colapso da zona euro. Por isso, o Tribunal de Justiça considerou que a compra de obrigações soberanas nos mercados secundários, pelo BCE, seria suscetível de contribuir para a descida dessas taxas ao dissipar os receios injustificados de um colapso da zona euro<sup>25</sup>.

Será curioso notar que o entendimento do Tribunal de Justiça, acolhendo a justificação apresentada pelo BCE, parece contrariar a narrativa oficial sobre a crise do euro, afirmada pela Alemanha, e seguida pelo Conselho Europeu e pela Comissão, de que a crise das dívidas soberanas se deveria aos desequilíbrios das finanças públicas dos países afetados. Em particular, que a existência de défices orçamentais em infração das regras do PEC, de par com o aumento das dívidas públicas desses estados, teria levado a que os mercados exigissem prémios de risco muito elevados para aquisição das obrigações soberanas dos países afetados.

## **CONCLUSÃO**

A crise do euro levou a UE a desenvolver uma frenética atividade normativa, visando a chamada reforma da governação económica. O cerne da reforma assentou no aumento da disciplina orçamental dos estados-membros, com o reforço dos poderes de supervisão e de sanção das instituições da União sobre o cumprimento das regras europeias relativas aos procedimentos orçamentais dos estados e, em particular, dos países da zona euro. Em resultado, a reforma da governação económica acentuou a centralização de competências em benefício da União, numa área que releva da soberania básica dos estados-membros. Por seu turno, a Comissão Europeia foi a instituição mais favorecida pelas alterações na divisão de competências entre os estados-membros e a União, aumentando de forma significativa o seu poder de escrutínio sobre estados-membros, e reforçando os meios ao seu dispor para assegurar o cumprimento das regras europeias.

Para além do arsenal normativo acumulado em sede de governação económica, fazendo jus à ideia de Schmitt de que a essência de um poder hegemónico deriva da sua capacidade para impor normas, este poder demonstrou ainda a natureza sacra de tais regras, independente dos mecanismos de coercibilidade do direito europeu. Com efeito, o episódio do referendo grego sobre a proposta de um acordo de resgate, ocorrido em julho de 2015, evidenciou a determinação alemã de forçar a aceitação das regras europeias perante a irreverência democrática de uma nação, não hesitando em recorrer a todos os meios ao seu alcance.

De notar, todavia, que a reforma da governação económica não atacou os problemas de fundo da moeda única, desde logo, o carácter incompleto da UEM. Assim, e apesar de todo o esforço normativo empreendido no último quinquénio, a zona euro continua desprovida de um mecanismo de estabilização para fazer face a choques assimétricos, assim como de um orçamento que permita conferir impulsos à economia em períodos de crise, não pode emitir *eurobonds*, nem dispõe de um Tesouro, e o BCE tem o mandato confinado à manutenção da estabilidade de preços, ao contrário das entidades homólogas que emitem as maiores divisas mundiais.

Porventura, será útil recordar que, em resultado da reforma da governação económica empreendida e, em particular, do efeito combinado das disposições relativas ao reembolso integral de três quartos do montante recebido a título de assistência financeira, com a redução anual de um vigésimo do montante da dívida pública que supere o limite consentido pelas regras europeias, Portugal deverá permanecer durante largos anos sob regime especial de supervisão europeia ficando, na prática, à guarda da Comissão. [RJ](#)

Data de receção: 15 de setembro de 2015 | Data de aprovação: 30 de outubro de 2015

## NOTAS

- 1 COMISSÃO EUROPEIA – «EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union». In *European Economy*. N.º 2, 2008, p. 106.
- 2 VINX, Lars – «Carl Schmitt». In ZALTA, Edward N. (ed.) – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2014. [Consultado em: 23 de outubro 2015]. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/schmitt/>.
- 3 LAFFAN, Brigid, e SCHLOSSER, Pierre – *The Rise of A Fiscal Europe? Negotiating Europe's New Economic Governance*. Robert Schuman for Advanced Studies [Doi: 10.2870/941886]. Florença: IUE, 2015, p. 3.
- 4 VALLE-FLÔR, Maria Amélia – *Sovereign Debt Crisis and The Use of the Community Method in The Making of EU Responses (2010-2011): The Six Pack Case on Economic Governance Reform*. [Texto policopiado]. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, 2014, p. 134. Tese de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento.
- 5 *Ibidem*, p. 147.
- 6 ZOPPÈ, Alice – *Supervisão Económica*. [Consultado em: 24 de setembro de 2015]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.2.html).
- 7 VALLE-FLÔR, Maria Amélia – *Sovereign Debt Crisis...*, p. 138.
- 8 HEWITT, Gavin – *O Continente Perdido. Uma Análise sobre o Mais Negro Momento da Europa desde A Segunda Guerra Mundial*. Lisboa: Bizâncio, 2013, p. 208.
- 9 *Ibidem*, p. 216.
- 10 HYVÄRINEN, Anna – «Opening statement». In KOCHAROV, Anna (ed.) – *Another Legal Monster? An EUI Debate on The Fiscal Compact Treaty*. EUI Working Papers LAW 2012/09, 2012, p. 8.
- 11 DE WITTE, Bruno – «Opening statement». In KOCHAROV, Anna (ed.) – *Another Legal Monster?...*, p. 6.
- 12 O Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, bem como o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, foram criados em maio de 2010.
- 13 O tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade foi primeiro assinado em julho de 2011 pelos países da zona euro, e nova versão em fevereiro subsequente. Entrou em vigor em setembro de 2012. Para a sua criação, os estados-membros procederam também a uma alteração cirúrgica do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 136.º). O Mecanismo Europeu de Estabilidade é uma organização internacional, regulada nos termos do direito internacional. LAFFAN, Brigid, e SCHLOSSER, Pierre – *The Rise of A Fiscal Europe?...*, p. 8.
- 14 HEWITT, Gavin – *O Continente Perdido...*, p. 214.
- 15 *Memo/13/457*, p. 1. [Consultado em: 7 de outubro de 2015]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pt.htm).
- 16 SOARES, António Goucha – «EU Commission participation in the Troika mission: is there a European Union price to pay?». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 58, N.º 1, 2015, p. 113.
- 17 LAFFAN, Brigid, e SCHLOSSER, Pierre – *The Rise of a Fiscal Europe?...*, p. 5.
- 18 *Memo/13/457*, p. 4. [Consultado em: 7 de outubro de 2015]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pt.htm).
- 19 HEWITT, Gavin – *O Continente Perdido...*, p. 68.
- 20 FELDSTEIN, Martin – «The failure of the Euro». in *Foreign Affairs*. Vol. 91, N.º 1, 2012, p. 121.
- 21 CUNHA, Paulo de Pitta e – «A União Monetária e o dilema da saída da crise». In *Revista da Ordem dos Advogados*. Vol. I-II, 2015, p. 8 (em publicação).
- 22 AMARAL, João Ferreira do – *Porque Devemos Sair do Euro*. 5.ª edição. Alfragide: Lua de Papel, 2013, p. 114.
- 23 FERREIRA, Eduardo Paz – *Encostados à Parede. Crónicas de Novos Anos de Chumbo*. Lisboa: Quetzal, 2015, p. 168.
- 24 SOUSA, Teresa de – *Europa Trágica e Magnífica*. Lisboa: Público, 2014, p. 75.
- 25 Processo C- 62/14, *Peter Gauweiler e outros contra Deutscher Bundestag*, 16 de junho de 2015, N.º 790, 72, 76.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, João Ferreira do – *Porque Devemos Sair do Euro*. 5.ª edição. Alfragide: Lua de Papel, 2013.
- COMISSÃO EUROPEIA – «EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union». In *European Economy*. N.º 2, 2008, pp. 1-328.
- CUNHA, Paulo de Pitta e – «A União Monetária e o dilema da saída da crise». In *Revista da Ordem dos Advogados*. Vol. I-II, 2015 (em publicação).
- FELDSTEIN, Martin – «The failure of the Euro». In *Foreign Affairs*. Vol. 91, N.º 1, 2012, pp. 105-116.
- FERREIRA, Eduardo Paz – *Encostados à Parede. Crónicas de Novos Anos de Chumbo*. Lisboa: Quetzal, 2015.
- HEWITT, Gavin – *O Continente Perdido. Uma Análise sobre O Mais Negro Momento da Europa desde a Segunda Guerra Mundial*. Lisboa: Bizâncio, 2013.
- KOCHAROV, Anna (ed.) – *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*. EUI Working Papers LAW 2012/09, 2012.
- LAFFAN, Brigid, e SCHLOSSER, Pierre – *The Rise of A Fiscal Europe? Negotiating Europe's New Economic Governance*. Robert Schuman for Advanced Studies [Doi:10.2870/941886]. Florença: IUE, 2015.
- Memo/13/457*, p. 4. [Consultado em: 7 de outubro de 2015]. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_pt.htm).
- Processo C- 62/14, *Peter Gauweiler e outros contra Deutscher Bundestag*, 16 de junho de 2015, N.º 790, 72, 76.
- SOARES, António Goucha – «EU Commission participation in the Troika mission: is there a European Union price to pay?». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 58, N.º 1, 2015, pp. 108-126.
- SOUZA, Teresa de – *Europa Trágica e Magnífica*. Lisboa: Público, 2014.
- VALLE-FLÔR, Maria Amélia – *Sovereign Debt Crisis and the Use of the Community Method in the Making of EU Responses (2010-2011): The Six Pack Case on Economic Governance Reform*. [Texto policopiado]. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, 2014, Tese de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento.
- ZALTA, Edward N. (ed.) – *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2014. [Consultado em: 23 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/schmitt/>.
- ZOPPÈ, Alice – *Supervisão Económica*. [Consultado em: 24 de setembro de 2015]. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.2.html).