



SECÇÃO TEMÁTICA DE ASSUNTOS
EUROPEUS

E

SECÇÃO TEMÁTICA DE ECONOMIA,
TRABALHO E INOVAÇÃO

RECURSOS DA UNIÃO EUROPEIA E FUNDOS ESTRUTURAIS

Que caminho para o futuro?



SUMÁRIO EXECUTIVO

Considerações Gerais

1. O desenvolvimento da integração da União Económica e Monetária, as restrições financeiras introduzidas aos orçamentos nacionais, bem como a falta de capacitação do orçamento da União Europeia colocam Portugal num contexto macroeconómico de grande exigência.
2. Com efeito, a perda da autonomia da política monetária, os progressivos limites ao défice público e dívida pública nacionais e a falta de robustez do orçamento da União Europeia na componente da estabilização macroeconómica e política de crescimento, são fatores que introduzem significativa perturbação nas economias nacional e europeia.
3. O Orçamento da União Europeia não promove a existência de condições para a estabilidade macroeconómica e desenvolvimento dos países pela via da competitividade. Uma crítica frequente às duas principais rubricas de despesa (Política Agrícola Comum e Política de Coesão) é a de que as mesmas assumem uma natureza essencialmente redistributiva, não emprestando valor acrescentado europeu suficiente.
4. Tal poderá suceder porque os Estados-Membros concentram os seus esforços para obter retorno direto dos fundos que aportam e, por outro lado, porque a Política Agrícola Comum e Política de Coesão, em si mesmas, não são ótimas do ponto de vista económico.
5. Assim, o Orçamento da União Europeia não se adequa às exigências da realidade europeia atual.
6. Por outro lado, na ausência de instrumentos de política monetária e sem alavanca cambial, a economia portuguesa terá obrigatoriamente de centrar a sua atenção na microeconomia e no papel decisivo das empresas na consecução de vantagens competitivas sustentadas na economia global.
7. O crescimento real da economia portuguesa depende criticamente da potenciação dos verdadeiros fatores de competitividade de qualquer economia moderna: inovação e sofisticação do ambiente de negócios;
8. Neste sentido, os Fundos Estruturais constituem fonte essencial para a competitividade e internacionalização da economia nacional, em particular na preparação das empresas para o mercado global, para consumidores mais sofisticados ou para um público menos exigente mas mais massificado.
9. A reindustrialização da economia suportada por Fundos Estruturais levará à geração de emprego qualificado, criação de riqueza e ao aumento significativo de exportações de bens transacionáveis de elevado valor acrescentado. Tal desencadeará crescimento económico significativo, eliminação do défice, criação de um *superavit* e redução efetiva e progressiva da dívida pública.

PROPOSTAS DO PSD

a. Vertente macroeconómica - Orçamento da União Europeia

1. A modernização do Orçamento da União Europeia deve ser efetuada através da revisão das suas rubricas essenciais (Política Agrícola Comum e Política de Coesão) e do efetivo cumprimento da função de estabilização macroeconómica e política de crescimento.
2. Os objetivos prosseguidos pelo Orçamento Europeu devem ser repensados, pugnando pelo aumento do seu montante global por forma a possibilitar o exercício efetivo e eficaz da função de estabilização e política de crescimento.
3. Por forma a atingir tal designio, propõe-se aumentar as receitas do Orçamento da União Europeia. Tal aumento não deve ser realizado através da introdução de impostos europeus, a qual se rejeita.
4. Para que o referido aumento tenha melhor acolhimento público, dever-se-ão promover as ideias de que (i) as contribuições para o Orçamento da União Europeia são efetuadas a título de recursos próprios da União (ii) não constituindo, portanto, despesa pública nacional já que tal pressuporia a titularidade nacional dos fundos.
5. O Orçamento da União Europeia em geral, e a Política de Coesão em particular, devem:
 - (i) focar-se nas áreas com maior potencial de aportar valor acrescentado europeu (transnacional), como a investigação, a inovação, a segurança (interna e externa), a mobilidade de pessoas, bens e serviços (quer através de interligações físicas quer digitais) bem como a competitividade da economia europeia. As virtudes diretas e indiretas destes investimentos devem ser expressamente exaltadas.
 - (ii) nortear-se pelo princípio do valor acrescentado efetivo, evitando a execução somente por estarem disponíveis fundos europeus para o efeito.
 - (iii) defender o princípio da equidade na distribuição dos fundos europeus.
6. Diminuir progressivamente a tónica colocada na importância dos fundos provenientes na Política Agrícola Comum, porque marcadamente protecionista.
7. Promover maior discussão e envolvimento no plano nacional sobre os recursos que Portugal afeta ao Orçamento da União Europeia, para se atingir um maior grau de consciencialização e massa crítica.
8. Incentivar uma maior participação do Parlamento Europeu no quadro da definição das receitas do Orçamento da União Europeia, por forma a representar os cidadãos europeus no seu financiamento.

9. Reduzir e, tendencialmente, eliminar o discurso centrado no "justo retorno", porque excessivamente nacionalista e centrado na ideia de que os fundos aportados ao Orçamento da União Europeia constituem apenas um custo que urge compensar.

b. Vertente microeconómica - Fundos Estruturais

10. Os Fundos Estruturais devem suportar financeiramente uma Estratégia Nacional de Competitividade, a qual deve:
- (i) atuar sobre os fatores de competitividade empresarial e científico-tecnológico (como a inovação produtiva e empresarial, a sofisticação do ambiente de negócios, entre outros) com o objetivo principal de aumentar o nível de exportações de bens transacionáveis para 60% do PIB;
 - (ii) financiar a Política Industrial, qualificando a indústria portuguesa e dotando-a do estado da arte de recursos humanos e tecnológicos e capacidade de inovação;
 - (iii) promover a atração de Investimento Direto Estrangeiro para setores fortemente incorporadores do estado da arte do conhecimento fundamental e aplicado e agregadores de valor;
 - (iv) ser tutelada pelo Primeiro-Ministro e/ou Ministro da Economia;
 - (v) incorporar a autoridade de gestão (COMPETE) bem como todos os organismos intermédios (IAPMEI, ANI e AICEP e CCDR), os quais devem constituir instrumentos de política económica do Governo na execução dos fundos estruturais;
 - (vi) Promover a integração das pequenas e médias empresas em cadeias de valor globais das grandes empresas multinacionais.
11. A autoridade de gestão bem como os organismos intermédios referidos devem ser objeto de reestruturação de recursos humanos, vindos das universidades, empresas, associações setoriais e centros tecnológicos, para introduzir novas dinâmicas de trabalho. Financiar o desenvolvimento de valências de índole comportamental de marketing nas empresas, em particular a criação de marcas de empresa e de produto, Big Data, Retalho Online, Marketing Digital, Inbound Marketing, Marketing Interativo e otimização de motores de busca, com o objetivo de as aproximar do consumidor e melhorar o seu posicionamento em cadeias de distribuição internacional;
12. Apoiar a criação de centros de exposição de produtos e serviços de topo para grandes clientes e negócios de elevado valor acrescentado (em ambiente físico ou virtual), em conjunto com as associações sectoriais ou entidades promotoras;
13. Criar uma rede de cooperação com instituições de ensino superior de reconhecida qualidade na vertente da gestão e engenharia nacionais e estrangeiras, designadamente com o aumento de doutorados nas empresas;
14. Criar emprego e riqueza nos territórios de baixa densidade privilegiando o financiamento de projetos onde as unidades produtivas se situem efetivamente nesses territórios;
15. Financiar e agregar infraestruturas tecnológicas existentes, incluindo incubadoras, centros tecnológicos e parques tecnológicos;

16. Garantir a transformação dos setores primário e secundário com a integração das chamadas tecnologias facilitadoras (KET - *key enabling technologies*) incluindo a micro-eletrónica e nano-eletrónica, nano-tecnologia, fotónica, materiais avançados, biotecnologia industrial e tecnologias de fabrico avançado, dada o seu elevado potencial de incorporação de valor;
17. Financiar a dinamização de uma rede de interligação de empresas (*clusters*). *Clusters* dinâmicos constituem um estímulo à inovação radical e incremental, refletida em processos e produtos sofisticados, difíceis de imitar e agregadores de valor;
18. Combater a corrupção no que concerne aos fundos estruturais, com a introdução:
 - (i) de mecanismos de prevenção e deteção de fraude;
 - (ii) de mecanismos de delação anónima integrados no sistema anti-fraude europeu assente no desenvolvimento, em cada Estado-Membro da União Europeia, de acesso eletrónico de submissão de queixas pelos cidadãos em estreita cooperação com o OLAF.
19. Desenvolver e implementar um núcleo de análise estatística, que assista ao planeamento estratégico e ao processo decisório, através da medição rigorosa do impacto dos Fundos Estruturais na economia. A medição de resultados é rudimentar e uma estatística sólida impõe-se no sentido de aferir a trajetória futura.

ENQUADRAMENTO

O Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia é responsável por um conjunto muito assinalável de negociações e discussões, o que se afigura particularmente surpreendente se tivermos em consideração que nunca a envergadura do mesmo superou os 1,25% do Rendimento Nacional Bruto dos Estados-Membros, cifrando-se a proposta da Comissão Europeia para o Quadro Financeiro 2021-2027 nos 1,11%. Em termos práticos, tal significa que o orçamento anual da União Europeia, em termos absolutos, é sistematicamente inferior ao orçamento anual da República Portuguesa.

Do nosso ponto de vista, são principalmente duas as razões que justificam esta aparente contradição. Em primeiro lugar, sublinha-se o facto de as receitas que financiam o orçamento da União Europeia serem de índole eminentemente nacional, através de transferências feitas a partir dos vários orçamentos nacionais. Esta circunstância cria o incentivo para que cada Governo tente potenciar ao máximo a taxa de retorno, ou seja, a quantidade de fundos que regressam aos seus Estados-Membros, principalmente através da política agrícola comum e da política de coesão. Em segundo lugar, não falta quem defenda que o orçamento da União Europeia deve prosseguir a função de estabilização com particular eficácia e robustez. Como forma de atingir este desígnio, pugna-se frequentemente por um aumento substancial do seu financiamento, por forma a reduzir a amplitude dos ciclos económicos.

Essencialmente, é preciso compreender a interligação existente entre a evolução da integração da União Económica e Monetária, as restrições que o enquadramento jurídico-financeiro europeu introduz nos orçamentos nacionais, e a (falta de) evolução das rubricas e da capacitação do orçamento da União Europeia. De facto, uma das consequências da perda da autonomia das políticas monetárias nacionais, designadamente a possibilidade de desvalorizar as mesmas, é o aumento do risco de ocorrência de choques assimétricos em países com menor grau de desenvolvimento. Concomitantemente, os Estados-Membros da zona euro têm vindo ser progressivamente mais limitados no que diz respeito ao défice público e dívida pública.

Apesar deste contexto restritivo ao nível nacional, o orçamento da União Europeia não se encontra capacitado para prosseguir adequadamente a função de estabilização. Por outro lado, as principais rubricas de despesa do orçamento europeu continuam a ser a política agrícola comum e a política de coesão, ambas de natureza eminentemente nacionalista e, não raras vezes, realizando investimentos que aportam questionável valor acrescentado europeu. Quanto às receitas, é necessário reconhecer que as mesmas deverão ser ajustadas aos objetivos que se julga necessário prosseguir. Ou seja, para operacionalizar eficazmente a função de estabilização, deverá ser aumentado o financiamento do orçamento da União Europeia.

Por fim, cumpre referir que os países mais desenvolvidos partilham um conjunto de características que lhes permitem figurar, consistentemente, nos lugares cimeiros dos rankings internacionais de competitividade, tornando-os mais competitivos do que outros, com maior probabilidade de exportar mais e atrair mais investimento. Sem estas características os países não são competitivos, não exportam, não atraem investimento e as suas populações apresentam indicadores baixos de desenvolvimento social e humano, naquilo que são os barómetros comumente aceites para a sua aferição.

Julga-se, portanto, que a Política de Coesão deverá atuar primacialmente sobre os fatores de competitividade, coadjuvados pelo fator de disciplina das finanças públicas. Isto significa que sem finanças públicas saudáveis e equilibradas estaremos a desperdiçar recursos (v.g. pagamento de juros de dívida pública), ou seja, aquela não é senão o ponto de partida para uma economia mais competitiva.

Considera-se, assim, que as políticas públicas devem atuar sobre os estrangulamentos aos fatores de competitividade, de tal maneira que o desempenho comparativo da economia nestes fatores seja superior ao das economias concorrentes. Neste contexto o papel dos fundos europeus revela-se de extrema importância. Impõe-se uma revogação de paradigma que acentue não tanto a execução dos fundos mas a convergência de execução de fundos europeus para o objetivo de melhoria dos fatores de competitividade identificados.

Com base em evidência empírica, é possível concluir que Portugal não compara satisfatoriamente, por exemplo, quanto à capacidade de retenção e atração de talento; carga legislativa e respetivo *enforcement*; transparência e valorização do mérito; eficiência do sistema judicial na resolução de conflitos; controlo de redes de distribuição internacional e de *marketing*; sofisticação do consumidor domésticos; existência de marcas com notoriedade global; delegação de trabalho no meio empresarial; finalidade na determinação de salários; concorrência no mercado doméstico ou produtividade laboral.

Constata-se também que as economias mais competitivas, que mais exportam e que mais atraem Investimento Direto Estrangeiro (IDE) são simultaneamente aquelas que apresentam melhores indicadores de desenvolvimento social e humano.

Em particular, os fundos estruturais para a competitividade e internacionalização, terão de ser investidos de forma quase exclusiva na melhoria do desempenho da economia portuguesa nos fatores de inovação e da sofisticação do ambiente de negócios.

Só assim será possível alterar uma situação de pobreza relativa do país. Ao fim de 32 anos e 5 Quadros Comunitários de Apoio (QCA), Portugal caracteriza-se como tendo um PIB per capita abaixo de 75% do PIB per capita médio europeu, em todo o seu território continental, com a exceção das áreas da Grande Lisboa e do Algarve. Atente-se que esta média é calculada a 27 países. Ser o país da União Europeia fora do Bloco de Leste e da Grécia com o PIB per capita mais baixo é completamente incompreensível, após 32 anos de investimento europeu em Portugal. Excluindo os países de Leste, só a Sicília e a Calábria, e algum território da Grécia, apresentam uma situação semelhante, no espaço da União Europeia, no que concerne ao PIB per capita. Este é o verdadeiro cenário da história dos Fundos Estruturais no contexto da economia portuguesa e do seu impacto sobre o bem-estar dos portugueses.

1. Introdução

A Comissão Europeia publicou recentemente uma proposta sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027. Neste sentido, julga-se pertinente realizar uma sistematização e análise crítica não só do enquadramento atual da União Europeia mas também das rubricas que compõem o Orçamento da União Europeia (OUE) no presente e no futuro.

Assim, o presente documento encontra-se dividido em três partes fundamentais. Em primeiro lugar, no ponto 2, cumpre referir qual o enquadramento institucional, do ponto de vista económico-financeiro, que serve de pano de fundo ao OUE. Para tal, realiza-se uma breve enunciação das principais etapas da criação da União Económica e Monetária (UEM) bem como das suas vantagens e desafios. Este contexto é fundamental para compreender a razão pela qual o futuro do OUE deve ser radicalmente distinto do seu passado.

Posteriormente, no ponto 3, faremos um breve excuroso pelo Orçamento da União Europeia propriamente dito, tanto no que diz respeito à receita como à despesa. Este ponto estará umbilicalmente ligado com o ponto 4, no qual faremos uma referência específica à proposta da Comissão Europeia para o QFP 2021-2027.

Deixamos boa parte das reflexões críticas para o ponto 5, no qual enunciamos alguns problemas e ensaiamos algumas soluções para o OUE, tendo em conta a sua estrutura de receitas e despesas atual, o foco das mesmas bem como a existência e impacto que a UEM terá necessariamente na sua reconfiguração.

2. União Económica e Monetária: vantagens e desafios

2.1. Criação da união económica e monetária

A UEM constitui um projeto em constante evolução, tendo o seu início em 1988. Este projeto político europeu visava aprofundar o mercado interno, designadamente as quatro liberdades fundamentais em geral e os movimentos de capitais em particular, criar uma autoridade monetária comum e uma política monetária única em todos os países da área do euro. Para tal, Jacques Delors decidiu constituir um comité¹ cuja atribuição era a de estudar a criação e desenvolvimento da UEM, tendo a mesma sido dividida em 3 fases distintas.

PRINCIPAIS ASPETOS

Fase 1 da UEM

(Julho 1990 - Dezembro 1993)

- Abolição de restrições à liberdade de circulação de capitais dentro da Comunidade Europeia;
- Aumento da cooperação entre os bancos centrais;
- Utilização gratuita do ECU (unidade monetária europeia, precursor do euro);
- Melhoria da convergência económica;
- Adoção do Tratado da União Europeia, em Dezembro de 1991 e assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992;
- Introdução do Protocolo relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu e o Protocolo relativo aos Estatutos do Instituto Monetário Europeu.

Fase 2 da UEM

(Janeiro 1994 - Dezembro 1998)

- Criação do Instituto Monetário Europeu (IME). Principais desideratos:
 - reforçar a cooperação entre os bancos centrais e a coordenação da política monetária;
 - preparar a criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais, para a condução da política monetária única e para a criação de uma moeda única na terceira fase;
 - preparar a criação de mecanismo de taxa de câmbio.

¹ Composto pelos governadores dos bancos centrais nacionais da então comunidade europeia; Alexandre Lamfalussy, então Diretor-Geral do Banco de Pagamentos Internacionais; Niels Thygesen, professor de economia; e Miguel Boyer, então presidente do Banco Exterior de Espanha.

Fase 2 da UEM

(Janeiro 1994 - Dezembro 1998)

- Proibição da concessão de crédito por bancos centrais;
- Aumento da coordenação das políticas monetárias;
- Fortalecimento da convergência económica;
- Estabelecimento de um processo que conduzissem à independência dos bancos centrais nacionais;
- Adopção do PEC em 1997;
- Maio de 1998: Conselho Europeu decide 11 países considerados aptos a transitar para a fase 3;
- Junho de 1998: Estes 11 países procedem à escolha do Presidente, Vice-Presidente e restantes membros da administração do BCE. Extinção do IME;

Fase 3 da UEM

(Janeiro 1999 – Presente)

- Janeiro 1999: Fixação irrevogável das taxas de conversão;
- Janeiro 2002: Introdução do euro;
- Condução da política monetária única pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais.

2.1.1. Principais vantagens da criação da UEM

2.1.1.1. Redução do Risco Cambial

Numa fase inicial através do estabelecimento irrevogável das taxas de câmbio entre as diferentes moedas nacionais, posteriormente com a adoção do euro, o risco de câmbio intra-europeu desaparece. Os agentes económicos experienciam, assim, uma redução da incerteza da flutuação do câmbio das diversas divisas nacionais, permanecendo apenas o risco referente à cotação do euro face a outras moedas estrangeiras.

2.1.1.2. Redução dos custos de transação

A adoção de uma moeda única permitiu reduzir os custos de transação no que concerne à conversão de uma moeda nacional para outra. Com efeito, no âmbito dos trabalhos preparatórios da UEM, procurou-se quantificar o nível de custos de transação que a manutenção das moedas nacionais comportavam, tendo sido estimado que a poupança, em média, rondaria os 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) da Comunidade Económica Europeia. Significa isto que se, por um lado, para grandes países, a diminuição dos custos representaria entre 0,1% e 0,2% do respetivo PIB, por outro lado, para pequenos países abertos, com moedas mais fracas e com menor curso internacional, como Portugal, a referida poupança poderia ascender a 1% do PIB².

² Vide Comissão das Comunidades Europeias, *European Economy*, n.º 44, Outubro 1990, p. 21.

2.1.1.3. Impacto nas taxas de juro

A criação da UEM teve um impacto positivo nas taxas de juro praticadas nos mercados financeiros no que diz respeito ao crédito concedido não apenas às pessoas (singulares e coletivas) mas também aos seus Estados-Membros. Com efeito:

- (i) liberdade de circulação de capitais, otimizada com a introdução de um edifício monetário único, provocou um processo de convergência no sentido de condições mais favoráveis a todos os utilizadores do sistema financeiro no espaço da UEM, quer os mesmos sejam credores ou devedores;
- (ii) no quadro de um espaço financeiro integrado, com taxas de câmbio fixas e uma moeda única, as taxas de juro relativamente aos mesmos ativos financeiros e com o mesmo grau de risco (v.g. dívida pública de Estados-Membros) tenderão a ser aproximadas;
- (iii) o Banco Central Europeu (BCE) dispõe da competência de definir as taxas de juro diretoras.

2.1.2. Principais desafios colocados pela UEM

2.1.2.1. Reforço da disciplina da política monetária

A disciplina de política monetária está relacionada com o princípio do primado da política monetária, a qual se sobrepõe às políticas económicas prosseguidas pelos diferentes Estados-Membros. O referido princípio materializa-se em três dimensões distintas mas interligadas: estabilidade dos preços, independência do BCE e proibição do financiamento monetário do Estado e sector público.

Relativamente à primeira dimensão, cumpre mencionar que os objetivos de índole (de política) económica previstos no artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) – i.e. pleno emprego; crescimento económico; economia social de mercado competitiva – são secundários à política monetária. Ou seja, os mesmos são tidos em consideração pelo BCE apenas se, e na medida em que, não prejudiquem a estabilidade de preços. Assim, esta instituição encara a estabilidade de preços como um precursor, ou catalisador, indispensável do crescimento económico e demais objetivos.

Quanto à independência do BCE, encontra-se estipulada uma dúlice obrigação no artigo 130.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE):

- Obrigação de não solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade: o Banco Central Europeu, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições, órgãos ou organismos da União, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade;
- Obrigação de não interferência pelas instituições, órgãos ou organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros.

No que diz respeito à proibição do financiamento monetário do Estado e sector público, o artigo 123.º do TFUE prevê essencialmente a irrelevância da política fiscal prosseguida pelos Estados-Membros. Assim, proíbe-se qualquer tipo de financiamento direto (i.e. concessão de crédito sob a forma de descoberto; compra direta de títulos de dívida) pelo BCE ou pelos Bancos Central Nacionais em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais,

locais, ou outras autoridades públicas, outros organismos do setor público ou empresas públicas dos Estados-Membros.

2.1.2.2. Reforço da disciplina orçamental e fiscal nacionais

O princípio do primado da política monetária, entendido no sentido descrito, coloca os Estados-Membros num quadro elevado de exigência. Por um lado, a federalização da política cambial exonera os Bancos Centrais Nacionais de qualquer competência individual para o efeito, dessa forma inibindo-os de proceder a uma desvalorização das respetivas moedas e, por essa via, obter impactos imediatos positivos nos Orçamentos do Estado dos seus países. Por outro lado, e também por causa disso, exige um maior rigor orçamental por parte dos Estados-Membros, já que terão de recorrer ao mercado para financiar défices orçamentais, ao invés de recorrer a eventual financiamento pelo Banco Central.

2.1.2.3. Necessidade de absorção de choques assimétricos

A teoria geral da união monetária³ sugere que é necessário atentar aos riscos decorrentes da falta de coordenação económica efetiva, uma vez que os países em tal união se encontram impedidos de adotar uma política monetária própria, não podendo por isso proceder à desvalorização da sua moeda em face de desequilíbrios orçamentais que lhes são específicos, por isso assimétricos.

Assim, na ausência de um ambiente institucional adequado para lidar de forma integrada com os choques assimétricos, uma política monetária uniforme pode revelar-se inapropriada no quadro de um espaço económico em que os Estados-Membros apresentem condições económicas e financeiras heterogéneas.

De acordo com a teoria do federalismo fiscal, no contexto de uma união monetária é necessário perceber quais as funções e instrumentos que se deverão encontrar centralizados e quais são os melhor colocados na esfera dos níveis descentralizados de governo. Por outras palavras, é curial avaliar a estrutura vertical do ambiente institucional de uma (pré)-federação, como é o caso da União Europeia⁴.

É frequentemente referido que uma *single currency area* deverá ser caracterizada pelo poder de criar e destruir dinheiro; realizar despesa de forma centralizada, cobrar impostos e emitir dívida pública; atribuir aos governos descentralizados apenas as prerrogativas fiscais de despesa e tributação, por forma a prover as necessidades locais específicas. O que é indispensável é que o governo central assuma a responsabilidade primária pela função de estabilização macroeconómica já que os governos locais:

- não têm capacidade fiscal suficiente para produzir, por si sós, efeitos de uma magnitude tal que afete positivamente todo o espaço geográfico da federação;
- os interesses defendidos por cada governo nacional correspondem aqueles dos seus eleitores. Por isso, aqueles terão necessariamente um grau de enviesamento variável em favor dos seus constituintes.

³ Sobre a temática em análise vide em especial Johannes Dreyer e Peter Schmid, "Fiscal federalism in monetary unions: hypothetical fiscal transfer within the Euro-zone", *International Review of Applied Economics*, vol. 29, n.º 4, pp. 506-532, 2015; Michael Evers, "Fiscal federalism and monetary unions: A quantitative assessment", *Journal of International Economics*, n.º 97, pp. 59-75, 2015; Alicia Hinarejos, "Fiscal federalism in the European Union: Evolution and future choices for EMU", *Common Market Law Review*, n.º 50, pp. 1621-1642, 2013; Wallace Oates, "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, n.º 12, pp. 349-373, 2005.

⁴ Para uma comparação entre a estrutura institucional americana com a da União Europeia vide, por todos, Armin Cuyvers, *The EU as a Confederal Union of Sovereign Member Peoples – Exploring the potential of American (con)federalism and popular sovereignty for a constitutional theory of the EU*, Instituto Europeu, Faculdade de Direito da Universidade de Leiden, 2013.

Por outras palavras, enquanto houver uma moeda comum desestabilizando os Estados (devido à heterogeneidade económica e financeira), deve existir um enquadramento comum que permita alguma forma de redistribuição de recursos, sem que haja uma obrigação de reembolso. Este quadro não existe na UEM⁵:

- em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) decidiu no processo *Pringle* que os fundos desembolsados pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) são compatíveis com o direito da UE apenas na medida em que haja uma obrigação de reembolsar o financiamento. Só neste quadro é que estará assegurada a compatibilidade do auxílio financeiro com os Tratados, designadamente com o artigo 125.º, n.º 1 TFUE, dado não existir qualquer assunção de dívida por outros Estados;
- em segundo lugar, a estrutura orçamental da UE não está alinhada com a teoria do federalismo fiscal, uma vez que atualmente representa apenas 1% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE (quadro financeiro 2014-2020, *ver infra*), que está (sempre esteve, desde 1993, *ver infra*) muito longe dos orçamentos pré-federais (cerca de 2-2,5%)⁶;
- o orçamento europeu não está vocacionado para a realizar a função de estabilização. Tal decorre cristalinamente do facto de cerca de 65% do quadro financeiro 2014-2020 se encontrar direcionado para a Política Agrícola Comum e para a Política de Coesão.

“...enquanto houver uma moeda comum desestabilizando os Estados (devido à heterogeneidade económica e financeira), deve existir um enquadramento comum que permita alguma forma de redistribuição de recursos, sem que haja uma obrigação de reembolso.”

⁵ Vide Kaarlo Tuori, *The European Financial Crisis – Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Paper, n.º 28, 2012.

⁶ Vide Miguel Poiáres Maduro, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, RSCAS Policy Papers, Instituto Universitário Europeu, n.º 11, 2012.

3. Orçamento da União Europeia - Algumas notas

“O principal objetivo é o de assegurar que a evolução das despesas orçamentais seja controlado e o orçamento seja respeitado”

3.1. Breve nota sobre as perspetivas financeiras de 1993-2027

As perspetivas financeiras são um quadro de planeamento financeiro plurianual que define os limites das despesas da União Europeia, devendo os mesmos ser respeitados no processo orçamental anual. É estabelecido por acordo entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão definindo, em função dos limites máximos dos recursos próprios fixados para a UE, os montantes máximos por grande rubrica das despesas dentro dos quais o orçamento anual tem que ser elaborado para o período em questão.

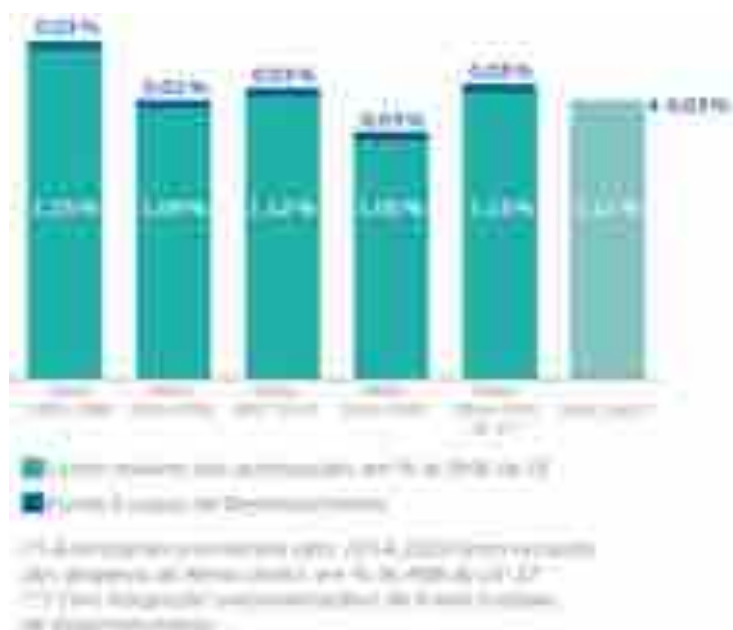
Traduz, em termos financeiros, as prioridades definidas para as políticas da União, sendo ao mesmo tempo um instrumento de disciplina orçamental e planeamento, determinando também os limites para o financiamento do orçamento da UE.

O principal objetivo é o de assegurar que a evolução das despesas orçamentais seja controlado e o orçamento seja respeitado. Entre outros objetivos contam-se a previsibilidade das despesas europeias a médio prazo e uma melhor cooperação entre as instituições durante o processo orçamental anual.

No gráfico exposto constam as percentagens máximas de despesa autorizada para cada período plurianual. Como é perceptível, o Orçamento da União Europeia, com exceção do período 1993-1999 em que contou com 1,25% do RNB, é bastante estável, oscilando entre 1% e 1,13%. É interessante também assinalar que **o período em que o orçamento registou montantes superiores coincidiu com o período em que havia menor grau integração**. De facto, a fase 3 da UEM, que essencialmente operacionaliza a federalização da política monetária, é acompanhada de uma significativa redução do orçamento da União.

Gráfico 1 Dimensão do orçamento da UE em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB)

Limite máximo das autorizações em % da RNB da UE



Fonte: Comissão Europeia

3.2. Receitas próprias

Constituem recursos próprios inscritos no orçamento da União as receitas provenientes:

- **Dos recursos próprios tradicionais** que consistem, essencialmente, proveitos da Pauta Aduaneira Comum bem como quotizações e outros direitos previstos no âmbito da organização comum de mercado no setor do açúcar. Dado que não existe uma autoridade aduaneira europeia, cabe aos Estados-Membros realizar a cobrança, entregando posteriormente o montante total, deduzido de 20% a título de despesas de cobrança;
- Da aplicação de uma **taxa uniforme de 0,30% à base tributável do IVA**. Para cada Estado-Membro, a base tributável a ter em conta para este efeito está limitada a 50% do rendimento nacional bruto (RNB);
- Da aplicação de uma **taxa uniforme ao RNB de cada Estado-Membro**, a fixar no âmbito do processo orçamental;
- De outros **impostos ou taxas que venham a ser instituídos** no âmbito de uma política comum, desde que seja respeitado o procedimento previsto no artigo 311.º do TFUE.

a. Interpretação dos fundos europeus pelos Estados-Membros

Em 2014, um estudo realizado pelo Parlamento Europeu⁷ a 22 Estados-Membros refere que apenas 4 mencionam as transferências relativas ao IVA e ao RNB, no seu orçamento nacional, como fundos que revertem para o OUE a título de recursos próprios da União. Ou seja, que não contabilizam *a priori* tais disponibilidades financeiras como recursos nacionais. Todos os outros qualificam tais transferências enquanto despesa pública, inculcando, pois, a ideia da titularidade nacional dos fundos, cedidos posteriormente à União.

A referida heterogeneidade ajuda a perpetuar a ideia errónea de equiparar os fundos atribuídos ao/ recebidos do orçamento europeu a uma visão redutora de “custos” e benefícios” – a ideia do “justo retorno”⁸. Por outro lado, a ausência de clareza na rubrica atribuída ao contributo para o orçamento europeu dificulta a existência de uma maior consciencialização social acerca da contribuição do seu país⁹.

Por outro lado, os Estados-Membros interpretam e/ou comunicam de forma pouco adequada o efeito que se obtém com a afetação dos recursos europeus. Frequentemente, não só não é efetuado um estudo e comunicado o seu impacto económico sendo também percebidos meramente como um custo.

⁷ Parlamento Europeu, *How do Member States handle contributions to the EU budget in their national budgets?*, Departamento de Assuntos Orçamentais, 2014.

⁸ Ver Manuel Porto, *O Orçamento da União Europeia – As perspectivas financeiras para 2007-2013*, Almedina, 2006, p. 76; Peter Becker, “The European Budget and the Principles of Solidarity and Added Value”, *The International Spectator – Italian Journal of International Affairs*, p. 117 e seguintes.

⁹ Comissão Europeia, *Future Financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, 2016.

b. Quão próprio é um recurso da UE?

Considera-se que existe um grau de propriedade distinto entre os vários recursos europeus. De facto, no quadro da teoria do federalismo fiscal, apenas os recursos próprios tradicionais (os que decorrem da pauta aduaneira) se qualificam enquanto "próprios" da UE, pelas seguintes razões¹⁰:

- Radicam de uma **verdadeira política comum** da União Europeia;
- Os procedimentos de tomada de decisão das receitas aduaneiras respeitam o **método comunitário**;
- Dificuldade de atribuir a incidência financeira a Estados-Membros em particular. Ou seja, é difícil discernir quais os mais responsáveis pela receita gerada;
- **80% das receitas revertem diretamente para o Orçamento Europeu** não devendo, em princípio, ser inscrito numa rubrica de despesa pública nos orçamentos nacionais.

Pelo contrário, as receitas referentes ao **RNB e ao IVA** encontram-se identificadas no Orçamento Europeu enquanto "contribuições nacionais". Contrariamente aos recursos próprios tradicionais,

O RNB:

- Não decorre de uma política comum, mas de um resultado estatístico usado para efetuar o cálculo;
- Apesar de o exercício estatístico estar sujeito a regras harmonizadas ao nível comunitário, não é suficiente para criar uma ligação aos cidadãos da União;
- **O montante a "entregar" à UE tem que ser subtraído à rubrica das receitas nacionais, sendo por isso frequente ser interpretado enquanto despesa que deve ser coberta por receita fiscal nacional**;
- O que precede ajuda a explicar o facto de os Estados-Membros que são contribuintes líquidos para o Orçamento Europeu olharem para esta realidade, em primeiro lugar, do ponto de vista de perda de receita fiscal: **os custos são, pois, imediatos e visíveis, ao passo que os benefícios são indiretos e mais dispersos.**

Já o IVA:

- Neste contexto, distingue-se do imposto anterior por constituir uma **afetação pura e simples** dos proveitos que as autoridades fiscais de cada Estado-Membro cobram.

¹⁰ Estas três razões corporizam o elemento de autonomia financeira, necessário para qualificar recursos como "próprios".

c. Evolução das receitas totais

Atentemos agora na evolução que as receitas do Orçamento Europeu têm registado.

Gráfico 2 *Evolução das principais fontes de receitas do orçamento da UE*

% da RNB



Do quadro que precede é possível observar o seguinte:

- De 1958 a 1973, a receita mais importante do Orçamento Europeu eram contribuições financeiras dos Estados-Membros;
- As receitas provenientes da pauta aduaneira comum assumiram especial importância desde sensivelmente 1970 até 1978, ano em que o montante obtido a esse título regista uma quebra abrupta, estabilizando apenas em 2003 até ao presente;
- As receitas provenientes do IVA registaram uma evolução semelhante, tendo assumido preponderância de sensivelmente 1978 até 1988, ano em que inicia uma trajetória descendente, sendo o seu montante bastante reduzido desde o ano de 2003;
- A fonte de receita primordial, quase desde a sua adoção, é a do RNB, a qual regista um peso desproporcionado desde 2003 até ao presente;
- 84% das receitas do Orçamento Europeu referentes ao ano de 2018 são constituídas pelas contribuições a título de RNB (72%) e IVA (12%). Apenas 16% das receitas do ano de 2018 se podem qualificar, na aceção *supra* referida, como verdadeiros recursos próprios da UE;
- O quadro até 2027 sofre alterações, já que 71% das receitas serão provenientes do RNB (57%) e do IVA (14%). A novidade regista-se na proposta da introdução de três novos recursos baseados na

Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades (MCCCIS)¹¹, no Sistema Europeu de Troca de Emissões (SETE)¹² e na quantidade de lixo de plástico não-reciclado.

“apesar de todas as receitas referidas serem formalmente tituladas pela União, facto é que a larga maioria é vista pelos Estados-Membros enquanto sua”

Como já referido, os Estados-Membros interpretam as contribuições atinentes ao RNB e ao IVA enquanto verdadeiras receitas nacionais cedidas ao erário europeu, não raras vezes com expectativa de retorno direto. Forçoso é, portanto, de concluir, pela natureza tendencialmente nacionalista e de menor pendor europeísta que a presente estrutura de receitas apresenta. De facto, a presente composição coloca a União numa posição um pouco *sui generis*: apesar de todas as receitas referidas serem formalmente tituladas pela União, facto é que a larga maioria dos Estados-Membros a interpreta enquanto sua.

Por outro lado, para além das dificuldades que se colocam no presente, a atual configuração não cria um ambiente propício ao aumento do Orçamento Europeu no futuro, como forma de dotar o mesmo da robustez necessária para resolver problemas que emergem no contexto de União Monetária (já aflorados sucintamente *supra*). Tal aumento será provavelmente interpretado como um maior esforço financeiro direto suportado pelos orçamentos nacionais, o que poderá colocar resistências adicionais.

3.3. Despesas - Fundos estruturais e de investimento europeus

3.3.1. Apoio ao desenvolvimento económico

No que diz respeito ao desenvolvimento económico¹³, o artigo 9.º do Regulamento n.º 1303/2013 estabelece um conjunto de objetivos temáticos a que os fundos *infra* descritos devem obedecer, no quadro do QFP 2014-2020. A saber:

- Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- Melhorar o acesso às tecnologias de informação e comunicação (TIC);
- Reforçar a competitividade das PME, do setor agrícola (em relação ao FEADER) e do setor das pescas e da aquicultura (em relação ao FEAMP);

¹¹ A matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS) é um conjunto único de normas para calcular os lucros tributáveis das empresas na UE. Com a MCCCIS, as empresas transfronteiriças terão apenas um conjunto único de regras para calcular os seus rendimentos tributáveis, ao invés da multiplicidade de distintas regras nacionais. Ou seja, as empresas podem apresentar uma declaração fiscal para todas as suas atividades na UE e compensar as perdas em um Estado-Membro com os lucros em outro. Os lucros tributáveis consolidados serão partilhados entre os Estados-Membros, aplicando a sua própria taxa de imposto nacional.

¹² Este sistema baseia-se no princípio “*cap and trade*”. Ou seja, é definido um limite para a quantidade total de certos gases com efeito de estufa que podem ser emitidos pelas instalações cobertas pelo sistema. O limite é reduzido ao longo do tempo para que as emissões totais caiam. Dentro do limite, as empresas recebem ou compram licenças de emissão que podem negociar umas com as outras conforme necessário. As licenças são normalmente adquiridas em leilão e existem em quantidade reduzida, por forma a garantir que as mesmas têm elevado valor. Cada licença pode ser usada apenas uma vez, sendo que as empresas devem dispor da quantidade suficiente para cobrir todas as suas emissões após cada ano de utilização, caso contrário, são aplicadas coimas.

¹³ Quanto às políticas da União Europeia *vide*, na doutrina, por todos, Manuel Lopes Porto, *Teoria da Integração e Políticas da União Europeia – Face aos Desafios da Globalização*, 5.ª ed., Almedina, 2016. *Vide também Comissão Europeia, Fundos Estruturais e de Investimento Europeus 2014-2020: Textos e comentários oficiais*, Novembro 2015.

- Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores;
- Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos;
- Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos;
- Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes;
- Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores;
- Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação;
- Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida;
- Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

No presente ponto pretende-se realizar uma sucinta descrição sobre a operacionalização financeira das políticas subjacentes ao Orçamento Europeu.

3.3.1.1. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)

O papel do FEDER consiste em reforçar a coesão económica, social e territorial ao fazer face aos principais desequilíbrios regionais na União. Baseia-se no princípio da concentração temática, o qual limita a sua intervenção a um conjunto de prioridades de investimento, designadamente a investigação, infraestruturas, acesso a tecnologias de informação, pequenas e médias empresas e à promoção de uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono.

O investimento é realizado consoante o nível de desenvolvimento de cada região (as regiões mais pobres encontram-se abaixo de 75% da média europeia; as regiões mais ricas, acima de 90%; a meio, ficam as regiões de transição, entre os 75% e os 90%). Tal desígnio alcança-se através da definição de dotações financeiras mínimas para objetivos temáticos específicos:

- (i) A afetação de recursos a nível nacional será de, pelo menos, 80% nas regiões mais desenvolvidas, pelo menos, 60% nas regiões de transição e, pelo menos, 50% nas regiões menos desenvolvidas para dois ou mais dos seguintes objetivos temáticos: fortalecimento da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação; melhoramento do acesso, utilização e qualidade das TIC; melhoramento da competitividade das PME; e apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono em todos os setores;
- (ii) A afetação de recursos a nível nacional será de, pelo menos, 20% nas regiões mais desenvolvidas, pelo menos, 15% nas regiões de transição e, pelo menos, 12% nas regiões menos desenvolvidas para o objetivo temático "apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono em todos os setores".

O FEDER apresenta ainda disposições sobre o tratamento de características territoriais específicas, nomeadamente em matéria de desenvolvimento urbano, áreas com limitações naturais ou demográficas, regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e regiões ultraperiféricas. Concretamente, prevê a afetação de, pelo menos, 5% dos seus recursos (ao nível nacional) para ações integradas para o desenvolvimento urbano sustentável.

3.3.1.2. Fundo Social Europeu (FSE)

O FSE assenta igualmente no princípio da concentração temática, apoiando um conjunto de prioridades de investimento, designadamente:

- elevados níveis de emprego e qualidade do trabalho;
- acesso melhorado ao mercado de trabalho;
- mobilidade geográfica e ocupacional dos trabalhadores;
- adaptação dos trabalhadores à mudança industrial e às mudanças nos sistemas de produção necessárias para o desenvolvimento sustentável;
- elevado nível de educação e formação para todos;
- transição entre o ensino e o emprego para jovens;
- combate à pobreza;
- inclusão social;
- igualdade de género, não discriminação e igualdade de oportunidades;
- aplicação de reformas, nomeadamente nos domínios do emprego, educação, formação e políticas sociais.

O FSE concentra os seus recursos da seguinte forma:

- Pelo menos 20% do total de recursos do FSE, em cada Estado-Membro, será atribuído ao objetivo temático "promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação";
- Os Estados-Membros concentram, pelo menos, 80% da dotação do FSE nas regiões mais desenvolvidas, 70% nas regiões de transição e 60% nas regiões menos desenvolvidas para cada programa operacional num máximo de cinco prioridades de investimento.

Adicionalmente, e dada a amplitude do desemprego entre os jovens na União em geral e em vários Estados-Membros em particular, o Conselho Europeu apresentou propostas para uma Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) no sentido de apoiar a integração dos jovens que não têm emprego, que não estão a estudar ou a receber formação no mercado de trabalho, em especial nas regiões da UE com uma taxa de desemprego dos jovens superior a 25% em 2012. O orçamento para a IEJ totalizou 6,4 mil milhões de euros para o QFP de 2014-2020.

3.3.1.3. Fundo de Coesão (FC)

O Fundo de Coesão centra-se nos investimentos efetuados no domínio do ambiente, incluindo áreas relacionadas com desenvolvimento sustentável e energia que apresentem benefícios ambientais, e dos transportes. Destina-se aos Estados-Membros cujo Rendimento Nacional Bruto (RNB) por habitante é inferior a 90% da média da UE, tendo por objetivo a redução das disparidades económicas e sociais.

Os investimentos do Fundo de Coesão apoiam os objetivos temáticos "apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono", "promoção da adaptação às alterações climáticas, gestão e prevenção de riscos", "preservação e proteção do ambiente e promoção da eficiência dos recursos", "promoção de transporte sustentável e remoção de pontos de estrangulamento nas principais infraestruturas da rede" e "melhoria da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas", bem como da "eficiência das administrações públicas".

3.3.1.4. Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

O FEADER contribui para a estratégia europeia através da promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a União, juntamente com outros instrumentos da Política Agrícola Comum (PAC), a política de coesão e a política comum das pescas. Contribui para o desenvolvimento de áreas rurais, nomeadamente, fomentando um setor agrícola na União mais equilibrado em termos territoriais e ambientais, competitivo e inovador.

A política de desenvolvimento rural da UE para 2014-2020 está assente em três objetivos estratégicos a longo prazo:

- fomentar a competitividade no setor agrícola;
- garantir a gestão sustentável dos recursos naturais e da ação climática;
- alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e a manutenção do emprego.

3.3.1.5. Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEAGA)

O FEAGA é, juntamente com o FEADER, o sucessor do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) que era o instrumento de financiamento da PAC desde a sua criação, em janeiro de 1962. O FEAGA substituiu, assim, a secção de "Garantia" do FEOGA, que financiava as despesas de aplicação das políticas de mercado e de preços. No QFP 2007-2013, em que este fundo entrou em vigor, financiou ou cofinanciou as despesas com a organização comum de mercado, os apoios diretos às explorações, a promoção dos produtos no mercado interno e em países terceiros e ainda despesas pontuais ligadas a ações veterinárias e afins. O Regulamento 1290/2005 que instituiu o FEAGA foi revogado pelo Regulamento 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da PAC, no quadro da reforma desta política comum, enquadrada nas perspetivas financeiras para 2014-2020.

O FEAGA assume-se, atualmente, como um dos dois instrumentos de financiamento da PAC que, depois da reforma de 2013, compreende três objetivos fundamentais: garantia de uma produção de alimentos viável, de uma gestão sustentável dos recursos naturais e de um desenvolvimento equilibrado e sustentável das zonas rurais.

Assim, o FEAGA financia, em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão:

- As medidas de regularização e ações de apoio aos mercados agrícolas;

- Os pagamentos diretos aos agricultores;
- A promoção dos produtos agrícolas no mercado interno e em países terceiros, pelos Estados-Membros;
- A distribuição de fruta e produtos hortícolas nas escolas;
- Os programas de combate a doenças dos animais e promoção da confiança dos consumidores.

O FEAGA financia, também, diretamente:

- A promoção internacional dos produtos agrícolas da UE;
- As medidas de conservação, caracterização, recolha e utilização de recursos genéticos na agricultura;
- A criação e manutenção de sistemas de informação contabilística na agricultura;
- Os sistemas de inquérito agrícola.

3.3.1.6. Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)

O Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) apoia as políticas marítimas e das pescas da UE para 2014-2020, com vista a contribuir para a concretização dos seguintes objetivos:

- promover pescas e aquacultura competitivas, sustentáveis do ponto de vista ambiental, economicamente viáveis e socialmente responsáveis;
- fomentar a aplicação da política comum das pescas;
- promover um desenvolvimento territorial equilibrado e inclusivo do setor das pesca e aquacultura;
- fomentar o desenvolvimento e a aplicação da política marítima integrada da União, de modo a complementar a política de coesão e a política comum das pescas.

A dotação do FEAMP para 2014-2020 ascendeu a €6,4 mil milhões, 11% dos quais são geridos pela Comissão Europeia e 89% pelos Estados-Membros no quadro dos programas operacionais.

Com a sua quota do FEAMP, a Comissão Europeia apoia os seguintes objetivos em matéria de assuntos marítimos e costeiros a nível da UE:

- governação internacional;
- cooperação através do intercâmbio de informações e melhores práticas;
- informação ao público e apoio a plataformas em rede;
- conhecimento do meio marinho e ordenamento do espaço marítimo.

Em relação à quota de 89% dos Estados-Membros, o FEAMP apoia os seguintes objetivos:

- redução do impacto da pesca no ambiente marinho;
- instrumentos de mercado para profissionais e consumidores;

- administração conjunta de áreas protegidas e locais do Natura 2000;
- apoio especial a pequenos pescadores.

3.3.2. Outro tipo de apoios

3.3.2.1. Fundo de solidariedade da União Europeia

O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) foi criado na sequência das cheias que assolaram a Europa Central no Verão de 2002, enquanto meio de expressão da solidariedade europeia para com a população das regiões da UE afetadas por grandes catástrofes naturais. Desde a sua criação foi acionado dezenas de vezes, designadamente em situações de inundações, incêndios florestais, sismos, tempestades e seca, tendo a maioria dos Estados-Membros sido já objeto da sua intervenção, com um montante total superior a €5 mil milhões.

- O FSUE pode fornecer ajuda financeira aos Estados-Membros e aos países envolvidos em negociações de adesão:
- em caso de "catástrofe de grandes proporções": total dos prejuízos diretos superiores a €3 mil milhões ou 0,6% do RNB do Estado afetado, consoante o que for menor.
- no caso dos chamados «desastres regionais» mais pequenos: total dos prejuízos diretos superiores a 1,5% do PIB regional. Para as regiões ultraperiféricas, é aplicado o limiar de 1% do PIB regional.
- no caso de um Estado elegível ser afetado pela mesma catástrofe de grande dimensão que um Estado vizinho elegível.

3.3.2.2. Instrumento de assistência de pré-adesão (IPA)

As intervenções do IPA 2007-2013 incluem cinco componentes:

- Assistência à transição e desenvolvimento institucional;
- Cooperação transfronteiriça (com os Estados Membros da União Europeia e os outros países elegíveis para o IPA);
- Desenvolvimento regional (transportes, ambiente e desenvolvimento económico);
- Desenvolvimento dos recursos humanos (reforço do capital humano e luta contra a exclusão);
- Desenvolvimento rural.

Os países beneficiários do IPA estão divididos em duas categorias: (i) os países candidatos à adesão (Turquia, Albânia, Montenegro, Sérvia e Antiga República Jugoslava da Macedónia), que são elegíveis para as cinco componentes do IPA; (ii) os potenciais países candidatos pertencentes aos Balcãs Ocidentais (Bósnia e Herzegovina, Kosovo ao abrigo da Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas), que só são elegíveis para as primeiras duas componentes.

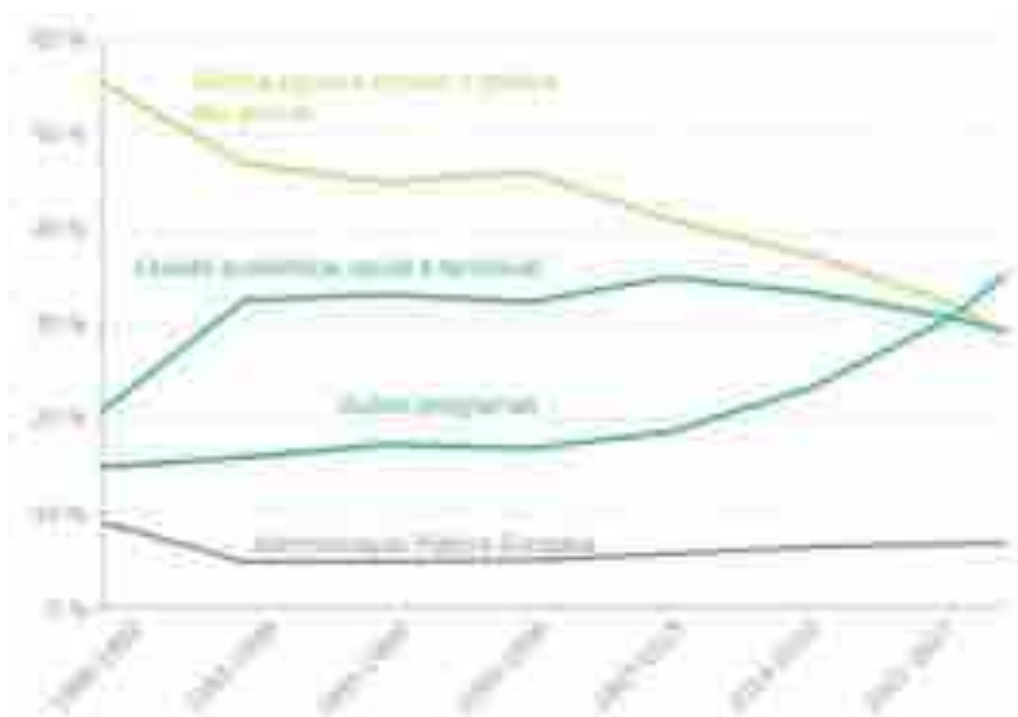
3.3.3. Evolução da despesa total

Do que precede é possível assinalar a pluralidade de fundos existentes e a aparente falta de foco em projetos de elevado valor acrescentado europeu.

No gráfico *infra* encontra-se a evolução da despesa total referentes às principais rubricas orçamentais.

Gráfico 3 Evolução dos principais domínios de intervenção no orçamento da UE

**Ajustado para o alargamento de 1995*



Fonte: Comissão Europeia

Da observação do gráfico exposto é possível afirmar que:

- A PAC assume uma importância preponderante em todos os quadros financeiros¹⁴, incluindo no QFP 2021-2027;
- A PAC é a rubrica de despesa individual mais importante desde 1988, mantendo-se o atual estado de coisas na proposta do próximo QFP¹⁵;
- No entanto, tem-se registado, desde 2006, um decréscimo dos fundos afetos a este segmento;
- A diminuição dos fundos destinados à PAC é inversamente proporcional à destinada à rubrica “Outros programas”, a qual sobe concomitantemente, prevendo-se a sua equiparação no final do QFP que agora se negocia;

¹⁴ Para uma apreciação crítica da PAC, vide Manuel Porto, *O Orçamento da União Europeia – As perspectivas financeiras para 2007-2013*, cit., 48 e seguintes.

¹⁵ Na verdade desde 1967, ano em que a PAC passa a assumir 45,5% do peso relativo no orçamento europeu, tendo chegado mesmo a atingir 86,9% em 1970. Vide *European Commission, EU budget 2008 Financial Report*, p. 77 e seguintes.

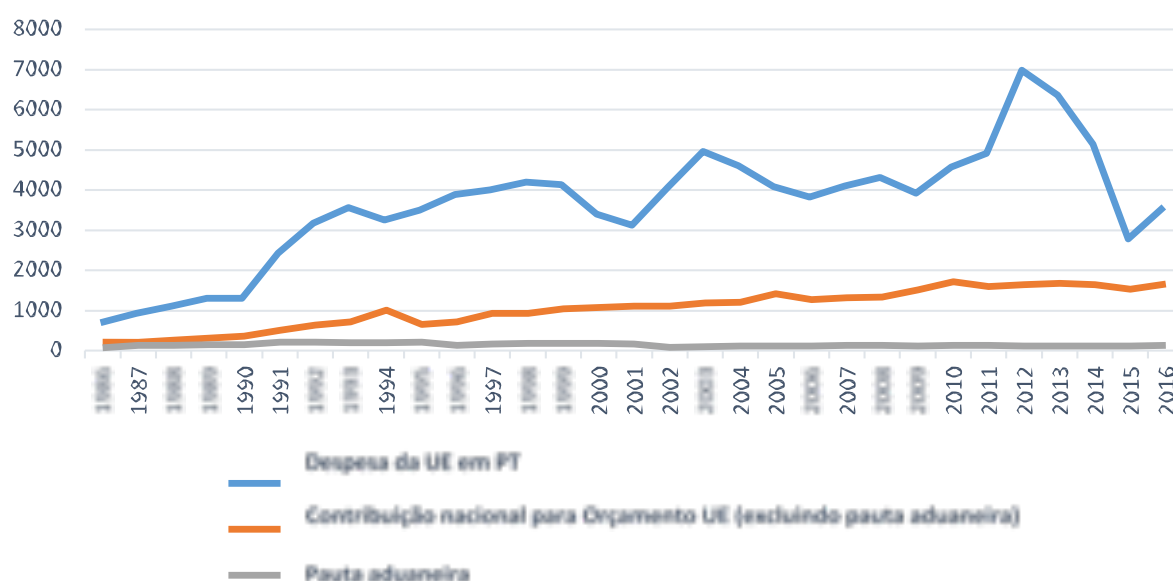
- Os fundos relativos a coesão económica, social e territorial têm-se pautado pela estabilidade, mantendo-se sensivelmente nos 32-35% desde 1993 até 2007, ano em que se inicia uma diminuição crescente dos seus recursos disponíveis.
- Prevê-se que a políticas da União para além da PAC e da coesão económica, social e territorial, agregadamente, sejam as que têm maiores recursos afetos no QFP 2021-2027.

3.4. Custos e benefícios para Portugal

De uma perspetiva nacional, é possível traçar o perfil do impacto direto¹⁶ que o Orçamento da União Europeia tem em Portugal.

Gráfico 4 *Evolução dos principais domínios de intervenção no orçamento da UE*

**Ajustado para o alargamento de 1995*



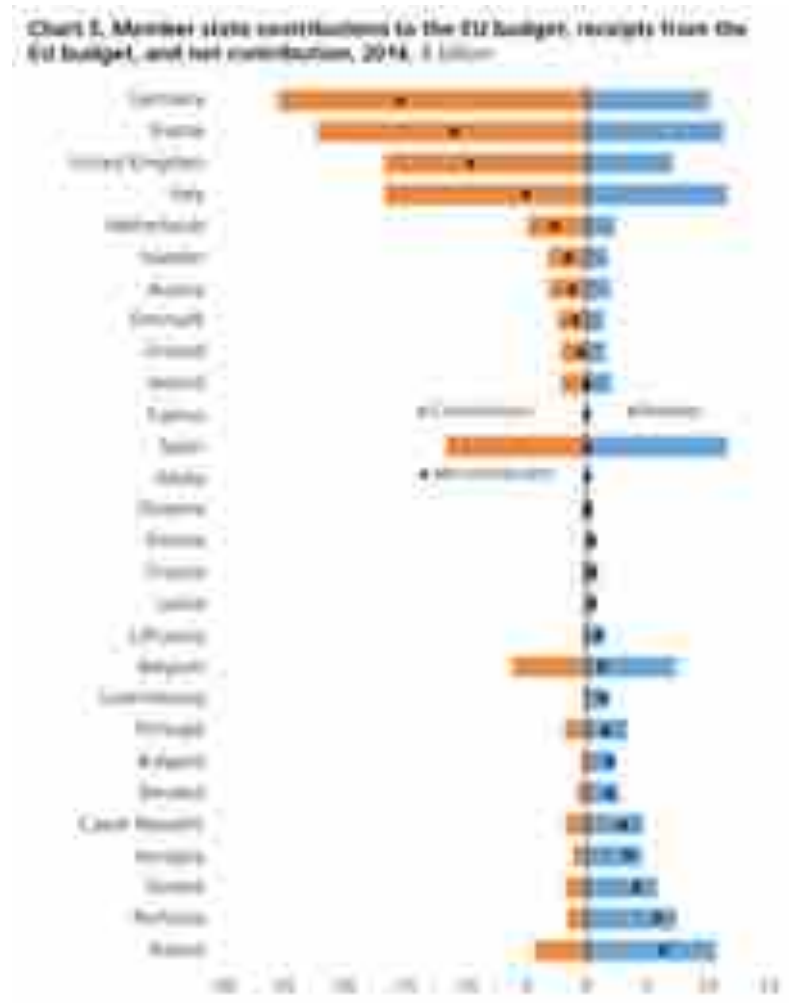
Do gráfico exposto observa-se que o conjunto de despesa que o Orçamento da UE realizou em Portugal num período de 30 anos (1986-2016) bem como as contribuições nacionais para o Orçamento (RNB e IVA) e o montante entregue a título de pauta aduaneira. Rapidamente se pode deduzir que Portugal sempre foi, no período temporal em referência, um recetor líquido de fundos provenientes da União, tendo recebido sensivelmente €106,164 mil milhões e tendo contribuído (excluindo pauta aduaneira) €32,479 mil milhões, o que representa um benefício líquido de €73,685 mil milhões¹⁷.

¹⁶ Dados estatísticos de 1986-2008 retirados de Comissão Europeia, *EU Budget – 2008 Financial Report*, 2009. Dados estatísticos de 2009-2016, disponíveis no site http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

¹⁷ O valor médio do benefício líquido no período em referência equivale porém, grosso modo, apenas a 2,17% da média do PIB português no mesmo período.

Curiosamente, conforme se pode observar no gráfico *infra*¹⁸, relativamente ao Orçamento da UE de 2016, se excluirmos a Grécia, Portugal só é suplantado em termos de saldo líquido positivo por países cuja adesão foi posterior à nossa. (Eslováquia, República Checa, Hungria e Polónia em 2004, Bulgária e Roménia em 2007).

É possível, portanto, concluir, que Portugal é um Estado-Membro que sempre beneficiou da alocação de recursos realizada a nível europeu.



“Portugal é um Estado-Membro que sempre beneficiou da alocação de recursos realizada a nível europeu.”

¹⁸ Matthew Keep, A guide to the EU budget, Briefing Paper, House of Commons, Maio 2018, p. 21.

4. Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027

Atualmente em negociação encontra-se o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027. A proposta da Comissão Europeia é a de que a despesa total não exceda 1,11% do RNB, conforme descrito *supra*, com a distribuição por grande rubrica que se elenca no gráfico seguinte¹⁹.



Conforme é possível verificar, a estrutura do Orçamento Europeu, no essencial, mantém-se inalterada. Isto é, a rigidez orçamental permanece bem vinculada não só no que concerne às políticas que nele se encontram inscritas mas também no que diz respeito à distribuição das verbas. De facto, cerca de 65% das disponibilidades financeiras são alocadas a duas grandes rubricas, nas quais se incluem a PAC e a política de coesão.

Existem, porém, algumas diferenças importantes, algumas das quais já foram elencadas *supra*, designadamente o facto de a PAC e a política de coesão virem progressivamente a perder preponderância relativamente às restantes políticas europeias, como forma de acomodar a saída do Reino Unido da UE. Se relativamente aquela é possível saudar os desenvolvimentos, é preocupante que a política de coesão venha progressivamente a ser enfraquecida, já que é uma das principais políticas europeias que permite atenuar as desigualdades entre Estados-Membros.

¹⁹ Comissão Europeia, EU Budget – Factsheet, disponível em https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

De facto, uma das críticas mais frequentes à atual reforma da política de coesão é justamente a de **falta de equidade**²⁰ subjacente à redefinição dos critérios do FEDER (as regiões em transição passam de 75%-90% da média de desenvolvimento europeu para 75%-100%. Significa isto que parte das regiões que até ao QFP 2014-2020 eram qualificadas como "desenvolvidas" passam a ser consideradas "em transição", beneficiando os Estados-Membros com maior grau de desenvolvimento)²¹ bem como na substancial diminuição do Fundo de Coesão²², não tanto pela diminuição pura e simples de fundos para os países menos desenvolvidos mas justamente pelo saldo líquido negativo relativamente aos países mais desenvolvidos²³.

Resumindo, a evolução da PAC e da Política de Coesão nos QFP 2014-2020 de 2021-2027 é a seguinte²⁴:

	2014-2020 (em milhões de euros - preços correntes)	2021-2027 (em milhões de euros - preços correntes)
PAC	416.300	371.146
FEAGA	312.735	286.195
FEADER	95.577	78.811
FEAMP	7.988	6.140
Política de Coesão	351.783	273.000
FEDER e Fundo Social Europeu	276.855	226.308
Fundo de Coesão	74.928	46.692

- A PAC é objeto de uma redução de €45.154 mil milhões (equivalente a cerca de 11%), sendo a restante importância distribuída pelo FEAGA (redução de 8,4%), FEADER (redução de 17,5%) e FEAMP (redução de 2,3%);
- A rubrica adstrita à política de coesão passa de €351 mil milhões para €273 mil milhões, ou seja, é objeto de uma redução de €78,8 mil milhões, o equivalente a cerca de 22%;
- Dos quais €50,5 mil milhões são atinentes ao FEDER e ao FSE (redução de 18,2%) e €28,2 mil milhões relativos ao Fundo de Coesão (redução de 37,6%).

²⁰ Veja-se, a propósito da importância do critério da equidade, Manuel Porto, *O Orçamento da União Europeia – As perspectivas financeiras para 2007-2013*, cit., p. 76.

²¹ Os critérios de alocação de fundos do FEDER podem ser consultados em Comissão Europeia, *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão*, COM (2018) 372 final, p. 9.

²² Vide, a este propósito, Paulo Rangel, "Fundos europeus: o que cala a Comissão, o que não diz o Governo", *Jornal Público*, 12 Junho 2018. O autor coloca em particular evidência a desproporcionalidade da redução dos fundos alocados à política de coesão e na distribuição dos mesmos no quadro dessa política, visando em particular o Fundo de Coesão e o FEDER. Relativamente ao FC, o autor interroga-se acerca do que terá ditado "a opção de reduzir as verbas do fundo de coesão para 45%? É que, de entre os três pilares da coesão, FEDER, Fundo Social Europeu e Fundo de Coesão, só este sofre uma amputação (e que amputação!). Nas sinergias dos três pacotes da política de coesão, o Fundo de Coesão tinha a função de equilibrar as dotações a favor dos países mais pobres, com um PIB bastante abaixo da média europeia", concluindo que "o resultado era óbvio e só podia ser um: penalizar os países mais pobres em detrimento daqueles, como a Espanha ou a Itália, que estão bastante próximos da média europeia". Quanto ao FEDER, o autor é igualmente assertivo, questionando os novos intervalos percentuais utilizados já que, ao contrário do que sucedia até ao QFP 2014-2020, na proposta da Comissão, "o intervalo das regiões de transição é alargado até aos 100% da média europeia. Resultado: várias regiões, em especial da Espanha e da Itália, que estavam a mais de 90%, passam a ser regiões de transição. Mais uma vez, incentiva-se a coesão de quem está coeso, com óbvio prejuízo para as regiões mais pobres, as que estão longe da média europeia" o que "falseia o espírito que preside a qualquer política de coesão e convergência".

²³ Vide Miguel Poiars Maduro, "Europa: tirar aos pobres para dar aos ricos?", *Jornal de Notícias*, 16 Junho 2018. O autor menciona que "Diz a Comissão que a crise económica, que atingiu algumas regiões dos estados mais ricos, faz com que a política da coesão passe a incluir mais regiões. Talvez, mas isso não justifica tirar dos que continuam mais pobres para dar aos que continuam mais ricos. Mesmo que os estados mais ricos tenham empobrecido, continuam mais ricos que Portugal".

²⁴ Os dados estatísticos relativos à PAC e à política de coesão para os QFP 2014-2020 e 2021-2027 estão disponíveis, respetivamente, em http://ec.europa.eu/budget/mff/programmes/index_en.cfm e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, *Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende – Quadro financeiro plurianual 2021-2027*, COM (2018) 321 final, p. 31.

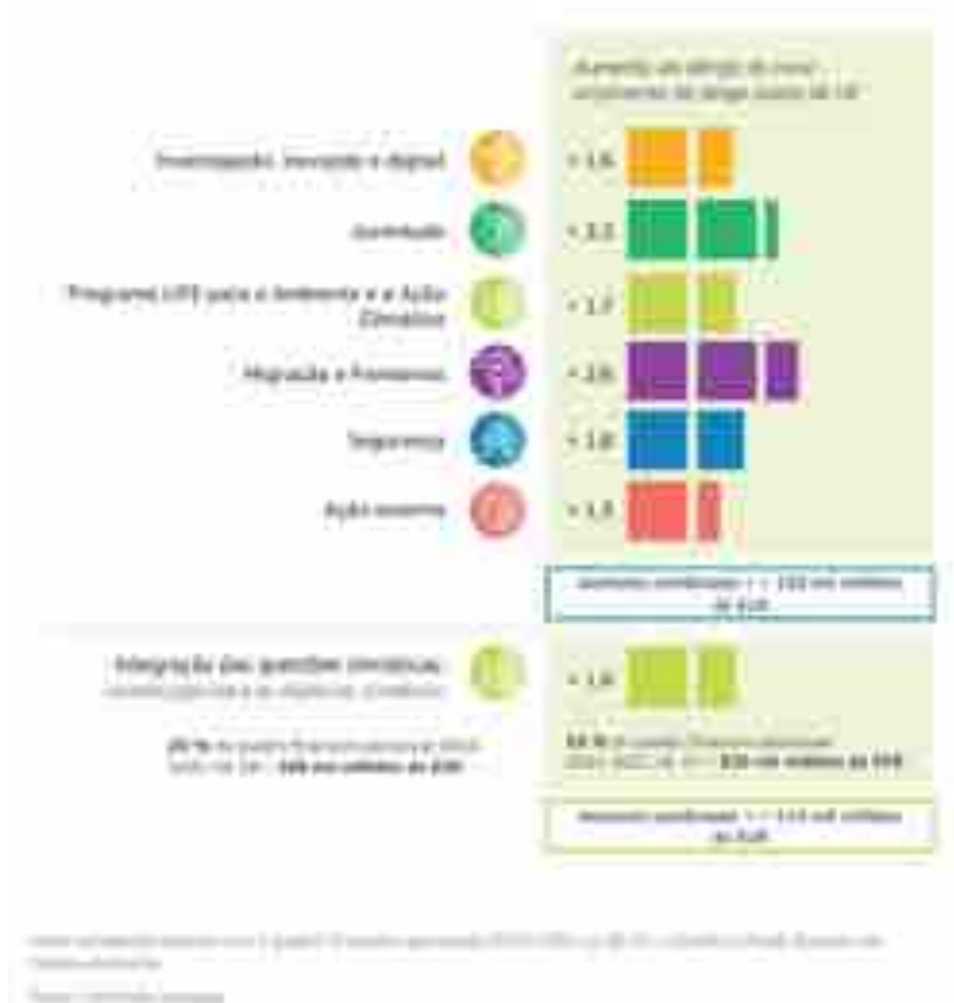
No mais, e comparando com o QFP 2014-2020 (quadro *in-fra*), a União Europeia parece estar a focar-se de forma progressivamente mais acentuada em áreas que são de competência eminentemente nacional (fronteiras e segurança) mas que têm uma enorme efeito de *spillover* dada a existência da livre circulação de pessoas e bens prevista nos Tratados. Para além disso, destacam-se áreas em que poderá haver um verdadeiro valor acrescentado europeu, como sendo o investimento na investigação e desenvolvimento, economia digital, jovens e ação externa.

No que diz respeito à receita, conforme já referido supra, este QFP registará 71% das receitas com proveniência do RNB (57%) e do IVA (14%). A novidade regista-se na proposta da introdução de **três novos**

recursos próprios²⁵ baseados no MCCCIS, no SETE e na quantidade de lixo de plástico não-reciclado, concretizando-se da seguinte forma:

- 3% da receita cobrada pela MCCCIS reverte para a União;
- 20% da receita proveniente dos leilões realizados no âmbito do SETE;
- Uma contribuição nacional de 1 euro/kg de lixo de plástico não reciclado.

No entanto, prevê-se que a coleta ascenda a 13%, o que deve ser considerado insuficiente para alterar a estrutura das receitas totais, a qual permanece essencialmente inalterada.



²⁵ Criam-se igualmente outros recursos, como a senhoriagem (o qual reverte para o novo Mecanismo de Investimento Europeu para a Função de Estabilização) e as receitas do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem.

5. Política de Coesão

5.1. Processo de convergência de Portugal

Desde 2000, Portugal tem divergido face à média europeia (2000 – PIB *per capita* em PPS = 84% da média da UE; 2014 – PIB *per capita* em PPS = 77% da média da UE). Portugal não só tem divergido em relação à média Europeia, como existem dentro do próprio país assimetrias de rendimento significativas. Em 2015 quase todo o país apresentava um PIB *per capita* inferior a 75% da média Europeia (regiões menos desenvolvidas), sendo as únicas exceções o Algarve, região em transição (75-90%) e a Grande Lisboa (acima dos 90%). O PIB *per capita* corresponde à capacidade de criação de riqueza dividida pela população. Contudo para além da criação de riqueza é necessário atentar na distribuição da mesma. Neste cenário o caso português é mais grave, dada a assimetria de distribuição de rendimento entre litoral e interior e mesmo dentro de uma região²⁶.

A título de exemplo, na região da Grande Lisboa verifica-se uma anormal e extremamente enviesada distribuição de riqueza, com concentrações de riqueza em bolsas afluentes em espaços geográficos muito delimitados, que convivem paredes meias com situações contrastantes de desenvolvimento social e humano. No caso do Algarve, importa referir que o PIB *per capita* da região, acima da média do país, se deve à concentração de atividade económica no litoral – o setor do turismo aí concentrado – sendo que o interior algarvio, se encontra também muito abaixo dos 75% da média Europeia. Ou seja dentro das próprias regiões, também existem assimetrias assinaláveis.

O mapa *infra* (referente ao ano de 2015) reproduz fidedignamente os pontos acima mencionados.



²⁶ O Eurostat refere que o PIB per capita médio não fornece qualquer indicação sobre a distribuição riqueza entre diferentes grupos populacionais dentro de uma região, nem mede a renda em última análise disponível para os agregados familiares de uma região, uma vez que os fluxos de comutadores podem resultar em funcionários contribuindo para o PIB de uma região (onde trabalham) e para a renda familiar de outra região (onde moram). As áreas que são caracterizadas por um número considerável de passageiros que entram frequentemente exibem altos níveis de PIB regional per capita. Este padrão pode ser visto em muitas regiões metropolitanas da UE, especialmente em / ao redor das capitais. Devido a esta anomalia, deve-se notar que altos níveis de PIB per capita não necessariamente se traduzem em níveis correspondentemente altos de renda para (todas) as pessoas vivendo na mesma região. Vide http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level.

Importa ainda enfatizar que este mapa reflete uma realidade de uma Europa a 27, ou seja, inclui todos os países de Leste que, tendo aderido à UE depois de Portugal e tendo índices de desenvolvimento económico baixo, puxam os indicadores de PIB per capita para baixo.

Uma leitura atenta do mapa permite verificar que Portugal só está acompanhado de algumas regiões do País de Gales, Sicília e uma ou outra região do Sul de Itália e Grécia (países a vermelho) nas regiões cujo PIB *per capita* é inferior a 75% da média europeia. Para encontrarmos um PIB per capita tão baixo, temos de ir aos países de Leste. Note-se que isto sucede mesmo após quatro Quadros Comunitários de Apoio (QCA). Esta é a evidência empírica do desempenho comparativo da economia portuguesa e em particular das suas ramificações para o cidadão comum.

Em síntese, o processo de convergência de Portugal não existiu nem existe, é antes um processo de divergência. É-o em termos absolutos, porque a economia portuguesa cresce sistematicamente abaixo da média da UE, ou seja, por definição não há convergência, antes há uma divergência progressiva e constante. Por outro lado, como há uma maior assimetria na distribuição de renda em Portugal, existem também desequilíbrios mais profundos no desenvolvimento económico português e no bem-estar comparativo de segmentos significativos da população portuguesa.

Prova disto é a taxa de crescimento média anual do PIB português, abaixo da média da UE (2,1% vs 2,9%, respetivamente) apenas superior a Itália (1,6%) e Grécia (1,1%). Este ponto de alguma forma ajuda a explicar o mapa *supra*, ou seja, se a base de partida da economia portuguesa já era mais baixa e o PIB português estava em termos absolutos abaixo da média do PIB da UE, um crescimento sistemático abaixo do mesmo acentuou as diferenças e aumentou a divergência com as economias europeias. Se tivermos também aqui em conta a assimetria de rendimentos mencionada, mais se evidencia a ideia de divergência de crescimento económico quando contrastado com a média da UE ao longo das últimas décadas e em particular a seguir à adesão ao Euro.

Esta evolução é resultado de comportamentos diferenciados em dois períodos:

- (i) 2000-2007: Portugal apresenta uma evolução do PIB *per capita* em PPS em linha com o crescimento médio verificado na UE28 (92% da média do crescimento do PIB *per capita* da UE);
- (ii) 2008-2015: Portugal apresenta uma evolução do PIB *per capita* em PPS muito abaixo do crescimento médio verificado na UE (apenas 46% da média do crescimento do PIB *per capita* da UE).

5.2. Atentar nos fatores de competitividade da economia

O referido em 5.1. sugere que o modelo de crescimento da economia portuguesa apresenta problemas estruturais graves, que não foram abordados de forma sistemática e com intento estratégico no passado. Por outras palavras, houve maior enfoque na disciplina das contas públicas e menos preo- cupação com a criação de condições sistémicas que levem a um crescimento económico através do aumento das exportações em valor e da atração de investimento. Esta circunstância pode even- tualmente explicar-se por algum enviesamento ideológico relativamente à política macroeconómica quando muitas das alavancas de política monetária, cambial e tendencialmente de política fiscal já não se encontram ao dispor de políticas públicas do governo e/ou das instituições portuguesas.

A prossecução deste objetivo estratégico (competitividade) não deve ser entendido enquanto avulso e à mercê da conjuntura política. Pelo contrário, deverá ser objeto de uma atuação sistemática e efetiva sobre os fatores onde intersetam competitividade, exportações e investimento direto estrangeiro (IDE),

por forma a melhorarmos o seu desempenho comparativo vis a vis o de outras economias que conosco concorrem para os mesmos mercados de exportação e para uma *pool* global de investimento.

O que a evidência empírica sugere é que, desde 2000, o crescimento da economia portuguesa esteve abaixo do crescimento médio da UE. Para uma base de partida tão baixa como é o caso do PIB português, divergir da média Europeia durante duas décadas, significa um desempenho sofrível da economia portuguesa. Isto não é mais do que a constatação de que existem estrangulamentos na economia portuguesa ao nível dos fatores de competitividade que são os dinamos da economia real, cuja eliminação é condição para o crescimento sustentado das exportações e do investimento direto estrangeiro.

Os fatores de competitividade são normalmente relevados para segundo plano, porque os decisores políticos ainda têm um enviesamento para a macroeconomia, para questões de política monetária e para a disciplina das finanças públicas, considerando a microeconomia e a competitividade das empresas e da economia uma consequência direta de manipulações *ad hoc* de política macroeconómica e não algo sobre o qual se pode atuar diretamente através de políticas dirigidas às empresas e aos empresários. Tragicamente, presta-se muito menos atenção aos ditames reais de competitividade, tais como a inovação e a sofisticação do ambiente de negócios, a eficiência do mercado laboral e do mercado de bens e serviços, o funcionamento da justiça e outras variáveis da qualidade das instituições (que têm um impacto direto sobre a competitividade organizacional e da economia) do que às variáveis macroeconómicas e monetárias sobre as quais existe pouca autonomia decisória em matéria de políticas públicas.

O Plano de Coesão não deverá ser mais do que a atuação sobre um sistema de fatores de competitividade. Por sua vez, a disciplina das finanças públicas não deverá ser mais do que um fator instrumental de competitividade. Isto significa que sem finanças públicas saudáveis e equilibradas estaremos a desperdiçar recursos (v.g. pagamento de juros de dívida pública), ou seja, não são senão o ponto de partida para uma economia mais competitiva.

As políticas públicas devem atuar sobre os estrangulamentos à competitividade, sobre os fatores de competitividade, de tal maneira que o desempenho comparativo da economia nestes fatores seja superior ao das economias concorrentes. Neste contexto o papel dos fundos europeus revela-se de extrema importância. Impõe-se uma revogação de paradigma que acentue não tanto a execução dos fundos (embora importante) mas a convergência de execução de fundos europeus para o objetivo de melhoria dos fatores de competitividade identificados.

Só assim conseguirão as empresas portuguesas atuar a jusante, em importantes cadeias de valor internacionais, e desenvolver competências tecnológicas e de conhecimento que as tornem menos vulneráveis à concorrência internacional e mais capazes de enfrentar mercados sofisticados com grande poder de compra, evitando serem esmagadas por concorrência de preço assente em estruturas de baixo custo do trabalho e práticas laborais indesejáveis e incompatíveis com o espaço civilizacional que ocupamos.

6. Reflexões finais

6.1. Aumentar receitas da União Europeia com maior transparência

O artigo 311.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que “A União dota-se dos meios necessários para atingir os seus objetivos e realizar com êxito as suas políticas” e que “O orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas”.

Porém, o TFUE não prevê quais as categorias ou tipos de recursos que devem satisfazer tais necessidades, determinando que “O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, adota uma decisão que estabelece as disposições aplicáveis ao sistema de recursos próprios da União. Neste quadro, é possível criar novas categorias de recursos próprios ou revogar uma categoria existente [...]”.

Na prática, podem ser elencadas duas categorias de recursos²⁷. A primeira opção seria a de financiar o Orçamento da UE através da recolha de uma parte do montante total de impostos cobrados ao nível nacional, sem que exista uma ligação fiscal específica aos contribuintes (essencialmente, é o que sucede com o RNB). A segunda opção seria a de alocar ao orçamento europeu a receita proveniente de uma fonte fiscal explícita e visível (por exemplo, a taxa sobre as transações financeiras, proposta pela Comissão Europeia em 2014).

A este propósito, a Comissão Europeia refere que a falta de uma relação direta entre os cidadãos e o orçamento europeu constituiu uma manifestação de défice democrático. É uma afirmação que partilhamos, e à qual aditaremos que essa insuficiência decorre também do facto de os próprios Estados-Membros não promoverem adequada transparência relativamente às rubricas orçamentais nas quais se inscrevem as dotações a transferir para a União Europeia²⁸. Desta prática resulta a ausência ou um menor grau de consciencialização, de compreensão, e de sentido crítico da maioria dos cidadãos europeus relativamente à estrutura do orçamento da União.

A visibilidade adicional associada irá inevitavelmente gerar maior escrutínio e interrogações acerca das escolhas políticas subjacentes à despesa do orçamento da União, a sua eficácia bem como a responsabilização de quem exerce a sua gestão, podendo igualmente servir de decisivo incentivo a uma maior participação do Parlamento Europeu no quadro da definição das receitas europeias (em contraponto ao poder absoluto dos Estados-Membros)²⁹, contribuindo para suprir o défice democrático através da tomada de responsabilidade política na representação dos cidadãos europeus.

No entanto, conforme já referido, o único recurso que se pode considerar verdadeiramente europeu é a pauta aduaneira comum o qual, como pudemos observar, constitui uma verdadeira “gota num oceano” no quadro das receitas. Significa isto que o orçamento da União é financiado maioritariamente por recursos que provêm diretamente dos orçamentos nacionais (parte do RNB dos Estados-Membros e parte do montante coletado a título de IVA são transferidos para a União).

²⁷ Vide Gabriele Cipriani, *Financing the EU Budget – Moving Forward or backwards?*, Centre of European Policy Studies, 2014, p. 56.

²⁸ Neste quadro, cumpre realçar que, no Orçamento do Estado português aprovado para 2018, as transferências para o Orçamento da União Europeia encontram-se numa rubrica de despesa do Ministério das Finanças.

²⁹ Vide Gabriele Cipriani, *Financing the EU Budget*, cit., p. 59.

Ora, tal realidade dificilmente deixará de ser percebida pelos Estados-Membros e cidadãos europeus enquanto um fardo direto nos orçamentos nacionais, aumentando o ímpeto de cada um clamando o "justo retorno" (**common pool problem**).

6.2. Focar nas áreas de valor acrescentado europeu

Do simples facto de se colocar ênfase no "justo retorno" é possível inferir a falta de significativo foco no investimento em áreas de valor acrescentado europeu, que sejam independentes de cada Estado-Membro em particular, mas que beneficiem a União Europeia em geral.

Aliás, a própria ideia do "justo retorno" é antitética à do valor acrescentado europeu. De facto, quanto mais recursos financeiros forem afetos a projetos desta natureza, menor será a fatia financeira que regressará diretamente aos Estados-Membros.

Esta questão deriva diretamente da reflexão anterior. De facto, para além do justo retorno, o designado "*common pool problem*" pode:

- Promover a existência de gastos excessivos em projetos com benefícios meramente regionais, com pouco ou nenhum efeito de *spillover*;
- Criar o fenómeno de "*Pork Barrel projects*", ou seja, financiamento de projetos desnecessários ou de valor acrescentado reduzido simplesmente porque existe financiamento europeu para o efeito;
- Colocar entraves à disciplina financeira dos orçamentos da administração local, tendo em conta as taxas de co-financiamento existentes para a política de coesão, o que exige sempre um investimento nacional que não é negligente³⁰;
- Desincentivar o investimento em projetos de interesse multilateral ou comum.

Neste contexto, uma crítica frequentemente aduzida relativamente às duas principais rubricas de despesa – PAC e política de coesão – é a de que as mesmas assumem uma natureza essencialmente redistributiva, não emprestando valor acrescentado europeu suficiente. Tal poderá suceder, por um lado, porque os Estados-Membros concentram os seus esforços para obter o seu dinheiro de volta e, por outro lado, porque as políticas em si mesmas não são ótimas do ponto de vista económico³¹. Por seu turno, áreas com maior potencial de aportar valor acrescentado europeu são a investigação, a inovação, a segurança (interna e externa) ou a mobilidade de pessoas, bens e serviços (quer através de interligações físicas quer digitais).

6.3. Repensar os objetivos do orçamento europeu

Os objetivos de qualquer orçamento contêm uma vincada componente política e o orçamento da União Europeia não é exceção. De facto, é no contexto da definição de receitas e despesas, da assunção das funções principais e secundárias bem como das prioridades que lhe estão subjacentes, que se manifestam as preferências das sociedades.

³⁰ A taxa de co-financiamento nacional média na União Europeia para a política de coesão é de sensivelmente 26%, sendo que a portuguesa se situa em torno dos 22%. Vide J. Backtler, C. Mendez e S. Miller, *Rethinking shared management for Cohesion Policy post-2020: Criteria for deciding differentiation in the management of ESIF*, European Policy Research Paper, nº 96, 2017, p. 8.

³¹ Comissão Europeia, *Future Financing of the EU*, cit., p. 27.

O **status quo** encontra-se já explícito *supra*. Na essência, verifica-se:

- a existência de uma união aduaneira completa;
- a exuberância da política agrícola comum e a instituição da união económica e monetária;
- a integração dos Estados-Membros prossegue o seu caminho através de instrumentos legais europeus, mormente pela adoção de regulamentos, diretivas e coordenação inter-governamental, apesar das divergências económicas que apresentam.

Existem, porém, outros formatos³² que podemos desde já ensaiar, designadamente a (i) integração pré-federal; (ii) federação com um sector público europeu abrangente e (iii) federação com um setor público europeu reduzido.

De entre as principais componentes da **integração pré-federal** contam-se algumas que a União já cumpre, designadamente:

- a completude do mercado único, designadamente na componente de liberdade de circulação de trabalhadores e capitais;
- a existência de uma união monetária;
- a eleição direta do Parlamento Europeu;
- a implementação de políticas económicas, políticas estruturais e de redistribuição com o fito de atingir maior convergência no desempenho económico entre Estados-Membros.

No entanto, no que diz respeito ao nível geral de atividade económica, considera-se que, podendo os instrumentos permanecer em larga medida na esfera de competência nacional, por respeito ao princípio da subsidiariedade, as despesas públicas ao nível da União deveriam subir para 2-2,5% do RNB, por forma a possibilitar o exercício da **função de estabilização e política de crescimento**, o que manifestamente não aconteceu em qualquer dos quadros financeiros plurianuais europeus.

Existe um forte contraste entre esta situação e a existente em uma **federação com um setor público europeu abrangente**, como as federações já existentes (v.g. EUA e Alemanha). Neste tipo de federações, várias das principais funções de despesa sociais e de bem-estar encontram-se adstritas ao governo federal, o qual tem contatos diretos extensos com os cidadãos, ultrapassando o plano regional. A título de exemplo, nos Estados Unidos ou na Alemanha, a despesa pública federal oscila entre os 20 a 25% do PIB. O elevado valor bruto de fluxos intergovernamentais e outros fluxos inter-regionais de fundos envolvidos permite que seja possível desempenhar as típicas funções orçamentais (alocação, estabilização e distribuição).

Este cenário será ainda uma realidade muito longínqua senão mesmo irrealista para o espaço da UE. Poderia, no entanto, ser possível realizar as funções de alocação, estabilização e distribuição por meio de transferências financeiras líquidas de menor montante. Neste quadro, o de uma **federação com um setor público europeu reduzido**, a oferta de serviços sociais, saúde, educação, segurança social, permanecem essencialmente ao nível nacional, ao passo que as transferências financeiras entre Estados-Membros seriam menores do que nas federações referidas. Programas de ajuda federal a determinadas indústrias e regiões podem assumir contornos seletivos, complementando os esforços nacionais. Estas componentes seriam possíveis em federações com despesas centrais no valor de cerca de 5-7% do PIB. Este valor deveria ser aumentado se as despesas de defesa se tornassem responsabilidade federal (cerca de 2% do PIB).

³² Vide Comissão das Comunidades Europeias, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, vol. I, 1977, p. 19 e 20.

É possível, pois, concluir que a União Europeia apresenta muitos dos critérios típicos do pré-federalismo. No entanto, o seu orçamento é demasiado pequeno para cumprir cabalmente qualquer das funções típicas referidas³³. Tal circunstância coloca evidentemente em causa a estabilidade económico-financeira da União como um todo, já que:

1. Conforme *supra* referido, a União Económica e Monetária originou perda de autonomia monetária e da condução da respetiva política;
2. Os orçamentos nacionais perderam capacidade de exercer função de estabilização económica, tendo em conta as restrições introduzidas pelo quadro jurídico-financeiro europeu (Pacto de Estabilidade e Crescimento e, posteriormente, *Six-pack*³⁴ e Tratado de estabilidade, coordenação e governação na União Económica e Monetária).

“...tanto o orçamento europeu como os orçamentos nacionais se encontram privados ou bastante estrangidos no exercício da função de estabilização...”

Do exposto decorre que tanto o orçamento europeu como os orçamentos nacionais se encontram privados ou bastante estrangidos no exercício da função de estabilização, o que origina uma quase total ausência do exercício da referida função. Com o intuito de corrigir tal insuficiência (reconhecendo-a simultaneamente), a Comissão Europeia propõe a criação de um novo mecanismo, o Investimento Europeu para a Função de Estabilização (IEFE), a par com o já existente Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). O problema do novo mecanismo é o de que, para além de enformar das deficiências do anterior (trata-se de empréstimos, logo com obrigação de pagamento por parte dos Estados- Membros, conforme descrito *supra*), o seu montante é reduzido (€30 mil milhões, comparando com €500 mil milhões do Mecanismo Europeu de Estabilidade, o qual, por sua vez, também não é considerado adequado³⁵) o que pode tornar o seu impacto bastante incipiente.

Resumindo: ao passo que a integração económica tem vindo a aumentar, a necessária integração orçamental não acompanhou. Tal tem contribuído decisivamente para o desgaste político que a União Europeia tem sofrido na sequência da crise financeira com início em 2007. De facto, a crise de dívida pública mostrou uma capacidade bastante significativa do público europeu em realizar um exercício de correspondência entre os países do norte da Europa com frugalidade e os países do sul da Europa com laxismo. Apesar de não ser objeto deste trabalho aceitar ou refutar tais considerações, cumpre referir que existem outras razões, porventura mais objetivas e decisivas, como as que apontamos, para a instabilidade vivida (e criada) pela União Europeia através do triângulo União Monetária/Enquadramento jurídico-financeiro/Orçamento Europeu.

³³ Ver Manuel Porto, *O Orçamento da União Europeia – As perspectivas financeiras para 2007-2013*, cit., p. 9.

³⁴ Pacote legislativo que consiste em cinco Regulamento e uma Diretiva, a saber: Regulamentos 1173/2011; 1173/2011; 1175/2011; 1176/2011; 1177/2011 e Diretiva do Conselho 2011/85.

³⁵ Vide Adrian Wignall, "Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe", *OECD Journal: Financial Market Trends*, vol. 2011, n.º 2, p. 19, disponível em <http://www.oecd.org/finance/public-debt/49481502.pdf>; Zsolt Darvas e Guntram Wolff, "What budget for the EU? – Principles, spending priorities and the impact of Brexit", Bruegel, 2018.

6.4. Atentar nos fatores de competitividade da economia

Os relatórios do *World Economic Forum*, nomeadamente o *Global Competitiveness Report* sugerem ano após ano que as economias mais competitivas reúnem um conjunto de características objetivas que vão muito para além da saúde e equilíbrio das finanças públicas, e que constituem a verdadeira *raison d'être* para o sucesso dessas economias.

O ranking de competitividade das nações indica todos os anos as mesmas nações a ocuparem os lugares cimeiros (embora trocando aqui e ali a ordem com que aparecem nestes rankings). Essas nações que todos os anos aparecem no ranking de competitividade global como as nações mais competitivas, têm um conjunto de características estruturais e comportamentais que as tornam mais competitivas do que as outras. Através de políticas públicas tendentes à melhoria sistémica dessas variáveis (muitas delas interdependentes) essas economias tornam-se mais competitivas do que outras ao longo de décadas.



Essas nações mais competitivas são (não surpreendentemente) também as nações que no mesmo período de tempo mais exportam e mais atraem IDE. Isto é verdade para as exportações e IDE em termos absolutos, como o é para as exportações e IDE em % do PIB (embora aqui menos). O que isto significa, como se pode ver pelo quadro abaixo, é que para um período temporal suficientemente longo as nações mais competitivas, são aquelas que mais exportam e que mais atraem IDE (ver figura *infra*).

Assim sendo, importa perceber quais os fatores de competitividade que são comuns a essas nações³⁶. Neste sentido, considera-se que existe um conjunto de fatores externos, sobre os quais os *policy-makers* e agentes económicos nacionais têm uma influência limitada ou nula mas que são fatores determinantes da competitividade da economia nacional, e domésticos.

³⁶ Rui Vinhas da Silva e Natália Teixeira, *A Competitividade das Nações no Século XXI: Um roadmap estratégico para a economia portuguesa*, Caleidoscópio, 2013.

Exportações

No que concerne às exportações, o caminho a trilhar deverá ser um de bens e serviços de forte conteúdo de valor agregado assente em processos de produção sofisticados, alicerçado na construção de marcas do produtor e de produto e excelência no marketing, informado pelo entendimento das idiossincrasias e especificidades de consumo de mercados externos heterogêneos e de elevado poder aquisitivo.

O cosmopolitismo e sofisticação dos mercados são pilares essenciais para que se atinjam níveis de competitividade nacional de excelência. Dentro destes dois vetores, identificam-se fatores competitivos fundamentais tais como a sofisticação e utilização do marketing, o grau de controlo doméstico sobre aspetos essenciais das cadeias de valor (distribuição e marketing), a sofisticação e cosmopolitismo do consumidor, o entendimento profundo do mundo e dos determinantes de consumo, em mercados sofisticados e de elevado rendimento disponível, a orientação de marketing, o foco no cliente e a existência de marcas fortes e de elevada notoriedade.

Ligação das instituições de investigação científica às empresas

A qualidade das instituições de investigação científica, a ligação das universidades à indústria e a disseminação de conhecimento científico pelo sistema empresarial são também fatores em que o bom desempenho de uma nação está fortemente associado à sua capacidade competitiva. As instituições científicas e a indústria deverão ser caracterizadas por uma ligação tendencialmente mais próxima, cujo barómetro deve ser a capacidade de aplicação do *output* de investigação científica por parte das empresas em sectores-chave da economia, em particular, nos sectores de exportação. Nesse sentido deve-se valorizar o *knowledge transfer*, algo que por exemplo no Reino Unido tem vindo a acontecer na progressão das carreiras universitárias. Tendo instituições de investigação científica de qualidade, Portugal não consegue traduzir isso em transferência de conhecimento, disseminado do sistema científico e tecnológico às empresas e destas ao sistema científico e tecnológico, ou seja, conhecimento que informa processos e produtos, bem como o mercado que baliza a produção de conhecimento aplicado. Existe em contraste uma forte dissociação, incompreensível, entre estes dois mundos.

Grau de inovação

O grau de inovação de uma economia é também um excelente preditor do seu desempenho futuro, porque as inovações de hoje são práticas de vanguarda de amanhã e práticas comuns no dia seguinte, por via da incorporação da inovação em processos produtivos mais avançados e complexos, em bens transacionáveis mais sofisticados e apetecíveis, conferindo vantagens competitivas comparativas, a quem as desenvolve e dissemina na economia.

Uma economia que tenha um excelente desempenho nos itens que compõe o pilar de competitividade da inovação é uma economia pró-ativa, que estando sempre alerta e à frente do seu tempo, consegue detetar de forma mais acutilante, valor económico em produtos e mercados onde não é fácil fazê-lo.

Dessa forma, uma economia constituída por empresas, que priorizem a inovação e o conhecimento aplicado, consegue instituir e sistematizar os mecanismos tendentes a capturar melhor do que a concorrência, os prémios de preço que os *early adopters* de tecnologia em mercados sofisticados

estão sempre dispostos a pagar pelo acesso imediato à mesma, para além de conseguir fidelizar clientes aos seus produtos e marcas. Instituições de investigação científica de excelência, deverão ser uma das fontes de inovação de uma economia, mas para que isso aconteça tem de haver um esforço de coordenação entre a investigação científica e tecnológica e os esforços de disseminação do seu output, perspetivando a indústria como *outlet* de produção científica.

Diferenciação de produtos acrescentando valor

A economia portuguesa e as suas empresas não conseguem um modelo de diferenciação efetiva (relevante) da sua oferta no mercado e não conseguem por isso comandar excedentes de preço que vão além daquilo que se paga pela estrita funcionalidade dos produtos.

Assim, os baixos níveis de produtividade (output/input) da economia portuguesa podem ser atribuídos a:

- a) incapacidade dos empresários (com impacto no numerador do rácio de produtividade por ausência de capacidade de criação de valor e falta de escrutínio, deteção e colocação de bens transacionáveis em mercados que os queiram e paguem por esses bens e serviços mais do que o seu valor funcional justifica marketing).
- b) e trabalhadores (impacto sobretudo no denominador do rácio pela oneração da estrutura de custos totais pela via dos custos laborais, mas também no numerador pela incapacidade de agregação de valor a processos e produtos por parte de uma mão de obra pouco qualificada e genericamente indiferenciada).

Este é um problema crítico para a economia nacional, a verdadeira génese da questão da baixa produtividade, com impacto no debate sobre o rácio salário/produtividade em Portugal. Em síntese os salários devem acompanhar a produtividade, mas será que estamos a discutir bem esta questão da produtividade do trabalho? Tudo depende do que conseguirmos fazer ao numerador de output do rácio de produtividade e essa é sobretudo uma tarefa dos empresários.

O controlo da distribuição internacional e do marketing e o grau de controlo das cadeias de valor pelas empresas exportadoras estão intrinsecamente ligados à natureza das vantagens competitivas da economia portuguesa, à produtividade nacional (por via do numerador do rácio output/input) pelo que significa de maior ou menor competitividade comparativa da nação.

A associação entre a utilização e sofisticação do marketing, como instrumento diferenciador da oferta de uma economia e a competitividade da mesma, é corroborada pela evidência empírica. De acordo com o ranking do WEF, as economias que mostram maior apetência para a utilização do marketing como diferenciador crítico da sua oferta são, simultaneamente, as nações mais competitivas do mundo. Aliás, o Top 20 do conjunto das nações mais competitivas do mundo demonstra que técnicas e ferramentas mais sofisticadas de marketing potenciam em muito as exportações em valor de bens e serviços. Portugal não ocupa aqui uma posição de destaque.

Atentemos então a uma ilustração da avaliação dos diferentes fatores de competitividade da economia portuguesa.

Foram identificados os seguintes itens no pilar de **infraestrutura e logística**, que são comuns e caracterizam as economias mais competitivas do mundo: Infraestrutura e logística com impacto na competitividade nacional, infraestrutura extensa e eficiente (rede de transportes, telefones e energia), qualidade das estradas, qualidade do fornecimento de eletricidade, qualidade da infraestrutura ferroviária e qualidade da infraestrutura portuária.



Portugal apresenta no pilar da infraestrutura e logística, um comportamento claramente acima dos desempenhos médios da nação noutros pilares de competitividade. Uma infraestrutura de qualidade é um requisito básico de competitividade das nações, pelo que significa de melhoria e facilitação das comunicações e de aproximação logística entre produtores e consumidores, não só no mercado doméstico, mas fundamentalmente para a exportação de bens transacionáveis de forte conteúdo de valor agregado, sofisticados e com elevado grau de inovação incorporada. Importa neste contexto aferir da qualidade das infraestruturas de um país pelo critério da ligação direta, indireta ou potencial destas com o objetivo de criação de riqueza e facilitação das exportações e de atração de IDE para uma economia.



No que concerne ao pilar da **liderança e do papel das elites** foram identificados os seguintes fatores de competitividade: Retenção e capacidade de atrair talento, fuga de cérebros, formação em gestão, qualidade das escolas de gestão e disponibilidade de cientistas, engenheiros e *experts* altamente qualificados.

Atentamos nas elites do conhecimento mais do que nas elites financeiras ou em qualquer outra elite de origens familiares, por entendermos que é no papel da disseminação do conhecimento por parte de grupos suficientemente inspiradores que pode radicar o papel das elites como fator de competitividade.

Comparamos esta conceção do papel das elites à epopeia dos Descobrimentos, em que mesmo o mais comum dos marinheiros estaria equipado com competências de cálculo rudimentares aos olhos de hoje, mas que comparativamente com o resto da população ter-se-ão revelado essenciais para o sucesso de tamanha empresa, pois permitia que o indivíduo comum conseguisse ter base de informação que pudesse descodificar no sentido da tomada de decisão, no momento em que era necessário fazê-lo.

A capacidade de reter e atrair talento, de manter os melhores indivíduos no país, em idades em que são mais produtivos e em que podem dar contributos decisivos para a prosperidade de uma nação são fatores críticos de competitividade nacional. A capacidade de um país de evitar a fuga de cérebros

para o exterior, de formar elites que desempenhem de forma eficaz um papel crítico de locomotiva intelectual e de conhecimento, exemplo de liderança, que arraste os outros para a consecução dos objetivos e desígnios nacionais é fundamental.

Verdadeiras elites ao serviço da nação, constituem fatores determinantes do seu crescimento económico, bem como do bem-estar futuro dos seus cidadãos. Alguns exemplos do que se refere acima são as universidades Ivy League americanas ou o exclusive Russell Group de universidades na Grã-Bretanha (incluindo Oxford, Cambridge, Edimburgo ou Manchester) no plano do ensino superior e da investigação ou o Silicon Valley nos Estados Unidos no plano tecnológico e do empreendedorismo.

Neste contexto, lideranças fortes e elites bem preparadas e dinâmicas, são fatores de competitividade críticos para o futuro das nações e constituem a locomotiva, que caracteriza as economias mais competitivas do mundo. Esta constatação reforça a necessidade imperiosa de reter o talento dentro das fronteiras de uma nação, dada a desproporcionalidade da importância destes indivíduos, na construção das sociedades e do seu contributo diferencial para a competitividade económica das nações.

Acresce que a fuga de cérebros para o exterior tem o efeito líquido de reforçar a proficiência de economias concorrentes aos mesmos recursos, mercados e objetivos, redundando todo este processo numa perda de capacidade competitiva comparativa da economia nacional, no fator de competitividade das nações mais importante entre todos, as pessoas.

Nos pilares de competitividade da **transparência, ética e expectativas** da sociedade em matéria de *enforcement* da lei foram identificados os fatores domésticos de competitividade nacional elencados no quadro acima. A questão do *enforcement* da lei reporta-se a matéria de direitos de propriedade e ativos financeiros e da legislação sobre propriedade intelectual, incluindo adoção de medidas anti contrafação, anticorrupção e desvio de fundos públicos para benefício de empresas, indivíduos ou grupos.

TRANSPARENCIA, ÉTICA E ENFORCEMENT DA LEI

Transparência, Ética e Enforcement da Lei	Índice de Competitividade	Notas
1. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos	80-100	4.5
2. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	60-80	4
3. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	40-60	3.5
4. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	20-40	3
5. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	0-20	2.5
6. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	80-100	4.5
7. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	60-80	4
8. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	40-60	3.5
9. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	20-40	3
10. Disponibilidade de dados sobre a estrutura de custos de produção de bens e serviços	0-20	2.5

Requisitos básicos de uma economia

O pilar de **competitividade das pessoas e do conhecimento aplicado** compreende os seguintes fatores: disponibilidade de conhecimento especializado e de alta qualidade, ligação entre universidade e indústria, qualidade das instituições de investigação científica, qualidade do ensino da matemática e das ciências, capacidade do sistema educativo do país em corresponder às necessidades de uma economia competitiva, internet *bandwidth*, disponibilidade de internet nas escolas, percentagem de indivíduos que utilizam a internet, subscrições de internet de banda larga, invenções patenteadas e conhecimento aplicado.

PESSOAS, INOVAÇÃO E CONHECIMENTO APLICADO

Indicador	Valor	Classificação
1. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
2. Patentes por milhão de habitantes	14,1	10
3. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
4. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
5. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
6. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
7. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
8. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
9. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
10. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10



O **cosmopolitismo e sofisticação dos mercados** são pilares essenciais para que se atinjam níveis de competitividade nacional de excelência. Dentro destes dois vetores, identificam-se fatores competitivos fundamentais tais como a sofisticação e utilização do *marketing*, o grau de controlo doméstico sobre aspetos essenciais das cadeias de valor (distribuição e *marketing*), a sofisticação e cosmopolitismo do consumidor, o entendimento profundo do mundo e dos determinantes de consumo, em mercados sofisticados e de elevado rendimento disponível, a orientação de *marketing*, o foco no cliente e a existência de marcas fortes e de elevada notoriedade.

SOFISTICAÇÃO DOS MERCADOS E COSMOPOLITISMO

Indicador	Valor	Classificação
1. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
2. Patentes por milhão de habitantes	14,1	10
3. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
4. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
5. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
6. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
7. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
8. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
9. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
10. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10



No pilar do **ambiente de negócios** de uma economia foram identificados distintos fatores domésticos tendentes à competitividade das nações. Assim, a qualidade e quantidade dos fornecedores, as estruturas de mercado (concentração de mercado versus concorrência intensa entre muitas empresas), a existência de *clusters* com sectores económicos integrados com o objetivo de agregar valor e desenvolver a competitividade sistémica entre estes, a cooperação nas relações entre trabalhadores e

AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Indicador	Valor	Classificação
1. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
2. Patentes por milhão de habitantes	14,1	10
3. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
4. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
5. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
6. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
7. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
8. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
9. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10
10. Investimento em I+D+D (por milhão de euros)	28,1	10



junto a empresa, a intensidade concorrencial nos vários sectores do mercado doméstico, a correlação entre salários e produtividade e a eficácia de política anti monopolística são os aspetos domésticos que constituem o suporte do ambiente de negócios de uma economia.

