

As novas fronteiras da Europa

Nuno Gama de Oliveira Pinto¹

Introdução

As primeiras diligências que visavam o estabelecimento de relações oficiais entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e os países do Conselho de Assistência Económica Mútua² (CAEM) decorreram na década de setenta, mais concretamente, a partir de 1972, após um discurso proferido por Brejnev, no qual o antigo presidente soviético deixava antever a possibilidade de um futuro relacionamento entre ambos. A flexibilização da posição soviética abriu caminho para a realização dos primeiros contactos oficiais entre as duas organizações. No entanto, o distanciamento entre ambos era ainda evidente, dificultando o estabelecimento de acordos e procedimentos comuns.

Para além de um acordo quadro com o CAEM, a Comunidade Económica Europeia pretendia negociar individualmente com cada país acordos bilaterais, sustentando a sua posição no facto de o CAEM não ter, em sua opinião, competência comercial horizontal. Em discordância, o CAEM propunha um rumo diferente para as negociações, disponibilizando-se para negociar um acordo geral com a CEE, o qual poderia apenas vir a ser pontualmente complementado por acordos bilaterais de âmbito, exclusivamente, técnico ou logístico.

Estas divergências duraram até 25 de Junho de 1988, quando, finalmente, foi assinada uma declaração conjunta CEE/CAEM. Este documento assinala, assim, um ponto de viragem e o final de um longo processo negocial, abrindo caminho para uma progressiva aproximação entre as duas organizações.

Uma análise das trocas comerciais entre a CEE e o CAEM até ao final da década de 80 é interessante, não só para descortinar tendências anteriores, mas também por ser, julgamos, essencial para avaliar as possibilidades de uma reorientação progressiva do comércio dos países que o integravam para o Ocidente.

¹ Universidade Aberta.

² O CAEM foi criado em 1949, como resposta ao plano Marshall. Integravam-no a URSS, a RDA, a Polónia, a Checoslováquia, a Hungria, a Roménia, a Bulgária e a Albânia. No entanto, só viria a

Quadro 1

Peso das relações comerciais CEE/CAEM (%)

	1980	1989
No comércio	1,3	1,0
Nas trocas da CEE	3,8	2,7
Nas trocas do	17,5	14,7

Fonte: Boletim mensal de estatísticas, Junho de 1990, ONU, Nova Iorque.

Quadro 2

Peso relativo da CEE para os países do CAEM (%)

	Importações			Exportações		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
URSS	12,2	11,5	14,4	18,1	13,2	11,4
RDA	20,2	15,9	15,5	19,6	18,2	15,8
Polónia	18,5	17,0	18,1	22,6	23,6	23,4
Checoslováquia	9,5	9,7	10,6	9,0	9,6	9,5
Hungria	21,6	22,5	24,3	16,0	17,3	19,7
Roménia	10,1	11,6	10,2	24,6	26,1	24,1
Bulgária	8,4	9,4	9,5	6,4	6,4	4,9

Fonte: Eurostat.

desempenhar um papel mais activo a partir de 1957. Em 1991, deixou formalmente de existir. O CAEM era igualmente conhecido pela designação COMECON.

Quadro 3

Principais parceiros comunitários nas trocas comerciais com o CAEM (%)

	Importações		Exportações	
	1979	1987	1979	1987
Benelux	5	7	5	5
Dinamarca	3	2	2	1
RFA	32	30	40	44
Grécia	2	2	1	1
Espanha	3	5	2	2
França	14	15	18	13
Irlanda	1	1	0	1
Itália	19	20	12	15
Portugal	1	1	0	0
Reino Unido	14	12	14	12

Fonte: Eurostat.

O processo de reformas estruturais em curso nos países da Europa Central e Oriental levanta uma série de opções estratégicas para o Ocidente, e, em particular, para a União Europeia, quer no que se refere ao tipo de colaboração a facultar ao referido processo, quer, como veremos, quanto à forma e ao conteúdo de eventuais novos acordos que venham a ser negociados com aqueles países, no âmbito do seu processo de adesão à União Europeia.

Uma das primeiras modalidades de auxílio concedidas aos países da Europa Central e Oriental decorreu no âmbito do Programa de Assistência à Reestruturação das Economias da Polónia e da Hungria (PHARE³), criado em Dezembro de 1989. Este programa veio proporcionar um acesso mais facilitado ao mercado comunitário para os produtos provenientes daqueles países, através, nomeadamente, da diminuição das restrições quantitativas específicas e do alargamento a esses países dos benefícios proporcionados pelo Sistema Generalizado de Preferências.

A declaração conjunta de 25 de Junho de 1988 permitiu a conclusão de diversos acordos de comércio e cooperação com outros países da Europa Central e Oriental facilitando-lhes, tal como sucedia com o programa PHARE, o acesso ao mercado comunitário. Com esse objectivo foram criados diversos instrumentos de apoio tendo em vista a adaptação dos produtos

³ Acrónimo de «Polónia/Hungria: assistência à reestruturação das economias».

daqueles países às exigências impostas por novos mercados de exportação, regulamentando, paralelamente, as suas trocas comerciais com a Comunidade Económica Europeia.

Durante esta fase das relações entre a Comunidade Económica Europeia e os países da Europa Central e Oriental foram, essencialmente, assinados acordos de comércio e de cooperação, estabelecidos bilateralmente entre 1988 e 1991⁴. Estes acordos estipulavam o cumprimento de diversos objectivos, nomeadamente a regulamentação das trocas comerciais aplicáveis a produtos originários da Comunidade Económica Europeia e dos países signatários, com excepção feita para o carvão e para o aço, e o desmantelamento progressivo das restrições quantitativas específicas e, também, da cláusula de salvaguarda exigida pela Comunidade.

Embora longe de edificar uma zona de comércio livre entre ambos, estes acordos permitiram, no entanto, perspectivar um aprofundamento gradual e progressivo das relações da Comunidade Económica Europeia com os países da Europa Central e Oriental, objectivo que mais tarde viria a consubstanciar-se com a assinatura de diversos acordos europeus de associação.

A segunda geração de acordos procurou, essencialmente, dar resposta aos desenvolvimentos mais recentes ocorridos na Europa Central e Oriental. As relações contratuais foram modeladas em função da situação económica e política de cada país, tendo sido assinados diferentes tipos de acordos:

- os Acordos Europeus de Associação abriam, embora de forma ténue, a possibilidade de os países subscritores poderem vir, mais tarde, a aderir à União Europeia. Estabeleciam novas áreas de cooperação, prevendo, nomeadamente no plano económico, a criação, a prazo, de uma zona de comércio livre. Subscreveram estes acordos a Polónia, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia (em Dezembro de 1991⁵), a Bulgária (em Fevereiro de 1993) e a Roménia (em Março de 1993);
- com a Eslovénia foram estabelecidos Acordos de Cooperação, complementados, posteriormente, com a inclusão de um protocolo financeiro e de um acordo em matéria de transportes (subscritos em 1993);
- foram ainda assinados Acordos de Comércio e de Cooperação com a Albânia (em 1992) e com os três países bálticos (em 1993); com estes últimos foram, posteriormente, negociados três acordos de comércio livre para produtos industriais.

Os países subscritores dos Acordos de Associação comprometiam-se, no âmbito das reformas estruturais a realizar, a adoptarem uma política de estabilização financeira e a promoverem, de

⁴ O primeiro acordo foi assinado com a Hungria, em Setembro de 1988, seguiu-se a Polónia, em Setembro de 1989, a URSS, em Dezembro de 1989, a RDA, a Checoslováquia e a Bulgária, em Maio de 1990, e, finalmente, a Roménia, em Março de 1991.

⁵ Estes acordos entraram em vigor em 1994 (um acordo provisório, em Março de 1992, permitiu a aplicação antecipada das disposições comerciais e económicas estabelecidas naqueles acordos).

forma gradual e progressiva, a transição dos seus sistemas económicos para uma economia de mercado.

No âmbito desses acordos, a Comunidade Europeia aceitava suprimir, de imediato, todas as restrições quantitativas, e, durante um período de cinco anos, comprometia-se a eliminar progressivamente os direitos aduaneiros. Por seu lado, os países associados dispunham de dez anos para assegurarem a supressão completa das suas barreiras alfandegárias.

Convém sublinhar que estes acordos não criavam um Mercado Único, com as quatro liberdades instituídas, nem os pressupostos que lhe estavam subjacentes eram semelhantes aos que, em 1991, deram origem ao Espaço Económico Europeu. As abordagens conceptuais eram diferentes, como, aliás, os próprios procedimentos jurídicos e regulamentares.

No Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993, procurou-se, de alguma forma, atenuar o carácter demasiado restritivo destes acordos, acelerando-se o calendário previsto para o desmantelamento dos direitos aduaneiros, nomeadamente no âmbito da política agrícola comum. Foram igualmente estabelecidos os critérios que os países candidatos deveriam cumprir tendo em vista uma futura adesão à União Europeia.

Seria no Conselho Europeu de Essen, em 1994, que se iria estabelecer um itinerário para os países associados prepararem as suas adesões. Adopta-se a chamada «estratégia de pré-adesão» que é concretizada por várias medidas, nomeadamente o relacionamento estruturado, ou seja, uma especial interligação entre as instituições europeias e os países associados permitindo-lhes um papel activo em assuntos comunitários, tais como política externa, justiça e assuntos internos, bem como o estabelecimento de uma cooperação prática entre os governos dos Estados membros e os dos países associados, bem como os parlamentos dos países participantes e o Parlamento Europeu. Ainda no âmbito da estratégia de pré-adesão procedeu-se ao desenvolvimento dos Acordos Europeus e à adaptação da assistência fornecida pelo programa PHARE. O Acordo Europeu é uma estrutura flexível e dinâmica para várias formas de cooperação. O objectivo é o de preparar a adesão futura do país, englobando uma vertente política, comercial, cooperação a nível económico e a aproximação das legislações.

Como resposta ao repto lançado pelo Conselho Europeu de Madrid, em 1995, a Comissão apresenta em 1997 um documento global acerca do alargamento e da reforma das políticas comuns, dando grande ênfase ao enquadramento financeiro, a Agenda 2000. Na resolução do Parlamento Europeu sobre o referido documento, o Conselho foi convidado a encetar negociações simultaneamente com os diversos países candidatos, uma vez que todos eles cumpriam os critérios de adesão

A concretização do Mercado Único e as mutações da paisagem geopolítica europeia aceleraram um processo que, praticamente desde o início, se situa no cerne da construção europeia: o do seu alargamento aos países que se comprometerem a subscrever os objectivos políticos do Tratado da União Europeia, e que se encontrem em posição de preencher as obrigações que decorram do processo de integração comunitária.

Por outro lado, o aumento exponencial do número dos seus membros, e os eventuais riscos de diluição da sua homogeneidade daí resultantes colocam a União Europeia confrontada com a difícil questão do seu aprofundamento e do seu alargamento.

O primeiro alargamento, com a passagem de 6 para 9 membros em 1973, não foi acompanhado de reformas institucionais, mas não suscitou, em si mesmo, grandes dificuldades no processo de decisão. O segundo e o terceiro alargamentos, agora para Sul, em 1981 e em 1986, respectivamente, quando analisados em simultâneo com a aprovação, em Fevereiro de 1987, do Acto Único Europeu, permitem concluir que ambos acabaram por representar, de certa forma, um factor de aceleração do próprio processo de integração comunitária.

As negociações sobre o processo de adesão da Áustria, Suécia, Finlândia e Noruega, iniciadas em 1 de Fevereiro de 1993, e que vieram a concretizar-se para os três primeiros países em Janeiro de 1995, tinham já subjacente um princípio fundamental: os países candidatos comprometiam-se a aceitar toda a experiência e o percurso comunitário, nomeadamente o Tratado da União Europeia.

Os tratados que constituem a base da União Europeia podem ser alterados, como se sabe, por uma Conferência Intergovernamental que reúne os representantes dos governos dos Estados membros a fim de aprovarem, de comum acordo, as alterações a introduzir nesses documentos.

A assinatura do Tratado de Nice assinala o termo da Conferência Intergovernamental, iniciada em 14 de Fevereiro de 2000, com o objectivo de adaptar o funcionamento das instituições europeias à entrada de novos Estados membros.

O Tratado de Nice, que entrou em vigor no início de 2003, e o futuro Tratado Constitucional da União Europeia representam, assim, uma nova revisão dos tratados fundadores da Comunidade Europeia, tal como eles próprios já haviam sido alterados pelo Acto Único, pelo Tratado de Maastricht e pelo Tratado de Amsterdão.

Do Mercado Único à União Económica e Monetária

O Mercado Único Europeu, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1993, tinha subjacente não só a abolição das fronteiras entre os seus membros, como a efectiva liberdade de circulação de pessoas, capitais, mercadorias e serviços, pese embora alguns entraves e constrangimentos que, infelizmente, ainda hoje subsistem em diversos domínios.

A União Económica e Monetária (UEM) vem, de certa forma, completar esse processo, comprometendo-se os Estados membros que a integram a partilhar uma política monetária comum. Pretendia-se, deste modo, que o Mercado Único tivesse também uma moeda única. No entanto, nem todos os Estados membros da União Europeia integram, como se sabe, a União Económica e Monetária.

Uma das condições de participação na UEM estava dependente do cumprimento dos critérios de convergência⁶ definidos em Maastricht, em 1992.

Este requisito que deveria ser cumprido por todos os países que pretendessem adoptar uma moeda comum veio, mais tarde, a ser significativamente reforçado com a assinatura do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁷, em Junho de 1997, em Amsterdão, destinado a assegurar a continuidade do processo de convergência após 1 de Janeiro de 1999.

Dadas as diferentes situações verificadas, considerou-se, então, conveniente implementar um novo mecanismo de câmbio para suceder ao Sistema Monetário Europeu⁸ (SME), optando-se, numa linha de continuidade e similitude de funções, por designá-lo por SME II (ou SME bis).

A resolução referente ao SME II define os limites de flutuação em 15%, valor idêntico ao que também se verificava no primeiro SME, deixando a possibilidade desses limites virem a ser diminuídos.

O princípio permanece o mesmo, com a diferença de que a unidade central já não é o ecu⁹, como acontecia no SME, mas sim o euro, e a paridade não é definida bilateralmente, mas sim de acordo com o euro.

⁶ As condições de passagem à terceira fase da União Económica e Monetária encontram-se definidas num protocolo que estabelece quatro critérios de convergência:

Défices: os Estados membros devem evitar défices orçamentais excessivos. Os seus resultados são medidos em relação a dois rácios: 3% do Produto Interno Bruto, no que se refere ao défice anual, e 60% do Produto Interno Bruto no que diz respeito à dívida pública;

Estabilidade dos preços: a taxa de inflação não pode ultrapassar em mais de 1,5% a média dos três Estados membros com a taxa de inflação mais baixa;

Estabilidade monetária: a moeda do país deverá ter permanecido dentro das margens de flutuação normais do Sistema Monetário Europeu durante pelo menos dois anos.

Taxas de juro: as taxas de juro de longo prazo não devem exceder em mais de 2% a média das taxas verificadas nos três Estados membros com as taxas de inflação mais baixas da União Europeia;

⁷ O Pacto de Estabilidade e Crescimento acordado no Conselho Europeu de Amsterdão, em Junho de 1997, tem por objectivo reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um forte crescimento sustentável conducente à criação de emprego.

O regulamento (CE) nº 1466/97 do Conselho (relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas) e o regulamento (CE) nº 1467/97 do Conselho (relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos) estão incluídos no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O primeiro regulamento estabelece as normas que regulam o conteúdo, a apresentação, o exame e o acompanhamento dos programas de estabilidade e de convergência. O segundo tem por objectivo evitar défices orçamentais excessivos e, caso venham a ocorrer, de os corrigir o mais rapidamente possível (JO L 209, 1997).

⁸ No Conselho Europeu de Brema, em Julho de 1978, os chefes de Estado e de Governo decidiram criar um Sistema Monetário Europeu, que entrou em vigor a 13 de Março de 1979.

O SME tinha como base três elementos fundamentais:

– o ecu: concebido como elemento central do sistema era composto por um cabaz que integrava as moedas dos diversos Estados membros;

– os mecanismos de câmbio e de intervenção: cada moeda tinha uma cotação central em relação ao ecu. As cotações centrais serviam para determinar uma grelha de cotações bilaterais. Até Agosto de 1993, foram autorizadas margens de flutuação de 2,25% podendo estas atingir excepcionalmente os 6%, para mais ou para menos das cotações bilaterais. Esta margem foi alargada para mais ou menos 15% após essa data, na sequência de fortes perturbações registadas nos mercados de câmbio;

– os mecanismos de crédito: os bancos centrais eram obrigados a intervir em montante ilimitado quando a taxa de câmbio bilateral atingisse o limite das margens de mais ou menos 15%, por forma a que a taxa não ultrapassasse esse limiar.

O sentido e a finalidade do SME consistia em criar na Europa uma zona monetária estável, sem grandes flutuações cambiais entre as várias moedas, procurando assegurar uma estabilidade interna (de preços) e externa (de câmbios), por meio de um sistema de definição de taxas centrais fixas, com margens de flutuação, baseado em mecanismos de intervenção e de crédito.

O SME II tem uma dupla função:

- permitir aos países que não tenham adoptado o euro de manter e, mesmo ampliar, o seu processo de convergência;
- minimizar os riscos do não-alinhamento das moedas dos Estados membros que não integrem a União Económica e Monetária.

A União Económica e Monetária é organizada e gerida com base no pressuposto de que a estabilidade dos preços e a solidez das finanças públicas constituem a base mais adequada ao crescimento económico e à criação de emprego. Estes princípios regem as instituições, legislações e práticas da União Económica e Monetária.

A estabilidade dos preços é assegurada pelo equilíbrio entre a política monetária do Banco Central Europeu e as políticas orçamentais dos Estados membros. A manutenção da estabilidade dos preços foi consagrada como objectivo primordial do Banco Central Europeu pelo Tratado da União Europeia. A sua execução da política monetária visa assegurar a estabilidade dos preços mediante o aumento ou a descida das taxas de juro de curto prazo. As políticas do Banco Central Europeu deverão ser, também, concebidas de molde a contribuírem para a realização dos objectivos económicos mais gerais da União Europeia, nomeadamente taxas de crescimento económico e de criação de emprego mais elevadas, sem prejuízo da estabilidade dos preços.

Finanças públicas sólidas constituem, aliás, um requisito do próprio Tratado da União Europeia, e os procedimentos para a sua obtenção constam do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

As orientações gerais para a política económica são adoptadas pelo Conselho de ministros da Economia e das Finanças (ECOFIN), depois de aprovadas pelo Conselho Europeu de chefes de Estado e de Governo. Estas estabelecem as prioridades para as políticas macroeconómicas dos Estados membros. Por seu lado, a Comissão acompanha de perto as políticas dos Estados membros e os resultados económicos obtidos por forma a assegurar a sua compatibilidade com as orientações previamente definidas.

Os programas de estabilidade são submetidos pelos países membros da zona euro no final do ano. Os Estados membros são convidados a apresentar planos para a consecução de orçamentos equilibrados ou excedentes orçamentais a médio prazo, por forma a que disponham de margem de manobra numa eventual crise económica sem, no entanto, infringirem o limite de 3 por cento imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento para a

⁹ No SME o ecu (*European currency unit*) desempenhava, simultaneamente, quatro funções. Servia de unidade de conta no mecanismo cambial, constituía a base para a determinação do indicador de divergência, representava uma unidade de cálculo para operações no mecanismo de intervenção e de crédito e servia também de meio de pagamento entre as autoridades monetárias da Comunidade. Além disso, o ecu constituía a única unidade monetária na qual os órgãos comunitários elaboravam os seus orçamentos e na qual eram fixados e cobrados os direitos aduaneiros específicos, os direitos niveladores, as restrições e demais pagamentos intracomunitários da Comunidade Europeia. O euro substituiu o ecu em 1 de Janeiro de 1999 numa relação de 1 para 1, tendo deixado nesse dia o ecu de existir. Assim, a partir dessa data, todos os contratos vigentes expressos em ecu passaram a ser

relação entre o défice orçamental e o Produto Interno Bruto. A Comissão emite posteriormente um parecer sobre cada plano, que constitui a base de decisão para o ECOFIN e para as recomendações políticas aos Estados membros.

Na União Económica e Monetária não participam, como referimos, todos os Estados membros da União Europeia. No entanto, é de admitir que ela venha, a prazo, a alargar-se gradualmente alguns dos futuros Estados membros que vão, em breve, aderir à União Europeia, não sendo, contudo, expectável, dada a dificuldade que certamente muitos países terão em cumprir os requisitos de participação, que tal adesão venha a ocorrer antes de 2007.

Condicionantes orçamentais do processo de alargamento da União Europeia

Desde 1988 que o orçamento anual da União Europeia é elaborado respeitando um quadro financeiro a médio prazo («perspectivas financeiras»), que define os limites anuais de despesas. Em 1999, no âmbito das negociações da Agenda 2000, relativas às futuras prioridades da União, foram adoptadas perspectivas financeiras para sete anos, cobrindo o período compreendido entre 2000 e 2006.

Ao fixar as grandes orientações orçamentais para vários anos, este quadro, adoptado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, facilita a adopção anual do orçamento, que também carece de um acordo entre o Conselho e o Parlamento. Por outro lado, os limites plurianuais que este quadro contempla ajudam a controlar a evolução das despesas da União.

As perspectivas financeiras para 2000-2006 prevêem dotações para o alargamento da União Europeia aos países da Europa Central e Oriental, sem pôr em causa as principais prioridades actuais da União. Por outro lado, as contribuições orçamentais dos Estados membros para o orçamento europeu, relativamente ao Produto Nacional Bruto (PNB), foram estabilizadas ao nível de 1999.

Quadro 4

Quadro simplificado das perspectivas financeiras para 2000-2006 (em milhões de euros, preços de 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Acções Estruturais	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Outras Políticas Internas	5 930	6 040	6 150	6 260	6 370	6 480	6 600
Acções Externas	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
Administração	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
Ajuda de Pré-Adesão	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Total (com as reservas)	89 600	91 110	98 360	101 590	100 800	101 600	103 840
Adesão (em dotações para pagamentos disponíveis dentro dos limites dos recursos próprios)			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220

liquidados em euros, assim como todas as referências ao ecu, em contratos ou outros instrumentos jurídicos, deverão ser entendidas como referências ao euro.

A Comissão Europeia prepara o «anteprojecto de orçamento», a partir de uma estimativa das necessidades e das prioridades políticas da União Europeia para o ano seguinte. Este documento é apresentado ao Conselho, que o adopta depois de introduzir emendas, transformando-o, assim, em «projecto de orçamento». Este projecto é transmitido ao Parlamento Europeu. Os poderes deste último dependem da natureza das despesas: quanto às despesas «obrigatórias» – que decorrem obrigatoriamente dos Tratados europeus ou dos actos adoptados por força daqueles –, o Parlamento poderá apenas propor alterações ao Conselho, que tem o poder de fixar, em última instância, o nível destas despesas (40% das despesas, designadamente o apoio aos mercados agrícolas). Quanto às outras despesas, ditas «não obrigatórias», é o próprio Parlamento que altera o projecto de orçamento (60% das despesas). Note-se que, após duas leituras por cada instituição, é o Parlamento que adopta o orçamento definitivo e o seu presidente quem o assina.

Na prática, o procedimento do Tratado é explicitado em diferentes convénios interinstitucionais celebrados entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão, que permitem melhorar a cooperação entre estas instituições na elaboração do orçamento anual, nomeadamente convencionando, à partida, o modo de exercício das respectivas competências, previstas no Tratado. O último acordo interinstitucional, assinado em 1999, é válido, em princípio, para o período de 2000-2006 e reúne e actualiza o conjunto dos convénios anteriormente existentes.

A União Europeia é financiada principalmente por recursos colocados à sua disposição pelos Estados membros, que lhe cabem de pleno direito: os «recursos próprios». Estes são fixados numa decisão do Conselho, adoptada por unanimidade e ratificada pelos parlamentos nacionais. No período compreendido entre 2000 e 2006, não poderão ultrapassar 1,27 por cento, como referimos, do Produto Nacional Bruto da União Europeia. O conjunto das receitas do orçamento é determinado, em cada ano, em função do total das despesas decididas pela autoridade orçamental (o Parlamento e o Conselho), no estrito respeito do princípio de equilíbrio: as receitas são rigorosamente iguais às despesas e o orçamento não pode ser deficitário.

Distinguem-se quatro receitas próprias. As duas primeiras, hoje chamadas «receitas próprias tradicionais», representam 14 por cento do total das receitas próprias: trata-se das contribuições agrícolas (cobradas sobre as importações de produtos agrícolas provenientes de países que não pertencem à União Europeia) e dos direitos alfandegários, decorrentes da pauta aduaneira comum aplicada às trocas comerciais realizadas com países terceiros. Por força da descida das pautas aduaneiras e dos sucessivos alargamentos, estes dois recursos são actualmente insuficientes para financiar o orçamento e são completados por outros dois recursos. O «recurso IVA» representava 35 por cento do total das receitas próprias no ano 2000. Trata-se de uma contribuição dos Estados membros que corresponde ao que seria o produto do IVA cobrado à taxa de 1 por cento sobre uma matéria colectável harmonizada (esta taxa passou para 0,75% em 2002 e para 0,50% em 2004). Outro recurso, assente no PNB de cada Estado membro, tem carácter complementar e permite concluir o financiamento do

orçamento. Em 2000, representava metade do total dos recursos próprios. Este sistema permite que a União Europeia financie de forma estável e contínua o conjunto das suas políticas.

No que se refere especificamente ao processo de alargamento da UE aos países da Europa Central e Oriental a ajuda financeira de pré-adesão compreende, entre outros, quatro programas de importância vital para a reestruturação da economia dos países candidatos.

O programa PHARE, de que já fizemos referência, que tem dois objectivos principais: o reforço da capacidade administrativa e judiciária e o reforço dos investimentos ligados à adopção do acervo comunitário¹⁰.

O programa ISPA, instrumento estrutural para a pré-adesão, conta anualmente com uma verba superior a mil milhões de euros e assemelha-se bastante ao Fundo de Coesão, destinando-se a prestar assistência financeira na área do ambiente e dos transportes.

O programa SAPARD, instrumento de Ajuda à Agricultura e ao Desenvolvimento Rural, tem como prioridades principais contribuir para a aplicação do acervo no domínio da política agrícola comum e políticas afins, bem como resolver problemas específicos relacionados com a adaptação sustentável do sector agrícola e das zonas rurais.

O Programa TAIEX, *Technical Assistance Information Exchange Office*, gerido pela Comissão Europeia, destina-se a prestar assistência técnica ao nível das várias administrações públicas e agentes privados. A sua missão centra-se na assistência técnica a nível da transposição do acervo comunitário.

Acompanhando toda a estratégia instituiu-se igualmente o chamado *screening*. Ou seja, a avaliação da compatibilidade de cada país candidato com as normas comunitárias. Este processo tem lugar junto da Comissão Europeia sendo indicados os actos legislativos que devem ser adoptados de forma a que o país respeite o acervo comunitário. Para ilustrar e permitir a apreciação dos progressos verificados, o ritmo de adopção do acervo e a evolução em geral de cada país, a Comissão apresenta relatórios periódicos ao Conselho.

Balanço do último processo de alargamento à Áustria, Suécia e Finlândia

No plano estritamente económico o impacto da adesão da Áustria, da Suécia e da Finlândia no orçamento comunitário foi compreensivelmente, dado o nível de desenvolvimento de qualquer dos países candidatos, pouco significativo. No entanto, não deixa de ser interessante, julgamos, efectuar uma análise mais detalhada, ainda que sucinta, aos domínios político e

¹⁰ Para efeito das negociações de adesão o acervo foi dividido em 31 capítulos: Livre circulação de mercadorias; Livre circulação de pessoas; Livre circulação de serviços; Livre circulação de capitais; Direito das sociedades; Política da concorrência; Agricultura; Pesca; Política de transportes; Fiscalidade; União Económica e Monetária; Estatística; Política social e emprego; Energia; Política industrial; Pequenas e médias empresas; Ciência e investigação; Educação e formação; Telecomunicações e tecnologias da informação; Cultura e política audiovisual; Política regional e instrumentos estruturais; Ambiente; Defesa do consumidor e protecção da saúde; Justiça e Assuntos Internos; União aduaneira; Relações externas; Política Externa e de Segurança Comum; Controlo financeiro; Disposições financeiras e orçamentais; Instituições; Outras questões.

institucional, dado que tinham subjacente, como iremos ver, matérias particularmente sensíveis mas que acabaram por ser, com maior ou menor dificuldade, gradualmente ultrapassadas.

No que concerne à candidatura da Áustria, a sua adesão à União Europeia não pode ser dissociada do estatuto consagrado pelos próprios austríacos na lei constitucional de 26 de Outubro de 1955, que consagrava a neutralidade permanente do país a troco da retirada das tropas aliadas de ocupação, e que fez com que durante muito tempo a, então, URSS procurasse impedir qualquer tentativa de aproximação à Comunidade Económica Europeia, invocando para tal esse estatuto de neutralidade permanente.

Quando a Áustria entrega o seu pedido de adesão à Comunidade, em 17 de Julho de 1989, conseguindo o acordo dos dois maiores partidos políticos austríacos, fá-lo com base na interpretação de que o referido estatuto de neutralidade permanente, na opinião do governo austríaco, nunca poderia significar qualquer tipo de neutralidade ideológica, devendo sim ser entendido como a forma escolhida pela Áustria para contribuir para a manutenção da paz e da segurança na Europa.

Aliás, a primeira quebra da neutralidade austríaca terá ocorrido por altura da Guerra do Golfo, quando Viena permitiu o sobrevoo do seu território por aviões da força multinacional, na sequência da aprovação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas condenatórias do Iraque, o que permitiu fixar o entendimento segundo o qual o estatuto de neutralidade austríaca seria compatível com a colaboração em missões inseridas num sistema internacional de segurança colectiva, tal como, por exemplo, o configurado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A aplicação deste mesmo princípio acabou, igualmente, por facilitar a inclusão da Áustria na Política Externa e de Segurança Comum (PESC), tal como o Tratado da União Europeia actualmente a desenha e caracteriza.

Desenvolvendo desde há muito entre si laços de cooperação política e económica estabelecidos de forma prioritária no quadro do Conselho Nórdico, os quatro países nórdicos, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Noruega, apresentavam, não obstante, em matéria de segurança e de defesa situações claramente distintas, nomeadamente dada a integração de dois desses Estados, Dinamarca e Noruega, na Aliança Atlântica, enquanto os outros dois, Suécia e Finlândia, usufruíam de um estatuto de neutralidade, ainda que determinada por razões diferentes. Na verdade, se para o caso da Finlândia um dos principais fundamentos da sua neutralidade não pode ser dissociado da proximidade geográfica com a ex-URSS, já em relação à Suécia a sua neutralidade possuía uma componente armada que apenas a impedia de formalmente se integrar em qualquer dos dois blocos militares.

A Europa nórdica repartia-se, assim, em matéria de segurança e de defesa entre uma Finlândia cuja neutralidade emergia de um Tratado de Amizade assinado com a ex-URSS, uma Suécia «neutral», no sentido da sua não inclusão em qualquer bloco militar, e uma Dinamarca e uma Noruega que, embora pertencendo à Aliança Atlântica, garantiam que no seu território não se estacionariam tropas estrangeiras nem armas nucleares, o que contribuía significativamente para transformar a Europa Nórdica numa zona desnuclearizada.

Confrontadas nas negociações de adesão à União Europeia com a necessidade de aceitação plena de todo o acervo comunitário, nomeadamente no que se refere à Política Externa e de Segurança Comum, a Suécia e a Finlândia acabaram por concluir, tal como sucedeu com a Áustria, que os respectivos estatutos internacionais não colidiam com a aplicação do quadro normativo subjacente à PESC.

Conclusão

Concluída a Conferência Intergovernamental para a revisão do Tratado de Maastricht, a Comissão Europeia apresentou, em Julho de 1997, um documento, que designou por Agenda 2000, em que propunha, como vimos, um novo quadro financeiro para o período compreendido entre 2000 e 2006 e, simultaneamente, lançava as bases para um novo processo de alargamento da União Europeia.

A adesão de um novo Estado membro pressupõe o cumprimento integral dos critérios definidos em Copenhaga, nomeadamente a existência de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, o respeito pelos Direitos Humanos e a protecção das minorias; a existência de uma economia de mercado operante, bem como a capacidade de enfrentar a pressão da concorrência e as forças de mercado na União Europeia; a capacidade de cumprir as obrigações decorrentes da adesão, incluindo a partilha dos objectivos da União Económica e Monetária. Este último ponto vem redimensionar, em nosso entender, um debate que, desde sempre, tem estado subjacente ao próprio processo de integração europeia: o do seu alargamento e o do seu aprofundamento. De facto, a dicotomia deixou de ser exclusivamente, em nossa opinião, entre estes dois objectivos para passar, sobretudo, a ser entre alargamento e diferenciação. E esta seria conseguida, em grande medida, a partir, precisamente, da União Económica e Monetária.

A esta redefinição do processo de integração europeia não serão certamente alheios os diversos condicionalismos que se levantam ao próximo alargamento da União Europeia a dez novos Estados membros. Em 2004, a União Europeia consumará o maior alargamento da sua história, consubstanciando por si só, dada a sua amplitude e complexidade, muito provavelmente o maior desafio que alguma vez teve de enfrentar. Referimo-nos, nomeadamente, à reformulação da arquitectura institucional comunitária, em geral, e do processo de decisão, em particular, assim como ao reforço dos mecanismos de solidariedade política e à revisão dos recursos próprios e das políticas comuns.

A adesão de dez novos Estados membros provocará um crescimento substantivo da população e da dimensão geográfica da União Europeia. No entanto, a sua dimensão económica crescerá significativamente menos, reflectindo os níveis de rendimento e riqueza consideravelmente mais baixos dos países candidatos. O Produto Interno Bruto, medido em paridades de poder de compra, aumentará cerca de 11 por cento, enquanto a média do Produto Interno Bruto por habitante da União decrescerá cerca de 13 por cento.

Recorde-se que o último alargamento da União Europeia, que decorreu em 1995, com a adesão da Áustria, da Suécia e da Finlândia, e, alguns anos antes, a reunificação alemã, em 1990, contribuíram para um crescimento de 11 por cento da população da União Europeia e para um aumento de 8 por cento do Produto Interno Bruto por habitante.

A exequibilidade de um novo processo de alargamento da União Europeia estava, em grande medida, dependente do acordo que viesse a ser alcançado nas negociações da Agenda 2000. No que se refere especificamente ao alargamento, a Agenda 2000 enunciava, como vimos, os princípios básicos subjacentes ao processo negocial, os modelos de avaliação para as diversas candidaturas apresentadas, tendo ainda dedicado uma atenção particular aos mecanismos de apoio à pré-adesão¹¹.

Em termos de financiamento, uma das rubricas aguardadas com maior expectativa, a Comissão Europeia optou por propor a estabilização da despesa comunitária ao longo de todo o novo período financeiro, estimando que o valor máximo previsto (embora não atingido) no quadro anterior para 1999 (1,27% do Produto Nacional Bruto comunitário) seria suficiente para cobrir todos os custos, directos e indirectos, decorrentes do processo de alargamento. Interrompia-se, deste modo, o ritmo de crescimento em matéria de recursos próprios que caracterizara positivamente os quadros financeiros anteriores (1988-1992 e 1993-1999, respectivamente).

A restrição que resultou da manutenção do actual tecto dos recursos próprios, e que distingue negativamente a Agenda 2000 dos dois Pacotes Delors que a precederam, é agravado, do lado da despesa, pela incerteza quanto ao verdadeiro impacto orçamental do alargamento. Por outro lado, o alargamento vai acentuar as assimetrias de desenvolvimento no interior da União Europeia, submetendo a política de coesão económica e social a um duplo desafio: primeiro, o da suficiente dotação de recursos; segundo, o do ajustamento das regras de elegibilidade, de forma a conciliar a necessidade de continuar a gerir as assimetrias de desenvolvimento entre as regiões dos actuais Estados membros e a atenuar e a absorver, simultaneamente, os problemas de coesão dos países candidatos.

Torna-se, assim, imperioso, em nosso entender, reforçar no próximo quadro financeiro, que estará em vigor a partir de 2007, os montantes afectos às políticas de coesão económica e social da União Europeia.

O próximo alargamento da União Europeia irá acentuar consideravelmente, dado o atraso económico e social de um número muito significativo de países candidatos, as assimetrias de desenvolvimento entre as diversas regiões europeias. Daí que Michel Barnier, o comissário europeu responsável pela Política Regional, tenha vindo persistentemente a defender que «as regiões mais pobres da União Europeia devam merecer prioridade absoluta no próximo quadro financeiro comunitário».

¹¹ Estes apoios vieram, depois, a ser reforçados na Cimeira de Berlim, em Março de 1999, tendo a União Europeia disponibilizado cerca de 22 mil milhões de euros em apoios de pré-adesão para o período compreendido entre 2000 e 2006.

Não obstante, não deverá ser negligenciado, em nosso entender, o chamado «efeito estatístico» decorrente do próximo processo de alargamento que irá artificialmente, sublinhe-se artificialmente, tornar «mais ricas» (ou, melhor, «menos pobres»...) diversas regiões europeias, com a consequente perda de fundos se for ultrapassado o limite dos 75 por cento da riqueza média comunitária (admitindo-se como muito provável que, em relação a Portugal, esse cenário venha a colocar-se ao Algarve e à Madeira). Na verdade, estima-se que com a entrada de dez novos Estados membros essa média possa descer cerca de 13 pontos percentuais, facto que tem levado Michel Barnier a prometer que «serão adoptados mecanismos equitativos e comunitários que atendam às consequências do efeito estatístico».

Os sucessivos alargamentos da, então, Comunidade Económica Europeia à Irlanda, Grécia, Portugal e Espanha, constituíram um grande espaço com acentuado dualismo económico e social, caracterizado pela existência de um Centro economicamente muito desenvolvido, ladeado a Oeste e a Sul por uma periferia que ainda evidencia um considerável atraso estrutural.

Compreende-se, assim, que em 1987, com o Acto Único Europeu se tenha introduzido no Tratado de Roma um título V relativo à «Coesão Económica e Social», e que, a partir do Conselho Europeu de Maastricht, em Dezembro de 1991, a coesão económica e social tenha passado a fazer parte dos princípios fundamentais da União.

O reforço da coesão económica e social na Europa deverá assumidamente ser assim uma das principais prioridades do processo de integração europeia, definindo um novo modelo de relacionamento social no seio da União Europeia e reafirmando o princípio de que a construção europeia deverá basear-se no aprofundamento da cooperação e da solidariedade entre os seus Estados membros.

Bibliografia

Ahijado, Manuel, *A União Económica e Monetária Europeia - Mitos e Realidades*, Lisboa, Publicações D.Quixote, 1998.

Álvares, Pedro, *The Enlargement of the European Union and the Experience of Portugal's Accession Negotiations*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1999.

Anderson, Kim e Tyers, Robert, *Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*, Londres, Centre for Economic Policy Research, 1993.

Azevedo, Maria Eduarda, *A Europa em Movimento*, Lisboa, Editorial Notícias, 1997.

Barroso, José Manuel Durão, *Uma Certa Ideia de Europa*, Lisboa, Gradiva, 1999.

Baun, Michael J., *A Wider Europe - The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

Covas, António, *A União Europeia - Do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o Século XXI*, Oeiras, Celta Editora, 1997.

Cunha, Paulo de Pitta e, *Integração Europeia - Estudos de Economia, Política e Direito Comunitários*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1993.

Eichengreen, Barry, *European Monetary Unification - Theory, Practice, and Analysis*, Cambridge - Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 1997.

Emerson, Michael, *Redrawing the Map of Europe*, Londres, MacMillan Press, 1998.

Grabbe, Heather e Hughes, Kirsty, *Eastward Enlargement of the European Union*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1997.

Isak, Hubert, *Economy and Security as Core Issues of EU Enlargement to Central and Eastern Europe*, Graz, Universidade de Graz, 1998.

Landau, Ralph, Taylor, Timothy e Wright, Gavin *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford, Stanford University Press, 1996.

Lepesant, Gilles, *Géopolitique des Frontières Orientales de l'Allemagne. Les Implications de l'Élargissement de l'Union Européenne*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Maresceau, Marc, *Enlarging the European Union. Relations Between the EU and Eastern Europe*, Londres/Nova Iorque, Longman, 1997.

Marques, Viriato Soromenho, *Europa - Labirinto ou Casa Comum*, Lisboa, Publicações Europa América, 1993.

Martins, Guilherme d'Oliveira, *O Enigma Europeu*, Lisboa, Quetzal Editores, 1993.

Michalski, Anna e Wallace, Helen, *The European Community: the Challenge of Enlargement*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1992.

- Monti, Mario, *The Single Market and Tomorrow's Europe. A Progress Report from the European Commission*, Londres, Kegan Page Publishers, 1997.
- Péres, Rémi, *L'Union Européenne - Données Économiques et Sociales des Pays de l'Union Européenne et des Pays Candidats*, Paris, Vuibert, 2001.
- Pinto, António Mendonça, *União Monetária Europeia, Portugal e o Euro*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1998.
- Pinto, Nuno Gama de Oliveira, *As Relações da União Europeia com os Países da Europa Central e Oriental - Perspectivas para um Novo Alargamento*, Lisboa, Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia, 2000.
- Pond, Elizabeth, *The Rebirth of Europe*, Washington, Brookings Institution Press, 2000.
- Porto, Manuel, *Portugal e a Agenda 2000*, Coimbra, Livraria Almedina, 1998.
- Preston, Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres, Routledge, 1997.
- Sá, Luís, *As Regiões, a Europa e a Coesão Económica e Social*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994.
- Sande, Paulo de Almeida, *Fundamentos da União Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994.
- Taylor, Paul, *The Limits of European Integration*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1983.
- Torres, Francisco, *The Politics of EMU and the IGC of 1996*, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 1995.
- Vasconcelos, Álvaro de, *Portugal no Centro da Europa*, Lisboa, Quetzal Editores, 1995.
- Welsh, Michael, *Europe United? - The European Union and the Retreat from Federalism*, Londres, MacMillan Press, 1996.