

**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**



UNIVERSIDADE | INSTITUTO DE  
**CATÓLICA** | ESTUDOS  
PORTUGUESA | POLÍTICOS

Instituto de Estudos Políticos

**Interesses Nacionais no contexto da UE – Portugal e o Orçamento de  
longo prazo da UE para 2021-2027**

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações  
Internacionais: Segurança e Defesa

Por Sabrina Marques Silva Costa

Sob orientação da Professora Doutora Sónia Ribeiro

37.673 Palavras

## **Resumo**

A presente investigação pretende aprofundar a forma como os vários Estados-Membros perseguem os seus objetivos domésticos dentro da União Europeia, mais especificamente, de que forma tentam atingir os interesses da sua nação durante as negociações para a aplicação do Orçamento de longo prazo. Para esta análise, foi escolhida como caso de estudo a negociação de Portugal para o Orçamento de longo prazo da União Europeia para 2021-2027, dividindo-se a abordagem em 3 grandes partes. A primeira parte compõe a revisão de literatura das grandes teorias das relações internacionais relacionadas com os interesses nacionais no contexto europeu, bem como sobre as negociações do Orçamento de longo prazo da União Europeia e dos interesses nacionais dos Estados-Membros no contexto destas negociações. A segunda parte resume os procedimentos que conduziram as negociações do Orçamento de longo prazo até à aceitação final do mesmo, detalhando o fluxo do processo, as suas várias fases de desenvolvimento e os respetivos intervenientes. No terceiro momento, incidindo sobre o caso de estudo escolhido, é aplicada a teoria de jogo de dois níveis de Putnam (1988), onde são analisados os interesses nacionais de Portugal, bem como as diferentes estratégias observadas no decurso das negociações. Através desta opção foi possível recriar o processo de negociação tendo em conta os vários objetivos discutidos bem como as diferentes posições negociais, nomeadamente a defesa da posição negocial portuguesa durante o processo de negociações. Dando resposta às hipóteses de investigação foi possível concluir sobre a questão de partida, examinando até que ponto os interesses nacionais de Portugal estão refletidos no resultado final do Orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027.

**Palavras-Chave:** Interesses Nacionais, Negociações, Orçamento, Teoria de Jogos.

## **Abstract**

The following research intends to deepen the Member States' strategy to pursue their domestic preferences within the context of the European Union. More specifically, how they try to achieve their nation's interests during the negotiations for the European Union's long-term budget. For this analysis it was chosen Portugal's negotiations of the EU's long-term budget 2021-2027 as a case study. The research is divided into 3 major parts, the first being a literature review on the theories of international relations related to the national preferences in the European context, as well as the negotiations of the long-term budget of the European Union and the domestic preferences of the Member States. The second part summarizes the negotiation's framework of the European long-term budget, providing details related to the process flow, its different phases and multiple participants. Finally, on the third moment, to undertake the analysis of the chosen case study, Putnam's (1988) two-level game theory was applied in order to analyse the national preferences of Portugal as well as the different strategies observed during the negotiations for the European long-term budget. This method was used to recreate the negotiation framework taking into account the specific framework of the long-term EU budget's negotiations and the Portuguese negotiations' tactic to pursue their national preferences. Considering the research hypotheses, it was possible to answer the research question, providing an evaluation on whether Portugal's national preferences are reflected in the final result of the EU's long-term budget for 2021-2027.

**Keywords:** National Preferences, Negotiations, EU Budget, Game Theory.

## **Agradecimentos**

Antes de tudo, agradeço a Deus pela graça de me ter concedido a força, determinação e resiliência necessária para elaboração desta dissertação.

Agradeço à Universidade Católica Portuguesa, instituição de grande confiança que proporcionou o meu desenvolvimento e crescimento não só académico como também pessoal. A todos os professores, e especialmente à minha orientadora, Professora Doutora Sónia Ribeiro, por toda a paciência, empenho, profissionalismo e dedicação ao longo da realização deste trabalho.

A todos os meus colegas e amigos, que de uma forma ou de outra me auxiliaram na elaboração do presente estudo, pela paciência, amizade e força que prestaram, um enorme agradecimento.

Em especial, agradeço à minha querida amiga Doutora Joana Moniz, pelo apoio incansável e pelo contributo fundamental no aperfeiçoamento deste trabalho.

Agradeço ainda ao meu namorado, Mestre João Drumond, pelo amor, pelo carinho e pela paciência demonstrada nas fases menos fáceis deste percurso.

Por último, dirijo um especial agradecimento aos meus pais, Cristina e Vitor Costa, que sempre me apoiaram incondicionalmente em todo o meu percurso académico, motivando-me sempre a lutar pelos meus objetivos. Por serem dois grandes modelos de amor, força e coragem, e por todos os sacrifícios que tiveram de fazer para tornar isto possível dedico-lhes este trabalho.

“A ciência dá-nos o Conhecimento, e a religião dá-nos o Sentido. Ambos são pré-requisitos para uma existência decente”.

Michael Heller

## Índice

Introdução.....	3
Metodologia.....	6
Relevância e Objetivo.....	6
Questão de partida e hipóteses de investigação.....	7
Estrutura.....	8
1.    Enquadramento Teórico.....	11
1.1. Teorias da Integração Europeia.....	11
1.2. As negociações no contexto europeu.....	15
2.    O Orçamento da UE.....	19
2.1. O Orçamento.....	19
2.2. O processo negocial do Orçamento da EU.....	20
3.    Orçamento da UE para 2021-2027.....	23
3.1. Proposta da Comissão de Maio 2018.....	23
3.2. Proposta da Comissão de Maio 2020.....	26
4.    As negociações do Orçamento da UE para 2021-2027.....	30
4.1. Etapas do processo de negociação.....	30
4.2. Resultado Final do Orçamento da UE para 2021-27.....	34
4.3. O envelope orçamental de Portugal referente ao Orçamento da UE para 2021-27: resultado final das negociações.....	37
5.    Análise: Teoria de jogo de dois níveis.....	39
5.1. Enquadramento do modelo.....	39
5.2. Conjuntos de Vitórias.....	40
5.3. Determinantes do conjunto de vitórias.....	43
5.4. Premissas da aplicação do modelo.....	46
5.5. Limitações do modelo para o caso em estudo.....	48
6.    Aplicação do modelo: As negociações de Portugal para o Orçamento da UE de 2021-2027.....	51
6.1. Interesses Nacionais de Portugal.....	51
6.2. Estratégia nas negociações.....	53
6.2.1. Reuniões Paralelas.....	53
6.2.2. Criação de Alianças.....	55
6.2.3. Posições irredutíveis.....	58
6.2.4. Solidariedade no contexto Pandémico.....	61
6.3. Ratificação do acordo.....	62

6.4. Análise aos resultados obtidos: o resultado final do envelope orçamental de Portugal referente ao Orçamento da UE de 2021-27.....	63
6.4.1. O envelope orçamental de Portugal para o QFP 2021-2027 .....	64
6.4.2. O envelope orçamental de Portugal no Plano de Recuperação .....	69
7. Conclusões.....	73
8. Hipóteses de Investigação .....	82
9. Considerações finais .....	84
Bibliografia.....	88
Anexos .....	93
Anexo I – Guião de Entrevistas .....	93
Anexo II – Entrevistas .....	96

## **Índice de Quadros**

Quadro 1 .....	25
Quadro 2 .....	26
Quadro 3 .....	28
Quadro 4 .....	28
Quadro 5 .....	29
Quadro 6 .....	37
Quadro 7 .....	38

## Introdução

O orçamento de longo prazo da União Europeia (a seguir ‘Orçamento da UE’ ou ‘Orçamento Europeu’), anteriormente mais conhecido por Quadro Financeiro Plurianual, existe desde 1988, como forma de Acordo Interinstitucional, tendo sido institucionalizado no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) em 2007 com a vigência do Tratado de Lisboa<sup>1</sup>. Trata-se de um programa de receitas e despesas organizado por quadros plurianuais com um período mínimo de 5 anos, que traduz em termos financeiros as linhas de ação económicas e políticas da União Europeia<sup>2</sup>.

O último quadro aprovado para 2021-2027 revela um Orçamento da UE (a seguir ‘Orçamento da UE para 2021-2027’), diferente dos anteriores, sendo constituído pelo quadro financeiro plurianual (QFP) e por um novo instrumento financeiro da União Europeia, chamado *Next Generation EU*, introduzido como instrumento de recuperação económica para combater as fragilidades da crise provocada pelo novo coronavírus (Covid-19).

A adoção do Orçamento da UE obedece a um processo de decisão por unanimidade dos 27 Estados-Membros. Durante o processo de decisão, foram necessárias negociações orçamentais europeias de forma a alinhar as visões da Comissão Europeia (também designada como ‘Comissão’) com os objetivos nacionais de cada Estado-Membro. Estas negociações representam um processo complexo e moroso, iniciando-se com uma proposta inicial do Orçamento da UE apresentada pela Comissão Europeia. Os Estados-Membros debatem sobre esta proposta de forma a chegar a um acordo com a Comissão, alinhando os seus objetivos domésticos com as prioridades e objetivos definidos para o QFP. Após obtenção de um acordo entre os Estados-Membros e a Comissão, é a vez do Parlamento Europeu proceder à aprovação do mesmo. Finalmente, o Conselho Europeu (também designado como ‘Conselho’) procede à ratificação do

---

<sup>1</sup> José M. Fernandes, “Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020” In *Europa: Pela Nossa Terra*, 3, (Grupo do Partido Popular Europeu no Parlamento Europeu, 2015, 8, <https://josemanuelfernandes.eu/europa-pela-nossa-terra/>

<sup>2</sup> Fernandes, “Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020”, 7.

acordo, sendo necessária unanimidade de votos dos 27 Estados-Membros, e adota o Orçamento da UE.

As negociações para adoção do Orçamento da UE para 2021-2027 tiveram o seu início em 2018, e foram finalizadas numa altura em que a UE enfrenta um enorme desafio de recuperação do impacto negativo provocado pela pandemia COVID-19<sup>3</sup> nas economias europeias.

Assim, durante os sete anos de vigência do Orçamento da UE (2021-2027), é necessário assegurar que a União é capaz de potenciar a recuperação da crise da COVID-19<sup>4</sup>, enquanto tempo enfrenta os desafios apresentados pelo desenvolvimento digital e pelas alterações climáticas.

Este orçamento cobre sete domínios e proporciona o financiamento de 37 programas de despesas da UE, dando apoio ao Pacto Ecológico Europeu, à transformação digital e reforçando a resiliência na União<sup>5</sup>, definindo a quantidade de dinheiro que será investido durante 7 anos nas diferentes áreas prioritárias de ação, pretendendo garantir uma alocação eficiente dos recursos da UE pelos 27 Estados-Membros.

Dentro da União Europeia pode-se considerar que todos são vencedores na medida em que todos os países, toda a população tem acesso a um conjunto de benefícios por pertencer à União Europeia, de que são exemplo aqueles que resultam da pertença ao mercado único com a livre circulação de bens e serviços; a possibilidade de viajar sem fronteiras ou o acesso a chamadas telefónicas em qualquer parte da União. Da mesma forma, centenas de milhares de pessoas têm apoio financeiro direto da UE através dos vários programas que este Orçamento financia, milhares de agricultores recebem subsídios para poderem expandir a sua produção, ou milhares de estudantes que recebem bolsas para poder estudar nos vários países europeus<sup>6</sup>. Não obstante, e ainda que todos os países retirem benefício nesta união política e económica, a verdade é que

---

<sup>3</sup> Conselho Europeu, “The EU Budget: A Blueprint for the Future,” Conselho Europeu, July 24, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-budget-story/#group-A-budget-for-the-recovery-A4AVFIB99o>.

<sup>4</sup> Conselho Europeu, “The EU Budget: A Blueprint for the Future”.

<sup>5</sup> Conselho Europeu, “Long-Term EU Budget 2021-2027,” Conselho Europeu, accessed June 20, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

<sup>6</sup> Direção-Geral do Orçamento (Comissão Europeia), “The EU’s 2021-2027 Long-Term Budget & Next GenerationEU: Facts and Figures.,” Serviço Das Publicações Da União Europeia, April 29, 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.

os 27 Estados-Membros continuam a ser países independentes, com as suas próprias necessidades e objetivos. Deste modo, definir conjuntamente as linhas de ação bem como a resposta aos vários desafios que a União enfrenta, evidencia um processo tanto de complexo como de grandioso. Todos os Estados-Membros acabam por ter objetivos diferentes daquilo que pretendem retirar da União, e chegar a um acordo de forma a satisfazer os interesses nacionais de todos os Estados-Membros é uma tarefa praticamente impossível. É aqui que surge o grande ponto que a presente investigação pretende aprofundar: de que forma os vários Estados-Membros realmente perseguem os seus objetivos domésticos dentro da União, mais especificamente, de que forma tentam atingir os interesses da sua nação durante as negociações e na aplicação do resultado final do orçamento de longo prazo da União Europeia.

Assim, a presente investigação surge no seguimento do interesse da autora na União Europeia e nas relações entre os Estados-Membros, mais precisamente nas negociações no contexto europeu, e de que forma nelas estão presentes os vários interesses nacionais de cada Estado-Membro. Tendo em conta que as negociações deste Orçamento representam um processo tão complexo, desmistificar todo o desenvolvimento do mesmo, exprime a ambição da autora na compreensão dos procedimentos e das relações dos 27 Estados-Membros e das instituições europeias nesta matéria.

Este interesse manifesta-se, não apenas do ponto de vista político, e das relações intraeuropeias, mas de um ponto de vista social, uma vez que o resultado final das negociações do Orçamento irá ter um impacto direto em cada Estado-membro e na sua população. Neste sentido, é interessante perceber de que forma os governos nacionais, representados no Conselho Europeu, delineiam estratégias nas negociações para o Orçamento por forma a ver refletidos os seus objetivos nacionais, que por sua vez são uma representação dos interesses da população da sua nação. Mais especificamente, a autora manifesta interesse na melhor compreensão da estratégia que

Portugal utilizou nas negociações do Orçamento, tendo em vista a concretização dos seus interesses nacionais, e de que forma os mesmos estão ou não refletidos no resultado final do Orçamento da UE para 2021-2027.

## **Metodologia**

### **Relevância e Objetivo**

Os interesses nacionais dos Estados-Membros representam os interesses dos cidadãos, constituindo um elemento-chave na dinâmica das relações intraeuropeias, provocando por isso um forte impacto na vida das pessoas e por conseguinte no futuro da União.

O presente estudo tem como objetivo, não só perceber o fluxo das negociações do Orçamento da UE, observando as suas várias fases intermédias bem como os vários intervenientes no processo; mas acima de tudo, perceber até que ponto os Estados-Membros conseguem fazer refletir os seus objetivos domésticos e os interesses dos seus cidadãos no Orçamento de Longo Prazo da União.

Para o presente estudo foi escolhida a negociação de Portugal no Orçamento da UE para 2021-2017, pelo interesse na realidade portuguesa, bem como pelo maior acesso literatura, relatórios e dados necessários à investigação. Mais ainda, tendo em consideração o Produto Interno Bruto (PIB), já que é através desta variável que se define as contribuições de cada Estado-Membro, e partindo da premissa de que a contribuição de cada Estado-membro para o Orçamento é uma percentagem fixa do seu PIB nacional, torna-se interessante analisar as negociações na perspectiva de Portugal uma vez que, no contexto da União Europeia se caracteriza como um país de dimensão média. Com base nos dados de 2018, Portugal apresenta um PIB alinhado com a mediana<sup>7</sup> da UE-27, o que significa que, ordenando por ordem crescente os 27 Estados, Portugal

---

<sup>7</sup> A mediana corresponde ao valor que se encontra exatamente no centro de um conjunto de números colocados por ordem de grandeza. Em: Eurostat, “Conceitos Estatísticos – Média E Mediana,” Eurostat Statistics Explained

faz parte dos países situados no meio da ordem. Não sendo um país grande, como por exemplo a França ou a Alemanha que registam os maiores PIBs da União, Portugal está também afastado dos países de menor capacidade produtiva, como é o caso de Malta ou Estónia, com os menores valores de PIB. Assim, e assumindo que um maior contributo para o Orçamento confere maior capacidade negocial na sua composição e distribuição, não sendo nem um país com PIB mais elevado, que inevitavelmente conseguirá ter um maior poder de negociação já que contribuirá mais em termos absolutos, Portugal também não representa um dos países menores, que por contribuir com montantes menores para o Orçamento, potencialmente terá menor força de negocial.

### **Questão de partida e hipóteses de investigação**

Tendo em conta o acima referido, a questão de partida à qual a presente investigação visa responder é:

“Estão refletidos os interesses nacionais de Portugal no resultado do Orçamento de Longo Prazo da UE para 2021-2027?”

A resposta a esta questão implicará a aferição 1) dos interesses nacionais subjacentes à posição negocial nacional; 2) das etapas da negociação e suas iterações; e 3) resultados finais obtidos por Portugal no contexto desta negociação.

Assim, surgem como hipóteses de investigação:

- Os interesses nacionais estavam definidos previamente ao início da negociação e foram a base de definição de posições negociais de Portugal;
- Nas negociações do Orçamento da UE para 2021-2027 é visível a defesa de interesses nacionais de Portugal nas suas posições negociais;

---

(Eurostat), accessed May 6, 2022, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:Statistical\\_concept\\_-\\_Mean\\_and\\_median/pt#:~:text=A%20mediana%20%C3%A9%20o%20valor](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:Statistical_concept_-_Mean_and_median/pt#:~:text=A%20mediana%20%C3%A9%20o%20valor).

- No Orçamento da UE para 2021-2027, nomeadamente no que respeita ao envelope orçamental de Portugal, então refletidos os seus interesses nacionais como definidos e apresentados em sede negocial.

## **Estrutura**

A primeira parte da presente dissertação consiste numa revisão da literatura que se dividirá em dois temas: por um lado uma revisão da literatura das teorias das relações internacionais relacionadas com o tema da investigação, nomeadamente, os interesses nacionais no contexto europeu; e por outro lado uma revisão da literatura existente sobre as negociações do Orçamento UE, bem como dos interesses nacionais dos Estados-Membros no contexto das negociações.

Seguidamente, é apresentada uma análise descritiva do funcionamento do processo de negociação do Orçamento UE para 2021-2027. Isto é, foi realizado um levantamento dos procedimentos da UE que conduziram as negociações até á aceitação final, com o objetivo de perceber o fluxo do processo, as suas várias fases bem como respetivos os intervenientes.

Para proceder à análise das negociações de Portugal do Orçamento da UE para 2021-2027, foi aplicada a teoria de jogo de dois níveis de Putnam (1988), de forma a delinear os interesses nacionais da posição negocial de Portugal e a sua respetiva integração no decurso das negociações. Esta opção permitiu recriar o processo de negociação tendo em conta os vários objetivos discutidos e qual o acordo final atingido pelos intervenientes.

Foram utilizadas juntamente várias fontes de informação empírica, que permitiram a triangulação de informação, criando assim uma narrativa analítica em torno de conceitos-chave respeitantes às negociações do Orçamento da UE para 2021-2017. Quanto ao material empírico, recorreremos a documentos oficiais, incluindo propostas da Comissão Europeia, documentos do

Conselho Europeu, bem como outros documentos de carácter governamental nacionais e europeus disponíveis para consulta. Ressalva-se que todos os valores quantificados respeitantes ao Orçamento da EU encontram-se expressos a preços de 2018.

Foram ainda realizadas 5 entrevistas de carácter semiestruturado a diplomatas da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e eurodeputados do Parlamento Europeu, de forma a obter informação mais detalhada e específica sobre os acontecimentos e as posições dos vários intervenientes durante as negociações.

As entrevistas procuraram recolher informação incidindo sobre os seguintes temas:

- Interesses nacionais de Portugal para o QFP 2021-2027;
- Posição inicial de Portugal nas negociações do QFP 2021-2027;
- Posição e estratégia de Portugal durante as negociações do QFP 2021-2027;
- Proposta e Estratégia da Comissão Europeia para Portugal do QFP 2021-2027;
- Discórdias nas negociações QFP 2021-2027;
- Coligações que podem ser identificadas entre os Estados-Membros durante as negociações QFP 2021-2027;
- Resultados do QFP 2021-2027.

Para condução das entrevistas foi preparado um guião, apresentado no anexo 1, com todos os pontos que se pretendiam aprofundar. Este guião foi previamente enviado, via e-mail, aos entrevistados selecionados, o que levou ao desencadeamento de um diálogo mais fluído, uma vez que, já sabendo os tópicos que se pretendia clarificar, os entrevistados tiveram oportunidade de preparar o mesmo antecipadamente. Desta forma, as perguntas não seguiram exatamente o guião, tendo sido adaptadas ao longo do decurso das entrevistas conforme o desenrolar do discurso dos entrevistados. Por outro lado, tendo em conta as áreas específicas de atuação dos vários entrevistados, cada entrevista acabou por ser focar mais em determinados pontos do

guião, de acordo com a fase de negociação em que os mesmos se viram envolvidos. As entrevistas acabaram por resultar na recolha de contributos dos entrevistados, apresentando-se no anexo 2 a transcrição das mesmas.

# 1. Enquadramento Teórico

## 1.1. Teorias da Integração Europeia

Para perceber como os interesses nacionais dos Estados-Membros se refletem nos processos negociais no contexto da UE é necessário regressar à origem da criação da mesma e aos motivos impulsionadores deste processo de união de estados europeus.

Ao longo dos tempos, vários autores explicaram o processo de integração europeia, através das grandes teorias das Relações Internacionais. Destas destacam-se duas das principais teorias explicativas, o Neofuncionalismo, desenvolvido por Ernst B. Haas, e o intergovernamentalismo, por Stanley Hoffmann.

Neofuncionalismo define-se como um processo de transferência de lealdades de diferentes atores nacionais, resultando num novo centro de poder com supranacionalidade funcional.<sup>8</sup> Utiliza, para tal o conceito de *spillover*<sup>9</sup> como um motor gradual, que produz efeitos e gera os resultados necessários para o processo de integração e cooperação<sup>10</sup>. Como a própria denominação indica, Haas desenvolveu a teoria no seguimento do funcionalismo, apresentado por David Mitrany. Esta teoria defende que o processo de integração ocorre através de uma criação progressiva de uma rede de organizações levando posteriormente à criação de um órgão governador mundial, com funções que seriam exercidas conjuntamente<sup>11</sup>. Apesar da sua relevância teórica para a realidade prática da Comunidade Europeia, Haas identificou uma certa inadequação da teoria

---

<sup>8</sup> Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe Political, Social, and Economic Forces 1950-1957* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004), <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/38/the-uniting-of-europe-political-social-and-economical-forces-1950-1957>.

<sup>9</sup> Na definição de Lindberg, o conceito *spillover* constitui: “a situation in which a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth”. Em: Leon Nord Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press ; London, 1963). Apud. Isabel Camisão and Luís Lobo Fernández, *Construir a Europa : O Processo de Integração Entre a Teoria E a História* (Cascais: Principia, 2005).

<sup>10</sup> Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach* (Journal of Common Market Studies, 1993).

<sup>11</sup> Philippe Braillard, Augusto Silva Dias, and José Júlio Gomes, *Teorias Das Relações Internacionais* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço De Educação, 1990).

geral do funcionalismo como explicação do processo de integração, focando-se assim no desenvolvimento do neofuncionalismo, como teoria explicativa do processo de integração europeia. Uma das principais características que distingue as duas teorias reside na importância atribuída aos atores e às suas interações. Os neofuncionalistas veem a integração como um processo e não como *end-state*. Segundo Haas, a integração:

“é o processo pelo qual os atores políticos de diferentes proveniências nacionais são levados a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem, ou reivindicam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes”<sup>12</sup>. Desta forma, Haas apresenta o resultado final deste processo de integração como “uma nova comunidade que se sobrepõe às comunidades preexistentes”<sup>13</sup>.

Haas definiu então que esta teoria se centrava no conceito de *spillover*, caracterizado pela ocorrência de eventos iniciais que, posteriormente, se desenvolvem gradualmente para outros setores, originando assim um processo de cooperação e integração<sup>14</sup>. Este processo é visível desde o início da integração entre os estados europeus, marcado pela declaração de Robert Schuman: “A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma solidariedade de facto”<sup>15</sup>.

O Intergovernamentalismo, por sua vez, apresenta o Estado-nação como ator dominante, que vê a integração como uma forma de prosseguir objetivos domésticos, através da soma de interesses nacionais comuns<sup>16</sup>. Esta teoria apresenta uma vertente realista e uma vertente liberal. A primeira, desenvolvida por Stanley Hoffmann, defende o Estado-nação como ator dominante<sup>17</sup>,

---

<sup>12</sup> HAAS, Ernst B. - *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, apud ROSAMOND, Ben - *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*, p. 7, Apud. Francisco Catarro, “O Paradigma Europeu : Cidadania E Participação Democrática Na União Europeia, Depois Dos Estados de Bem-Estar Social” (2018), p.53.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Andrew Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach*.

<sup>15</sup> União Europeia, “Schuman Declaration May 1950,” União Europeia, accessed July 6, 2021, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en)

<sup>16</sup> Stanley Hoffmann, *The European Sisyphus : Essays on Europe, 1964-1994* (Boulder: Westview Press, 1995).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

identificando governos que, sem ceder a sua soberania, negociam e aprovam as decisões por meio das instituições nacionais. Esta vertente surge no seguimento das interpretações realistas e neorealistas que olham para a integração como um meio de expandir os poderes individuais e coletivos das nações num cenário internacional<sup>18</sup>.

Na perspetiva liberal, desenvolvida por Andrew Moravcsik, é adotada uma abordagem do processo de integração europeia como um regime de coordenação internacional de políticas. Moravcsik assume que os estados são agentes racionais e unitários, e que os desenvolvimentos da integração europeia foram conduzidos por um processo gradual de convergência de preferências entre os Estados-Membros mais poderosos<sup>19</sup>.

Contudo, é no contributo de Hoffmann que se verifica a importância dos interesses nacionais por detrás da União, já que apresenta a integração europeia como “resultado da soma simples de interesses nacionais convergentes que olham para o mercado comum como forma de prosseguir objetivos domésticos”<sup>20</sup>.

Por um lado, os neofuncionalistas enfatizam a racionalidade institucional e a integração através de processos de *spillover* e de transferência de lealdades<sup>21</sup>. Por outro lado, os intergovernamentalistas, defendem que a negociação é intergovernamental, sendo influenciada pelas preferências nacionais e por uma competição onde os Estados-Membros são pesados na balança de poderes<sup>22</sup>.

Perante as duas teorias, a escola intergovernamental da teoria da integração apresenta então bases mais sólidas, assentando na ideia de Hoffman, em oposição ao neofuncionalismo, de que os atores nacionais aproveitaram o processo de integração europeia para reforçar o seu poder sobre

---

<sup>18</sup> Louise L'estrangé Fawcett and Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics : Regional Organization and International Order* (New York: Oxford University Press, 1995), apud. João Carlos Amoroso Botelho, “A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição,” *Contexto Internacional* 36 (June 1, 2014): 229–59, <https://doi.org/10.1590/S0102-85292014000100008>.

<sup>19</sup> Francisco Torres and Paulo Vila Maior, “A Contribuição Da Teoria Das Relações Internacionais Para a Explicação Do Processo de Integração Monetária Europeia,” *Relações Internacionais*, 2013, 101–112.

<sup>20</sup> Stanley Hoffmann, *The European Sisyphus : Essays on Europe*

<sup>21</sup> ERIK JONES, “The Economic Mythology of European Integration,” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, no. 1 (January 2010): 89–109, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02043.x>

<sup>22</sup> Francisco Torres and Paulo Vila Maior, “A Contribuição Da Teoria Das Relações Internacionais Para a Explicação Do Processo de Integração Monetária Europeia”.

as instituições supranacionais<sup>23</sup>. Com efeito, se por um lado, podemos concordar que efetivamente se verificam traços de neofuncionalismo em todo o processo de criação e integração europeia, estes já não se verificam ao longo da sua evolução, uma vez que este acabou por se distanciar das suas previsões e pressupostos. O próprio Haas declarou e admitiu a perda de influência da integração regional devido aos desenvolvimentos da integração europeia<sup>24</sup>.

É certo que o neofuncionalismo consegue explicar grande parte das medidas iniciais levadas a cabo por Monet e Schuman. Mas conseguirá explicar plenamente o verdadeiro interesse dos estados-nação? Em oposição ao neofuncionalismo, o intergovernamentalismo consegue explicar que o papel das instituições supranacionais no processo negocial e nos seus resultados é reduzido, sendo estas apenas instrumentos que permitem alcançar compromissos credíveis e respeitados pelos Estados-Membros. Assim, a integração europeia resulta da convergência de preferências nacionais dos Estados-Membros, estando a delegação de poderes nas instituições supranacionais restringida a detalhes operacionais que lhes permitam atuar como agentes<sup>25</sup>.

Podemos dizer que mesmo o intergovernamentalismo, de certa forma, concorda com a teoria neofuncionalista que explica a supranacionalidade e o processo de integração europeia através do efeito de *spill-over* mas, no entanto, vai mais além ao realçar que este mesmo processo advém de decisões nacionais tomadas pelos próprios estados-nação<sup>26</sup>.

Efetivamente, o neofuncionalismo consegue explicar todo o processo de integração, nomeadamente no que diz respeito à criação da CECA<sup>27</sup>, que posteriormente gerou os *spillovers* necessários para a evolução da integração económica europeia. Contudo, esta teoria falha no que diz respeito ao interesse individual de cada estado-nação.

A integração europeia foi o meio que os Estados-Membros encontraram para defender os seus

---

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Stanley Hoffmann, *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Ed. By Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann., ed. Robert Owen Keohane (Boulder - San Francisco - Oxford: Westview VIII, 1991), apud. Isabel Camisão and Luís Lobo Fernández, *Construir a Europa*

<sup>27</sup> Parlamento Europeu, “Tratado de Paris,” Sobre o Parlamento, accessed July 6, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>.

interesses nacionais e, ao mesmo tempo, afirmarem-se num contexto internacional<sup>28</sup>. Desta forma, como defende a teoria intergovernamentalista, é notório que os países integrantes da UE perseguem os seus interesses nacionais, resultando numa convergência de interesses comuns, que explicam não apenas o processo de integração europeia, mas também todo o seu desenvolvimento até àquilo que é hoje a União, onde “o poder importa e o poder de Estado, associado ao interesse nacional, importa absolutamente!”<sup>29</sup>.

Com efeito, ainda que as instituições tenham vindo a conquistar algum poder de orientação e definição de uma ‘agenda europeia’, no contexto da orientação política e estratégica, bem como no âmbito da definição e distribuição orçamental da União, tanto o rumo como o ritmo da integração europeia foram – e são – determinados pela interação dos Estados soberanos, como atores dominantes, que perseguem os seus interesses nacionais e que mantêm sob controlo, não só o início do processo de integração, mas também todos os seus estágios subsequentes, através de revisões periódicas das suas mútuas obrigações derivadas de tratados<sup>30</sup>.

## **1.2. As negociações no contexto europeu**

Dür e Mateo (2010), no seu trabalho sobre o poder de Negociação e Táticas de Negociação das negociações financeiras da UE em 2007-2013<sup>31</sup>, onde demonstraram ainda que os maiores países membros da União, com melhor alternativa perante os acordos que negociam e os governos que enfrentam restrições nacionais recorrem a mais táticas extremas de negociação do que os

---

<sup>28</sup> Paulo de Almeida Sande, *O Sistema Político Da União Europeia (Entre Hesperus E Phosphorus)* (S. João Do Estoril: Principia, Publicações Universitárias E Científicas, 2000), apud. Isabel Camisão and Luís Lobo Fernández, *Construir a Europa*

<sup>29</sup> Philippe C. Schmitter, “A Experiência Da Integração Europeia E Seu Potencial Para a Integração Regional,” Lua Nova: Revista de Cultura E Política, no. 80 (2010): 9–44, <https://doi.org/10.1590/s0102-64452010000200002>.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> ANDREAS DÜR and GEMMA MATEO, “Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007-13,” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, no. 3 (May 4, 2010): 557–78, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02064.x>.

países membros com menos poder<sup>32</sup>.

Grochowska and Kosior (2016), no seu estudo sobre as negociações do Orçamento da UE tendo em conta a regra de *juste retour*<sup>33</sup>, identificaram as preferências nacionais dos Estados-Membros da UE em negociações dos QFP anteriores e analisaram o contexto das mesmas no âmbito do orçamento para o período 2021-27, tendo concluído que cada Estado-Membro, ainda que com interesses diferenciados, acabou por atingir benefícios específicos, que garantiram a aceitação dos acordos a nível nacional<sup>34</sup>.

Por seu lado, Stenbaek and Jensen (2016) apresentaram uma pesquisa sobre o QFP de 2014-20 utilizando o método do institucionalismo centrado no ator, de Scharpf, de forma a explicar de que forma foi ratificado o acordo, tendo em conta a armadilha da decisão conjunta. O estudo concluiu que a ratificação foi possível através de uma compensação aos Estados-Membros mais afetados pelas mudanças de política; concluiu que os Estados-Membros a favor da política de coesão enfrentaram condições difíceis para manter a unidade na sua coligação; e que os Estados-Membros a favor das despesas agrícolas conseguiram negociar mais facilmente os seus interesses comuns.

Já as conclusões de Kölling & Leal (2012)<sup>35</sup> sobre as preferências nacionais de cada Estado-Membro e sobre os desafios que a Presidência Cipriota enfrentou para chegar a acordo nas negociações sobre o QFP 2014-20 revelaram o esforço da Comissão Europeia no sentido de que a sua proposta permitisse alterar a perceção do orçamento da UE como um orçamento destinado a acomodar as preferências dos Estados-Membros para a sua leitura como um instrumento destinado a responder a interesses europeus comuns<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Renata Grochowska and Katarzyna Kosior, “NEGOCJACJE BUDŻETOWE UNII EUROPEJSKIEJ W CIENIU ZASADY JUSTE RETOUR,” *Problems of Agricultural Economics* 349, no. 4 (December 6, 2016): 3–23, <https://doi.org/10.5604/00441600.1225661>.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Mario Koelling and Cristina Serrano Leal, “The Negotiation of the Multiannual Financial Framework - Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?,” *SSRN Electronic Journal*, 2012, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2167194>.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Tendo como base a teoria intergovernamentalista, em que os atores nacionais integrantes da UE perseguem os seus interesses domésticos, é interessante ver o contributo de Putnam (1988) que aplicou a lógica da teoria de jogo de dois níveis às negociações políticas<sup>37</sup>.

Este modelo enquadra-se na teoria de jogos, um ramo da matemática, que procura explicar o processo de decisão entre 2 ou mais jogadores (intervenientes), mas que tem sido aplicada a muitas outras áreas, nomeadamente às ciências sociais – e às relações internacionais. Putnam (1988) considera neste estudo que muitas negociações internacionais se enquadram num jogo de dois níveis. Assim, considera-se este modelo um forte contributo para aplicar às negociações do Orçamento da UE uma vez que estas se refletem em duas interações distintas. Por um lado, os Estados negociam a um nível doméstico (jogo de nível II) onde são definidos os seus objetivos e interesses nacionais; e por outro lado, negociam a nível internacional, (jogo de nível I) neste caso, a nível europeu, com as instituições supranacionais da UE, procurando satisfazer as pressões domésticas e minimizar as consequências da negociação. Desta forma, os líderes políticos nacionais (Estados-Membros) jogam em dois níveis simultaneamente: um, a disputa na mesa das negociações europeias do Orçamento de longo prazo, em que os adversários são as instituições supranacionais da UE e os outros Estados-Membros; e num segundo nível, as negociações nacionais, onde são debatidas as preferências e objetivos domésticos tendo em conta os partidos políticos, o parlamento nacional, e os conselheiros políticos.

Neste contexto, vale a pena referir o trabalho de Pors (2018), que aplicou esta teoria para verificar a aplicabilidade do jogo de dois níveis às negociações do QFP Europeu 2014-2020 e prever o resultado das negociações do QFP para 2021-27. Das conclusões do estudo, destaca-se que é bastante improvável que existam fortes oposições entre os Parlamentos nacionais uma vez que no final terá sempre de existir um acordo<sup>38</sup>. Conclui-se ainda também que tanto as posições

---

<sup>37</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427–60, <https://doi.org/10.1017/s0020818300027697>.

<sup>38</sup> Hanneke Pors, “Negotiating the European Multiannual Financial Framework: An Assessment of Germany and Poland in the Light of Two Level Games” (MSc Thesis, Utrecht University and Masaryk University, 2018), 3-4.

iniciais como o resultado final acordado fazem parte do conjunto de vitórias do jogo de dois níveis<sup>39</sup>.

Parece assim consolidado o consenso sobre a pertinência da consideração dos interesses nacionais como fator relevante no contexto das negociações europeias, nomeadamente nas negociações orçamentais, ainda que se assista ao esforço por parte da Comissão, como lhe compete, de tentar fazer prevalecer o interesse comum da União sobre os interesses nacionais, fazendo com que a União resulte em mais do que a soma simples dos interesses dos seus Estados-Membros. Será pertinente neste contexto validar, no quadro da negociação do Orçamento da UE para 2021-2027 se esta consideração é patente, nomeadamente no caso de estudo selecionado.

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*

## 2. O Orçamento da UE

### 2.1. O Orçamento

O Orçamento da UE, mais conhecido por QFP, é um instrumento estratégico de médio e longo prazo, estabelecido segundo o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – Tratado que juntamente com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, assinala um novo marco do processo de criação da União Europeia onde são definidas competências de forma a serem atingidos os objetivos comuns<sup>40</sup>.

Para além do regulamento do QFP que define a concretização das políticas e das prioridades da união europeia, estabelecendo os limites de dotação dos vários programas e instrumentos da UE, o pacote do QFP consiste também nos atos legislativos relativos aos recursos próprios e nos atos legislativos setoriais<sup>41</sup>.

Até à data existiram 6 QFP's. Até 2013 o QFP tratava-se de um Acordo Interinstitucional (AII), que com o Tratado de Lisboa passou ser um ato juridicamente vinculativo<sup>42</sup>.

De acordo com o artigo 312.º do TFUE, o QFP plurianual destina-se por um lado a “garantir que as despesas da União seguem uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios”<sup>43</sup> e por outro lado “fixar os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos”<sup>44</sup>, garantindo assim a disciplina e o funcionamento do processo orçamental.

O Orçamento divide-se assim em duas grandes componentes: Despesas e Receitas. As Despesas dizem respeito aos limites máximos que os Estados-Membros podem utilizar durante o quadro

---

<sup>40</sup> *Tratado de Lisboa – Versão Consolidada* (Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 2008)

<sup>41</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2, entrevistado pela autora, 9 novembro, 2021.

<sup>42</sup> Centro de Informação Europeia Jacques Delors, “Quadro Financeiro Plurianual: O Orçamento de Longo Prazo Da União Europeia,” Eurocid, accessed June 12, 2021, <https://eurocid.mne.gov.pt/quadro-financeiro-plurianual>.

<sup>43</sup> *Tratado de Lisboa – Versão Consolidada*, 227.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 228.

definido<sup>45</sup>. Já as receitas correspondem aos limites máximos de recursos próprios cobrados aos Estados-Membros de modo a financiar as despesas no mesmo quadro de programação<sup>46</sup>.

Existem dois limites máximos de despesas: o limite máximo de dotações de autorização que correspondem aos montantes autorizados para cada uma das rubricas<sup>47</sup>; e o limite máximo de dotações de pagamento que dizem respeito aos valores reais máximos que pode ser desembolsado<sup>48</sup>.

Os limites máximos de receitas são fixados na *decisão de recursos próprios*<sup>49</sup>, também expressos através do limite máximo de recursos próprios que cobrem as dotações de autorização<sup>50</sup>, e o limite máximo dos recursos próprios para cobrir as dotações de pagamento<sup>51</sup>.

O TFUE prevê que o Conselho da União Europeia delibere através de um processo legislativo, por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, com vista à adoção do regulamento que estabelece o QFP para o quadro seguinte.

## **2.2. O processo negocial do Orçamento da EU**

A elaboração do QFP inicia-se com a uma apresentação da proposta da Comissão Europeia onde é estabelecido o Regulamento do QFP, definindo assim as prioridades temáticas e estrutura dos programas, as rubricas a que correspondem, os instrumentos de financiamento e as

---

<sup>45</sup> Comissão Europeia, “Limites Máximos de Despesas: Os Montantes Máximos Anuais,” Comissão Europeia, accessed June 14, 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/expenditure-ceilings\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/expenditure-ceilings_pt).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Texto jurídico que estabelece as condições para o financiamento do orçamento da UE integrado do Orçamento de Longo prazo da UE. Em: Comissão Europeia, “Limites Máximos Das Receitas,” Comissão Europeia, accessed June 28, 2021, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_pt).

<sup>50</sup> Comissão Europeia, “Limites Máximos de Despesas”.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

respetivas bases jurídicas<sup>52</sup>. Este documento proposto pela Comissão é analisado pelas representações de cada Estado-membro junto da Comissão e serve de ponto de partida para as negociações do Conselho entre os vários Estados-Membros.

Segue-se uma fase de negociação global do Conselho, marcada neste quadro de 2021-2027 pela criação de um *grupo ad-doc*<sup>53</sup>, criado excecionalmente para a coordenação técnica das negociações entre a Presidência do Conselho da União e os restantes representantes permanentes de cada Estado-Membro.

Esta fase de negociação caracteriza-se pela construção progressiva do acordo final do Conselho Europeu<sup>54</sup> através de um documento base, denominado *quadro de negociação*, que inclui as principais questões transversais e setoriais do Orçamento da UE, como a duração, a dotação global bem como a dotação por cada uma das sete rúbricas, os envelopes orçamentais<sup>55</sup> por cada Estado-Membro, as condições de financiamento e os recursos próprios<sup>56</sup>.

Esta é a fase mais longa e mais complexa deste processo, visto que envolve por um lado os 27 Estados-Membros, todos com interesses específicos individuais que pretendem obter para os seus envelopes, e por outro lado a Comissão Europeia, com linhas de ação prioritárias bem definidas sobre aquilo que deverá incidir o Orçamento da UE.

Após se chegar a um consenso entre os 27 Estados-Membros e a Comissão sobre o *quadro de negociação*, precede-se a elaboração do projeto de regulamento que estabelece o QFP para ser apresentado ao Parlamento Europeu.

---

<sup>52</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027,” *Ministério Do Trabalho, Solidariedade E Segurança Social (MTSSS)* (Lisboa, October 12, 2018), [http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP\\_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082](http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082).

<sup>53</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018,” *Parlamento* (Ministério Dos Negócios Estrangeiros, June 26, 2019), 56, [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=112158&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=112158&ACT_TP=PUE)

<sup>54</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 57.

<sup>55</sup> Entende-se por envelope orçamental a parte do Orçamento de longo prazo da UE atribuída a cada Estado Membro.

<sup>56</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 57.

Surge então uma nova fase de negociações, desta vez trilaterais, entre a equipa de negociação do Parlamento, o Representante Permanente da Presidência do Conselho e Comissário responsável pelo Orçamento da UE. O Parlamento avalia o projeto de regulamento apresentado pelo Conselho e propõe alterações ao mesmo, essencialmente a nível político. Após este diálogo trilateral, e quando conseguem chegar a um acordo entre as 3 partes, o Parlamento Europeu dá a sua aprovação, necessária e imperativa para a decisão final sobre o QFP<sup>57</sup>.

Finalmente, requer-se, tal como já explanado anteriormente, aprovação por unanimidade do Conselho da União Europeia, constituindo este o ponto fulcral da complexidade desta decisão. Com a unanimidade sobre a decisão do QFP é então elaborado o regulamento do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre o QFP, o qual inclui a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como a decisão sobre os recursos próprios<sup>58</sup>.

Este fluxo acabou por se ver alterado durante o processo de negociações, no seguimento da situação de pandemia em que vivemos atualmente e que se iniciou em 2020. Os impactos provocados desde o seu início bem como a incerteza política e económica futura acabaram por tornar a resposta aos efeitos da pandemia como uma das principais prioridades da União, evidenciando a necessidade de reforço do QFP. Deste modo, foi então criado o instrumento de recuperação, introduzido pela primeira vez neste último orçamento por forma a dar apoio às necessidades provocadas pela crise da COVID-19, passando o Acordo Interinstitucional sobre o Orçamento da UE para 2021-2027 a ser constituído conjuntamente pelo QFP e pelo Plano de Recuperação *Next Generation EU*. A pandemia provocada pelo novo coronavírus veio modificar o nosso quotidiano em todos os aspetos, inclusive veio alterar não apenas o Orçamento e a sua dimensão, como o próprio fluxo até à sua adoção. Estas alterações serão mais detalhadas no capítulo 3.

---

<sup>57</sup> Parlamento Europeu, “Parlamento Aprova Orçamento Da UE Para Período de 2021 a 2027: Atualidade,” Parlamento Europeu, December 16, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20201211IPR93621/parlamento-aprova-orcamento-da-ue-para-periodo-de-2021-a-2027>.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

### **3. Orçamento da UE para 2021-2027**

#### **3.1. Proposta da Comissão de Maio 2018**

A Proposta da Comissão Europeia a 2 de maio de 2018<sup>59</sup> tinha em conta as prioridades políticas apontadas pelo anterior Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso anual sobre o Estado da União Europeia a 14 de setembro de 2016<sup>60</sup>, posteriormente aprovadas pelos Chefes de Estado e de Governo dos 27 Estados-Membros no encontro informal em Bratislava em 16 de setembro de 2016<sup>61</sup>.

Com base nas prioridades políticas da União ali definidas, a Comissão propôs o reforço de vários setores com base numa avaliação do Valor Acrescentado Europeu, nomeadamente na área da investigação, da inovação, da juventude, das migrações, ambiente e alterações climáticas<sup>62</sup>.

Assim, para esta proposta a Comissão identificou 7 domínios prioritários que visam refletir as prioridades políticas acordadas nas Cimeiras de Bratislava e de Roma<sup>63</sup>. São estes: (1) Mercado único, Inovação e digital; (2) Coesão e Valores; (3) Recursos Naturais e Ambiente; (4) Migração e Gestão de Fronteiras; (5) Segurança e Defesa; (6) Países Vizinhos e o resto do Mundo; e (7) Administração Pública Europeia<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027”

<sup>60</sup> Comissão Europeia, “Estado Da União de 2016,” European Commission, accessed February 7, 2022, [https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2016\\_pt](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_pt).

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 54-55.

<sup>63</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027”

<sup>64</sup> Comissão Europeia, “Orçamento Da UE Para O Futuro,” Comissão Europeia, accessed February 11, 2022, [https://wayback.archive-it.org/12090/20180927131650/https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future\\_pt](https://wayback.archive-it.org/12090/20180927131650/https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_pt).

Para além destas prioridades definidas, esta proposta trouxe ainda algumas novidades relativamente aos períodos anteriores. Uma delas foi ao nível de propostas no âmbito da União Económica Monetária, nomeadamente a introdução do instrumento de apoio às Reformas estruturais incorporado na rúbrica Coesão e valores<sup>65</sup>.

Pela primeira vez também foi proposto um mecanismo de proteção do orçamento em caso de deficiências em matéria de Estado de direito<sup>66</sup>.

Foi ainda criado um fundo europeu para a defesa e houve também uma grande fusão dos instrumentos na área externa que se fundiram num grande instrumento para a vizinhança, desenvolvimento e cooperação internacional<sup>67</sup>.

A comissão propôs também o reforço dos programas associados à gestão de crises através da implementação de uma *Reserva da União* capaz de responder a dificuldades imprevistas<sup>68</sup>.

Para fazer face a estas prioridades a Comissão propôs um Orçamento da UE de 1.135 mil milhões de euros, aproximadamente, que correspondia a 1,11% do RNB da UE27, o que se traduz em traduz-se em 1.105 mil milhões de euros, aproximadamente, de pagamentos, equivalente a 1,08% do RNB.

Para fazer face à introdução de novos programas e à aposta no reforço das prioridades a Comissão apresentou reduções de 15% e de 10%<sup>69</sup> para a agricultura (PAC) e para a Coesão, respetivamente.

No quadro 1, abaixo detalhado, é possível verificar a distribuição das autorizações e pagamentos totais por rúbrica propostas pela Comissão em maio de 2018.

---

<sup>65</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 55.

<sup>66</sup> *Ibidem*, 55.

<sup>67</sup> *Ibidem*, 55.

<sup>68</sup> *Ibidem*, 55-56.

<sup>69</sup> Anónimo (Direcção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista nº2.

<b>Rúbricas</b>	<b>QFP 21-27 *</b>
1. Mercado Único, Inovação e Digital	166,3
2. Coesão, Resiliência e Valores	392,0
3. Recursos naturais e Ambiente	336,6
4. Migração e Gestão das Fronteiras	30,8
5. Segurança e Defesa	24,3
6. Vizinhaça e Mundo	108,9
7. Administração Pública Europeia	75,6
<b>Total</b>	<b>1134,583</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: Conselho Europeu (2018)*

*Quadro 1*

No que diz respeito aos envelopes orçamentais específicos de cada Estado Membro, a Proposta da Comissão refletia apenas as dotações globais a distribuir por cada país, não tendo sido dessa forma proposto logo à partida a repartição do valor global destas dotações pelos programas afetos às rúbricas de cada envelope nacional, na medida em que muitos dos critérios de distribuição teriam de ser acordados através das negociações. Em relação ao envelope orçamental de Portugal, a Comissão propôs uma dotação global no valor de 29,9 mil milhões de euros. Ainda que a Comissão não refletisse os valores subjacentes a cada rúbrica de cada Estado Membro, da pesquisa efetuada foi possível perceber que a Comissão propôs valores para os principais instrumentos nacionais. No caso de Portugal, a Proposta refletia já valores específicos para os seus principais instrumentos: a Política de Coesão, a PAC e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas (FEAMP). Da informação recolhida destaca-se que do envelope global de Portugal, 21,7 mil milhões de euros eram destinados aos Instrumentos relativos à Política de Coesão, 7,9 mil milhões de euros aplicados à PAC e 336 milhões de euros alocados ao FEAMP.<sup>70</sup> No quadro 2, apresentado de seguida resume-se a informação descrita:

<sup>70</sup> Comissão Europeia, “Financing the Recovery Plan for Europe,” *Comissão Europeia*, May 27, 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet\\_3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_3_en.pdf).

	<b>Subvenções*</b>
Total instrumentos para a Coesão	21,7
PAC	7,9
FEAMP	0,3
<b>Total</b>	<b>29,9</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: REPER (2020)*

*Quadro 2*

### **3.2. Proposta da Comissão de Maio 2020**

A situação pandémica, declarada pela OMS em março de 2020, provocada pela COVID-19 gerou repercussões críticas tanto a nível económico como a nível social. As respostas políticas dos vários países, tanto a nível nacional como a nível europeu foram notáveis, ainda assim, constatou-se rapidamente que a conjuntura económica Europeia iria viver uma recessão com uma grande magnitude, que trouxe consigo graves dificuldades económicas e sociais.

A interdependência de pessoas, empresas e economias, a recuperação desigual entre os Estados-Membros, o aumento do desemprego, o aumento dos déficits públicos e acima de tudo a grande incerteza das previsões económicas<sup>71</sup> tornaram necessário o reforço do até então conhecido como Quadro Financeiro Plurianual.

Por conseguinte, em maio de 2020, a Comissão publicou, com base sua na proposta de 2018, uma nova proposta alterada para o QFP, já com reforços específicos tendo em consideração a crise da COVID-19, e adicionalmente propôs o Plano de Recuperação - um instrumento temporário de recuperação considerado o “maior pacote de medidas de estímulo de sempre”<sup>72</sup>, que conjuntamente correspondem ao Orçamento da UE para 2021-2027.

<sup>71</sup> Comissão Europeia, “Financing the Recovery Plan for Europe”.

<sup>72</sup> Comissão Europeia, “Plano de Recuperação Para a Europa,” Comissão Europeia, accessed February 12, 2022, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt).

Dos 37 programas propostos em maio de 2018, a Comissão veio propor o reforço específico de um conjunto de 13 programas<sup>73</sup> relativos ao QFP, tendo em vista recuperação coletiva mais justa, garantindo condições socioeconómicas equitativas e coesas com especial foco na dupla transição, ecológica e digital, que determinam o futuro de uma União mais próspera e resiliente. A grande novidade desta nova proposta incidiu na criação do Plano de Recuperação, no valor de 750 mil milhões de euros<sup>74</sup>, sendo delineado em torno de três pilares: o apoio ao investimento e às reformas para combater a crise; o incentivo ao investimento privado; e a prevenção para situações de crise<sup>75</sup>. Este instrumento foi concebido com carácter temporário, previsto para aplicação no período de 2021 a 2023 através da contração de empréstimos nos mercados de capitais<sup>76</sup>. Foi proposto que o seu financiamento se realizasse por meio de subvenções e empréstimos aos Estados-Membros nos montantes de 500 mil milhões de euros<sup>77</sup> e 250 mil milhões de euros<sup>78</sup>, respetivamente.

A Comissão retificou ainda a proposta relativa à decisão de recursos próprios, propondo um aumento do limite máximo de receitas de 1,40%<sup>79</sup> do RNB.

No quadro 3, abaixo detalhado, é possível verificar a distribuição das dotações totais por rúbrica propostas pela Comissão em maio de 2020.

---

<sup>73</sup> Comissão Europeia, “Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões” (Bruxelas: Eur-Lex, May 27, 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>.

<sup>74</sup> Parlamento Europeu, “Quadro Financeiro Plurianual: Fichas Temáticas Sobre a União Europeia,” Parlamento Europeu, accessed February 12, 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/29/quadro-financeiro-plurianual#:~:text=a%20novas%20prioridades.->.

<sup>75</sup> Comissão Europeia, “Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões”

<sup>76</sup> Conselho Europeu, “Orçamento de Longo Prazo Da UE Para 2021-2027 E Pacote de Recuperação,” Conselho Europeu, accessed February 12, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

<sup>77</sup> Parlamento Europeu, “Quadro Financeiro Plurianual: Fichas Temáticas Sobre a União Europeia”.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<b>Rúbricas</b>	<b>QFP 21-27 *</b>	<b>Plano de Recuperação *</b>
1. Mercado Único, Inovação e Digital	140,7	69,8
2. Coesão, Resiliência e Valores	374,5	610,0
3. Recursos naturais e Ambiente	357,0	45,0
4. Migração e Gestão das Fronteiras	31,1	0
5. Segurança e Defesa	19,4	9,7
6. Vizinhança e Mundo	102,7	15,5
7. Administração Pública Europeia	74,6	0
<b>Total</b>	<b>1.100</b>	<b>750</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: Conselho Europeu (2020)  
Quadro 3*

Na mesma linha da Proposta da Comissão de 2018, esta nova proposta de 2020 ainda não refletia repartição dos valores de cada rúbrica para os envelopes nacionais, tendo sido apresentados valores apenas respeitantes às dotações globais e principais instrumentos de cada Estado Membro. No que concerne ao envelope orçamental específico de Portugal, a Comissão propôs uma dotação global no valor de 45,1 mil milhões de euros, relativos a subvenções, dos quais 31,8 mil milhões de euros respeitantes ao QFP, e 13,3 mil milhões de euros alocados no âmbito do novo instrumento de recuperação da UE. Da dotação global de 45,1 mil milhões de euros, a Comissão propôs 35,9 mil milhões de euros, para os instrumentos respeitantes à Política de Coesão. Já para a PAC foi proposto uma quantia de 8,8 mil milhões de euros deste envelope global e para o FEAMP um total de 367 milhões de euros.<sup>80</sup>

Nos quadros 4 e 5, exibido infra resume-se a informação descrita:

	<b>Subvenções *</b>
Quadro Financeiro Plurianual	31,8
Plano de Recuperação Europeu	13,3
<b>Total</b>	<b>45,1</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: REPER (2020)  
Quadro 4*

<sup>80</sup> Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), “Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 E Plano de Recuperação Europeu: Resultados Da Negociação,” AHRESP (AHRESP, July 2020), <https://ahresp.com/app/uploads/2020/07/Quadro-Financeiro-Plurianual-2021-2027-e-Plano-de-Recupera%C3%A7%C3%A3o-Europeu.pdf>.

	<b>Subvenções *</b>
Total instrumentos para a Coesão	35,9
PAC	8,8
FEAMP	0,4
<b>Total</b>	<b>45,1</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: REPER (2020)*

*Quadro 5*

Em relação ao valor destinado aos empréstimos foi apenas proposto também o global do instrumento de recuperação, os 250 mil milhões de euros, conforme já referido, na medida em que os critérios para afetação para a repartição deste montante pelos Estado Membros foram sendo definidos ao longo da negociação.

## 4. As negociações do Orçamento da UE para 2021-2027

### 4.1. Etapas do processo de negociação

O processo de negociações iniciou-se com a Proposta da Comissão Europeia a 2 de maio de 2018<sup>81</sup> atendendo às “questões que contam para os cidadãos europeus”<sup>82</sup>. Este pacote orçamental proposto tinha em linha as prioridades políticas apontadas pelo anterior Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no seu discurso anual sobre o Estado da União Europeia a 14 de setembro de 2016<sup>83</sup>, posteriormente aprovadas pelos Chefes de Estado e de Governo dos 27 Estados-Membros no encontro informal em Bratislava em 16 de setembro de 2016<sup>84</sup>.

Entre setembro e o final do ano de 2018, a Presidência austríaca procurou identificar os principais aspetos estratégicos mais suscetíveis de divergências entre os vários Estados-Membros para incluir neste *quadro de negociação*.<sup>85</sup> Apesar do trabalho desenvolvido por esta Presidência, não se verificaram progressos relevantes neste período, já que, e citando o Relatório de Portugal na União Europeia de 2018, “as sucessivas revisões efetuadas pela Presidência Austríaca ao documento nem sempre foram imparciais”<sup>86</sup>, revelando aqui a utilização do poder deste Estado Membro enquanto assumia a Presidência Europeia, para atingir benefícios específicos relativos à contenção do orçamento.<sup>87</sup>

Esta imparcialidade levou a progressos particularmente lentos no desenvolvimento das negociações, o que implicou uma alteração do calendário, passando de maio de 2019, data proposta inicialmente pela Comissão, para outubro de 2019.

---

<sup>81</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027”

<sup>82</sup> Comissão Europeia, “Orçamento Da UE Para O Futuro”

<sup>83</sup> Comissão Europeia, “Estado Da União de 2016”

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 57.

<sup>86</sup> *Ibidem*, 57.

<sup>87</sup> *Ibidem*, 57.

Durante o 1º semestre de 2019, a Presidência romena continuou a construção progressiva do *quadro de negociação* e conseguiu um avanço importante e necessário a nível dos atos legislativos setoriais, alcançando um primeiro acordo do Conselho sobre 31 dos 47 dossiês<sup>88</sup>.

Já no 2º semestre de 2019 a Presidência finlandesa, tomou iniciativa de realizar questionários e coordenar um conjunto de reuniões bilaterais com vista à identificação e discussão dos principais aspetos de discórdia entre os Estados-Membros e a Comissão Europeia<sup>89</sup>. Com base nas respostas dos Estados-Membros, esta presidência conseguiu elaborar um primeiro documento que reunia os elementos-chave para discussão junto do Conselho Europeu de outubro de 2019. Ficou clara a divergência de interesses entre os chamados *contribuintes líquidos*<sup>90</sup>, compostos pela Dinamarca, a Áustria, a Suécia e os Países Baixos, que defendiam uma contribuição máxima de 1%<sup>91</sup> do RNB<sup>92</sup> e a redução do pacote orçamental da Coesão e da PAC, bem como a conservação dos *rebates*<sup>93</sup>. Em oposição, um conjunto de Estados-Membros, de entre os quais Portugal, os chamados *amigos da coesão*<sup>94</sup>, defendiam que se mantivesse o nível de contribuição do último QFP (1,16% descontando o Reino Unido<sup>95</sup>) de modo a evitar cortes nas Políticas da Coesão e da PAC e que fossem eliminados os rebates<sup>96</sup>. Mais uma vez a imparcialidade da presidência veio evidenciar os interesses individuais do conjunto de contribuintes líquidos: “(...)este documento veio desequilibrar ainda mais a discussão em favor do grupo dos contribuintes líquidos”<sup>97</sup>.

---

<sup>88</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019,” *Parlamento* (Ministério Dos Negócios Estrangeiros, March 27, 2020), 57, [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=114662&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=114662&ACT_TP=PUE).

<sup>89</sup> *Ibidem*, 57.

<sup>90</sup> Os contribuintes líquidos são os Estados-Membros cujas contribuições financeiras para o Orçamento da UE são superiores, em valor absoluto, aos recebimentos do mesmo.

<sup>91</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019”, 58.

<sup>92</sup> O Rendimento Nacional Bruto (RNB) refere-se à riqueza, em média, por pessoa, gerada no território nacional, subtraindo a diferença do que se recebe e paga ao estrangeiro. Em: Pordata, “Rendimento Nacional Bruto E Rendimento Disponível Bruto per Capita,” Pordata, accessed February 22, 2022, <https://www.pordata.pt/Portugal/Rendimento+nacional+bruto+e+rendimento+dispon%C3%ADvel+bruto+per+capita-2830>.

<sup>93</sup> O termo *rebates* refere-se a uma forma de compensação baseada em descontos atribuída aos maiores contribuintes líquidos.

Em: Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019”, 58.

<sup>94</sup> Descrever quem são os amigos da coesão

<sup>95</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019”, 55.

<sup>96</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>97</sup> *Ibidem*, 57.

Ainda assumindo a presidência, em dezembro de 2019, a Finlândia procedeu à alteração do *quadro de negociação* fixando a contribuição de cada Estado-Membro nos 1,07% do RNB, muito aquém da proposta inicial da Comissão e desconsiderando a posição dos *Amigos da Comissão*<sup>98</sup>:

“A generalidade dos Estados-Membros, incluindo Portugal, manifestou um registo bastante crítico face ao documento apresentado pela Presidência finlandesa, que consideram não responder às suas preocupações”<sup>99</sup>.

Esta alteração provocou inúmeras reações negativas, não só parte de grande maioria dos Estados-Membros, mas também da Comissão e do Parlamento Europeu<sup>100</sup>. Esta atitude por parte da presidência finlandesa contribuiu, uma vez mais, “para fazer derrapar o calendário para adoção de um acordo sobre o QPF”<sup>101</sup>.

No início do ano de 2020, foi convocado um Conselho Europeu extraordinário como tentativa de chegar a uma decisão final sobre o QFP<sup>102</sup>. No entanto, os Países Frugais<sup>103</sup> afincaram a sua posição, culminando, mais uma vez, na reprovação do acordo. Entende-se que estes Estados-Membros apresentam uma posição marcada pela obtenção de benefícios próprios e não valorizam “devidamente os benefícios globais que retiram da União”<sup>104</sup>.

Considerando o surto pandémico instigado pela COVID-19, e como já abordado no capítulo 2, em maio de 2020, a Comissão publicou uma nova proposta para o Orçamento da UE para o quadro de 2021-2027, desta vez constituído pelo tradicional QFP, com alterações enquadradas nos setores afetados pela crise da COVID-19, e pelo Plano de Recuperação, criado como um instrumento adicional para fazer face aos impactos económicos e sociais provocados por esta

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, 57-58.

<sup>99</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>100</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>101</sup> *Ibidem*, 58.

<sup>102</sup> *Ibidem*, 59.

<sup>103</sup> O grupo de países frugais é constituído pela Áustria, Holanda, Dinamarca e Suécia.

<sup>104</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020,” Parlamento (Ministério Dos Negócios Estrangeiros), accessed July 7, 2021, 68, [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=116614&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=116614&ACT_TP=PUE).

crise. O processo de negociações teve a sua continuidade tendo por base esta nova Proposta da Comissão.

Em julho de 2020, com uma maratona de negociações exaustivas, os Chefes de Estado da UE chegaram ao tão desejado acordo para o orçamento da UE<sup>105</sup>, composto pelo QFP 21-27 e pelo Plano de Recuperação.

Durante os meses de agosto a novembro de 2020 tiveram lugar diversas Negociações trilaterais entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão. Esta fase terminou com a aprovação por parte do Parlamento Europeu, a 10 de novembro de 2020 com 548 votos a favor, 81 contra e 66 abstenções<sup>106</sup>. Contudo, a Polónia e a Hungria exerceram o seu poder de veto sobre esta decisão, considerando que o mesmo não refletia o acordo alcançado em julho do mesmo ano<sup>107</sup>, mostrando-se intransigentes quanto à condicionalidade ligada ao Estado de Direito no que diz respeito ao acesso aos fundos<sup>108</sup>. De acordo com Zoltan Kovacs, porta-voz do governo húngaro: "Não podemos apoiar o plano atual de vincular critérios de Estado de Direito às decisões orçamentárias"<sup>109</sup>.

A Comissão concordou com uma avaliação do Tribunal de Justiça da UE sobre a legalidade do mecanismo do Estado de direito antes da sua implementação<sup>110</sup> por forma a libertar o bloqueio do Orçamento da UE efetuado pelos Estados-Membros anteriormente referidos.

A 17 de dezembro de 2020, deu-se a etapa final deste processo de negociações com a aprovação por unanimidade do Conselho da União Europeia do Orçamento da UE para 2021-2027: pacote do Quadro Financeiro Plurianual e o Plano de Recuperação – *Next Generation EU*.

---

<sup>105</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, "Portugal Na União Europeia 2020", 69.

<sup>106</sup> Parlamento Europeu, "Parlamento Aprova Orçamento Da UE Para Período de 2021 a 2027"

<sup>107</sup> Diário de Notícias, "Hungria E Polónia Vetam Orçamento E Fundo de Recuperação Da UE," Diário de Notícias, November 16, 2020, <https://www.dn.pt/mundo/hungria-vai-vetar-o-orcamento-e-o-fundo-de-recuperacao-da-ue-13040951.html>.

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2.

Ressalva-se que as negociações dos atos legislativos setoriais decorrem em paralelo nos respectivos grupos correspondentes, e que, para a presente investigação não será aprofundada a negociação específica dentro de cada grupo setorial<sup>111</sup>. A aprovação final de todos os regulamentos setoriais está dependente do acordo final do Conselho, tendo estes sido integrados no Regulamento final que estabelece o Orçamento da UE, que foi sujeito à aprovação unânime pelo Conselho Europeu.

#### **4.2. Resultado Final do Orçamento da UE para 2021-27**

O regulamento do Orçamento da UE para 2021-2027 fixou o QFP em 1.074,3 mil milhões de euros<sup>112</sup> e o Plano de Recuperação no valor de 750 mil milhões de euros<sup>113</sup>.

Tal como definido pela Comissão, desde a sua proposta inicial, o Orçamento da UE para 2021-2017 ficou dividido em 7 domínios prioritários (rúbricas). Dentro de cada uma destas rúbricas são integrados 37 programas setoriais constituídos por um conjunto de atos legislativos permitindo uma maior transparência sobre o destino dos fundos provenientes do Orçamento Europeu, bem como do efetivo contributo dos mesmos para os diferentes domínios em cada um dos Estados-Membros da União<sup>114</sup>.

O Plano de Recuperação caracteriza-se por ser de carácter temporário e foi delineado de forma a alinhar as prioridades da União para o apoio à transição ambiental e digital e para a promoção da resiliência das economias europeias, com medidas de estímulo capazes de responder a ne-

---

<sup>111</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 58.

<sup>112</sup> Conselho Europeu, “Orçamento de Longo Prazo Da UE Para 2021-2027 E Pacote de Recuperação”

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027”.

cessidades imprevistas provocadas pela crise pandémica. É por isso considerado “o maior pacote de medidas de estímulo alguma vez financiado na Europa”<sup>115</sup> e prevê “um orçamento adequado não só às realidades atuais, mas também às incertezas do futuro”<sup>116</sup>.

Tendo em conta a proposta da Comissão, verificou-se uma alteração da combinação de subvenções e empréstimos, passando de 500 mil milhões para subvenções e 250 mil milhões para empréstimos, tal como proposto em maio de 2020<sup>117</sup>, para a aprovação de 390 mil milhões subvenções e 360 mil milhões de empréstimos<sup>118</sup>.

Tendo em conta as respetivas agendas nacionais, para receber o desembolso de fundos do Plano de Recuperação cada Estado Membro apresentou e negociou o seu respetivo Acordo Operacional, que constitui o regulamento do Plano de Recuperação e Resiliência nacional. Este Acordo estabelece o conjunto de medidas de investimento e de reforma que cada Estado Membro se compromete a aplicar, de acordo com as metas e marcos definidos pelos 3 pilares subjacentes à criação do Plano, até 2026 (período de execução aprovado para a aplicação e desembolso do financiamento). Todos os Estados-Membros prepararam os seus Acordos Operacionais, e submeteram-nos à apreciação por parte da Comissão Europeia e aprovação do Conselho por maioria qualificada<sup>119</sup>. Depois desta aprovação, a Comissão procedeu ao 1º desembolso do financiamento, ficando a autorização para novos desembolsos dependente do ritmo de execução dos investimentos e reformas descritos nesse plano<sup>120</sup>.

Quanto á aplicação do Plano de Recuperação, nenhum Estado-Membro ficou com direito de veto relativamente aos desembolsos, contudo o seu pagamento ficou sujeito a um mecanismo de salvaguarda, ou seja, um travão de emergência, permitindo aos Estados-Membros impor a sua deliberação no Conselho Europeu<sup>121</sup>. No que diz respeito às receitas do QFP, foi aprovado

---

<sup>115</sup> Comissão Europeia, “Plano de Recuperação Para a Europa”.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020”, 70.

<sup>118</sup> *Ibidem*, 70.

<sup>119</sup> *Ibidem*, 71.

<sup>120</sup> Centro de Informação Europeia Jacques Delors, “Recuperação Económica Nacional,” Eurocid - Informação europeia ao cidadão, accessed February 10, 2022, <https://eurocid.mne.gov.pt/recuperacao-economica-nacional#toc-contexto>.

<sup>121</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020”, 71.

1,40% do RNB como limite máximos dos recursos próprios<sup>122</sup> bem como as formas de Recursos próprios já existentes: direitos aduaneiros<sup>123</sup>, as contribuições dos Estados-Membros baseadas no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)<sup>124</sup> e as contribuições baseadas no rendimento nacional bruto (RNB)<sup>125</sup>.

Adicionalmente, foi também aprovada a introdução de novos recursos próprios de acordo com um calendário faseado, associados aos resíduos de embalagens de plástico não recicladas, às receitas geradas pelo sistema de comércio de licenças de emissão, ao mecanismo de ajuste de carbono na fronteira, e associado à redistribuição dos lucros de empresas multinacionais<sup>126</sup>.

Para financiar o instrumento de recuperação foi aprovada a contração de empréstimos pela Comissão Europeia, em nome da União Europeia, junto dos mercados financeiros e de capitais, beneficiando de taxas mais favoráveis. Para a repartição dos montantes ficou estabelecido 13% para cada Estado-Membro a ser distribuído em 2021<sup>127</sup>. Nos anos de 2021 e 2022 foi aprovada a distribuição de 70% das subvenções, e em 2023 os restantes 30%<sup>128</sup>.

Foi adotado também um conjunto de melhorias das condições de implementação dos instrumentos orçamentais, nomeadamente relacionadas com as taxas de co-financiamento<sup>129</sup> dos programas operacionais de cada rúbrica.

Para além destas questões, ainda foi criada uma nova reserva especial no valor de 5 mil milhões de euros tendo em conta o efeito do Brexit<sup>130</sup>.

---

<sup>122</sup> Conselho Europeu, “Orçamento de Longo Prazo Da UE Para 2021-2027 E Pacote de Recuperação”

<sup>123</sup> Resulta de direitos aduaneiros e das quotizações sobre o açúcar que os Estados-Membros retêm. Em: *Ibidem*.

<sup>124</sup> Refere-se a uma taxa de 0,3 % sobre a matéria coletável do imposto sobre o valor acrescentado de cada Estado-Membro, sujeito ao máximo de 50 % do RNB de cada Estado-Membro. Em: *Ibidem*.

<sup>125</sup> Dizem respeito a uma taxa uniforme sobre o RNB de todos os Estados-Membros, ajustada anualmente para equilibrar as receitas e as despesas do Orçamento. Em: *Ibidem*.

<sup>126</sup> Comissão Europeia, “Plano de Recuperação Para a Europa”

<sup>127</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020”, 71.

<sup>128</sup> *Ibidem*, 71.

<sup>129</sup> Taxa de cofinanciamento refere-se à percentagem do valor da contribuição dos fundos da UE para um programa em função do custo total do mesmo. A Comissão estabelece taxas de cofinanciamento para cada um dos programas operacionais. Em: Comissão Europeia, “Glossário,” Comissão Europeia, accessed April 15, 2022, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/what/glossary/c/co-financing-rate](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/c/co-financing-rate).

<sup>130</sup> Designada por reserva especial “Brexit Adjustment Reserve”. Em: Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020”, 71.

Os rebates permaneceram para 5 Estados-Membros: Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia, e apesar de serem montantes elevados, destaca-se como tendo sido um dos fatores cruciais à obtenção do acordo<sup>131</sup>.

No quadro 6, detalha-se a distribuição das Despesas da UE por rúbrica para o quadro de 2021-2027:

<b>Rúbricas</b>	<b>QFP 21-27 *</b>	<b>Plano de Recuperação *</b>
1. Mercado Único, Inovação e Digital	132,8	69,8
2. Coesão, Resiliência e Valores	377,8	610
3. Recursos naturais e Ambiente	356,4	45
4. Migração e Gestão das Fronteiras	22,7	-
5. Segurança e Defesa	13,2	9,7
6. Vizinhança e Mundo	98,4	15,5
7. Administração Pública Europeia	73,1	-
<b>Total</b>	<b>1074,3</b>	<b>750</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: Conselho Europeu (2020)*

*Quadro 6*

#### **4.3. O envelope orçamental de Portugal referente ao Orçamento da UE para 2021-27: resultado final das negociações**

Com a aprovação do regulamento final do Orçamento da UE para 2021-2027, Portugal garantiu um envelope orçamental global de 45,1 mil milhões de euros, relativos a subvenções e 15,7 mil milhões de euros, relativos a empréstimos.

O montante global correspondente a uma média de 619€ per capita, constituindo assim a 6ª maior dotação da União Europeia per capita. Considera-se este o maior montante de sempre atribuído a Portugal<sup>132</sup>.

<sup>131</sup> *Ibidem*, 72.

<sup>132</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2.

Observando individualmente os montantes relativos ao envelope de Portugal, dos 45,1 mil milhões de euros, 29,8 mil milhões dizem respeito ao QFP, e 15,3 mil milhões de euros referem-se ao Plano de Recuperação, conforme apresentado no quadro 7.

	<b>Subvenções *</b>	<b>Empréstimos *</b>
Quadro Financeiro Plurianual	29,8	-
Plano de Recuperação Europeu	15,3	15,7
<b>Total</b>	<b>45,1</b>	<b>15,7</b>

\*Em Milhares de Milhões de euros e expresso a preços de 2018

*Fonte: Autora; Dados: REPER (2020)*

*Quadro 7*

Quanto aos instrumentos aplicados no âmbito da Política de Coesão, Portugal conseguiu uma dotação total de 36,1 mil milhões de euros, o que corresponde à 3ª dotação mais elevada da UE, traduzindo-se em 499€ per capita. No que se refere à PAC Portugal obteve uma dotação de 8,7 mil milhões de euros. Já em relação ao apoio destinado às Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (RUP), Portugal coletou para o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas (FEAMP) um total de 336 milhões de euros.<sup>133</sup>

No que diz respeito às subvenções do Plano de Recuperação foi aprovada uma alocação inicial de 70%, que para Portugal, dos 15,7 mil milhões de euros corresponde a 9,6 mil milhões de euros. Os restantes 30% serão distribuídos em 2023, em função da variação do PIB em 2020 e 2021, conferindo a Portugal mais 5,7 mil milhões de euros.<sup>134</sup>

<sup>133</sup> Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), “Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 E Plano de Recuperação Europeu: Resultados Da Negociação”.

<sup>134</sup> *Ibidem.*

## 5. Análise: Teoria de jogo de dois níveis

### 5.1. Enquadramento do modelo

Segundo a teoria de jogo de dois níveis descrita por Putnam (1988)<sup>135</sup>, as negociações políticas refletem-se em dois níveis distintos:

Nível I – Consiste no processo de negociação entre os líderes negociadores com objetivo de obter um acordo;<sup>136</sup>

Nível II – Caracteriza-se pela ratificação nacional do acordo obtido no nível I.<sup>137</sup>

Assim sendo, e ajustando as ideias da teoria explicada por Putnam (1988), e tal como já desenvolvido por Pors (2018) com o seu estudo sobre a aplicação do jogo de dois níveis para explicar as negociações do QFP Europeu no quadro 2014-2020, será também utilizada na presente investigação esta teoria para proceder à análise das negociações de Portugal no contexto do Orçamento UE para 2021-2027.

Como já observado anteriormente, é possível identificar 2 vertentes distintas destas negociações, na medida em que, tal como descrito no Capítulo 2.2, as negociações do Orçamento de da UE são debatidas conjuntamente pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, requerendo aprovação por unanimidade pelo Conselho Europeu<sup>138</sup>. Por conseguinte podemos dividir as negociações em dois níveis distintos, o debate a nível europeu, envolvendo as instituições europeias e as várias representações de todos os Estados -Membros com objetivo de chegar a um acordo entre as partes (jogo de nível I); e por outro lado, o processo a nível nacional, no âmbito do qual são definidos os objetivos e interesses domésticos que determinam a ratificação do acordo (jogo de nível II).

Desta forma, são notáveis tanto pressões internas como pressões internacionais. Em primeiro lugar, identificam-se pressões internas dos governos de cada Estado-membro com intuito de

---

<sup>135</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, 427–460.

<sup>136</sup> *Ibidem*, 436

<sup>137</sup> *Ibidem*, 436

<sup>138</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027”.

conduzir as negociações em direção aos seus objetivos individuais de forma a maximizar os seus próprios interesses. Em segundo lugar, as pressões internacionais manifestam-se em função das posições domésticas, pois os Governos para além de procurar um acordo que satisfaça os seus interesses internos, procuram também chegar a um consenso e minimizar as consequências que possam advir com o desenvolvimento das negociações<sup>139</sup>. Por exemplo, quando um Estado-membro tem de comprometer os seus interesses em função dos interesses comuns a nível da UE ou até mesmo em função de objetivos domésticos de outros Estados-Membros<sup>140</sup>. As negociações do Orçamento da UE caracterizam-se também pela existência de um líder negociador<sup>141</sup>, neste caso o chefe de estado de cada Estado-Membro, presente nos dois níveis de negociação identificados. A nível nacional, juntamente com os partidos políticos, o parlamento nacional, e os conselheiros políticos, reúne as preferências e objetivos domésticos; já na mesa de negociação a nível internacional acompanhado pelos diplomatas e assessores internacionais, o líder negociador está presente juntamente com todos os líderes negociadores – todos os Estados-Membros e instituições Europeias. Neste sentido, podemos afirmar que o líder negociador representa um papel fulcral, pois estando presente nos dois níveis de jogo, consegue ter uma clara visão do que é necessário para a obtenção de acordo nas negociações.

## 5.2. Conjuntos de Vitórias

Apesar de podermos distinguir dois níveis diferentes nas negociações, o nível I de debate e o nível II de ratificação, a verdade é que estes momentos não são independentes um do outro.<sup>142</sup>

O acordo obtido no nível I, em sede negociação da mesa europeia, não pode ser alterado no

---

<sup>139</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, 436.

<sup>140</sup> Hanneke Pors, “Negotiating the European Multiannual Financial Framework”, 20.

<sup>141</sup> Traduzido do original: “WE shall assume that each side is represented by a single leader or ‘chief negotiator’, and that this individual has no independent policy preferences, but seeks simply to achieve an agreement that will be attractive to his constituents.” Em: Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, 435-436.

<sup>142</sup> *Ibidem*, 436-437.

nível II pelos parlamentos nacionais. Por outras palavras, o acordo obtido apenas pode ser votado como aceite ou não aceite pelos líderes negociadores nacionais, representantes de cada Estado-Membro.

Em caso da não ratificação por um ou mais Estado-Membro, é considerada a rejeição do acordo e é necessário reabrir as negociações a nível I até se obter novamente um acordo entre as partes, passível de ser ratificado a nível II.

Assim, é importante perceber a expressão “conjuntos de vitórias”, que, de acordo com Putnam (1988) representa o conjunto de todos os acordos de nível I possíveis de obter ratificação<sup>143</sup>.

Estes conjuntos de vitórias são fundamentais para determinar o sucesso ou fracasso das negociações<sup>144</sup>, e, por conseguinte, a delimitação do tamanho do conjunto de vitórias de nível II é fundamental para perceber o desenlace da negociação no nível I<sup>145</sup>. Seguindo a tese de Putnam, em primeiro lugar, quanto maior for o conjunto de vitórias, *ceteris paribus*, maior será a probabilidade de ratificação do acordo, uma vez que esta ratificação implica uma sobreposição dos conjuntos de vitórias de todos os constituintes do nível II – no caso específico em estudo, todos os Estados-Membros. Portanto, quanto maior for o conjunto de possibilidades que cada Estado-Membro está disposto a aceitar, maior a probabilidade de existir a desejada sobreposição que leva à ratificação do acordo obtido no Nível I.

Inversamente, conjuntos de vitórias mais pequenos aumentam o risco da não ratificação do acordo, uma vez que a probabilidade de sobreposição dos interesses de cada Estado-membro será mais reduzida.

Por outro lado, é importante também considerar o tamanho relativo dos conjuntos de vitórias de todas as partes constituintes da negociação, pois caso uma das partes (Estado-membro) seja muito restrita nos interesses que pretende obter, irá diminuir o conjunto de vitórias, pois são

---

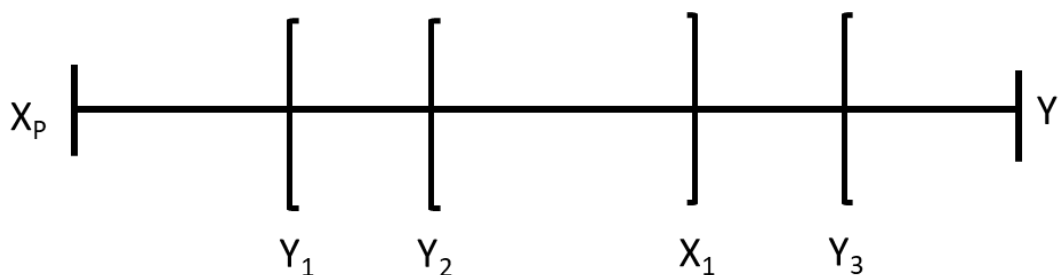
<sup>143</sup> *Ibidem*, 437.

<sup>144</sup> Hanneke Pors, "Negotiating the European Multiannual Financial Framework", 17.

<sup>145</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", 437.

menos os conjuntos de possibilidades passíveis de obter ratificação, conferindo ao chefe negociador maior poder negocial para com as restantes partes constituintes. Este pode sempre utilizar, por exemplo o argumento “nunca vou conseguir aceitação desse ponto em casa”<sup>146</sup> ou até mesmo utilizar a ameaça de veto, e assim conseguir influenciar os outros chefes negociadores a abdicar ou a aceitar pontos do acordo consoante os seus interesses nacionais. Os restantes chefes negociadores, no nível I irão aceitar estas condições em prol da existência da ratificação no nível II.

O tamanho do conjunto de vitórias pode ser melhor compreendido através da *figura 1*, abaixo representada, que representa um jogo de soma-zero<sup>147</sup> entre X e Y.



*Figura 1*

Para efeitos do presente estudo, consideramos a mesa negocial com o chefe negociador de Portugal vs restantes chefes negociadores dos Países-Membros, que constituem a mesa negocial da Comissão Europeia. Sendo assim,  $X_p$  e  $Y_1$  representam o resultado ideal de Portugal e dos restantes Estados-Membros, respetivamente, na obtenção do acordo do Orçamento Europeu.

$Y_1$  e  $X_1$  representam por sua vez o resultado mínimo que as partes constituintes aceitarão ratificar. Assim, qualquer acordo que se encaixe entre estes resultados mínimos irá levar a uma ratificação do mesmo – por exemplo  $Y_2$  – e, por conseguinte, o sucesso da negociação com a

<sup>146</sup> *Ibidem*, 440.

<sup>147</sup> Jogo de soma-zero é um jogo que se enquadra na teoria de jogos e que se aplica a jogos em que o ganho de um jogador implica necessariamente a perda para outro jogador. Em: Will Kenton, “Zero-Sum Game,” Investopedia, 2019, <https://www.investopedia.com/terms/z/zero-sumgame.asp>.

obtenção do Orçamento da UE. Por outro lado, se por exemplo, um ou mais dos restantes Estados-Membros reduzir as suas opções de ratificação do acordo para  $Y_3$ , deixa de existir um conjunto de vitórias possível, o que levará à rejeição do acordo. Neste caso terão de voltar a abrir as negociações a nível I para que uma das partes constituintes possa renegociar os seus pontos mínimos ideais e assim existir a sobreposição que permite a ratificação do Orçamento da UE. No caso específico em estudo das negociações do Orçamento da UE é obrigatório existir um acordo final, pelo que o resultado da negociação será sempre o acordo e por mais não ratificações que aconteçam terá sempre de voltar a ser reaberta a negociação a nível I. Isto significa que o conjunto de vitórias não terá fronteiras definitivas para nenhuma das partes envolvidas nas negociações, pois poderão ter de existir cedências até se chegar ao acordo definitivo.

### **5.3. Determinantes do conjunto de vitórias**

Explicado o conceito de conjunto de vitórias, é agora fundamental perceber de que forma estes determinam o sucesso da negociação. Adaptando a lógica de Putnam (1988) à presente investigação destacam-se 3 características que afetam o tamanho do conjunto de vitórias:

- Os interesses nacionais de Nível II;
- O processo de ratificação de nível II;
- A estratégia dos chefes negociadores do nível I.

#### **Nível I – Interesses:**

Primeiramente, o tamanho do conjunto de vitórias depende dos interesses nacionais do nível II, isto é, na mesa de negociação nacional é onde são decididos os objetivos domésticos que cada Estado-Membro pretende atingir com a negociação. Este conjunto de interesses nacionais terá um forte impacto no tamanho do conjunto de vitórias, pois, como já explicado anteriormente,

são estes os termos que irão definir os máximos e mínimos que cada Estado-membro objetiva para a ratificação do acordo.

Desta forma, quantos mais interesses domésticos um Estado-Membro procurar maximizar com a negociação, menor será o conjunto de vitórias: assumindo que todos os Estados-Membros procuram satisfazer o maior número de preferências nacionais possível, e que procurará conduzir as negociações em direção aos seus objetivos individuais, tendo mais preferências nacionais o mínimo de interesses domésticos que está disposto a aceitar para a ratificação do acordo será também superior, reduzindo assim o tamanho do conjunto de vitórias.

Por outro lado, uma menor quantidade de interesses nacionais a atingir, originará um conjunto de vitórias mais alargado, aumentando assim as probabilidades de ratificação do acordo.

### **Nível II – ratificação:**

O tamanho do conjunto de vitórias depende ainda do processo de ratificação do acordo no nível II<sup>148</sup>. Se, por exemplo, no nível II a ratificação for por maioria simples, o conjunto de vitórias será maior do que no caso de maioria qualificada.<sup>149</sup> Isto porque quantos mais votos forem necessários para a ratificação do acordo mais difícil será a sobreposição dos conjuntos de vitórias das partes constituintes do nível II, levando a um conjunto de vitórias mais pequeno.

No caso específico em estudo, como já detalhado no capítulo 2.2, o Orçamento da UE é ratificado por unanimidade de votos dos 27 Estados-Membros, o que limita o tamanho do conjunto de vitórias. O facto de ser requerida unanimidade implica que cada Estado-membro tenha também o poder de veto, o que gera uma rejeição automática do acordo caso o Estado-Membro não veja refletidos os seus mínimos de aceitação do mesmo no conjunto de vitórias. Reduz ainda o tamanho do conjunto de vitórias, pois se algum dos Países-membros não considerar que os seus

---

<sup>148</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, 448.

<sup>149</sup> *Ibidem*, 448.

mínimos de aceitação estão acatados, nem sequer existirá um acordo no nível I da negociação<sup>150</sup>.

Em contrapartida, e como referido, é importante ter em atenção que o Orçamento da UE requer sempre um acordo e uma ratificação do mesmo, pelo que o custo de “não-acordo” para os governos nacionais é sempre uma situação pior do que a obtenção de acordo<sup>151</sup>. Isto faz com que, independentemente do processo de ratificação por unanimidade restringir o tamanho do conjunto de vitórias, e assumindo que a obtenção de acordo é uma preferência comum a todos os Estados-Membros, esta preferência prevalecerá sempre.

### **Nível I – Estratégia**

O terceiro determinante do tamanho do conjunto de vitórias é a estratégia dos chefes negociadores no nível I da negociação.<sup>152</sup> Estes, estando presentes nos dois níveis de jogo, ou seja, nas duas mesas negociais, tanto em sede da negociação Europeia (nível I) como na ratificação doméstica (nível II), têm consciência do seu próprio conjunto de vitórias, e acabam também por ter uma ideia dos vários conjuntos de vitórias de cada Estado-membro (partes constituintes do nível II). Isto permite-lhes ir adequando a sua estratégia ao longo das negociações.

Cada chefe-negociador procura sempre maximizar o conjunto de vitórias dos restantes Estados-Membros, pois como já explicado anteriormente, conjuntos de vitórias mais alargados têm maior probabilidade de obter ratificação no nível II, uma vez que aumenta a possibilidade de sobreposição dos conjuntos. Para além disso, e seguindo o modelo de Putnam, quanto maior o tamanho do conjunto de vitórias das restantes Estados-Membros, menor poder negocial terão, conferindo ao chefe-negociador, uma maior probabilidade um acordo no nível I o mais próximo possível do seu resultado ideal pretendido domesticamente.

---

<sup>150</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos de Dois Níveis,” *Revista de Sociologia E Política* 18, no. 36 (2010): 147–74, <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

<sup>151</sup> *Ibidem*, 225.

<sup>152</sup> Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, 450.

Por outra perspectiva, os chefes negociadores procuram satisfazer as preferências domésticas e ao mesmo tempo minimizar as consequências que possam advir com o desenvolvimento das negociações. Assim, os chefes negociadores podem também optar por coligações junto de outros Estados-Membros com certos interesses comuns, de forma a ganhar uma maior força negociadora. Ainda que esta estratégia não garanta a ratificação no nível II, tem um forte impacto no tamanho dos conjuntos de vitórias que irão possibilitar a mesma.

#### **5.4. Premissas da aplicação do modelo**

De forma a tornar possível a aplicação do modelo, descrito nos pontos acima, às negociações do Orçamento da União Europeia é importante ter conta os seguintes pontos:

Primeiramente, assume-se que todos os jogadores, ou seja, todos os Estados-membros e instituições da UE envolvidas, tomam decisões racionais de acordo com a informação que têm disponível para cada um em cada nível da negociação<sup>153</sup>. Isto é, agem sempre de forma a maximizar os seus resultados para obter o máximo de benefícios possível. No caso em estudo, assume-se que os Estados-Membros negociarão sempre de forma a maximizar os seus interesses nacionais.

Em segundo lugar, assume-se que todos os jogadores têm conhecimento de que estão perante um jogo de dois níveis e conhecem as regras do mesmo<sup>154</sup>. Posto isto, pressupõem-se que todos os Estados-Membros compreendem a necessidade das negociações, estão conscientes da sua respetiva estratégia definida para as duas fases da negociação, e têm conhecimento dos possíveis resultados que a sua estratégia pode gerar, isto é, em todos os momentos da negociação,

---

<sup>153</sup> Ann Conner Wilson, "Putnam's Two-Level Game: Case Studies of Serbian and Russian Reactions to the Kosovo and Chechen Independence Movements" (Graduate Program in Slavic and East European Studies, 2010), 15, [https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws\\_etd/send\\_file/send?accession=osu1274721632&disposition=i](https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1274721632&disposition=i).

<sup>154</sup> *Ibidem*, 15.

todos os Estados-Membros compreendem a necessidade de se obter um acordo e de como a sua estratégia pode ou não facilitar a obtenção do mesmo.

Realça-se também que para a adaptação do modelo à presente investigação considerou-se o líder negociador o respetivo representante do governo nacional junto do Conselho da União Europeia.

Seguidamente, é importante ainda ter em conta a definição dos interesses nacionais dos 27 países. Para isto, assumimos que a definição dos interesses nacionais de todos os Estados-Membros precede o início das negociações, de acordo com as agendas internas dos respetivos governos. Ou seja, aquando do início da discussão no nível I das negociações, cada Estado-membro tem conhecimento do seu conjunto de vitórias, isto é, dos objetivos a maximizar com o acordo e do conjunto de possibilidades que pode ser ratificada internamente. Ao longo das negociações existirão um conjunto de *trade-offs*, e esses sim serão os fatores que irão determinar de que forma os Estado-membros negociam e priorizam os seus interesses, e se efetivamente atingem os seus objetivos, totalmente ou em parte.

Neste sentido, assume-se também que todos as negociações têm o seu início efetivamente aquando da apresentação da proposta da Comissão, e que esse é o momento em que todos os Estados-Membros têm acesso à mesma proposta. Garantido que todos os intervenientes nestas negociações têm a mesma informação disponível ao mesmo tempo de forma a manter a imparcialidade na formulação dos seus objetivos nacionais.

Quanto à ratificação nacional de cada Estado-membro pelos governos nacionais, assume-se, que a aprovação do Orçamento Europeu reflete os interesses definidos por cada respetivo governo, ou pelo menos parte deles resultante dos *trade-offs* necessários para o acordo conjunto. Ainda que perceber as várias posições dos diferentes partidos pudesse trazer outras perspetivas políticas e sociais, para o caso de estudo da presente investigação, assume-se que a aprovação por parte de Portugal reflete os objetivos definidos pelo governo português, não se tendo aqui em consideração as posições dos partidos que compõem o Parlamento. Assume-se, portanto,

que o governo nacional português representa os interesses da população, e por sua vez o mesmo define os interesses nacionais do país para o Orçamento da UE.

Finalmente, assume-se que os dois níveis das negociações descritos têm uma ordem sequencial<sup>155</sup>. Naturalmente, terá o seu início com o primeiro nível de negociações, e apenas com um acordo provisório se poderá seguir para o nível dois para ratificação nacional dos governos de todos os Estados-Membros. Caso seja reprovado o acordo, obrigatoriamente voltará ao nível uma das negociações para tentativa de um novo acordo. Apesar de se assumir que as negociações têm ordem sequencial e ocorrem em momentos separados no tempo, é possível que cada líder negociador de cada Estado-membro assuma um papel duplo, dado que, como está presente nos dois níveis da negociação, tem simultaneamente, informação completa relativa aos conjuntos de vitórias tanto na mesa negocial europeia como a nível doméstico<sup>156</sup>. Isto acaba por facilitar a obtenção da ratificação do acordo no nível II, pois o líder negociador não permitirá a obtenção do acordo de algo que à partida sabe que não vai ser ratificado domesticamente.

### **5.5. Limitações do modelo para o caso em estudo**

Apesar de toda a informação publicada nos vários sites oficiais da União Europeia, nos *media* e da informação obtida nas entrevistas realizadas na presente investigação, a verdade é que as negociações junto da mesa negocial europeia (nível I) são realizadas à porta fechada, sendo por isso difícil saber exatamente o decurso das mesmas e o seu respetivo conteúdo. Do mesmo modo é difícil apurar com escrutínio as posições de cada Estado-Membro bem como os seus respetivos interesses nacionais e estratégias utilizadas para os atingir. Com efeito, a informação obtida sobre este momento de negociações até à obtenção do acordo final tem um impacto significativo na adequabilidade do estudo e das respetivas conclusões a que chegamos quanto

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, 16.

<sup>156</sup> *Ibidem*, 16.

à estratégia e ao poder de cada Estado-membro efetivamente atingir os seus objetivos domésticos.

Tendo em conta o conceito dos conjuntos de vitórias, conforme explicado no capítulo 5, apenas se obtém um acordo caso exista uma sobreposição do conjunto de vitórias de cada uma das partes que ratificam o acordo. No entanto, definir os limites que permitem esta sobreposição, tratando-se de informação qualitativa e não quantitativa, torna-se bastante difícil identificar exatamente qual o máximo ou o mínimo que um Estado-membro está disposto a aceitar para assentir no acordo final.

Outra grande limitação do modelo teórico que explica as negociações do Orçamento da UE prende-se com o facto de ser obrigatória a aceitação de um acordo final. Isto é, ainda que cada Estado-Membro seja restrito e severo na sua posição de forma a garantir que os seus interesses são atingidos, no final das negociações terá sempre de ser aprovado um novo Orçamento. Isto acaba por influenciar bastante o decurso das negociações, pois recusar nunca é uma opção, e terá de haver sempre alguma das partes a ceder para que o resultado seja aceite. Ou seja, se o acordo for reprovado no nível II da negociação, terá de voltar ao nível I para novas negociações até que se chegue a um entendimento. Assim considera-se uma limitação, pois de acordo com a teoria de jogo de dois níveis a ratificação do acordo acontece com a sobreposição dos conjuntos de vitórias, no entanto, neste caso não se poderão fixar limites definitivos dos conjuntos de vitórias dos vários Estados-Membros, já que, até à aprovação final, os mesmos poderão ter de adaptar as suas estratégias em prol da obtenção do acordo.

Através da informação recolhida na presente investigação foi possível perceber que a definição dos interesses nacionais de cada Estado Membro parte das prioridades políticas da União. Isto reflete um certo grau de parcialidade na definição dos objetivos domésticos de cada Estado Membro bem como da sua estratégia negocial a adotar perante os restantes Estados-Membros e instituições europeias, já que os seus interesses, teoricamente representam as agendas internas nacionais alinhadas com os objetivos e metas comuns da União. Efetivamente, o modelo teórico

original, não prevê a existência de um elemento neutro, no caso a Comissão Europeia, que sem ter poder na ratificação do acordo, tem uma forte influência na definição dos objetivos comuns e no decurso das negociações. Considera-se por isso que este modelo acaba por limitar em parte a compreensão da natureza dos interesses defendidos por cada Estado-membro, no sentido em que, apesar dos objetivos nacionais que os 27 países pretendem conseguir com a negociação, existe uma forte posição marcada pelas prioridades políticas conjuntas da União Europeia enquanto um todo.

## **6. Aplicação do modelo: As negociações de Portugal para o Orçamento da UE de 2021-2027**

### **6.1. Interesses Nacionais de Portugal**

Em termos gerais o maior objetivo de Portugal era a maximização dos envelopes, sobretudo os apoios globais e respetivos envelopes nacionais da Política de Coesão e da PAC<sup>157</sup>.

Ainda que o grande objetivo de Portugal para esta negociação se prendesse diretamente com a dimensão geral do Orçamento da UE e especialmente com as dotações dos envelopes nacionais das várias rúbricas, o país mostrou ainda um particular interesse na estrutura global do Orçamento. Portugal defendia que a estrutura do Orçamento Europeu devesse “proteger e consolidar as Políticas de Coesão e PAC e ao mesmo tempo financiar de forma adequada novas políticas essenciais ao futuro da UE”<sup>158</sup>.

Os grandes objetivos que Portugal pretendia atingir com a negociação para este quadro financeiro 2021-2027 eram, nomeadamente<sup>159</sup>:

- (i) Dimensão global adequada e suficiente para garantir o equilíbrio entre as prioridades definidas e as Políticas já existentes;
- (ii) Minimizar os cortes na Política de coesão e da PAC e evitar reduções dos seus respetivos envelopes nacionais;
- (iii) Assegurar verbas suficientes para as propostas de financiamento de reformas e investimentos para a competitividade e a convergência da zona Euro;
- (iv) Garantir a adoção de propostas concretas para a melhoria das regiões ultraperiféricas dando cumprimento ao que está definido no artigo 349º do TFUE sobre o estatuto de ultraperificidade;

---

<sup>157</sup> Direção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019”, 60.

<sup>158</sup> *Ibidem*, 60.

<sup>159</sup> *Ibidem*, 59-60.

- (v) Término dos *rebates* e de todas as formas de compensação defendendo um sistema de financiamento mais justo e mais simples;
- (vi) Criação de novos recursos próprios.

Para além destes pontos que Portugal considerou como as suas principais preocupações, foi possível apurar mais alguns pontos com bastante relevância para o país, tais como o apoio das prioridades políticas para a ação externa, nomeadamente no que diz respeito à promoção de acordos com países da vizinhança europeia principalmente da África subsaariana<sup>160</sup>; mostrou ainda preocupação com o princípio da inclusividade através da consolidação das capacidades da ação da UE<sup>161</sup>; e finalmente, Portugal defendia a criação do mecanismo de proteção do orçamento em caso de deficiências em matéria de Estado de direito<sup>162</sup>.

Quanto ao Plano de Recuperação os principais interesses de Portugal prendiam-se designadamente com<sup>163</sup>:

- (i) Dimensão global do instrumento;
- (ii) Composição do Plano apenas com subvenções;
- (iii) Prolongar o tempo da duração de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, pelo menos até 2027, alinhado com a duração do QFP, de forma a garantir a capacidade de absorção dos montantes;
- (iv) Evitar tomadas de decisão por unanimidade quanto à aprovação e utilização dos apoios concedidos aos Estados-Membros, evitando o uso de vetos e permitindo assim o uso rápido e eficiente dos montantes deste mecanismo;
- (v) Redução do tempo de avaliação dos respetivos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros por parte da Comissão Europeia para 1 mês;
- (vi) Equilíbrio da quantidade de controlos e auditorias da Comissão na verificação do cumprimento dos objetivos fixos de cada rúbrica. Isto é, Portugal defendia a existência dos controlos

---

<sup>160</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2018”, 60.

<sup>161</sup> *Ibidem*, 60.

<sup>162</sup> *Ibidem*, 61.

<sup>163</sup> Anónimo (REPER, Plano de Recuperação), entrevista nº3, entrevistado pela autora, 22 novembro, 2021.

necessários para esta verificação, mas realizados de forma equilibrada e eficiente, para por um lado não atrasar a avaliação da Comissão dos planos, e por outro lado, evitar o aumento dos custos administrativos que estes controlos requerem, e que representam um custo enorme para países pequenos e médios, como Portugal;

(vii) Possibilidade de emendas ao Plano de Recuperação e Resiliência apresentado à Comissão, para o caso de ocorrência de mudanças fundamentais das circunstâncias políticas económicas e sociais de cada Estado-Membro.

## **6.2. Estratégia nas negociações**

Neste capítulo serão abordadas as estratégias utilizadas durante a fase de negociações de nível I, isto é, durante as negociações entre os vários líderes-negociadores dos Estados-Membros com objetivo de chegar ao acordo final.

No âmbito do tema da presente investigação e como já referido anteriormente, nas negociações de nível I considera-se o processo de debate entre o líder-negociador de Portugal vs restantes líderes negociadores dos Países-Membros que constituem a mesa negocial do Conselho da União Europeia.

Assim serão detalhadas as estratégias observadas nestas negociações, mais especificamente, e de acordo com a pergunta de partida, as estratégias utilizadas por Portugal na defesa dos seus interesses.

### **6.2.1. Reuniões Paralelas**

Através da recolha de informação realizada foi possível observar que, durante a negociação, Portugal foi construindo a sua posição através de inúmeras reuniões bilaterais, multilaterais, ao

nível de ministros, ao nível da secretária de estado, e entre vários Estados-Membros europeus, o que permitiu ao líder negociador de Portugal não só consolidar qual a posição do governo nacional e dos interesses a atingir com este quadro do Orçamento da UE, mas também perceber as estratégias negociais de muitos outros Estados.

Na medida em que o líder negociador está presente nos dois níveis da negociação, é necessário que este disponha de informação completa, e sempre o mais atual possível, relativa às posições dos restantes líderes negociadores junto da mesa negocial europeia, bem como quanto à posição doméstica.

A negociação ao nível das negociações europeias foi assumida pela REPER, que estando em Bruxelas, desempenha o papel de apoio ao líder negociador, uma vez que este grupo tem contacto direto com as instituições europeias bem como com as representações permanentes dos restantes Estados-Membros, tendo ainda presença no grupo de trabalho organizado para coordenar as negociações, o grupo ad-hoc. Assim observou-se que a REPER organizou reuniões bilaterais com vários Estados-Membros, permitindo ao líder negociador perceber os objetivos dos mesmos, e de que forma pretendiam atingi-los com o decorrer das negociações.

Já no que diz respeito à posição nacional, o Ministério dos Negócios Estrangeiros através da CIAE (Comissão Interministerial dos Assuntos Europeus), que assegura a coordenação entre o MNE e os diversos ministérios e as regiões autónomas conseguiu recolher toda a informação necessária para definir a posição portuguesa. Durante o período da negociação foram organizadas diversas reuniões com a CIAE, com vista à coordenação da posição para estas negociações. Foram também realizadas reuniões mais específicas com alguns ministérios para serem definidos em conjunto detalhes mais específicos da posição doméstica de Portugal.

A estratégia de organizar diversas reuniões paralelas com diversos grupos pertinentes, fez com que Portugal conseguisse adotar uma argumentação bem sustentada para os seus interesses e levar a bom porto algumas das principais preocupações que se consideravam ser essenciais no resultado desta negociação.

Portugal, durante as negociações, tinha bem definidas as suas “linhas vermelhas” quanto à Política de Coesão e PAC e, durante a negociação, sempre adotou uma postura firme de forma a não permitir que se baixasse a ambição quanto a estas políticas<sup>164</sup>.

### 6.2.2. Criação de Alianças

Portugal, tal como também os restantes Estados-Membros, foi adequando a sua estratégia ao longo das negociações. No decurso do debate foi adaptando a sua posição, a sua postura e as suas táticas, de acordo com o fluxo das negociações e com a resposta e postura dos restantes Estados-Membros. De acordo com informação obtida durante as entrevistas, Portugal sempre tentou encontrar aliados para as suas posições, mostrando os benefícios da sua posição e a importância de se manter uma aliança para conseguir atingir objetivos comuns durante as negociações.

Observou-se que Portugal integra uma aliança de países, denominada por “Os amigos da Coesão”, tendo sido esta uma das principais estratégias utilizadas por Portugal na luta pelos seus interesses nacionais. Esta aliança é composta por um conjunto de 17 países, sendo eles: Portugal, Espanha, Bulgária, República Checa, Chipre, Croácia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia, Eslovénia, Itália e Roménia<sup>165</sup>.

Durante as negociações do Orçamento da UE, esta aliança participou em 3 cimeiras dos Amigos da Coesão. A primeira realizou-se em Bratislava a 29 de novembro de 2018 e a segunda em Praga a 5 de novembro de 2019<sup>166</sup>. Nestas duas cimeiras foram alinhados os objetivos dos vários

---

<sup>164</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2.

<sup>165</sup> XXII Governo República Portuguesa, “Política de Coesão Não Deve Sofrer Qualquer Corte No Próximo Quadro Financeiro Plurianual,” XXII Governo República Portuguesa, January 2, 2020, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=politica-de-coesao-nao-deve-sofrer-qualquer-corte-no-proximo-quadro-financeiro-plurianual>.

<sup>166</sup> Friends of Cohesion, “Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027,” XXII Governo República Portuguesa, February 1, 2020, <https://www.portugal.gov.pt/en/gc22/communication/document?i=friends-of-cohesion-joint-declaration-on-the-multiannual-financial-framework-2021-2027>.

Estados-Membros integrantes, que assinaram declarações que definem as prioridades identificadas para o futuro Orçamento da UE para 2021-2027. Portugal organizou ainda uma terceira cimeira para reforçar a mensagem de unidade em torno da negociação do novo quadro do Orçamento Europeu. Esta terceira e última cimeira teve o seu lugar em Beja, a 3 de fevereiro de 2020<sup>167</sup> culminando na Declaração de Beja assinada por 15 dos 17 Estados-Membros<sup>168</sup>, ficando acordado os interesses coletivos deste grupo, garantindo um forte peso de representação dos seus interesses individuais junto das negociações com os restante Estados-Membros da União Europeia.

Nesta declaração foram acordados objetivos convergentes deste grupo de países nomeadamente relacionados com:

- O financiamento da Política de Coesão para o período 2021-2027, evitando cortes acentuados em relação ao nível do QFP do período anterior;
- O nível de contribuições de cada Estado-membro, devendo manterem-se estáveis, a fim de evitar riscos na implementação dos programas.
- A promoção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e dos Fundos de gestão partilhada, como resposta aos desafios climáticos e às necessidades de investimento de cada Estado-Membro;
- O sistema de recursos próprios, devendo ser mais simples e justo;
- A abolição dos rebates.

Podemos aqui verificar que estes pontos vão ao encontro dos interesses nacionais de Portugal identificados no ponto 6.1., o que reflete a estratégia do governo nacional, em conjunto com outros Estados-Membros com objetivos comuns, e consegue aumentar a representatividade dos

---

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> Itália e Roménia não assinaram a declaração – a primeira por não ter visto refletidas todas as suas pretensões no texto e a segunda por ser a Presidência seguinte. Em: Flávio Nunes, “‘Amigos Da Coesão’ Exigem Manutenção Do Orçamento Da UE. Declaração Foi Assinada Por 15 Dos 17 Países Representados,” ECO, February 1, 2020, <https://eco.sapo.pt/2020/02/01/amigos-da-coesao-exigem-manutencao-do-orcamento-da-ue-declaracao-foi-assinada-por-15-dos-17-paises-representados/>.

seus interesses nacionais na negociação com os restantes membros da União e aumentar a probabilidade de os mesmos serem aceites, visto que pelo menos mais 15 Estados-Membros estarão a debater no mesmo sentido.

Assim os 15 Estados-Membros acabam por igualar os seus conjuntos de vitórias, unindo a sua força para pressionar os restantes líderes negociadores sobre estes pontos. Com esta coligação, Portugal conseguiu aumentar a probabilidade de sobreposição do conjunto de vitórias que permite chegar ao acordo final, conseguindo um acordo com mais de metade dos países que ratificam a decisão final. Assim Portugal utiliza esta estratégia através da convergência de interesses nacionais comuns entre os Estados-Membros para unir forças na defesa destes mesmos interesses.

Durante as negociações, evidenciou-se também uma aliança entre 5 Estados-Membros, França, Grécia, Itália e Espanha, aos quais se aliou Portugal assinando um documento oficial declarando a importância do QFP para a promoção da convergência social da UE.<sup>169</sup>

Para além destas duas alianças supra descritas, destaca-se ainda a associação de Portugal a Espanha e França, promovendo a realização de uma conferência para o reforço desta parceira na defesa das especificidades das Regiões Ultraperiféricas (RUP).<sup>170</sup> Assim, Portugal em conjunto com estes 2 Estados-Membros emitiu uma declaração política sobre a necessidade de um financiamento adequado para estas regiões. É mais uma vez evidente a estratégia de Portugal na criação de uma aliança resultado da convergência de interesses nacionais comuns.

Observou-se ainda uma aliança forte, os chamados Países Frugais, composta por Áustria, Holanda, Dinamarca e Suécia. Esta aliança foi o principal adversário da aliança formada pelos *Amigos da Coesão*, revelando interesses opostos. Estes países acabaram por endurecer as suas posições cada vez mais ao longo das negociações, tornando ainda mais complexo o processo de obtenção do acordo final. Esta dicotomia de interesses entre os *Países Frugais* e os *Amigos da Coesão* evidencia a importância do tamanho dos conjuntos de vitórias, e como a posição do

---

<sup>169</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2019”, 61.

<sup>170</sup> *Ibidem*, 61.

líder negociador influencia os mesmos. Nas negociações do Orçamento da UE foi notória a posição rígida por parte dos *Países Frugais* conferindo-lhes um grande poder negocial, que lhes permitiu levar avante os seus maiores objetivos, nomeadamente a questão da continuação dos rebates.

Estas criações de alianças que se observaram durante as negociações evidenciam o Intergovernamentalismo defendido por Hoffmann, e já abordado no capítulo 1.1. os Estados-Membros procuram atingir as suas preferências domésticas através da convergência de interesses nacionais comuns<sup>171</sup>.

### **6.2.3. Posições irredutíveis**

A complexidade destas negociações foi também marcada pelas estratégias de vários grupos minoritários. Por um lado, os denominados *Países Frugais*, já referidos, e por outro lado a afirmação individual da Hungria e da Polónia que, com posições irredutíveis e muito marcadas pela sua agenda interna, levantaram muitas dificuldades durante as negociações.

De acordo com as entrevistas realizadas, o grupo dos *Países Frugais* mostrou ao longo de toda a negociação uma visão redutora que não valorizava devidamente os benefícios globais que estes países tiram da pertença à União. Com interesses no lado oposto da balança dos Amigos da Coesão, a posição dos *Países Frugais*, vinculada pelas pressões internas dos seus governos nacionais acabou por, como já abordado no capítulo 5.2, reduzir o tamanho do conjunto de vitórias que permitia obter a desejada ratificação. A probabilidade de sobreposição dos interesses destes países com os restantes Estados e nomeadamente com o grupo dos Amigos da Coesão complicou-se bastante, e numa negociação em que a existência de acordo final é imperativa,

---

<sup>171</sup> Stanley Hoffmann, *The European Sisyphus : Essays on Europe*.

obrigou a uma série de *trade-offs*, o que conferiu um grande poder negocial aos líderes negociadores destes grupos.

Outro ponto em que os *Países Frugais* se mostraram intransigentes foi no equilíbrio entre subvenções e empréstimos no que concerne o financiamento relativo ao Instrumento de recuperação. Apesar da proposta da comissão em maio de 2020 de 500 mil milhões de euros<sup>172</sup> relativos a subvenções e 250 mil milhões de euros<sup>173</sup> sob a forma de empréstimos aos Estados-Membros, este grupo de 4 países, desta vez também acompanhados pela Finlândia, defenderam a ausência de subvenções, desejando que os 750 mil milhões de euros previstos para este instrumento se traduzissem totalmente em empréstimos aos Estados-Membros. Esta atitude foi bastante criticada em geral pelos países do sul da Europa, nomeadamente pelo Itália que acusou a Holanda de estar a pôr em risco a resposta à crise pandémica para atingir o seu próprio interesse nacional. Comprova-se esta afirmação com a seguinte citação do que terá dito o primeiro-ministro italiano ao chefe de governo holandês:

"Pode ser um herói no seu país durante alguns dias, mas dentro de algumas semanas será apontado como o responsável perante todos os europeus por bloquear uma resposta europeia adequada e efetiva."<sup>174</sup>

Durante as negociações identificou-se ainda que uma das condições que o grupo dos Países Frugais exigia prendia-se com o mecanismo de rebate, uma vez que este quarteto pertence ao grupo dos maiores contribuintes líquidos para o orçamento da UE, para estes era necessário um retorno da sua contribuição financeira. Numa entrevista à Euronews, a ministra austríaca dos Assuntos Europeus proferiu:

---

<sup>172</sup> Parlamento Europeu, "Quadro Financeiro Plurianual: Fichas Temáticas Sobre a União Europeia"

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> Nuno Carregueiro and David Santiago, "Conselho Europeu Longe de Acordo Em Jantar Tenso: Frugais Querem Mais Cortes Nas Subvenções," *Jornal de Negócios*, July 19, 2020, <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/conselho-europeu-longo-de-acordo-em-jantar-tenso-frugais-querem-mais-cortes-nas-subvensoes>.

“Os rebates são uma pré-condição absoluta para a Áustria. Devem compensar o 'gap' entre a nossa maior contribuição financeira e um menor retorno. A Áustria tornou-se no terceiro maior contribuinte líquido. Temos de reduzir este fosso. É por isso que pedimos um desconto substancial.”<sup>175</sup>

Já a Polónia e a Hungria assumiram uma estratégia ainda mais agressiva, tendo surgido em várias fases da negociação a ameaça de veto, que inclusive acabou por ser um trunfo efetivamente utilizado por estes dois países, quando em novembro de 2020 acabaram por vetar a decisão sobre o Orçamento Europeu.

A utilização desta estratégia por parte da Hungria e da Polónia foi vista pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia como uma chantagem que prejudicava todos os cidadãos europeus. Estando a viver numa altura crítica, em que a União e os cidadãos tanto precisava de um novo QFP e de um novo instrumento de apoio, estes dois países acabaram por colocar em risco a decisão sobre o mesmo, assumindo o poder máximo que um Estado-membro pode ter sobre o Orçamento da UE – o veto. Tal como o eurodeputado proferiu “os cidadãos europeus não perdoariam que, no momento em que mais precisam da Europa, fossem os Estados-Membros a darem tiros nos próprios pés e a penalizarem os seus cidadãos”<sup>176</sup>. Esta atitude por parte da Polónia e Hungria foi vista como uma maneira de atingir os seus próprios interesses nacionais em detrimento dos objetivos comuns gerais da União. Segundo o Euro deputado: “a Hungria e a Polónia aproveitam a necessidade de unanimidade na constituição do Fundo de Recuperação para tentarem impor um regulamento que lhes seja favorável no Estado de Direito”<sup>177</sup>. Aqui evidencia-se a posição irredutível destes dois Estados-Membros que “por não concordarem com

---

<sup>175</sup> Euronews, “‘Breves de Bruxelas’: Países Frugais Querem Cortes No Orçamento Da UE,” Euronews, February 19, 2020, <https://pt.euronews.com/my-europe/2020/02/19/o-dilema-da-proposta-de-orcamento-da-uniao-europeia>.

<sup>176</sup> Joana Morais Fonseca, “‘É Inaceitável’ Que Polónia E Hungria ‘Assumam Uma Posição de Chantagem’, Diz Eurodeputado José Manuel Fernandes,” Eco, November 16, 2020, <https://eco.sapo.pt/2020/11/16/e-inaceitavel-que-polonia-e-hungria-assumam-uma-posicao-de-chantagem-diz-eurodeputado-jose-manuel-fernandes/>.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

o mecanismo que condiciona o acesso aos fundos comunitários ao respeito do Estado de Direito”<sup>178</sup>, e não tendo conseguido modificar esta condicionalidade através das negociações, acabaram por colocar em risco todo o Orçamento Europeu. A própria Comissão considerou que a utilização do veto poderia provocar atrasos na transição entre os quadros do Orçamento da UE, nomeadamente no desembolso dos fundos comunitários aos cidadãos europeus<sup>179</sup>. Aqui evidencia-se os limites que estes dois países estão dispostos a ultrapassar para “impor um regulamento que lhes seja favorável”<sup>180</sup>.

#### **6.2.4. Solidariedade no contexto Pandémico**

Num ambiente diferente do habitual, adaptado aos efeitos da pandemia, isto é, em formato online, o desenvolvimento deste processo tornou-se ainda mais complexo e moroso. A obtenção de um acordo final já representava um fator essencial dada a necessidade de chegar a um acordo atempadamente que permitisse uma transição justa e suave entre os quadros orçamentais. Por outro lado, dados os efeitos progressivos na sociedade, provocados pelo avanço da pandemia, era fundamental a decisão final para que os seus Estados-Membros conseguissem beneficiar dos apoios de que tanto precisavam. Este ambiente veio alterar a dinâmica das estratégias, pois nesta altura, mais do que nunca, era necessário um acordo.

Apesar dos efeitos negativos que a Covid-19 trouxe consigo, considera-se, no entanto, que este contexto de pandemia acabou por facilitar as negociações com os Estados-Membros mais restritivos<sup>181</sup>. O líder negociador de Portugal, em vários momentos da negociação proferiu discursos sobre a necessidade de recuperação da Europa no contexto pandémico:

---

<sup>178</sup> *Ibidem.*

<sup>179</sup> *Ibidem.*

<sup>180</sup> *Ibidem.*

<sup>181</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista nº2.

“(…) a recuperação económica e social tem de significar chegarmos ao final desta crise mais fortes do que estávamos antes, mais capazes de resistir a efeitos adversos mais autónomos nas cadeias de valor globais e melhor adaptados às ambições que fixámos para as transições digital e climática”.<sup>182</sup>

Portugal, estrategicamente, mostrou sempre solidariedade em relação aos efeitos da crise provocada pela pandemia e adotou uma postura incisiva quanto à necessidade imperativa de adotar medidas conjuntas por toda a União, insistindo que “ ‘um fundo de recuperação deve ser dimensionado para os custos da crise’ (...) e ‘através do orçamento da UE, deve garantir a solidariedade com os Estados-Membros mais afetados’ ”<sup>183</sup>.

Esta linha de intervenção destinava-se a criar um clima de entreajuda e solidariedade marcado pelo impacto da pandemia, e foi muito marcado nas negociações pelas posições de Portugal e outros Estados-Membros, sobretudo os Países do Sul da Europa, tendo sido os mais afetados pela pandemia, e permitiu a criação de uma visão mais aberta que permitiu perceber aos restantes Estados o quão importante e necessário era o investimento para recuperar a Europa – ou, pelo menos, retirando-lhes margem negocial contrária a este princípio de solidariedade.

### **6.3. Ratificação do acordo**

Como já descrito anteriormente, o processo de ratificação para a obtenção do acordo sobre o Orçamento da UE para 2021-2027 dá-se por unanimidade em sede de Conselho da União Europeia, após aprovação Parlamento Europeu.

---

<sup>182</sup> XXII Governo República Portuguesa, “Plano de Recuperação E Resiliência Terá de Ser Executado Por Todo O País,” XXII Governo República Portuguesa, October 14, 2020, <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=plano-de-recuperacao-e-resiliencia-tera-de-ser-executado-por-todo-o-pais>.

<sup>183</sup> João Francisco Guerreiro, “Líderes Europeus Concordam Que é Preciso Financiar a Recuperação. Faltam Afinar Os Detalhes,” Diário de Notícias, April 23, 2020, <https://www.dn.pt/mundo/lideres-europeus-concordam-que-e-preciso-financiar-a-recuperacao-faltam-afinar-os-detalhes-12109510.html>.

Em novembro de 2020 chegou-se a um acordo com o Parlamento Europeu, mas este acordo acabou por ser vetado pela Polónia e pela Hungria que recusaram a condicionalidade associada ao Estado de direito<sup>184</sup>.

O veto por parte da Polónia e Hungria obrigava à reabertura das negociações de nível I, com os 27 Estados-Membros e a Comissão Europeia para a definição de um novo acordo, que ultrapassasse a condição relacionada com o acesso aos fundos do Orçamento da UE ao respeito do Estado de Direito<sup>185</sup>. De forma a evitar provocar impactos significativos na aprovação definitiva do Orçamento Europeu, reabrindo as negociações de nível I, e considerando que estes dois Estado-membros apenas se opunham a esta condicionalidade, este bloqueio acabou por ser ultrapassado através de uma declaração interpretativa, segundo a qual a Comissão tinha de acordar uma avaliação do Tribunal de Justiça da UE, sobre a legalidade do mecanismo do Estado de direito antes da sua implementação<sup>186</sup>.

Assim conseguiu-se finalmente o desejado acordo, aprovado formalmente pelo PE e pelo Conselho Europeu, ratificado pelos 27 Estados-Membros.

#### **6.4. Análise aos resultados obtidos: o resultado final do envelope orçamental de Portugal referente ao Orçamento da UE de 2021-27**

Como já explicado anteriormente, o presente quadro de financiamento do Orçamento da UE de 2021-2027 é composto pelo QFP e pelo Plano de Recuperação. Ainda que a negociação geral do regulamento destes instrumentos tenha ocorrido em conjunto, foi possível verificar que as linhas de ação prioritárias e objetivos comuns da União são distintas. Da mesma forma, verifi-

---

<sup>184</sup> Diário de Notícias, “Hungria E Polónia Vetam Orçamento E Fundo de Recuperação Da UE”.

<sup>185</sup> Joana Morais Fonseca, “‘É Inaceitável’ Que Polónia E Hungria ‘Assumam Uma Posição de Chantagem’”.

<sup>186</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2.

cou-se durante a investigação, e como já apresentado, que Portugal apresentou interesses nacionais separadamente para o QFP e para o Plano de recuperação, até porque o início das negociações destes instrumentos ocorreu em dois momentos distintos, momentos esses em que Portugal apresentava necessidades e fragilidades diferentes. Desta forma, serão detalhadas separadamente as conclusões quanto aos interesses nacionais de Portugal refletidos no resultado atingido, primeiramente, no QFP, e de seguida no Instrumento de Recuperação.

#### **6.4.1. O envelope orçamental de Portugal para o QFP 2021-2027**

Na análise dos resultados das negociações de Portugal face aos seus interesses nacionais específicos definidos para estas negociações, foi examinada a evolução dos valores do envelope orçamental final atribuído a Portugal em relação à Proposta inicial da Comissão apresentada em maio de 2018 e à Proposta apresentada em maio de 2020; e, numa outra perspetiva, foi efetuada uma comparação entre o Resultado final atingido por Portugal no seu envelope orçamental para 2021-2027 com o mesmo envelope do quadro anterior de 2014-2020.

Desta análise, destacam-se os seguintes pontos para cada interesse/objetivo nacional:

(i) *Dimensão global adequada e suficiente para garantir o equilíbrio entre as prioridades definidas e as Políticas já existentes*

A proposta inicial da Comissão em maio de 2018 totalizava um envelope orçamental para Portugal de cerca de 30 mil milhões de euros que, com a adição do Plano de Recuperação passou a um valor global de 45,1 mil milhões de euros, com a apresentação da nova Proposta em maio de 2020. Observando o pacote global concedido a Portugal, foi possível obter um envelope orçamental de 45,1 mil milhões de euros, sendo este um montante consideravelmente superior ao proposto pela Comissão em maio de 2018, mas em linha com a nova proposta de maio de 2020.

Contudo, se for observado apenas o valor respeitante ao QFP, verificou-se uma evolução ligeiramente diferente. Como referido, inicialmente foi proposta uma dotação de 30 mil milhões de euros, tendo este montante passado a 31,8 mil milhões de euros na proposta comunicada em maio de 2020. Já o envelope final do QFP totalizou 29,8 mil milhões de euros, revelando aqui um decréscimo face à última perspetiva da Comissão de cerca de 2 mil milhões de euros em termos absolutos.

Considera-se também importante ter conta a evolução destes valores com o período anterior do QFP de 2014-2020, que concedeu a Portugal um total de 32,7 mil milhões de euros. Verificou-se por isso que a dotação do QFP em estudo diminuiu em termos absolutos. No entanto, tendo em conta o pacote global do Orçamento Europeu, que inclui o QFP e o novo plano de recuperação, o valor afeto ao envelope orçamental de Portugal engloba 45,1 mil milhões de euros, indicando uma subida significativa de cerca de 38% em apoios da UE.

*(ii) Minimizar os cortes na Política de coesão e da PAC e evitar reduções dos seus respetivos envelopes orçamentais nacionais*

Tal como já detalhado no capítulo 3, a Proposta inicial da Comissão em maio de 2018 perspetivava um total de 21,7 mil milhões de euros para os programas ao abrigo da Política de Coesão. Já em maio de 2020, com a adição do Plano de Recuperação, a Comissão propôs uma quantia de 35,9 mil milhões de euros. Observando os valores do envelope orçamental final de Portugal afetos à Política de Coesão, foi atingido um total de 36,1 mil milhões de euros. Estes valores revelam um incremento de 66% em relação à proposta inicial, e um aumento de 0,5% relativamente a maio de 2020. Adicionalmente considera-se relevante observar a evolução comparativamente ao quadro anterior do QFP, do período 2014-2020, que totalizou 22,8 mil milhões de euros, de apoios disponibilizados a Portugal para programas da Coesão. Verifica-se assim um aumento substancial da dotação concedida, com uma subida de 58%.

Observando agora os valores afetos à PAC, evidenciou-se um valor proposto pela Comissão em maio de 2018 no total de 7,9 mil milhões de euros, e um total de 8,8 mil milhões de euros

propostos pela Comissão em maio de 2020. Contudo, a dotação para esta rubrica, no resultado final do Orçamento da UE de 2021-2027 foi de 8,7 mil milhões de euros, refletindo aqui uma quebra em comparação ao valor proposto aquando da introdução do Plano de Recuperação. Observando o valor do quadro anterior do QFP de 2014-2020 o valor da dotação atribuída a Portugal para programas ao abrigo da PAC era de 9,5 mil milhões de euros, verificando-se assim um corte de 8% em relação ao quadro atual aprovado. Sendo totalmente do desagrado do governo nacional a redução dos valores afetos à PAC, tal como a Proposta da Comissão refletiu aquando do início das negociações em 2018, o objetivo de Portugal para o resultado final era precisamente minimizar estes cortes, contendo os impactos que causaria nos programas desta rubrica. Dos resultados observados, examinou-se que a proposta da Comissão em 2018 previa uma redução de cerca de 20%, tendo sido possível efetivamente minimizar o corte apenas a 8%, como observado.

(iii) *Melhoria das condições de implementação dos programas do instrumento orçamental para a convergência e a competitividade da zona Euro*

O Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade<sup>187</sup> foi criado em junho de 2019 e tinha como objetivo integrar o pacote do QFP visando o financiamento dos Estados-Membros da zona euro em reformas estruturais a fim de reforçar o crescimento das economias e a resiliência da moeda única.<sup>188</sup> Este Instrumento, com a evolução da pandemia declarada pela OMS em março de 2020, e com a necessidade de financiamento extra dos países da UE para fazer face aos impactos da crise provocada pela pandemia acabou por ser desenvolvido e transformado naquele que é hoje o Plano de Recuperação. Aquando da Proposta da Comissão em maio de 2020 do novo Orçamento da UE para 2021-2027 este interesse de Portugal acabou por

---

<sup>187</sup> Conselho Europeu, “Explainer on the Euro Area Budgetary Instrument,” Conselho Europeu, Winter 11, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/bicc-faq/>.

<sup>188</sup> Comissão Europeia, “Comissão Propõe Quadro de Governação Para O Instrumento Orçamental Para a Convergência E a Competitividade,” Comissão Europeia, July 24, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_19\\_4372](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_4372).

ser desconsiderado na medida em que este deste instrumento para a convergência e a competitividade deixou de fazer parte integrante do QFP, progredindo para o novo instrumento de recuperação, o *Next Generation EU*. As análises comparativas relativamente aos resultados atingidos em função dos interesses nacionais portugueses especificamente para o Plano de Recuperação serão detalhadas no próximo capítulo, 6.5.2.

(iv) *Garantir a adoção de propostas concretas para a melhoria das regiões ultraperiféricas dando cumprimento ao que está definido no artigo 349º do TFUE sobre o estatuto de ultraperiféricidade*

Os apoios da UE em benefício das regiões ultraperiféricas provêm essencialmente do FEAMP. Dos valores observados no capítulo 3 do presente estudo verificou-se que a segunda Proposta da Comissão em maio de 2020 perspetivou um aumento da dotação afeta a este fundo, passando de 336 milhões de euros, propostos em maio de 2018, para 367 milhões de euros. No entanto do Orçamento da UE final para 2021-2027, Portugal beneficiou de 336 milhões de euros, valor em linha com a primeira proposta da Comissão, e inferior à Proposta de maio de 2020. Esta situação, mais uma vez, demonstra a volatilidade dos valores que vão sendo debatidos durante as negociações, evidenciando notavelmente que para algum Estado Membro conseguir beneficiar num ponto específico, o montante terá de ser ajustado noutra matéria de forma a manter o equilíbrio da dotação global do Orçamento Europeu.

Da investigação realizada verificou-se que em comparação com o quadro anterior do QFP para 2014-2020 o financiamento do FEAMP reduziu de 400 milhões de euros para 336 milhões de euros, revelando uma queda de 16%. Neste sentido, considera-se que, para este interesse específico Portugal não conseguiu maximizar o seu envelope.

Não obstante ao anteriormente concluído, destaca-se outra vertente ainda afeta às Regiões ultraperiféricas, mais concretamente em relação às taxas de cofinanciamento, sendo este um importante fator sobre as condições dos programas que beneficiam destes apoios. Das informações recolhidas verificou-se que este tema foi bastante debatido durante as negociações, e a Proposta

da Comissão pretendia uma diminuição desta taxa de cofinanciamento para 80%. Ainda assim Portugal conseguiu negociar em defesa desta alteração, conseguindo manter o cofinanciamento de 85%, taxa já praticada no anterior quadro de 2014-2020.

*(v) Término dos rebates e de todas as formas de compensação defendendo um sistema de financiamento mais justo e mais simples*

Como já explanado no Resultado Final do envelope orçamental de Portugal referente ao Orçamento de 2021-2027, os rebates permaneceram para 5 Estados-Membros: Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia. Efetivamente este era um dos principais interesses nacionais portugueses e sobre o qual Portugal apresentou maior resistência, unido com o grupo dos Amigos da Coesão, que sempre recusou esta lógica de “o que dou tenho de receber”, considerando que este não representa de todo os valores subjacentes à existência da UE. Ainda que Portugal, e todo o grupo dos Amigos da Coesão, se tenham unido na defesa deste ponto, este era um dos pontos que efetivamente os quatro frugais, em conjunto com a Alemanha (os contribuintes líquidos) se mostraram com uma posição completamente irreduzível. Rapidamente o grupo dos Amigos da Coesão percebeu que este era um fator imprescindível para a obtenção de acordo e que nunca se chegaria à unanimidade sem os rebates. Esta foi uma das maiores cedências que Portugal teve de fazer em prol da obtenção de um acordo.

*(vi) Criação de novos recursos próprios*

Em linha com a informação já detalhada no ponto 4.2., com a aprovação do acordo final do Orçamento da UE para além da aprovação das formas de Recursos próprios já existentes, foi acordada a introdução de novos recursos próprios de acordo com um calendário faseado, associados aos resíduos de embalagens de plástico não recicladas, às receitas geradas pelo sistema de comércio de licenças de emissão, ao mecanismo de ajuste de carbono na fronteira, e associado à redistribuição dos lucros de empresas multinacionais. Portugal defendeu este interesse em conjunto com os Amigos da Coesão, o seu maior aliado durante estas negociações e realmente conseguiram atingir o objetivo comum de introduzir novas formas de recursos próprios

para proporcionar um maior financiamento global do Orçamento da UE. Este avanço em relação aos recursos próprios foi bastante positivo, pois era já um interesse nacional de Portugal e dos Amigos da Coesão já há vários quadros e nunca se conseguiu chegar efetivamente a um acordo, pelo que a aceitação da introdução de novas formas de receitas para o QFP teve um resultado ainda mais positivo.

#### **6.4.2. O envelope orçamental de Portugal no Plano de Recuperação**

No que diz respeito aos interesses nacionais específicos para as negociações do Plano de Recuperação podem ser identificadas as seguintes conclusões, comparando a Proposta da Comissão apresentada em maio de 2020 sobre o Instrumento de Recuperação e o decurso das negociações, com os resultados atingidos para o Orçamento da UE para 2021-2027:

*(i) Dimensão global do instrumento:*

Quanto à dimensão global do Instrumento de Recuperação o montante manteve-se nos 750 mil milhões de euros, conforme proposto pela Comissão Europeia em maio de 2020. No entanto, se olharmos para a dotação atribuída a Portugal, verifica-se que efetivamente Portugal alcançou o seu objetivo de maximizar o seu envelope orçamental, conseguindo 15,3 mil milhões de euros<sup>189</sup>, comparativamente ao proposto pela Comissão em maio de 2020 de 13,2 mil milhões de euros<sup>190</sup>.

*(ii) Composição do Plano apenas com subvenções*

No que diz respeito ao equilíbrio entre subvenções e empréstimos, comparando a proposta inicial da Comissão Europeia em maio de 2020, que pretendia que o financiamento para o Plano de Recuperação se realizasse por meio de 500 mil milhões de euros<sup>191</sup> relativos a subvenções e

---

<sup>189</sup> Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), “Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 E Plano de Recuperação Europeu: Resultados Da Negociação”.

<sup>190</sup> Direção-Geral do Orçamento (Comissão Europeia), “The Pillars of next Generation EU,” *Serviço Das Publicações Da União Europeia*, September 16, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/445378>.

<sup>191</sup> Parlamento Europeu, “Quadro Financeiro Plurianual: Fichas Temáticas Sobre a União Europeia”

250 mil milhões de euros<sup>192</sup> sob a forma de empréstimos aos Estados-Membros, a verdade é que Portugal ficou bastante aquém do seu interesse, já que não só não conseguiu negociar o financiamento deste instrumento apenas por meio de subvenções aos Estados-Membros, como ainda o montante total relativo aos empréstimos incrementou em 110 mil milhões de euros. No entanto, se tivermos em conta as negociações, tal como abordado no ponto 6.2.3., verificou-se que este foi um dos pontos em que os Países Frugais se mostraram intransigíveis, exigindo a ausência de subvenções<sup>193</sup>. Através de uma longa negociação foi possível obter um resultado final de 390 mil milhões subvenções e 360 mil milhões de empréstimos<sup>194</sup>. Deste ponto de vista, e tendo em conta que o interesse de Portugal se prendia com a ausência de empréstimos, e o objetivo dos Países Frugais recaía sobre a ausência de subvenções, é notável que se conseguiu um meio termo entre os dois extremos. De facto, não foi possível chegar a acordo sobre o financiamento do Plano de Recuperação ser composto apenas por subvenções disponibilizadas aos Estados-Membros, no entanto foi possível evitar que o financiamento do mesmo fosse por meio de empréstimos, pelo que, de um modo geral foi possível encontrar um equilíbrio justo tendo em conta as posições manifestadas nas negociações.

(iii) *Tempo da duração de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência:*

Em relação tempo de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o interesse nacional de Portugal referia-se ao prolongamento dessa janela temporal pelo menos até 2027, alinhado com a duração do QFP, de forma a garantir a capacidade de absorção dos montantes. Neste ponto, os *Países Frugais* defenderam uma janela de execução apenas até 2023, tendo-se conseguido um acordo de apenas um ano a menos do objetivo de Portugal, fixando o período de execução deste mecanismo até 2026.

(iv) *Evitar decisão por unanimidade*

---

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> Nuno Carregueiro and David Santiago, “Conselho Europeu Longe de Acordo Em Jantar Tenso: Frugais Querem Mais Cortes Nas Subvenções”

<sup>194</sup> Direcção-Geral dos Assuntos Europeus, “Portugal Na União Europeia 2020”, 70.

Portugal tinha como grande objetivo nacional evitar a necessidade de unanimidade na aprovação e utilização dos apoios concedidos aos Estados-Membros referentes ao Instrumento de Recuperação. Nesta matéria, Portugal conseguiu atingir o seu objetivo, conseguindo-se evitar o poder de veto para a decisão deste instrumento, sendo a sua decisão realizada por maioria qualificada.

(v) *Tempo de avaliação dos Acordos Operacionais pela Comissão Europeia*

Outro objetivo de Portugal estava relacionado com o tempo de avaliação dos respetivos planos de recuperação e resiliência nacionais de cada Estado Membro por parte da Comissão Europeia. Portugal pretendia que este período permanecesse limitado até 1 mês, agilizando o acesso aos fundos o que permitia um uso mais rápido dos mesmos. Das entrevistas realizadas verificou-se que, novamente, o grupo de *Países Frugais* mostrou-se bastante rígido quanto a este tempo de avaliação, pretendendo um período de 4 meses para a apreciação da Comissão, de forma a garantir o escrutínio adequado a este desembolso. A grande divergência nesta matéria prendia-se precisamente com a velocidade a que os Estados-Membros teriam acesso aos fundos e não com a rigidez dos objetivos. Tendo em conta que a proposta inicial da Comissão, apresentada em maio de 2020 pretendia uma janela de avaliação prevista para 4 meses, e este foi o tempo defendido também pelos Países Frugais, considera-se que Portugal conseguiu um bom meio termo com o resultado final de 2 meses.

(vi) *Avaliação do cumprimento dos objetivos fixos dos 3 pilares*

Para a verificação do cumprimento dos objetivos e metas subjacentes aos três pilares de base deste Instrumento, era necessário um controlo efetivo por parte da Comissão Europeia. Concluímos que efetivamente Portugal valoriza a transparência perante a União Europeia, pelo que, defendia a importância da elaboração do devido escrutínio e controlo sobre as medidas implementadas em cada Estado Membro para o cumprimento das metas estabelecidas. No entanto, o incremento dos custos administrativos relacionados com esta verificação representava uma

grande preocupação para os países pequenos e médios como Portugal. Assim, foi possível chegar a um acordo evitando aqui um acréscimo dos custos administrativos relacionados com estes controlos, conseguindo-se a aprovação da utilização e adaptação dos mecanismos já adotados pelos Estados-Membros para os fundos do QFP.

*(vii) Possibilidade de emendas ao Acordo Operacional:*

Inicialmente, a Proposta da Comissão Europeia apresentada em maio de 2020 não previa que se pudessem realizar alterações aos Acordos Operacionais dos Estados-Membros. Assim que aprovados os referidos Acordos, estes ficariam fechados e os governos nacionais teriam de os cumprir até 2026. Durante as negociações foi possível modificar esta regra, indo ao encontro do interesse nacional de Portugal sobre a possibilidade de realizar modificações aos Acordos Operacionais após a sua aprovação pela Comissão Europeia, e em qualquer momento da janela de execução do Plano, servindo assim de salvaguarda aos Estados-Membros para o caso de ocorrência de mudanças fundamentais, nomeadamente relacionadas com as circunstâncias políticas, económicas e sociais de cada país.

## 7. Conclusões

O contexto desta negociação foi um dos mais difíceis de sempre na medida em que existiam muitas linhas de ação da Comissão em áreas distintas sobre a qual o Orçamento Europeu devia prestar atenção. De um lado, com a saída do Reino Unido a União acabou por perder um dos maiores contribuintes líquidos provocando buraco orçamental de cerca de 12-15 mil milhões de euros por ano<sup>195</sup>. De outro lado, os desafios que a União Europeia tem enfrentado nos últimos anos relacionados com o aumento dos fluxos migratórios, que acabam também por requerer atenção da Comissão exigindo um financiamento mais sustentado. No que respeita às principais linhas prioritárias da Comissão, surgiu a necessidade de reforço de vários setores nomeadamente na área da investigação, do desenvolvimento digital, da segurança alimentar da inovação, da juventude, e mesmo em relação à questão das alterações climáticas. Mais ainda, mantinha-se a importância do financiamento adequado para a Política da Coesão e da PAC. Para além disto, com a proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais na Cimeira Social de Gotemburgo em novembro de 2017, tendo como objetivo reforçar o combate ao desemprego, a pobreza e a discriminação e contribuindo para o progresso social, o novo quadro do Orçamento da UE para 2021-2027<sup>196</sup> seria o primeiro orçamento de longo prazo a contemplar medidas para colocar em prática os 20 princípios e direitos<sup>197</sup> deste novo modelo social europeu.

Todas estas necessidades ilustram a ação da União, e evidentemente chegar a um consenso unânime definindo áreas de atuação e respetivos limites de dotação dos vários programas e instrumentos da UE pelos vários países não é tarefa fácil. Acrescentando a este plano os vários contratempos que a União está constantemente a enfrentar, como por exemplo o aparecimento de movimentos populistas com impacto no panorama europeu, ou as dificuldades das eleições

---

<sup>195</sup> Jack Parrock, “The EU Budget Battle Begins as Brexit Leaves €15 Billion Annual Vacuum,” Euronews, February 13, 2020, <https://www.euronews.com/my-europe/2020/02/13/the-battle-for-the-eu-budget-begins-as-brexit-leaves-15-billion-annual-vacuum>.

<sup>196</sup> Conselho Europeu, “Pilar Europeu Dos Direitos Sociais: Proclamação E Assinatura,” Conselho Europeu, November 17, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>.

<sup>197</sup> *Ibidem*.

europeias em vários Estados-Membros de peso, e acima de tudo, o início de uma crise pandémica a meio das negociações, acabou por tornar todo o processo que por si só já é bastante complexo, em algo ainda mais moroso. Desta forma, o sucesso destas negociações era fundamental, não só para a adoção de para um novo quadro do Orçamento da UE que permitia concretizar as prioridades políticas, económicas e sociais da UE, mas também para proporcionar uma transição adequada e tempestiva entre os quadros. Mais ainda, o desfecho bem-sucedido das negociações e a adoção do novo Orçamento Europeu representava uma grande oportunidade de afirmação da UE, não apenas na perspetiva de funcionamento do processo orçamental, mas demonstrando um importante sinal de união política e resiliência.

Portugal demonstrou, desde o início do processo, que a negociação do Orçamento da UE para 2021-2027 representava uma grande prioridade, considerando que era fundamental conseguir alcançar um acordo atempadamente que garantisse uma transição suave entre os dois quadros do Orçamento Europeu, e conseguiu alcançar um orçamento que refletisse os principais interesses nacionais.

Para dar resposta à questão que presidiu a esta investigação, é importante verificar a qualidade e quantidade de informação analisada quanto à aferição: 1) dos interesses nacionais subjacentes à posição negocial nacional; 2) das etapas da negociação e suas iterações; e 3) resultados finais obtidos por Portugal no contexto desta negociação.

De um ponto de vista geral, examinou-se que os interesses nacionais de Portugal se caracterizam por serem de certa forma bastante abrangentes quanto ao que pretendem obter do Orçamento Europeu, o que dificulta o escrutínio detalhado aquando da análise da questão de partida da presente investigação. No entanto, não se pode esquecer que este é o 7º Orçamento da UE, e ainda que as linhas prioritárias de ação vão sofrendo alterações decorrentes do crescimento e desenvolvimento da União e das circunstâncias políticas, económicas, sociais e ambientais de cada período. Os fundos estruturais que servem de base ao principal instrumento do Orçamento da UE - o QFP - acabam por ser os mesmos, e incidir, na sua maioria, sobre questões muito

próximas ao longo dos vários quadros de execução do Orçamento Europeu. Desta forma é natural que os interesses de Portugal, além de bastante genéricos, apresentem também uma certa transversalidade. Ainda que Portugal revele já um crescimento significativo do seu PIB e do PIB per capita, comparativamente com a situação económica que apresentava em 1986, aquando da sua entrada para a União Europeia<sup>198</sup>, o investimento em Portugal apresenta um rácio de dependência dos fundos europeus ainda bastante elevado. Assim, não obstante o conjunto de todos os interesses nacionais portugueses, a maior preocupação do governo nacional para o Orçamento da UE para 2021-2027 foi (nos quadros anteriores) e continua a ser no atual quadro, a dimensão global do envelope orçamental nacional, nomeadamente os montantes referentes à Política de Coesão e à PAC, já que são estes que podem continuar a promover o desenvolvimento e o investimento regional a longo prazo<sup>199</sup>.

“Portugal, de facto, ficou com um montante muito significativo no que diz respeito à dimensão dos montantes, ao bom mix entre subsídios e empréstimos, o facto de se mitigar os cortes na Política de Coesão e na PAC.”<sup>200</sup>

Em geral de todas as entrevistas realizadas foi consensual que o Orçamento da UE para 2021-2027 foi um dos acordos mais positivos para Portugal desde sempre, mas naturalmente apenas tendo em conta a criação adicional do Plano de Recuperação que permitiu atenuar possíveis perdas que teríamos caso tivesse sido apenas negociado o QFP, tal como nos quadros anteriores. “Tendo em conta o contexto tão adverso que se viveu nestas negociações, ninguém esperava que se conseguisse um resultado tão positivo quanto o que se conseguiu no final”<sup>201</sup>, alcançando o maior montante já recebido por Portugal em virtude da criação deste novo instrumento, tão

---

<sup>198</sup> Na altura ainda denominada Comunidade Económica Europeia.

<sup>199</sup> Joana Nunes Mateus, “Portugal é, Em Toda a UE, O País Que Mais Depende Dos Fundos Comunitários Para Investir,” *Jornal Expresso*, February 7, 2022, <https://expresso.pt/economia/2022-02-07-Portugal-e-em-toda-a-UE-o-pais-que-mais-depende-dos-fundos-comunitarios-para-investir-8352db25>.

<sup>200</sup> Anónimo (Direção-Geral dos Assuntos Europeus), entrevista n.º2.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

necessário para ajudar a União a recuperar os danos provocados pela crise pandémica da COVID-19. Contudo, das entrevistas realizadas, de um modo geral, Portugal tinha maior interesse em receber estes montantes totais inseridos no QFP, e não como dois instrumentos separados. Isto porque o QFP consiste num programa de receitas e despesas bem estruturado e consolidado, aplicado por quadros de períodos vastos em funcionamento já há várias décadas, sendo este já o 7º quadro aprovado. Já o novo instrumento de recuperação, ainda que seja um grande passo no que diz respeito à inovação das fontes de receitas para os apoios da UE, e seja a chave fundamental na recuperação da Europa no pós-crise, é também um programa com uma janela de execução reduzida e com carácter temporário, trazendo assim riscos acrescidos no que diz respeito à capacidade de absorção dos montantes pelos Estados-Membros.

Passando agora à aferição das etapas da negociação e suas iterações, foi possível recolher e analisar todo o fluxo desde 1) definição e aprovação das prioridades políticas da União pelo Conselho da União Europeia, previamente ao início efetivo das negociações; 2) definição dos interesses nacionais pelos Estados-Membros, individualmente, de acordo com as suas agendas internas e em linha com as prioridades políticas da União, previamente aprovados pelo Conselho da União Europeia; 3) Apresentação da Proposta inicial da Comissão; 4) Análise da mesma pelos Estados-Membros e preparação das respetivas estratégias negociais, de acordo com a Proposta da Comissão e as suas respetivas agendas internas; 5) Negociações propriamente ditas entre os Estados-Membros; 6) Consenso entre os 27 Estados-Membros e a Comissão sobre o *quadro de negociação*, e apresentação do projeto de regulamento que estabelece o QFP ao Parlamento Europeu; 7) Negociação e Aprovação pelo Parlamento Europeu; 8) aprovação por unanimidade do Conselho da União Europeia.

Quanto aos resultados finais obtidos por Portugal no contexto desta negociação, partindo da análise comparativa realizada no capítulo 6.5 podemos concluir o seguinte quanto ao cumprimento dos objetivos negociais da posição portuguesa para o QFP de 2021-2027:

(i) *Dimensão global adequada e suficiente do QFP de 2021-2027:*

Considerando a dimensão global do envelope orçamental afeto a Portugal, considera-se que o interesse foi atingido, na medida em que, com as negociações, efetivamente Portugal conseguiu maximizar o seu envelope. Foi possível, no entanto verificar, tal como detalhado na análise comparativa que, apesar do montante global que Portugal conseguiu obter com a negociação do seu envelope orçamental para o QFP 2021-2027 ser superior à Proposta inicial da Comissão, é na verdade, em termos absolutos, inferior à Proposta apresentada pela Comissão em maio de 2020. Ora como verificado anteriormente, esta nova Proposta da Comissão tinha já em conta o desenvolvimento das negociações até àquele momento, revelando que realmente Portugal estava no bom caminho no que toca à maximização do seu envelope. No entanto, as negociações do Orçamento Europeu caracterizam-se, como observado anteriormente, pela construção progressiva do acordo final através do preenchimento do quadro de negociação. Este método, ainda que ajude bastante a agilizar todo o processo na medida em que reúne num só documento todos os envelopes orçamentais que compõem o orçamento, acaba também por tornar evidente a dotação que engloba cada aspeto. Tendo em conta que o montante global do Orçamento da UE para 2021-2027 é em parte fixo, em resultado da principal fonte de receitas resultar das contribuições dos PIB's nacionais de cada Estado Membro, este processo gradual da construção do quadro de negociação acaba por gerar certas desvantagens na medida em que o processo negocial acaba por consistir essencialmente na distribuição do montante global pelas várias rubricas e programas dos vários Estados-Membros. Naturalmente, para alterar um montante específico seja em que componente do quadro de negociação for, automaticamente um outro valor do mesmo quadro será afetado. Esta situação foi bastante comum durante as negociações e acabou por ser o principal fator de dificuldade na obtenção do acordo final, uma vez que é adotado o conceito de “nada está fechado até tudo estar fechado”, segundo o qual qualquer valor já potencialmente acordado pode voltar a ser alterado com a negociação de outro valor. Quanto à negociação da posição portuguesa quanto à maximização do QFP para 2021-2027 foi notória esta condição, na medida em que, efetivamente, o resultado final acabou por ser ligeiramente

inferior à Proposta da Comissão de maio de 2020, até onde Portugal tinha já negociado um valor superior, que não pode ser visto como garantido, e com as negociações finais acabou por se ver alterado. Ainda assim, e em suma, considera-se que Portugal se manteve firme na defesa do seu interesse nacional conseguindo efetivamente maximizar o seu envelope orçamental relativo ao QFP de 2021-2027 comparando com a proposta inicial da Comissão em 2018.

*(ii) Minimizar os cortes na Política de coesão e da PAC e evitar reduções dos seus respetivos envelopes orçamentais nacionais:*

Quanto à Política de Coesão, de facto o interesse nacional de Portugal foi atingido, evitando não apenas um corte na dotação total para os programas ao abrigo desta Política, como conseguiu ainda uma subida substancial comparativamente à Proposta inicial da Comissão, bem como comparativamente ao quadro anterior de 2014-2020.

No que diz respeito à PAC, os resultados são diferentes. De facto, tendo em consideração os valores apresentados na análise comparativa, a PAC registou um corte de 8% quando comparado com o quadro precedente do período 2014-2020. Ainda assim, a Proposta inicial da Comissão em 2018 previa um corte ainda mais significativo, concluindo-se assim que Portugal, através da sua estratégia negocial, nomeadamente através da criação de uma aliança forte com uma boa parte dos Estados-Membros, conseguiu reduzir os cortes propostos aquando do início das negociações em 2018, atingindo assim o seu objetivo nacional.

*(iii) Condições de implementação dos programas do instrumento orçamental para a convergência e a competitividade da zona Euro*

O Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade acabou por progredir para o novo instrumento de recuperação, o *Next Generation EU*. Ainda que o Plano de Recuperação tenha partido da ideia da construção deste instrumento de convergência, a verdade é que ele se transformou no Plano de Recuperação, instrumento este com uma dimensão e estrutura totalmente diferentes do Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade. Desta forma, é inconclusivo o resultado final para Portugal quanto a este interesse, na medida em que

os dois instrumentos são incomparáveis. De qualquer das formas, são apresentadas, mais à frente, as conclusões relativas aos interesses nacionais de Portugal para a negociação do novo Plano de Recuperação criado.

(iv) *Garantir a adoção de propostas concretas para a melhoria das regiões ultraperiféricas:*

De um modo geral verificou-se que efetivamente Portugal agiu em defesa deste interesse durante as negociações, nomeadamente com a criação de uma aliança com os 2 Estados-Membros, Espanha e França, que também beneficiam destes apoios. No entanto, da análise efetuada conclui-se que a sua estratégia negocial não foi suficientemente forte para Portugal atingir o seu interesse nacional.

(v) *Término dos rebates*

Portugal, juntamente com o grupo dos Amigos da Coesão, revelou uma argumentação bem definida e sustentada na defesa deste interesse nacional durante as negociações. Desta forma, pode-se concluir que de facto é visível a defesa deste interesse de Portugal nas suas posições negociais durante todo o processo de negociações. Ainda assim, Portugal, bem como os restantes Estados-Membros dos Amigos da Coesão, tinham noção de que este era um fator imprescindível para a obtenção de acordo e que nunca se chegaria à unanimidade sem os rebates aos 5 contribuintes líquidos – os 4 *Países Frugais* juntamente com a Alemanha. Conclui-se, portanto, que este interesse nacional não ficou refletido no resultado final do Orçamento 2021-2027.

(vi) *Criação de novos recursos próprios*

Portugal defendeu este interesse mais uma vez em conjunto com o grupo dos Amigos da Coesão, tendo-se concluído que de facto a posição negocial de Portugal viu refletido a defesa deste objetivo, bem como o mesmo ficou refletido no resultado final do orçamento da UE para 2021-2027, com a aprovação de novas formas de recursos próprios.

Já no que diz respeito aos interesses de Portugal para o Plano de Recuperação, tendo em conta a análise comparativa realizada no capítulo 6.5 podemos concluir o seguinte quanto ao cumprimento dos objetivos negociais da posição portuguesa:

(i) *Dimensão global do instrumento*

No que diz respeito à dotação global do Instrumento de Recuperação atribuída a Portugal, conclui-se que no Orçamento da UE para 2021-2027 está refletido o seu interesse nacional de maximizar o seu envelope orçamental como definidos e apresentados em sede negocial.

(ii) *Equilíbrio entre subvenções e empréstimos*

Da análise realizada verificou-se que este foi outro dos pontos mais negociados por Portugal, e mais dificilmente negociáveis, uma vez que Portugal defendeu o extremo oposto à forte aliança dos *Países Frugais*. Ainda que o interesse português fosse a ausência total de empréstimos do financiamento do Plano de Recuperação, tendo em conta que a aliança da oposição defendia a ausência de subvenções, foi possível obter um meio-termo através de um bom equilíbrio subvenções e empréstimos. Neste sentido, pode-se considerar que Portugal atingiu parcialmente este interesse nacional, na medida em que não foi possível o financiamento do Plano de recuperação ser composto apenas por subvenções disponibilizadas aos Estados-Membros, mas foi possível chegar a um meio termo com os *Países Frugais*, evitando-se assim a totalidade do financiamento em forma de empréstimos.

(iii) *Janela de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência:*

Quanto ao período de execução do principal mecanismo do Plano de Recuperação, conclui-se que Portugal atingiu parcialmente o objetivo nacional. Apesar de o interesse nacional e a negociação de Portugal ter sido com o objetivo de prolongar a janela de execução de forma a alinhá-la com o período afeto ao quadro do QFP, mais uma vez os *Países Frugais* mostraram-se intransigentes nesta negociação. Ainda assim foi visível a defesa deste objetivo doméstico na posição negocial de Portugal, e considera-se que o interesse ficou parcialmente refletido no resultado final.

*(iv) Decisão por unanimidade*

Este representava sem dúvida também um dos maiores objetivos da posição portuguesa para o Plano de Recuperação. Efetivamente conseguiu-se evitar a decisão da aplicação deste instrumento por unanimidade, evitando-se o poder de veto nesta decisão, pelo que se considera que Portugal viu refletido o seu interesse nacional no resultado final do Plano de Recuperação.

*(v) Tempo de avaliação dos Acordos Operacionais pela Comissão Europeia*

Mais uma vez, com o debate deste ponto, verificou-se a oposição entre os interesses portugueses e o grupo dos Países Frugais. A negociação em relação ao tempo de avaliação dos Acordos Operacionais por parte da Comissão foi também um tema bastante debatido e com origem a discórdia na mesa negocial, do qual resultou novamente um meio termo entre as duas posições opostas. Foi visível a defesa portuguesa do seu objetivo durante as negociações e, ainda que o resultado final não corresponda exatamente ao desejo inicial português, considera-se que ao conseguiu negociar um meio termo, Portugal atingiu parcialmente o seu interesse nacional.

*(vi) Avaliação do cumprimento dos objetivos fixos dos 3 pilares:*

Já para a negociação dos mecanismos de avaliação por parte da Comissão Portugal conseguiu com a sua argumentação ao longo da negociação atingir o seu interesse, considerando-se por isso que este interesse nacional português foi atingido.

*(vii) Possibilidade de emendas ao Acordo Operacional*

Examinou-se que de facto ao longo das negociações foi possível obter aprovação quanto à possibilidade de realizar modificações aos Acordos Operacionais após a sua aprovação pela Comissão Europeia, em concordância com o interesse de Portugal, pelo que, é visível no resultado final sobre o Plano de Recuperação ver refletida a posição portuguesa quanto à oportunidade de revisão dos Acordos Operacionais pelos governos nacionais.

## 8. Hipóteses de Investigação

Recuperando agora as hipóteses de investigação definidas, analisando se os interesses nacionais estavam definidos previamente ao início da negociação e foram a base de definição de posições negociais de Portugal, conclui-se que efetivamente os interesses de Portugal foram definidos previamente ao início da negociação, no entanto tendo em conta que se caracterizam por serem genéricos, e com muito poucos detalhes do que Portugal pretende de facto obter do Orçamento da UE para 2021-2027, a posição negocial nacional acaba por ser opaca, dificultando a respetiva análise. Desta situação pode identificar-se a existência de uma falha ao nível da transparência no que respeita à publicação deste tipo de informações detalhadas. Isto acaba por tornar-se numa limitação à investigação, tornando quase como enigmático o que se passa realmente nas negociações do Orçamento Europeu, o que pretende efetivamente Portugal atingir com o mesmo e, de que forma, é medida a satisfação do governo nacional com os resultados obtidos. Mesmo com as entrevistas realizadas foi bastante complicado obter informação ou pormenores para além da que tinha sido já explorada nos vários documentos oficiais e publicações dos *media*. Considera-se, apesar do explanado, que a informação recolhida permitiu acima de tudo desmistificar o funcionamento do Orçamento da UE, do seu fluxo e dos seus vários intervenientes. Mais ainda, dentro do material que foi possível recolher considera-se que Portugal dos interesses nacionais definidos domesticamente, Portugal procedeu a uma preparação adequada da sua posição negocial, o que permitiu uma boa argumentação das suas posições ao longo da negociação do Orçamento da UE para 2021-2027.

No que diz respeito à posição negocial para Orçamento da UE para 2021-2027, foi possível concluir Portugal defendeu os seus interesses baseando a sua estratégia maioritariamente na procura de aliados com interesses comuns, aproveitando os benefícios da criação de alianças durante a negociação. Verificou-se que a principal aliança que Portugal integrou foi o grupo dos Amigos da Coesão, que com objetivos convergentes e através de uma defesa conjunta dos mesmos interesses, esta aliança conseguiu aumentar a força de negociação dos 15 Estados-

Membros integrantes, garantindo um forte peso de representação dos seus interesses individuais junto das negociações com os restantes Estados-Membros.

A dificuldade encontrada neste ponto prende-se com o facto de as negociações se realizarem à porta fechada, dificultando o escrutínio sobre a argumentação e sobre as estratégias adotadas na perseguição dos interesses nacionais individuais. Ainda assim, da investigação realizada mediante informação obtida foi possível concluir que Portugal apresentou uma posição bem sustentada na defesa da sua posição negocial, através da promoção de inúmeras reuniões bilaterais, multilaterais e entre vários Estados-Membros europeus, o que permitiu ao líder negociador uma sólida argumentação a utilizar nos vários debates da negociação e principalmente na defesa dos seus interesses nacionais.

Dando resposta à terceira hipótese de investigação, no que diz respeito ao resultado final do Orçamento da UE para 2021-2027 e ao envelope orçamental de Portugal relativo ao mesmo orçamento, constatou-se que, apesar de não se ter chegado a um acordo positivo em alguns dos seus objetivos domésticos, Portugal conseguiu efetivamente ver parte dos seus interesses nacionais refletidos no resultado final do Orçamento da UE para 2021-2027, e de uma forma geral conseguiu bons equilíbrios de meios termos em grande parte das suas metas.

Na sua generalidade, em toda a informação recolhida, o resultado final foi bastante positivo para Portugal, sendo o maior envelope orçamental de sempre que Portugal recebeu no âmbito do Orçamento da UE, tendo sido possível aumentar a sua dotação total para instrumentos ao abrigo da Política de Coesão, sendo esta a principal rúbrica para a promoção do desenvolvimento e investimento regional do país, e tendo-se conseguido um acordo sobre a introdução de novos recursos próprios, sendo este um interesse que vinha já desde outros quadros de negociação anteriores sobre a qual nunca tinha sido possível chegar a um entendimento favorável.

## 9. Considerações finais

Na presente investigação e de forma a ser aplicada a teoria de jogo de dois níveis, assumiu-se que a ratificação do acordo no nível II se dá pelo representante de governo nacional junto do Conselho da União Europeia, já que este representa o governo nacional de cada Estado-membro representando assim os interesses da população de cada nação europeia. No entanto o Orçamento Europeu, antes de ser ratificado em sede de Conselho da União Europeia, está também sujeito à aprovação pelo Parlamento Europeu, pelo que, seria também interessante adaptar a teoria de jogo de dois níveis com a inclusão da aprovação do Parlamento no nível II, já que a existência de um acordo final sobre este orçamento está dependente da aprovação desta instituição europeia. Ao incluir a vertente de negociações com o Parlamento (jogo de nível I) e a sua aprovação sobre a decisão final (jogo de nível II) teria de se ter em conta a posição dos vários partidos que compõem o Parlamento Europeu. De notar que para além dos interesses partidários políticos, económicos e sociais, a posição dos vários partidos com assento parlamentar europeu é também fortemente influenciada pelas necessidades do mercado empresarial e acima de tudo pela opinião pública. Assim, considera-se que analisar e aprofundar as dinâmicas e componentes da negociação desta perspectiva seria também um interessante contributo de investigação.

Apesar de toda a informação publicada nos vários sites oficiais da União Europeia, nos *media* e da informação obtida nas entrevistas realizadas na presente investigação, a verdade é que as negociações junto da mesa negocial europeia (nível I) são realizadas à porta fechada, sendo por isso difícil saber exatamente o decurso das mesmas e o seu respetivo conteúdo. Do mesmo modo é difícil apurar com escrutínio as posições de cada Estado-Membro bem como os seus respetivos interesses nacionais e estratégias utilizadas para os atingir. Com efeito, a informação obtida sobre o processo de negociações até à obtenção do acordo final tem um impacto significativo na adequabilidade do estudo e das respetivas conclusões a que chegamos quanto à estratégia e ao poder de cada Estado-membro efetivamente atingir os seus objetivos domésticos. No

que se refere à negociação de nível I e definição do máximo e mínimo do conjunto de vitórias, como já referido no capítulo 6.4, é difícil saber ao certo o que é efetivamente dito ao longo das negociações, sendo por isso difícil apurar detalhadamente os interesses de cada Estado-membro, as posições e estratégias que adotam, bem como as alianças que surgem ao longo do período negocial. Deparamos assim com falta de transparência neste processo. Ainda que a União, ao longo dos anos, tenha vindo a mostrar um grande esforço para garantir a transparência no funcionamento da União Europeia, a verdade é que ainda apresenta ainda falhas, nomeadamente no que diz respeito à compreensão dos processos e das decisões tomadas. Apesar da abundância de documentos oficiais partilhados sobre as diversas matérias da União, nem sempre a inteligibilidade predomina nestas publicações. Para além de que ainda muitas das reuniões acontecem de portas fechadas, filtrando ainda mais o acesso à informação.

No âmbito da presente investigação, quanto mais informação detalhada for detida quanto às negociações de Nível I e quanto às estratégias de cada Estado-Membro, mais facilmente poderão ser identificados os limites que delimitam os conjuntos de vitórias e que permitem a sobreposição dos mesmos, que por sua vez levarão à obtenção do acordo. Claro está que quanto maior a transparência das reuniões realizadas entre todas as partes no nível I maior será o nível de informação em relação à estratégia e objetivos de cada Estado-membro e por sua vez melhor será a compreensão e análise do resultado final do acordo. Não obstante aos procedimentos que as várias instituições europeias já adotaram ao longo dos anos para melhorar a transparência dos processos e das decisões, e embora pareça fácil exigir este escrutínio, é algo bastante difícil de alcançar. No caso de estudo específico da presente investigação, é algo ainda mais complexo, uma vez que envolve todos os Estados-Membros, envolvendo desta forma, não apenas instituições supranacionais europeias, como também instituições nacionais de todos os Estados. É necessário neste caso também que o avanço para uma maior transparência parta de cada Estado-membro, e que estes tomem iniciativa de adoção de medidas a nível nacional que combatam esta falha e proporcionem o progresso nesta matéria.

Outra consideração a destacar prende-se com a dimensão política que o Orçamento da UE representa, seja no âmbito nacional, seja no quadro institucional europeu, na medida em que se considerou como líderes negociadores de cada Estado-membro os respetivos representantes do governo nacional junto do Conselho da União Europeia, se considerou que a definição dos interesses nacionais dos 27 países de acordo com as agendas internas dos seus governos, e na medida em que tanto a Comissão Europeia como o Parlamento Europeu desempenham também um papel fundamental nas negociações e no que concerne à aprovação do Orçamento da UE. A Comissão, na definição das linhas prioritárias de ação e objetivos comuns sobre as quais o Orçamento Europeu se deve debruçar, delineando a primeira proposta sobre a qual os Estados-Membros partem para as negociações do Conselho. O Parlamento Europeu, com uma postura de defesa das suas posições garantindo que estas representam os interesses da população europeia, assumindo, portanto, um passo indispensável para que o Orçamento da UE possa ser ratificado pelos Estados-Membros. Podemos concluir com a presente investigação que o resultado final do Orçamento Europeu acaba por ser marcado por uma forte influência de interesses políticos. Ora atendendo ao facto do período definido para este último Orçamento da UE ter sido 7 anos, sendo já o terceiro quadro consecutivo com esta duração, a verdade é que este intervalo temporal pode suscitar alguma inviabilidade. De acordo com o artigo 312º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) o Orçamento da UE deverá ter uma duração mínima de 5 anos, correspondendo este período à duração dos mandados tanto da Comissão como do Parlamento Europeu. Mais ainda, após a aprovação da decisão sobre o regulamento do Orçamento da UE, este contempla já o plano com as respetivas despesas e receitas programadas para a totalidade da duração de cada quadro, no caso específico do quadro 2021-2027 e dos dois quadros anteriores, ou seja, para a totalidade dos 7 anos, não podendo este ser alterado ao longo do período pré-definido. O facto de o período do Orçamento Europeu ser superior aos mandatos das principais instituições europeias provoca o desalinhamento entre o ciclo financeiro e o ciclo

político europeu<sup>202</sup>, o que pode passar a imagem de que escolhas eleitorais dos cidadãos europeus não estão totalmente representadas na definição das prioridades políticas da União, o que poderá ter efeitos negativos na mensagem que passa para os cidadãos quanto à importância das eleições europeias.

Finalmente, o caso de estudo da presente investigação foi direcionado para os interesses nacionais de Portugal, contudo considera-se que seria relevante e um forte contributo alargar o exercício a mais países da União e até mesmo a todos os 27 Estados-Membros. Seria um contributo interessante perceber detalhadamente os interesses nacionais de cada Estado membro individualmente, quais as estratégias que utilizam e identificar os principais padrões nas técnicas utilizadas. Esta análise poderia ir ainda mais além podendo-se adicionar perspetivas comparativas entre as estratégias de cada Estado-membro e até procurar identificar correlações com diversos fatores económicos, sociais e políticos.

---

<sup>202</sup> Ákos Kengyel, “A Neglected Aspect of the Debates on the EU Budget: Duration of the MFF,” *Intereconomics* 53, no. 4 (2018): 225–32, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/4/article/a-neglected-aspect-of-the-debates-on-the-eu-budget-duration-of-the-mff.html>.

## Bibliografia

Botelho, João Carlos Amoroso. “A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição.” *Contexto Internacional* 36 (June 1, 2014): 229–59. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292014000100008>.

Braillard, Philippe, Augusto Silva Dias, and José Júlio Gomes. *Teorias Das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço De Educação, 1990.

Camisão, Isabel, and Luís Lobo Fernández. *Construir a Europa : O Processo de Integração Entre a Teoria E a História*. Cascais: Principia, 2005.

Carregueiro, Nuno, and David Santiago. “Conselho Europeu Longe de Acordo Em Jantar Tenso: Frugais Querem Mais Cortes Nas Subvenções.” *Jornal de Negócios*, July 19, 2020. <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/europa/uniao-europeia/detalhe/conselho-europeu-longe-de-acordo-em-jantar-tenso-frugais-querem-mais-cortes-nas-subvensoes>.

Catarro, Francisco. “O Paradigma Europeu : Cidadania E Participação Democrática Na União Europeia, Depois Dos Estados de Bem-Estar Social.” 2018.

Centro de Informação Europeia Jacques Delors. “Quadro Financeiro Plurianual: O Orçamento de Longo Prazo Da União Europeia.” Eurocid. Accessed June 12, 2021. <https://eurocid.mne.gov.pt/quadro-financeiro-plurianual>.

Centro de Informação Europeia Jacques Delors. “Recuperação Económica Nacional | Eurocid.” Eurocid - Informação europeia ao cidadão. Accessed February 10, 2022. <https://eurocid.mne.gov.pt/recuperacao-economica-nacional#toc-contexto>.

Comissão Europeia. “Comissão Propõe Quadro de Governação Para O Instrumento Orçamental Para a Convergência E a Competitividade.” Comissão Europeia, July 24, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_19\\_4372](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_4372).

Comissão Europeia. “Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões.” Bruxelas: Eur-Lex, May 27, 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN>.

Comissão Europeia. “Estado Da União de 2016.” European Commission. Accessed February 7, 2022. [https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2016\\_pt](https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_pt).

Comissão Europeia. “Financing the Recovery Plan for Europe.” *Comissão Europeia*, May 27, 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet\\_3\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/factsheet_3_en.pdf).

Comissão Europeia. “Glossário.” Comissão Europeia. Accessed April 15, 2022. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/policy/what/glossary/c/co-financing-rate](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/glossary/c/co-financing-rate).

Comissão Europeia. “Limites Máximos Das Receitas.” Comissão Europeia. Accessed June 28, 2021. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_pt).

Comissão Europeia. “Limites Máximos de Despesas: Os Montantes Máximos Anuais.” Comissão Europeia. Accessed June 14, 2021. [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/expenditure-ceilings\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/expenditure-ceilings_pt).

Comissão Europeia. “Orçamento Da UE Para O Futuro.” Comissão Europeia. Accessed February 11, 2022. [https://wayback.archive-it.org/12090/20180927131650/https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future\\_pt](https://wayback.archive-it.org/12090/20180927131650/https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_pt).

Comissão Europeia. “Plano de Recuperação Para a Europa.” Comissão Europeia. Accessed February 12, 2022. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt).

Conselho Europeu. “Explainer on the Euro Area Budgetary Instrument.” Conselho Europeu, Winter 11, 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/bicc-faq/>.

Conselho Europeu. “Long-Term EU Budget 2021-2027.” Conselho Europeu. Accessed June 20, 2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

Conselho Europeu. “Orçamento de Longo Prazo Da UE Para 2021-2027 E Pacote de Recuperação.” Conselho Europeu. Accessed February 12, 2022. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

Conselho Europeu. “Pilar Europeu Dos Direitos Sociais: Proclamação E Assinatura.” Conselho Europeu, November 17, 2017. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/11/17/european-pillar-of-social-rights-proclamation-and-signing/>.

Conselho Europeu. “The EU Budget: A Blueprint for the Future.” Conselho Europeu, July 24, 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-budget-story/#group-A-budget-for-the-recovery-A4AVFIB99o..>

Diário de Notícias. “Hungria E Polónia Vetam Orçamento E Fundo de Recuperação Da UE.” Diário de Notícias, November 16, 2020. <https://www.dn.pt/mundo/hungria-vai-vetar-o-orcamento-e-o-fundo-de-recuperacao-da-ue-13040951.html>.

Direção-Geral do Orçamento (Comissão Europeia). “The EU’s 2021-2027 Long-Term Budget & NextGenerationEU: Facts and Figures.” *Serviço Das Publicações Da União Europeia*, April 29, 2021. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.

Direção-Geral do Orçamento (Comissão Europeia). “The Pillars of next Generation EU.” *Serviço Das Publicações Da União Europeia*, September 16, 2020. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/445378>.

Direcção-Geral dos Assuntos Europeus. “Portugal Na União Europeia 2018.” *Parlamento*. Ministério Dos Negócios Estrangeiros, June 26, 2019. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=112158&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=112158&ACT_TP=PUE).

Direcção-Geral dos Assuntos Europeus. “Portugal Na União Europeia 2019.” *Parlamento*. Ministério Dos Negócios Estrangeiros, March 27, 2020. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=114662&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=114662&ACT_TP=PUE).

Direcção-Geral dos Assuntos Europeus. “Portugal Na União Europeia 2020.” *Parlamento*. Ministério Dos Negócios Estrangeiros. Accessed July 7, 2021. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=116614&ACT\\_TP=PUE](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheActividadeParlamentar.aspx?BID=116614&ACT_TP=PUE).

DÜR, ANDREAS, and GEMMA MATEO. “Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007-13.” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, no. 3 (May 4, 2010): 557–78. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02064.x>.

Euronews. “‘Breves de Bruxelas’: Países Frugais Querem Cortes No Orçamento Da UE.” Euronews, February 19, 2020. <https://pt.euronews.com/my-europe/2020/02/19/o-dilema-da-proposta-de-orcamento-da-uniao-europeia>.

Eurostat. “Conceitos Estatísticos – Média E Mediana.” Eurostat Statistics Explained. Eurostat. Accessed May 6, 2022. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:Statistical\\_concept\\_-\\_Mean\\_and\\_median/pt#:~:text=A%20mediana%20%C3%A9%20o%20valor](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Beginners:Statistical_concept_-_Mean_and_median/pt#:~:text=A%20mediana%20%C3%A9%20o%20valor).

Fernandes, José M., “Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020” In *Europa: Pela Nossa Terra*, 3, ( Grupo do Partido Popular Europeu no Parlamento Europeu, 2015, p.8. <https://josemanuelfernandes.eu/europa-pela-nossa-terra/>

Fonseca, Joana Morais. “‘É Inaceitável’ Que Polónia E Hungria ‘Assumam Uma Posição de Chantagem’, Diz Eurodeputado José Manuel Fernandes.” *Eco*, November 16, 2020. <https://eco.sapo.pt/2020/11/16/e-inaceitavel-que-polonia-e-hungria-assumam-uma-posicao-de-chantagem-diz-eurodeputado-jose-manuel-fernandes/>.

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP). “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.” *Ministério Do Trabalho, Solidariedade E Segurança Social (MTSSS)*. Lisboa, October 12, 2018. [http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP\\_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082](http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082).

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP). “Análises E Notas Técnicas: Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.” *Ministério Do Trabalho, Solidariedade E Segurança Social (MTSSS)*. Lisboa, October 12, 2018. [http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP\\_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082](http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/QFP_2021-2027.pdf/72cc6fe1-b78a-416d-b43a-3b73f57a2082).

Grochowska, Renata, and Katarzyna Kosior. “NEGOCJACJE BUDŻETOWE UNII EUROPEJSKIEJ W CIENIU ZASADY JUSTE RETOUR.” *Problems of Agricultural Economics* 349, no. 4 (December 6, 2016): 3–23. <https://doi.org/10.5604/00441600.1225661>.

Guerreiro, João Francisco. “Líderes Europeus Concordam Que é Preciso Financiar a Recuperação. Faltam Afinar Os Detalhes.” *Diário de Notícias*, April 23, 2020. <https://www.dn.pt/mundo/lideres-europeus-concordam-que-e-preciso-financiar-a-recuperacao-faltam-afinar-os-detalhes-12109510.html>.

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2004. <https://www.europarl.europa.eu/100books/en/detail/38/the-uniting-of-europe-political-social-and-economical-forces-1950-1957>.

Hoffmann, Stanley. *The European Sisyphus : Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press, 1995.

JONES, ERIK. “The Economic Mythology of European Integration.” *JCMS: Journal of Common Market Studies* 48, no. 1 (January 2010): 89–109. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02043.x>.

Kengyel, Ákos. “A Neglected Aspect of the Debates on the EU Budget: Duration of the MFF.” *Intereconomics* 53, no. 4 (2018): 225–32. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/4/article/a-neglected-aspect-of-the-debates-on-the-eu-budget-duration-of-the-mff.html>.

Kenton, Will. “Zero-Sum Game.” Investopedia, 2019. <https://www.investopedia.com/terms/z/zero-sumgame.asp>.

Koelling, Mario, and Cristina Serrano Leal. “The Negotiation of the Multiannual Financial Framework - Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?” *SSRN Electronic Journal*, 2012. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2167194>.

Mateus, Joana Nunes. “Portugal é, Em Toda a UE, O País Que Mais Depende Dos Fundos Comunitários Para Investir.” *Jornal Expresso*, February 7, 2022. <https://expresso.pt/economia/2022-02-07-Portugal-e-em-toda-a-UE-o-pais-que-mais-depender-dos-fundos-comunitarios-para-investir-8352db25>.

Moravcsik, Andrew. *Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, 1993.

Nunes, Flávio. “‘Amigos Da Coesão’ Exigem Manutenção Do Orçamento Da UE. Declaração Foi Assinada Por 15 Dos 17 Países Representados.” *ECO*, February 1, 2020. <https://eco.sapo.pt/2020/02/01/amigos-da-coesao-exigem-manutencao-do-orcamento-da-ue-declaracao-foi-assinada-por-15-dos-17-paises-representados/>.

Parlamento Europeu. “Parlamento Aprova Orçamento Da UE Para Período de 2021 a 2027: Atualidade.” *Parlamento Europeu*, December 16, 2020. <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20201211IPR93621/parlamento-aprova-orcamento-da-ue-para-periodo-de-2021-a-2027>.

Parlamento Europeu. “Quadro Financeiro Plurianual: Fichas Temáticas Sobre a União Europeia.” *Parlamento Europeu*. Accessed February 12, 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/29/quadro-financeiro-plurianual#:~:text=a%20novas%20prioridades.->

Parlamento Europeu. “Tratado de Paris.” *Sobre o Parlamento*. Accessed July 6, 2021. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>.

Parrock, Jack. “The EU Budget Battle Begins as Brexit Leaves €15 Billion Annual Vacuum.” *Euronews*, February 13, 2020. <https://www.euronews.com/my-europe/2020/02/13/the-battle-for-the-eu-budget-begins-as-brexit-leaves-15-billion-annual-vacuum>.

Pordata. “Rendimento Nacional Bruto E Rendimento Disponível Bruto per Capita.” *Pordata*. Accessed February 22, 2022. <https://www.pordata.pt/Portugal/Rendimento+nacional+bruto+e+rendimento+dispon%C3%ADvel+bruto+per+capita-2830>.

Pors, Hanneke. “Negotiating the European Multiannual Financial Framework: An Assessment of Germany and Poland in the Light of Two Level Games.” *MSc Thesis*, Utrecht University and Masaryk University, 2018.

Putnam, Robert D. “Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos de Dois Níveis.” *Revista de Sociologia E Política* 18, no. 36 (2010): 147–74. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42, no. 3 (1988): 427–60. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027697>.

Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER). “Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 E Plano de Recuperação Europeu: Resultados Da Negociação.” *AHRESP*. AHRESP, July 2020. <https://ahresp.com/app/uploads/2020/07/Quadro-Financeiro-Plurianual-2021-2027-e-Plano-de-Recuperac%CC%A7a%CC%83o-Europeu.pdf>.

Schmitter, Philippe C. “A Experiência Da Integração Europeia E Seu Potencial Para a Integração Regional.” *Lua Nova: Revista de Cultura E Política*, no. 80 (2010): 9–44. <https://doi.org/10.1590/s0102-64452010000200002>.

Torres, Francisco, and Major, Paulo Vila. “A Contribuição Da Teoria Das Relações Internacionais Para a Explicação Do Processo de Integração Monetária Europeia.” *Relações Internacionais*, 2013, 101–112.

*Tratado de Lisboa – Versão Consolidada*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República, 2008.

União Europeia. “Schuman Declaration May 1950.” União Europeia. Accessed July 6, 2021. [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en).

Wilson, Ann Conner. “Putnam’s Two-Level Game: Case Studies of Serbian and Russian Reactions to the Kosovar and Chechen Independence Movements.” Graduate Program in Slavic and East European Studies, 2010. [https://etd.ohiolink.edu/apex-prod/rws\\_etd/send\\_file/send?accession=osu1274721632&disposition=i](https://etd.ohiolink.edu/apex-prod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1274721632&disposition=i).

XXII Governo República Portuguesa. “Política de Coesão Não Deve Sofrer Qualquer Corte No Próximo Quadro Financeiro Plurianual.” XXII Governo República Portuguesa, January 2, 2020. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=politica-de-coesao-nao-deve-sofrer-qualquer-corte-no-proximo-quadro-financeiro-plurianual>.

XXII Governo República Portuguesa. “Plano de Recuperação E Resiliência Terá de Ser Executado Por Todo O País.” XXII Governo República Portuguesa, October 14, 2020. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=plano-de-recuperao-e-resiliencia-tera-de-ser-executado-por-todo-o-pais>.

## Anexos

### Anexo I – Guião de Entrevistas

Tema	Objetivos	Questões
1. Legitimação da entrevista	Informar sobre o tema e enquadramento da entrevista; Esclarecer os objetivos e a natureza da entrevista; Solicitar colaboração do entrevistado e solicitar divulgação do nome do entrevistado bem como da informação prestada durante a entrevista; Solicitar autorização para gravação da entrevista;	A entrevista tem como objetivo de aprofundar informações relativas às negociações do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027. Gostaria de obter autorização para divulgação do seu nome, bem como de toda e qualquer informação prestada durante a entrevista. Gostaria de obter autorização para gravação áudio da presente entrevista
2. As negociações do Orçamento de longo prazo da UE	Apurar quanto ao fluxo das negociações, etapas do processo de negociação e intervenientes nas negociações;	Como se organiza o processo de negociações do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027? Quais as etapas definidas ao longo das negociações? Quem e quando define as várias etapas das negociações do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027? Quem é responsável por coordenar todo o processo de negociação? Que outro organismo intervém? Existe um plano para coordenar toda a negociação do Orçamento? Foi cumprido? De que forma e as alterações feitas ao plano? Quando e de que forma foram realizadas aprovações intermédias às várias categorias do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027?

Tema	Objetivos	Questões
2.1 As negociações do Orçamento de longo prazo da EU, mais especificamente negociações do Plano de recuperação Next Generation EU	Apurar quanto ao fluxo das negociações, etapas do processo de negociação e intervenientes nas negociações do Plano de recuperação Next Generation EU;	<p>Qual o contexto económico, social e político que levaram à necessidade da criação do Plano de recuperação Next Generation EU, e sobre que domínios incidiu este plano?</p> <p>Porquê a criação de este instrumento temporário e não apenas um reforço no QFP? Porquê então um instrumento diferente?</p> <p>Quem decidiu que haveria este instrumento temporário em conjunto com o QFP? As negociações do Plano de recuperação aconteceram em paralelo com o QFP? ou existiram negociações separadas? Quanto ao início da negociação, surgiu com a proposta da Comissão de 2020 e os E-M prosseguiram a partir dessa proposta? Como foi o fluxo destas negociações? Em que momentos foi negociado o plano de recuperação?</p> <p>Quem foi responsável por coordenar todo o processo de negociação? Que outro organismo intervém?</p> <p>Existia também a metodologia de "tudo está em aberto até tudo estar fechado"? ou existiram aprovações intermédias?</p> <p>Existiu um plano para coordenar toda a negociação do Plano de recuperação, ou foi incluído no plano global do Orçamento de longo prazo?</p>
3. As negociações de Portugal do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027	<p>Descortinar sobre os interesses Nacionais de Portugal;</p> <p>Esclarecer que etapas Portugal efetivamente teve oportunidade de negociação;</p> <p>Examinar a estratégia de Portugal para atingir os interesses;</p>	<p>Especifique os interesses nacionais de Portugal para o QFP 2021-2027 aquando do início das negociações?</p> <p>Em que momentos foram negociados os interesses de Portugal e quais os intervenientes?</p> <p>Qual a posição inicial de Portugal nas negociações do QFP 2021-2027? De que forma Portugal abordou os seus interesses nas negociações do QFP 2021-2027?</p> <p>Existiram discórdias nas negociações do QFP 2021-2027 entre Portugal e Comissão e/ou outros EM?</p> <p>Que coligações surgiram entre Portugal e outros Estados-Membros durante as negociações QFP 2021-2027? Por que razão surgiram estas coligações?</p> <p>Portugal procurou alinhamentos específicos com outros Estados membros ou manteve sempre o mesmo alinhamento com o mesmo grupo de EM, e porquê?</p> <p>Portugal atingiu algum dos interesses nacionais através das coligações criadas?</p>

Tema	Objetivos	Questões
4. Resultado Final do Orçamento de longo prazo da UE para 2021-27	<p>Perceber de que forma os interesses nacionais de Portugal estão refletidos nas negociações e no resultado final do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027;</p> <p>Auferir sobre Implicações para Portugal do resultado final do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027;</p>	<p>Dos interesses nacionais iniciais, o que de facto Portugal conseguiu obter com a negociação?</p> <p>Que interesses não estava disposto a abdicar?</p> <p>Que interesses nacionais Portugal teve de abdicar? Que interesses não conseguiu atingir?</p> <p>Qual a posição de Portugal em relação aos Resultados finais do QFP 2021-2027?</p> <p>De que forma foi aceite o resultado final?</p> <p>Portugal ficou satisfeito com o que conseguiu obter do QFP 2021-2027?</p>
4.1 Resultado Final do Orçamento de longo prazo da UE para 2021-27, mais especificamente negociações do Plano de recuperação Next Generation EU	<p>Perceber de que forma os interesses nacionais de Portugal estão refletidos nas negociações e no resultado final do Plano de recuperação Next Generation EU</p> <p>Auferir sobre Implicações para Portugal do resultado final do Plano de recuperação Next Generation EU</p>	<p>Dos interesses nacionais o que de facto Portugal conseguiu obter com a negociação?</p> <p>Que interesses não estava disposto a abdicar?</p> <p>Que interesses nacionais Portugal teve de abdicar? Que interesses não conseguiu atingir?</p> <p>Qual a posição de Portugal em relação aos Resultados final do Plano de recuperação Next Generation EU?</p> <p>De que forma foi aceite o resultado final? Portugal ficou satisfeito com o que conseguiu obter do Plano de recuperação Next Generation EU?</p>

## **Anexo II – Entrevistas**

### **Entrevista nº1**

A presente entrevista foi realizada a um membro da REPER integrado na equipa responsável pela negociação do Orçamento de Longo prazo 21-27 com especial foco na negociação do QFP (QFP). A entrevista foi realizada em formato online, através da plataforma Webex e dividiu-se em duas momentos, o primeiro pelas 17h30 do dia 03 de novembro de 2021, e pelas 17h30 do dia 05 e novembro de 2021. Foi obtida autorização para utilização de toda a informação prestada durante a entrevista e para gravação áudio das respostas para uso exclusivo e limitado ao necessário para a dissertação em causa.

#### **Transcrição:**

#### **Como se organiza o processo de negociações do Orçamento de longo prazo da UE de 2021-2027? Quais as etapas definidas ao longo das negociações?**

Tudo se inicia com uma Proposta da Comissão Europeia. A negociação passa-se separadamente a nível técnico e a nível político. A presidência búlgara decidiu constituir um grupo especial no Conselho, o chamado Grupo ad-hoc. As negociações a nível técnico foram centralizadas nesse grupo de trabalho. Paralelamente existiram as discussões dos regulamentos setoriais nos respetivos grupos de trabalho setoriais. No final de 2018 apareceu o primeiro draft da caixa de negociação, sob a presidência austríaca. O regulamento relativo à condicionalidade do estado de direito que a Comissão apresentou acabou por gerar um bloqueio por parte da Polónia e Hungria sob o Orçamento que acabou por atrasar o acordo final.

Em relação ao programa anterior verificou-se uma redução do nº de programas, e com o aparecimento da pandemia causada pelo COVID-19, tornou-se evidente de que era preciso mais dinheiro, no entanto não havia possibilidade de a União Europeia tornar o seu orçamento maior. Então, em maio de 2020 surgiu a ideia da criação do instrumento Next Generation EU, para a

recuperação da UE assente nas prioridades da transição para uma Europa verde e digital, e excepcionalmente a União poder contrair dinheiro nos mercados financeiros, dando como garantia o Orçamento da UE, conseguindo condições de financiamento muito mais favoráveis.

As negociações com o Parlamento Europeu são sempre um pouco difíceis porque o parlamento tem as competências que lhe são atribuídas no tratado, mas durante as negociações faz o papel de legítimos representantes do cidadão já que são a única instituição eleitas pelas pessoas. No parlamento europeu a negociação é feita com a comissão dos orçamentos e depois é confirmada em plenário.

**Em relação ao Next Generation EU, quando surgiu em 2020, foi negociado separadamente do QFP?**

A criação do instrumento em si e a decisão sobre a dimensão do instrumento e as principais características gerais do instrumento, foram adotadas no mesmo Conselho Europeu e estão nas mesmas conclusões do Conselho Europeu de Julho de 2020 – há uma parte comum das conclusões e depois há uma parte relativamente ao Next Generation EU e uma parte relativamente ao QFP. Foi a primeira vez em que se assumiu a necessidade de mutualização da dívida. Obviamente que associada a essa existência há muitas condições e uma das mais exigentes é que o Plano de Recuperação (ou RRF) tem um período muito mais limitado para ser executado. Portanto, o RRF tem 3 anos para compromissos, para haver decisões sobre a forma como o dinheiro vai ser gasto e 6 anos para ele efetivamente ser pago. Ao passo que o quadro financeiro tem 7 anos de compromissos e 10 anos para efetuar pagamentos. E daí a prioridade que os Estados-Membros dão às negociações. E foi uma preocupação grande de Portugal, que foi o primeiro a ter o seu plano nacional de reformas aprovado e fez um grande esforço para que isso acontecesse e para que a decisão dos recursos próprios fosse retificada, para se poder ir aos mercados.

**Quais os interesses nacionais de Portugal para o QFP 2021-2027 aquando do início das negociações?**

Portugal sabia exatamente o que queria defender. Mas não havia à priori objetivos quantificados sobre o que queria receber em cada rúbrica, isto porque é praticamente impossível definir à priori um montante a atingir sem ter em conta a dimensão global do mesmo, que é um dos pontos mais debatidos ao longo da negociação. É utilizada uma gíria para o resultado final: O resultado final é tanto melhor quantos Estados-Membros estiverem igualmente descontentes.

Portugal nunca esteve num grupo que se possa considerar nas posições mais extremadas nestas negociações. Nós considerámos que a proposta da comissão era uma boa base de trabalho, uma boa proposta inicial e basicamente o maior interesse de Portugal era conseguir maximizar os resultados para Portugal nas diferentes áreas e sobretudo naquelas onde a nossa relação financeira com a União Europeia é mais importante, que são de facto a política de coesão e a política agrícola comum, que são as duas grandes fontes de receitas de transferências da União Europeia para Portugal. Para além disso, obviamente que não era só uma questão de dinheiro, era uma questão de condições de execução, de áreas de elegibilidade. Uma questão muito específica que Portugal tem só com mais dois países da UE que é a questão das regiões ultraperiféricas. Tínhamos aqui também interesses muito específico por parte das duas regiões. O nosso interesse era então majorar os resultados que poderiam vir para Portugal, mas tendo em consideração as condições de execução dessas políticas, que também passavam por as áreas de elegibilidade, o tipo de projetos que podiam ser ou não financiados, a repartição entre os diferentes fundos e consoante estas áreas, também íamos tendo coligações diferentes com os outros Estados-Membros.

Outra preocupação que nós tivemos foi: não sendo áreas que são financeiramente muito vantajosas para Portugal, o que aconteceu mais neste quadro do que nos anteriores, Portugal tinha interesse em que houvesse alguma expressão dessas áreas com dimensão no orçamento global, como é o caso das migrações – não é uma área onde Portugal seja o maior beneficiário financeiro dessa área, mas onde o interesse global da UE tem de ser avaliado em conjunto.

**Em que momentos foram negociados os interesses de Portugal e quais os intervenientes?**

Não vai havendo etapas fechadas, não há frações de negociação, há avanços que se fazem na negociação em termos do maior conhecimento dos elementos que estão em cima da mesa, das consequências dos mesmos, mas não vai havendo elementos fechados ao longo da negociação. A negociação é feita na base de que nada está acordado até tudo estar acordado e foi feita no Concelho em julho de 2020.

Em termos formais as negociações são sempre com todos os Estados-Membros nos grupos formais do Concelho – o grupo Ad-hoc para o QFP, o grupo relativo aos recursos próprios, os Concelhos onde estão os ministros dos 27 Estados-Membros dos concelhos europeus. Obviamente que vai havendo não só com a comissão, mas também com as diferentes presidências, porque as presidências é que são responsáveis por ir dando os impulsos à negociação e as presidências vão falando com o que chamamos de grupos de interesses, mas não são contactos formais, não há resultados dessas negociações.

### **Que interesses não estava disposto a abdicar?**

Obviamente que todos gostaríamos de ter melhores resultados do que aqueles que tivemos no final. Isto de facto, é um compromisso e os compromissos são sempre frágeis e delicados, mas acho que de um modo geral não podemos dizer que houve áreas em que ficássemos muito prejudicados. Agora obviamente que há uma avaliação, que é mais uma avaliação técnica, de rankings, que às vezes é difícil, porque temos a imprensa em cima do resultado final e há algumas análises que tecnicamente podem ser feitas e que mostram bem que Portugal não foi um país nada prejudicado. Uma das coisas óbvias a fazer é não comparar os montantes dos Estados-Membros em valor absoluto, mas relativizar esses montantes per capita, e ver a intensidade de apoio per capita com que cada Estado Membro saiu das negociações. E se formos ver a de Portugal face aos restantes Estados-Membros não podemos estar descontentes, nem na coesão nem na política agrícola. Conseguimos que em quase todas as políticas existisse referência específica às regiões ultraperiféricas, por exemplo.

### **Um Estado Membro tem influência direta na negociação de outro Estado Membro?**

Sim. Imagine, os envelopes da coesão são feitos com base numa fórmula, se nós conseguimos mudar um parâmetro que nos é mais favorável, há outros Estados-Membros que se vão ser prejudicados com a alteração desse parâmetro.

Um exemplo prático: o período de referência – os dados estatísticos que são usados para elaboração dessa fórmula. Portugal não queria que esse período de referência fosse alterado, porque como nós tínhamos crescido nesses anos, em termos de rendimento, a nossa diferença para a média da União Europeia ia ser menor e, portanto, isso ia afetar a dimensão do envelope que nos seria atribuído. Portanto, nós não queríamos que esse parâmetro fosse alterado. A Itália, que tinha tido uma crise que coincidiu nesses anos, queria por força que o período de referência fosse alterado. Os Estados-Membros que mais contribuíram para o orçamento da União também queriam que esse período fosse alterado, porque assim seria necessário menos dinheiro, ficaria com uma dotação global do Orçamento inferior e as contribuições deles seriam diminuídas. Portanto, não é que nós vamos adotar uma decisão para prejudicar ou beneficiar outro país, mas obviamente que as decisões que vêm em nosso favor podem ter consequências negativas noutros Estados-Membros, ou também positivas.

### **Existiram discórdias nas negociações do QFP 2021-2027 entre Portugal e Comissão e/ou outros EM?**

Claro que existiram.

### **Mas especificamente com Portugal?**

Eu acho que acabaram por existir, se bem que Portugal estava ali numa posição muito de centro, não era o país mais visado, mas acabaram por existir, existem sempre. Nesse caso por exemplo da política agrícola comum. Não é que haja um objetivo de prejudicar ninguém, mas ao mudar um parâmetro ou percentagem sabemos as consequências para toda a gente, e sabemos que pode haver divergências.

Na altura houve 17 ou 18 Estados-Membros que estavam contra o sistema de compensações aos Estados-Membros contribuintes líquidos nas suas contribuições para o orçamento da UE -

nós estávamos todos contra mas sabíamos perfeitamente que elas iam existir porque era uma condição para haver acordo, nunca haveria acordo se essas compensações não existissem – para a Alemanha, para os Países Baixos, para a Áustria, para a Suécia e para a Dinamarca. No entanto, até ao final, as posições mantiveram-se a dizer que era inaceitável que essas compensações existam, mas sabíamos que no fim haveria cedências por parte desse grupo dos países, tal como os contribuintes líquidos sabiam que iam ter de fazer cedências na parte da dimensão da política de coesão e da agricultura, portanto, isto é, de facto, um equilíbrio onde todos saímos um bocadinho tristes das negociações.

Se perguntar a minha opinião pessoal, eu preferia ter um QFP maior e uma bazuca menor, porque o QFP é uma coisa estruturada num período muito mais vasto, e é o instrumento que terá continuidade para além de 2027. Não foi o equilíbrio que foi possível.

#### **Mas era esse também o interesse de Portugal?**

Era o interesse dos países que recebem mais dinheiro das grandes políticas da união. Teria sido possível? Na minha opinião é que sim, mas o equilíbrio possível foi este e o resultado relativo ao quadro financeiro face também ao que se perspectivava durante as negociações com as posições dos países mais restritivas, é um resultado que é muito bom, sem dúvidas disso. Mas há um outro fator aqui que temos de ter em linha de conta: o resultado que foi possível acaba por ser o resultado que é viável para que os Estados-Membros o executem. A capacidade de absorção dos montantes e das economias dos países também não é ilimitada, não temos capacidade de obra, de execução dos projetos e aliás uma das coisas que se está neste momento a assistir é que pelo facto de haver esta injeção de capital na UE através do dinheiro do Next Generation EU, o aumento do preço das matérias-primas e a falta de mão de obra na UE para capacidade de realização dos projetos. Portanto também não nos serve ter envelopes enormes se não há capacidade de os executar nos prazos que estão previstos. Uma das preocupações que o tribunal de contas europeu tem é com os níveis de absorção dos países do dinheiro da coesão.

**Que coligações surgiram entre Portugal e outros Estados-Membros durante as negociações QFP 2021-2027? Por que razão surgiram estas coligações? Portugal procurou alinhamentos específicos com outros Estados-Membros ou manteve sempre o mesmo alinhamento com o mesmo grupo de EM, e porquê?**

Portugal participou nas declarações do grupo de países, os chamados os Amigos da Coesão, os maiores beneficiários da política de coesão e da PAC. Fizeram 3 declarações uma por cada reunião, uma primeira em Bratislava em 2018, Praga em 2019, e a última em Beja em 2020 no sentido de não deixar que as políticas tradicionais, a Coesão e PAC, acabassem por ser as variáveis de ajustamento do resultado final do Quadro Financeiro. Os teores das declarações foram sendo cada vez mais gerais e menos incisivos ao longo da negociação pois foi muito difícil manter este grupo, tão heterogéneo, completamente coeso em torno de pontos com grande detalhe. E por isso as declarações passaram a ser cada vez mais generalistas na defesa das políticas.

Existiu um outro grupo em que Portugal existiu, não um grupo formal que aparecia formalmente nas reuniões, mas ao que nós chamávamos o grupo dos quatro Moderados – Portugal, Eslováquia, República Checa e Eslovénia – quatro Estados-Membros que durante as negociações sentiam que assumiam posições que tentavam encontrar um compromisso. Foi a melhor política para Portugal, porque por um lado não ficámos entrincheirados num grupo que só tinha um determinado interesse e portanto lutava por esse interesse em detrimento de todas as restantes áreas do quadro financeiro e, por outro lado, ao estar em grupos diferentes de facto criámos redes com quase todos os Estados-Membros e eles eram sensíveis para com as nossas preocupações específicas.

**E de que forma é que foi aceite o resultado final?**

Pelas autoridades portuguesas foi muito bem aceite, mas há sempre críticas que podem ser feitas e há sempre elementos, principalmente em termos de política interna dos Estados-Membros, por partidos de oposição, ou por comentadores ou fazedores de pensamento há sempre hipóteses

de considerar que os resultados não foram tao bons. No entanto, perante o resultado global que foi para a União Europeia e face aos critérios que existiram para a repartição dos montantes, a avaliação que nós fazemos, e face aos resultados para outros países, também nessa análise per capita, Portugal ficou muito bem posicionado, não tenho dúvidas. Vamos ver se o executamos depressa, dentro dos prazos, e para aquilo que ele foi desenhado e previsto. Eu acho que sim.

## **Entrevista nº 2**

A presente entrevista foi realizada a um membro Direção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiros integrado na equipa responsável pela negociação do Orçamento de Longo prazo 21-27. A entrevista foi realizada em formato online, através da plataforma Webex e ocorreu pelas 13h15 do dia 09 de novembro de 2021. Foi obtida autorização para utilização de toda a informação prestada durante a entrevista e para gravação áudio das respostas para uso exclusivo e limitado ao necessário para a dissertação em causa.

### **Transcrição:**

O QFP é um instrumento estratégico de médio e longo prazo para a concretização das políticas e das prioridades da união europeia, e que estabelece limites de dotação dos vários programas e instrumentos da EU. O pacote do QFP engloba para além do regulamento do QFP, os atos legislativos relativos aos recursos próprios e os atos legislativos setoriais. O QFP é estabelecido de acordo com um processo legislativo especial, segundo o TFUE, o que significa que o conselho tem de adotar por unanimidade o que dificulta mais todo o processo negocial, depois da aprovação do parlamento europeu, este que se pronuncia por maioria simples. Seguindo o que estava estipulado no regulamento do QFP a Comissão Europeia apresentou a sua proposta em maio de 2018. Ao nível da EU a negociação do Conselho Europeu foi atribuída a um grupo ad-hoc que foi criado especificamente para este efeito, e este grupo é responsável pela coordenação

técnica global das negociações e prepararam o COREPER, que são as reuniões ao nível dos representantes permanentes que estão em Bruxelas. Seguem-se as reuniões do Conselho de Assuntos gerais, que são ao nível dos ministros que têm no fundo a responsabilidade política desta negociação. O acordo final tem lugar no Conselho Europeu, estância máxima que dá o acordo a estas negociações. Os regulamentos setoriais são negociados em paralelo, nos respetivos grupos técnicos correspondentes. A negociação partiu de um documento base que se chama Negotiating Box, que é um documento central, que serve de base à negociação, e que inclui questões horizontais relativas à duração, à dotação global, às flexibilidades, condicionalidades; e questões mais relevantes para cada uma das rúbricas, por exemplo relativo aos montantes, métodos de repartição e às condições de financiamento. Este documento tem ainda questões relativas aos recursos próprios e aos rebates. Em relação ao desenvolvimento das negociações em termos de grupos de Estados-Membros, normalmente é possível identificar 2 grandes grupos de Estados-Membros, que estão em posições contrárias: por um lado: os contribuintes líquidos restritivos como os Países Baixos, a Áustria, a Suécia, a Dinamarca, e por vezes também com o apoio da Finlândia, em que o objetivo comum deles é reduzir significativamente o montante global do QFP e diminuir a contribuição que eles têm para o Orçamento. Depois há outros contribuintes líquidos, como por exemplo França e Alemanha, mas que são mais moderados e normalmente até ajudam Portugal e outros países na mesma posição que Portugal a construir consensos. Em contrapartida existe outro grupo que sobressai que são os chamados Amigos da Coesão, que engloba os 10 Estados-Membros de leste, Portugal, Grécia, Malta, Chipre, Espanha, e em alguns temas Itália também se associa. O objetivo destes Estados-Membros é defender a posição do QFP em especial dos montantes para a Coesão e para a PAC, que são aquelas políticas que têm um volume mais considerável e são muito relevantes para o desenvolvimento económico de cada Estado-Membro. Este grupo de amigos da Coesão luta por estas políticas, chamadas Políticas de Gestão partilhada, em que é estabelecido a-priori os montantes para cada Es-

tado-membro. Adicionalmente, existem outras políticas, que funcionam numa base concorrencial, pelo que não existe um envelope para estas políticas por Estado-membro. Por esta razão também os Amigos da coesão se dedicam mais à luta pelas Políticas da Coesão e PAC, que são que realmente poderão conseguir aumentar o envelope de cada um.

O contexto desta negociação foi dos mais difíceis até hoje porque tínhamos várias situações a acontecer ao mesmo tempo. Por um lado, o Brexit, com a saída do Reino Unido perdemos um dos contribuintes líquidos, deixando um buraco orçamental de cerca de 10-12 mil milhões de euros por ano. Por outro lado, nos últimos anos tivemos uma série de dificuldades em termos dos novos desafios da defesa das migrações, que exigem um financiamento adequado numa base mais contínua. Também houve desafios que ganharam outra dimensão como a questão das alterações climáticas, da economia digital, da segurança alimentar, e outras políticas como a investigação a questão das interligações, a competitividade, continuam a ser políticas às quais o Orçamento de Longo Prazo já dava alguma atenção, contudo precisam também de reforços. Finalmente, a PAC e a Política de Coesão também mantêm a necessidade de um financiamento adequado, já que estas também acabam por dar resposta a outras questões anteriormente ditas (por exemplo a questão da investigação ou as migrações). Assistimos ainda, no final de 2016 à proclamação do pilar dos direitos sociais, que acabou por ser visto como o renascer de um novo modelo social europeu, mas que também exige que sejam feitos alguns investimentos para que ele possa ser posto em prática adequadamente. Para além disto, com os problemas que a União tem vindo a enfrentar com os movimentos populistas têm vindo a piorar o panorama europeu; com as dificuldades das eleições europeias em vários Estados-Membros de peso; e com a necessidade de a Europa se afirmar num contexto global adverso do ponto de vista político e comercial; o termo sucesso nesta negociação era um importante sinal político de união e essencial para a União mostrar a sua força.

Portanto a Proposta da Comissão surgiu em maio de 2018 e trouxe algumas novidades relativamente aos períodos anteriores. Uma delas foi ao nível de propostas no âmbito da União Económica Monetária, nomeadamente o instrumento de apoio às Reformas estruturais que depois acabou por evoluir para o Mecanismo para a Recuperação e Resiliência no seguimento dos problemas com a Covid-19. Pela primeira vez também tivemos um mecanismo de proteção do orçamento em caso de deficiências em matéria de Estado de direito. Foi criado também um fundo europeu para a defesa e houve também uma grande fusão dos instrumentos na área externa que se fundiram num grande instrumento para a vizinhança, desenvolvimento e cooperação internacional. A comissão propôs ainda a eliminação do rebate do Reino Unido e das compensações que lhe estavam associadas e ainda a criação de novos recursos próprios. Finalmente, outra das grandes novidades para este período de programação foi o facto de se conhecerem à priori os envelopes dos Estados-Membros para a Coesão e para a Agricultura (o que acaba por tornar um pouco mais difícil haver ajustes aos envelopes, pois identifica-se facilmente onde se vai buscar para alguém ganhar um pouco mais). Para fazer face a todas as prioridades a Comissão propôs um Orçamento de Longo Prazo de 1.135 mil milhões de euros, que correspondia a 1,11% do RNB da UE27. Propôs o reforço de várias prioridades com base numa avaliação do Valor Acrescentado Europeu, nomeadamente na área da investigação, da inovação, da juventude, das migrações, ambiente e alterações climáticas. Para a agricultura e para a coesão foram propostas reduções de 15% e de 10% o que para Portugal representava um corte de 17,1% relativamente à PAC e 6,9% na Coesão. Relativamente ao calendário negocial, em 2018 tivemos esta proposta da Comissão. Até ao verão do mesmo ano foi feita uma primeira avaliação e discussão das prioridades propostas pela Comissão, e em setembro de 2018, a Presidência Austríaca apresentou uma primeira negotiating box. Inicialmente a Comissão propunha um acordo em maio de 2019, antes das eleições para o Parlamento Europeu e da tomada de posse da nova Comissão, e também do novo presidente do Conselho Europeu. Mas, apesar do ritmo das negociações e das reuniões do grupo ad-hoc terem sido bastante intensas e deste ponto ter sido

sempre agendado nas reuniões do Conselho de Assuntos Gerais, a verdade é que não se verificaram avanços significativos na aproximação das posições dos Estados-Membros. As divergências mais relevantes destes Estados-Membros, eram a questão da dimensão do Orçamento, o equilíbrio entre as Políticas tradicionais e as novas prioridades, porque os Contribuintes líquidos queriam sempre que houvesse um aumento das políticas ditas mais modernas, como a investigação, alterações climáticas e as outras, à custa da redução das políticas mais tradicionais, nomeadamente a Coesão e a PAC. A questão dos instrumentos ligados à UEM também gerou muito desacordo entre os Estados-Membros, a condicionalidade macroeconómica na política de coesão também era um ponto de divergência e a questão dos novos recursos próprios e dos rebates. O Parlamento Europeu, em novembro de 2018 acabou por aprovar uma versão muito ambiciosa do QFP, em que defendia uma dimensão global de 1,3% do RNB, ao invés de 1,11% que a Comissão tinha proposto. O PE queria ainda o reforço dos montantes de programas considerados mais emblemáticos, nomeadamente o Horizonte Europa, do Erasmus, do InvestEU, das rúbricas das migrações e da defesa; queria manter os níveis de financiamento da política de Coesão e da PAC e também defendia a criação de novos recursos próprios. Em 2019 as presidências Romena e Filandesa também não conseguiram registar avanços significativos na negociação. A presidência Filandesa acabou por circular uma negotiating box já com números em dezembro, mas não correu bem. A negotiating box suscitou reações negativas tanto da Comissão como do Parlamento e mesmo a generalidade dos Estado-Membros, incluindo Portugal, foram bastante críticos uma vez que refletia cortes que não eram aceitáveis. Ainda em 2019 o Parlamento Europeu decidiu suspender as negociações com o Conselho em sede de dossiers legislativos setoriais por não se registarem avanços na negociação global do QFP e por não estarem a ser tidas em conta as posições do Parlamento no evoluir da negociação. Ficou assim mandatado o presidente Charles Michel para prosseguir com as negociações, contudo não foi acordado nenhum calendário para a aprovação. No início de 2020, notou-se um esforço conjunto dos Presidentes do Conselho, da Comissão e de vários chefes de Estado de governo para

fazer avanços à negociação. O Presidente Charles Michele ainda conseguiu um Conselho Europeu extraordinário em fevereiro de 2020, mas os países frugais endureceram ainda mais a sua posição. Portugal, no âmbito da articulação do grupo “Amigos da Coesão”, organizou uma cimeira em Beja para reforçar a mensagem de unidade em torno da Política de Coesão e da PAC e resultou daí uma declaração também sobre esses interesses. Com a Covid-19 não foi possível retomar as negociações nos meses seguintes. A Comissão apresentou, em maio de 2020 o Plano de recuperação para a UE. Este plano de recuperação ascendia a um montante de 1.850 mil milhões de euros, incluindo um instrumento de recuperação da UE, o Next Generation EU, no montante de 750 mil milhões de euros, e um QFP revisto que contava com 1.100 mil milhões de euros. No conselho Europeu de julho de 2020, houve uma intensa maratona negocial e conseguiu-se finalmente chegar a um acordo sobre o QFP e o Plano de recuperação. A dimensão do Next Generation Eu, a governação e o mix subvenções/empréstimos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a condicionalidade ao Estado de direito e os rebates foram as questões mais difíceis e que exigiram um maior esforço de todos para se conseguir ultrapassar e chegar a um consenso.

Os Estados-Membros, as instituições e os parceiros internacionais foram unânimes em considerar que este era um resultado histórico para a UE. Por um lado, o montante é muito elevado, e por outro lado conseguiu-se também desenhar uma solução de financiamento que pela primeira vez envolve a assunção da dívida comum, e conseguiram-se ainda estabelecer os primeiros passos para a criação de novos recursos próprios. Apesar de no QFP haver uma dotação global inferior à atual, a verdade é que mesmo assim houve aumentos substanciais em algumas políticas consideradas relevantes, face ao atual período. No caso da PAC e da Coesão a redução acabou por ser compensado também pelo plano de Recuperação. Este acordo só foi possível com base num conjunto de trade-offs, destacando-se o substancial aumento dos rebates. Isso foi a moeda de troca para os países frugais aceitarem o acordo (conseguirem ficar com o rebate

mais elevado). A complexidade destas negociações foi agravada pela afirmação de vários grupos minoritários. De um lado os frugais e tínhamos também a Hungria e a Polónia que levantaram muitas dificuldades, que tinham posições vincadas e irredutíveis e muito marcadas pela sua agenda interna, e que, portanto, tinham uma visão um bocadinho redutora que não valorizava devidamente os benefícios globais que se retiram desta pertença à União. Em termos de montantes o Next Generation EY conseguiu-se manter o valor de 750 mil milhões de euros proposto pela Comissão, mas registou-se uma alteração do mix subvenções/empréstimos. A proposta da Comissão era de 500 mil milhões para subvenções e 250 mil milhões para empréstimos; e passou a 390 mil milhões subvenções e 360 mil milhões de empréstimos. O QFP ficou fixado em 1.074,3 mil milhões de euros e conseguiu-se mesmo assim um montante significativo para a Política de Coesão e para a PAC. Outra parte muito importante para Portugal, as questões de execução da política de Coesão e da PAC. Na política de coesão foi possível obter um resultado muito positivo para as taxas de co-financiamento, conseguimos manter a taxa de 85% para as regiões menos desenvolvidas, para as regiões ultraperiféricas e para o fundo de coesão, apesar da Comissão ter proposto uma baixa para 70%. Foi também bastante complexa a questão do Plano de recuperação e resiliência, nenhum Estado-Membro ficou com direito de veto relativamente aos desembolsos, o que para Portugal era essencial, mas o respetivo pagamento ficou sujeito a um mecanismo de salvaguarda, ou seja um travão de emergência, que permite a um ou mais Estados-Membros impor uma discussão detalhada no Conselho Europeu. Todos os Estados-Membros devem preparar e avaliar os seus Planos de Recuperação e Resiliência, e estes planos são avaliados pela Comissão e submetidos à aprovação do Conselho por maioria qualificada. Para além destas questões, ainda foi criada uma nova reserva especial no valor de 5 mil milhões de euros, e no que respeita ao financiamento houve um aumento do nível máximo de recursos próprios de 1,20% para 1,40% do RNB, o que dá alguma margem para questões de incertezas. E conseguiu-se a introdução de novos recursos próprios de acordo com um calendário faseado. Em janeiro ficou previsto que a Comissão apresentaria um recurso com base na

quantidade de embalagens de plástico não reciclada, que já se encontra em funcionamento e representou um avanço muito positivo, pois já há vários quadros financeiros que se tentam introduzir novos recursos próprios e nunca se consegue um acordo. Outro dos recursos próprios que ficou acordado foi o mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras, e para além disso está em curso uma proposta de um recurso ligado ao digital e ainda um recurso com base nas receitas do regime de comércio de licenças de emissão. Os rebates permaneceram para 5 Estados-Membros: Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia. São de facto montantes bastante elevados, mas foi o elemento decisivo para existir um acordo. A negociação funciona com um conjunto de trade offs e já sabíamos que iríamos ter de fazer algumas cedências e realmente esta foi a maior cedência dos interesses de Portugal.

Em novembro de 2020 chegou-se a um acordo com o PE, mas este acordo acabou por ser bloqueado pela Polónia e pela Hungria que recusaram a condicionalidade associada ao Estado de direito. Este bloqueio manteve-se até ao Conselho Europeu de Dezembro, onde foi finalmente ultrapassado através de uma declaração interpretativa, segundo a qual a Comissão tinha de acordar uma avaliação do Tribunal de Justiça da UE, sobre a legalidade do mecanismo do Estado de direito antes da sua implementação. Assim conseguiu-se finalmente o desejado acordo, aprovado formalmente pelo PE e pelo Conselho Europeu.

Portugal durante a negociação foi construindo a sua posição através de inúmeras reuniões bilaterais, multilaterais, ao nível de ministros, ao nível da secretária de estado, portante existe um trabalho muito intenso para se conseguir efetivamente atingir os nossos interesses. Portugal sempre tentou arranjar aliados para as nossas posições, mostrando os benefícios da nossa posição e a importância de haver um investimento significativo nesta fase. A negociação ao nível interno, a REPER está na linha da frente de negociação, porque está em Bruxelas, tendo contacto direto com as instituições, e porque é a REPER que tem representação no grupo de trabalho ad-hoc. Ao nível do MNE, há uma comissão interministerial para os assuntos europeus, que assegura a coordenação entre o MNE e os diversos ministérios e as regiões autónomas para

definir a posição portuguesa. Esta CIAE (Comissão interministerial assuntos europeus) reuniu durante o período da negociação com bastante regularidade para a coordenação da nossa posição ao nível do QFP. Foram também realizadas reuniões mais específicas com alguns ministérios para serem definidas em conjuntos as posições. Isto fez com que conseguíssemos sempre uma argumentação bem sustentada para os Interesses de Portugal e levar a bom porto algumas das principais preocupações do que Portugal considerava ser essencial para esta negociação. Quanto aos interesses de Portugal, desde o início que demos sempre grande prioridade a esta negociação do Orçamento. E consideramos que era importante conseguir alcançar o acordo rapidamente para garantir uma transição suave entre os dois quadros e que o novo QFP pudesse avançar com a sua implementação.

Portugal considerou que a proposta da Comissão era insuficiente e que deveria refletir a ambição necessária às prioridades e desafios, e que não fosse através dos cortes na política de coesão e da PAC. Portugal também valorizou as propostas que a Comissão fez inicialmente relativas à UEM, considerava que apesar de ainda serem insuficientes, constituíam um primeiro passo importante para a criação de uma capacidade orçamental e para promover a convergência e competitividade. Também sempre mostramos abertura para novos recursos próprios e sempre defendemos que se deviam terminar com os rebates e com todas as formas de compensação, porque sempre recusamos esta lógica de “o que dou tenho de receber” e essa não é a lógica subjacente à existência da EU, e sempre recusamos esta divisão de contribuintes líquidos e beneficiários. Também sempre tivemos uma preocupação muito especial com as regiões ultraperiféricas, pelo que durante a negociação tentamos sempre que fosse cumprido o que está definido no estatuto de ultraperiféricidade com propostas concretas para a melhoria das regiões ultraperiféricas.

Em geral, o acordo final do Orçamento, Portugal ficou muito satisfeito com o resultado. De facto, ficou com um montante muito significativo no que diz respeito à dimensão dos montantes, ao bom mix entre subsídios e empréstimos, o facto de se mitigar os cortes na Política de

Coesão e na PAC. Ao nível das URP também Portugal conseguiu um resultado muito positivo. Os interesses de Portugal que eram fundamental era a questão dos montantes da Política de Coesão e da PAC não sofrerem cortes muito significativos e sempre tentámos delinear as estratégias negociais de Portugal para conseguir preservar estas políticas. Também reconhecemos sempre as outras políticas e programas, mas estas eram as nossas “linhas vermelhas”, ou seja, durante a negociação não permitir que se baixasse a ambição nesses pontos. No que diz respeito a estas duas, e tendo em conta o contexto tão adverso que se viveu nestas negociações ninguém esperava que se conseguisse um resultado tão positivo quanto o que se conseguiu no final. Considero também que se conseguiu conservar um papel importante para estas políticas devido ao Covid-19 e ao contexto de pandemia que vivemos que acabou por ajudar um bocadinho os Estados-Membros mais restritivos a ter uma visão mais aberta e a perceber que era necessário o investimento para que se conseguisse recuperar a Europa.

Em geral este foi um dos acordos mais positivos para Portugal desde sempre, mas claro que o facto de termos tido o Plano de Recuperação acabou por vir mitigar as possíveis perdas que teríamos.

### **Entrevista nº3**

A presente entrevista foi realizada a um membro da REPER integrado na equipa responsável pela negociação do Orçamento de Longo prazo 21-27 com especial foco na negociação do Plano de Recuperação e Resiliência. A entrevista foi realizada em formato online, através da plataforma Webex e ocorreu pelas 9h00 do dia 22 de novembro de 2021. Foi obtida autorização para utilização de toda a informação prestada durante a entrevista e para gravação áudio das respostas para uso exclusivo e limitado ao necessário para a dissertação em causa.

### **Transcrição:**

**Gostaria de lhe solicitar que fizesse um pequeno enquadramento do contexto económico, social e político que levaram à necessidade da criação do plano de recuperação e sobre quais domínios é que incidiu diferentes do QFP.**

As negociações do QFP iam conduzir a um resultado obviamente com efeitos redistributivos, é por isso que existe o orçamento da união europeia, há sempre um objetivo redistributivo neste exercício, mas, digamos assim, menos ambicioso. A necessidade de criação do chamado Next Generation EU, um conjunto de medidas de emergência de resposta à crise surgiu como uma resposta aos impactos económico-sociais do COVID-19. Portanto, mesmo antes do COVID, obviamente que havia posições distintas, em que havia um grupo de países com muito mais ambição e um grupo de países mais conservador, digamos assim. E ideias de base, mais ambiciosas como um orçamento da zona euro, instrumentos comuns de emissão de dívida, instrumentos comuns de combate ao desemprego consoante o impacto dos ciclos ou de crises assimétricas. Com o impacto da COVID-19 e pelo facto de ter sido uma crise endógena e simétrica, criou-se muito rapidamente um consenso que era preciso uma reação rápida e com uma natureza, também ela, orçamental. Portanto, havia o impacto económico e social da crise e houve logo uma resposta política, orçamental e monetária do BCE, muito, muito ampla e percebeu-se que funcionava. Obviamente que uma resposta comum acalmou os mercados, os mercados sempre estiveram calmos e nenhum país teve dificuldade de acesso aos mercados, não houve dificuldades de financiamento, os juros permaneceram muito baixo e isso foi possível graças à resposta comum. Portanto o Next Generation UE foi pensado como um instrumento de resposta da crise, mas não apenas como uma resposta inicial de emergência. Portanto, as negociações do plano de recuperação foram na lógica de: apoiamos a recuperação económica, mas também apoiamos o pós-crise, portanto pensamos não apenas no apoio imediato às economias com uma política orçamental ambiciosa, mas também que seja feita já numa lógica de apoio a reformas que apoiem o crescimento económico a médio e longo prazo e também nas transições digital e ecológica. Esta foi a narrativa e foi logo abraçada pela Alemanha obviamente e isso foi decisivo.

E este foi um dos incentivos, o facto de os países irem receber dinheiro não apenas numa lógica de apoio financeiro, mas numa lógica de transformação das suas economias. Este foi um dos incentivos que permitiu que isso de facto fosse levado avante.

Para a negociação dos 750 mil milhões de euros, há duas ideias de base que determinaram o desenvolvimento das negociações: A primeira é a condicionalidade e a segunda a natureza do financiamento: subvenções vs empréstimos. A chave da aceitação dos países do Norte para os ditos contribuintes líquidos recaía sobre a questão da condicionalidade, isto é, como é que eles iriam aceitar dar o dinheiro. Obviamente não há contribuintes líquidos tendo em conta que os maiores beneficiários seriam as economias do centro da Europa. Então para eles era essencial a condicionalidade, portanto nós financiamos a recuperação dos países mais afetados pelo COVID, mas isto é feito contra normas e contra a condicionalidade da despesa. Assim, os Estados-Membros receberiam dinheiro para ser gasto apenas em investimentos reprodutivos que permitissem aumentar o crescimento potencial. Posto isto a questão da condicionalidade, incide sobre o clima, digital e despesas alinhadas com recomendações específicas e reformas. Quanto ao segundo ponto: a natureza do financiamento, ou seja, subvenções contra empréstimos. Aqui também é uma lógica de incentivos, portanto, os países frugais defendiam que fossem sobretudo empréstimos, obviamente modificados, porque aqui a dívida é comum e a lógica dos empréstimos é: financiamos, mas os estados têm de pagar de volta esse dinheiro, e se têm de pagar de volta não podem gastar o dinheiro como bem lhes apetercer.

**As negociações do Plano de recuperação aconteceram em paralelo com o QFP? ou existiram negociações separadas? Quanto ao início da negociação, surgiu com a proposta da Comissão de 2020 e os E-M prosseguiram a partir dessa proposta? Como foi o fluxo destas negociações? Em que momentos foi negociado o plano de recuperação?**

Sim, ele foi negociado em paralelo com o QFP, o Next Generation EU. Portanto ao mesmo tempo que existiam as negociações do QFP tradicional também existiam as negociações do QFP, a negociação foi feita em paralelo mas também em conjunto, porque obviamente o que se

jogava num dos tabuleiros também se jogava no outro e é por isso que as conclusões do Conselho Europeu de julho de 2021 são comuns e obviamente quando os países pensavam nos seus ganhos internos pensavam em termos do bolo global, foi sendo tudo articulado e pensado em conjunto, foi uma negociação bastante complexa. E foi interessante esta negociação, porque por um lado os países mais frágeis, digamos assim, tinham interesse em ter uma chave que beneficiasse ex-ante mas também tínhamos noção que os países mais frágeis seriam os mais afetados pela crise, portanto havia aqui uma tensão muito engraçada entre qual seria o equilíbrio ideal, e ficou assim definido esta questão dos 70% ex ante, 30% ex-poste.

O QFP e o Next Generation EU são um, as dinâmicas e a negociação foi toda feita em conjunto, os equilíbrios são pensados em conjunto. Foi notória a dinâmica negocial e como os países se dão por satisfeitos ou não, não apenas os envelopes, mas também o uso dos fundos, neste caso específico do plano de recuperação, evitou-se que houvesse um veto. Por exemplo os holandeses, defendiam que precisavam de um veto e que esse aspeto era essencial para o parlamento deles, e o que se arranjou aqui foi uma solução intermediária. Aceitou-se por isso a questão da condicionalidade, mas a decisão era feita por maioria qualificada, não existindo veto.

**Quem foi responsável por coordenar todo este processo de negociações? Foi também o grupo Ad-hoc o responsável pelo QFP ou foi outro organismo que interveio?**

No caso específico do mecanismo de recuperação e resiliência foi o grupo de trabalho dos conselheiros financeiros, que é um grupo de trabalho permanente do conselho que é o grupo de trabalho responsável pela preparação do ecofin? e por assuntos de política económica da união. O grupo Ad-hoc o que negocia é a Negotiation Box, os montantes, os mecanismos e o regulamento. Uma vez fechada a posição no Conselho é necessária aprovação do Parlamento Europeu. A negociação com o Conselho foi muito intensa porque sendo o instrumento de resposta à crise as expectativas estavam muito elevadas, para Portugal no total são 17 mil milhões de euros, potencialmente, portanto obviamente que estava muita coisa em risco.

## **Passando agora para a negociação com Portugal, quais eram especificamente os interesses nacionais que Portugal tinha para o Plano de Recuperação?**

Obviamente que tínhamos a questão da maximização do envelope, que era uma questão de base, mas concluiu-se rapidamente que a chave de afetação enfim, qualquer alteração que fosse feito não nos seria potencialmente benéfica. Portanto, mudas uma variável, tens efeitos de redistribuição que não podes controlar e, portanto, no fundo rapidamente ficamos satisfeitos com a chave que tínhamos e com o montante que íamos receber, proposto pela comissão inicialmente. Tínhamos muito interesse em receber este montante adicional, mas também tínhamos a política de coesão da qual íamos receber dinheiro, surgindo a questão de absorção. A política de coesão juntamente com o RRF, tendo em conta que RRF tinha de ser gasto até 2026, ficávamos uma janela muito pequena. Portanto queríamos estender no tempo a duração de execução do RRF, não foi possível estendê-lo tanto quanto Portugal desejava, mas conseguiu-se estender o período de planeamento até 2023, portanto pelo menos conseguimos ter uma programação mais sólida. Isto foi uma guerra terrível, porque os países frugais entendiam que já existiam outros mecanismos de financiamento de apoio ao investimento privado, Invest EU designadamente, e entendiam que era mais difícil controlar o investimento privado do que publico.

A questão do veto, de como se usam os fundos também, evitou-se um veto e garantiu-se que a decisão fosse tomada por uma maioria qualificada, o que permitiu o uso rápido dos fundos. A questão do tempo de decisão também foi muito importante, o facto de a comissão ter dois meses para fazer a avaliação dos planos, foi essencial. Havia também uma questão importante, a quantidade de controlos e auditorias: do ponto de vista português era importante haver um equilíbrio fino. O investimento é com base no cumprimento de metas e objetivos, e depois é passada à comissão a informação que sendo isto em meios comuns, tem de haver controlos e auditorias e neste aspeto havia países que queriam não apenas que se programassem as metas e objetivos, mas que a comissão analisasse o tempo todo a aplicação dos fundos, uma quantidade de informação infinita, que ia gerar um custo administrativo gigantesco, o que para países médios como

nós e com poucos meios administrativos, isto era um custo enorme. O que quisemos fazer nesta negociação foi usar os mecanismos que já temos para os fundos estruturais que funcionam bastante bem, para permitir uma troca fluida de informações entre Portugal e a Comissão. Portanto, ok, tens de ter informação de como o dinheiro é gasto, sem dúvida, mas o que não queríamos é que fosse feita uma arquitetura nova e muito pesada, queríamos sim que se usasse o que já existe e que permitisse que a comissão tivesse toda a informação mesmo ex ante que desse o conforto que o dinheiro está a ser bem gasto.

Uma outra questão importante para Portugal foi a possibilidade de haver emendas ao plano de recuperação, porque inicialmente na proposta de recuperação quando davas um pano, ele ficava fechado e o governo tinha de cumpri-lo e havia duas questões que nos colocavam dúvidas: Uma mudança fundamental das circunstâncias, se por alguma razão politicamente os governos quisessem rever os planos; e na questão do envelope extra dos 30%, se por alguma razão recebes muito mais ou muito menos dinheiro tens de modificar o plano, o que também foi conseguido.

**Estes interesses nacionais são mais os que Portugal conseguiu atingir. Que objetivos é que Portugal tinha que não conseguimos atingir com a negociação?**

Do essencial conseguimos atingir, obviamente que houve coisas que pediam ter ficado melhor. É sempre um equilíbrio, portanto as soluções que te digo já foram soluções, são equilíbrios, mas obviamente que gostávamos que a Comissão fizesse uma avaliação mais rápida dos planos e dos desembolsos, o que não foi possível. Não queríamos empréstimos, só queríamos subvenções, mas isso foi um grande tradeoff. A questão do pré-financiamento, ele na negociação do conselho ficou a 10%, no parlamento conseguimos que subisse a 13% e mais se possível obviamente e isso é um tradeoff bastante importante. Um tradeoff muito interessante que tem um paralelo com as sanções, é a condicionalidade macroeconómica. Outro ganho muito bom foi também a questão do pré-financiamento, o que é que ele cobria, O pré-financiamento inicialmente não cobria todo o envelope, cobria apenas a parte referente aos 70%, portanto ias receber o pré-financiamento de 70% porque não sabes quais são os outros 30% e o que pedimos foi que

cobrisse os 100% mesmo que a alocação dos 30% fosse provisória, e conseguimos isso também, também com a ajuda do Parlamento Europeu neste caso, o que foi muito bom.

**Portugal procurou alinhamentos específicos com outros Estados-Membros para conseguir esses pontos ou foi numa estratégia mais individual? Como é que funcionou?**

A nossa força depende de alinhamentos obviamente e temos interesses convergentes com países e portanto, estávamos muito alinhados e articulados acima de tudo com os países do grupo dos Amigos da Coesão, e em boa medida também com Bélgica, França e Itália.

**Existiram discórdias com outros grupos de países com que não estávamos articulados?**

É natural, naqueles temas que falámos, que identificámos, rapidez, condicionalidade macroeconómica, houve obviamente tensões e aqueles equilíbrios refletem divisões com países ditos contribuintes líquidos, portanto obviamente que havia visões distintas.

**E tínhamos de negociar mais com a Comissão ou com os outros países? Com quem tínhamos mais discórdias ou interesses não convergentes?**

No Concelho, em modo reunião global, com os países. No nosso caso, tirando um outro assunto, estávamos alinhados com a Comissão, o objetivo era o mesmo, havia divergência mais relacionadas com a velocidade da avaliação ou a rigidez dos objetivos, mas assuntos como tomada de decisão e condicionalidades isso era com o outro grupo de países frugais.

**Qual foi a posição de Portugal em relação ao resultado final?**

Ficámos satisfeitos, achámos que foi uma boa negociação. Ficamos satisfeitos tanto do ponto de vista do envelope como das condições do uso do montante. Achamos que basicamente jogámos bem as nossas cartas, maximizámos os nossos objetivos e temos um equilíbrio que nos permite trabalhar. Estamos bem satisfeitos e achamos que o envelope financeiro que vamos receber provavelmente é o máximo que podíamos receber face ao impacto da crise.

**E em comparação com o quadro financeiro, acabámos por conseguir beneficiar bastante mais tendo em conta este plano de recuperação ou teria sido melhor se tivesse sido incorporado tudo no mesmo quadro?**

Portugal defende um orçamento permanente, sem dúvida, e é uma posição que temos desde há décadas. E neste contexto de crise, e face ao impacto da crise, tivemos de abdicar desse objetivo estável e permanente e tivemos de abraçar este instrumento temporário. Valeu a pena? Sem dúvida, porque é um montante único e é uma oportunidade única também, no sentido em que ela primeira vez se consegue fazer emissão de dívida conjunta. Se resultar, temos mais um argumento para no futuro termos um instrumento permanente, esse é o tradeoff.

Nós não conseguiríamos nunca ter tanto dinheiro se fosse só no QFP, não era possível, de todo, só conseguimos tanto dinheiro e nestas condições de execução, devido ao contexto, à crise e face ao contexto nós aproveitámos a oportunidade, conseguimos aproveitá-la e pronto, jogámos com o que tínhamos, e depende de nós provar que isto resulta, e que este modelo de emissão de dívida conjunta e de um financiamento que está ligado a reformas e objetivos, que é desenhado em Portugal mas que depois é negociado pela Comissão, que dá confiança suficiente para no futuro talvez termos alguma coisa permanente, esta é que é a chave da questão na minha opinião pessoal.

**Curiosidade: Em relação a receber este montante todo, não só Portugal, mas como todos os outros países. Terão os países capacidade produtiva para conseguir responder e utilizar este dinheiro ou não será demasiada liquidez a entrar no país?**

O facto de ser em 2026, nós queríamos mais tempo, obviamente, pelo menos 2027 que se alinhava com o QFP, e se possível mais. Mas não foi possível de todo, havia países que queriam menos até, portanto, daí 2026. Os problemas que estão agora a surgir é a mão de obra, a inflação, materiais de construção. Em toda a União há problemas como a falta de mão de obra e a questão da pressão, ou os custos, levantam desafios sem dúvida à execução dos planos de recuperação em todos os países e isso coloca um ponto de interrogação de como é que vai ser feito daqui para a frente.

## **Entrevista nº4**

A presente entrevista foi realizada à eurodeputada portuguesa correlatora para o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 21-27, Margarida Marques. A entrevista foi realizada em formato online, através da plataforma Webex e ocorreu pelas 9h00 do dia 02 de dezembro de 2021. Foi obtida autorização para utilização de toda a informação prestada durante a entrevista e para gravação áudio das respostas para uso exclusivo e limitado ao necessário para a dissertação em causa.

### **Transcrição:**

**Para começar gostaria que fizesse um pequeno enquadramento sobre o fluxo das negociações, as etapas do processo de negociação e intervenientes nas negociações do Orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027.**

A negociação do QFP é uma negociação complexa, alias só fazendo a negociação se percebe efetivamente como o mecanismo funciona, ou seja, todos nós podemos saber o que esta escrito no tratado, e é sempre muito complicado explicar a partir do tratado como se negocea o orçamento particularmente o orçamento plurianual, mas o facto de ter participado na negociação ajudou-me a compreender como todo o mecanismo funciona. Há dois níveis que eu acho que é interessante de destacar: o nível interno do parlamento, por um lado, e por outro lado a negociação propriamente dita. Portanto, como normalmente tem um mandato que e dado pelo parlamento para negociar, o Concelho tem um mandato para negociar, que é dado pelos ministros e sentamos à mesa da negociação no sentido de confrontar propostas. Portanto, o Concelho conhece o nosso mandato, nós conhecemos o mandato do Concelho e evidentemente que nem de um lado nem de outro podemos ficar completamente fechados no nosso mandato. Ora, o que é interessante do lado do Parlamento é nós conhecermos como se constrói esse mandato e na construção desse mandato tem, digamos, uma dimensão formal e uma dimensão informal, à

qual esta última eu chamaria de pressão política. Portanto, na dimensão formal, Comité de orçamentos dá um mandato à equipa de negociação e, portanto, a questão fundamental aqui é construir um consenso na comissão de orçamento. Primeiro, todos nós queremos mais financiamento porque temos uma maior ambição europeia e também não é o Parlamento que financia o orçamento, são os Estados-Membros, portanto o problema está do outro lado, digamos. Mas quando definimos as prioridades podemos identificar alguma divergência. Efetivamente foi possível encontrar consenso relativamente às prioridades e as prioridades foram acentuadas com o aparecimento da pandemia. Nós estávamos digamos num processo normal da negociação, tínhamos fixado objetivos e prioridades, e cai-nos a pandemia, e, portanto, a nossa posição é: Primeiro, o financiamento é suficiente? Segundo, as prioridades que são as mesmas? A resposta à segunda questão é sim, porque tínhamos já determinado como prioridades a questão do clima, a transição digital, a questão social. Há aqui novas prioridades, designadamente em matéria de saúde: a capacidade de a União Europeia responder aos desafios do lado da investigação, do fornecimento de medicamentos, da capacidade e da resiliência dos Sistemas de Saúde dos Estados-Membros, portanto digamos que houve digamos imediatamente um desafio. Mas, com a pandemia, colocou-se uma nova questão: como é que nos construímos a resposta europeia à crise? Portanto, uma resposta que nós identificámos como uma resposta excecional, mas que tinha de estar ancorada no orçamento da União Europeia, ou seja, a resposta à crise e estou a pensar especificamente na criação do Plano de Recuperação, mas há outras componentes, e esse fundo tinha de estar ancorado no orçamento da União Europeia. Conseguiu-se que o Next Generation EU fosse ancorado no orçamento da União Europeia, o que significa que é criado um fundo de 750 mil milhões de euros, a Comissão Europeia vai aos mercados progressivamente para constituir este fundo.

Agora, questões que se colocavam na questão do financiamento, e isto é a segunda dimensão. Na questão do financiamento era necessário ir buscar este dinheiro, e o Parlamento Europeu pedia um aumento do orçamento da União Europeia, primeiro porque era necessário, e já era

necessário antes da pandemia, e segundo, porque foi acentuado pela pandemia. E nessa negociação nós conseguimos 16 mil milhões de euros, dos quais 15 mil milhões são dinheiro novo e, portanto, tivemos de identificar novas fontes de financiamento. Do lado do Conselho qual era o montante global foi dado pelo Conselho Europeu de julho de 2020. Esse célebre Conselho Europeu de cinco dias e quatro noites definiu qual era a resposta europeia à crise. Nós tínhamos pontos fundamentais. O primeiro era aumentar os envelopes financeiros dos programas europeus, sobretudo dos programas mais ligados às prioridades políticas europeias, algumas delas acentuadas pela crise: estou a pensar no Programa Saúde, em que conseguimos triplicar o financiamento; o Programa Criative Europe, o sector cultural foi um dos programas que mais sofreu com a crise, paralisando completamente; o Invest EU, um programa que se destina fundamentalmente a apoiar as empresas; o financiamento do Fundo para a Cooperação Externa e a Política de Vizinhança, para regiões particularmente afetadas pela crise; e o Programa Direitos e Valores, na medida em que muitos Estados-Membros, e não estou só a falar da Polónia e da Hungria, estavam em processo de recuo em matéria de Direitos e Valores e nós achámos que também se devia aumentar o financiamento desse programa e também o Programa de Investigação Horizonte Europa. Portanto, uma vez acordado com o Conselho 16 mil milhões a entrarem no orçamento da União Europeia, nós atribuímos esse financiamento aos diferentes programas ligados às políticas prioritárias, às políticas europeias. E depois propusemos ao Conselho, negociámos e introduzimos um conjunto de elementos que são elementos de natureza horizontal, três dimensões: ambiente, biodiversidade e igualdade de género. Portanto, conseguimos que houvesse uma fixação em que 30% do orçamento tem que ir para o clima, 10% para a biodiversidade e o orçamento da União Europeia tem de contribuir para a igualdade de género. Aqui houve um pequeno problema, na igualdade de género, um pequeno problema formal, um enorme problema político: o Conselho não aceitou o conceito de igualdade de género – por uma razão muito simples, o MMF exige unanimidade e a Polónia tinha anunciado que se houvesse igualdade de género que vetavam o MMF, ou seja, aceitavam o princípio de igualdade entre

homens e mulheres, não aceitavam o princípio de igualdade de género. Foi um bocadinho chocante, aliás do meu ponto de vista era eu que tinha essa negociação, quando o embaixador da Alemanha me disse que recusava esse princípio eu fiquei estupefacta e ele disse que não aceitava a igualdade de género, mas acetava a igualdade entre homens e mulheres por causa da posição polaca, que é uma visão completamente conservadora dos movimentos feministas na Europa e no mundo. E, portanto, foi este um processo longo, com muitas horas de negociação, quer aqui, internamente, quer na relação com o Concelho.

Falei do Parlamento, falei do Concelho, mas existe a Comissão Europeia. A Comissão tem de inventar os melhores caminhos para ajudar a construir este consenso. Do meu ponto de vista, fê-lo. Eu já referi algumas questões que se conseguiram de forma informal, mas há aqui um contacto permanente com os ministros, com os embaixadores, com os funcionários da comissão, com o comissário europeu, com o diretor geral de orçamentos, portanto, no sentido de digamos, construir alianças e esse trabalho é muito importante.

**Mais especificamente sobre o processo das negociações, como funcionou esse processo no Parlamento? Pelo que percebi o Parlamento negociou as prioridades, mas de que forma é que existe realmente a aprovação do orçamento por parte do Parlamento?**

Aquando chegamos a acordo no Concelho fazemos o relatório no Parlamento Europeu, é aplicado na Comissão, no Comité de Orçamentos e depois é debatido e aprovado no plenário, e foi aprovado com uma larguíssima maioria no Parlamento.

**Após esta aprovação no plenário volta a ter de ser retificado pelos Estados-Membros?**

Esta é a última decisão do lado do Parlamento, mas o Parlamento é co-legislador, portanto o próprio Concelho também aprova, ou seja, no mesmo dia em que nós fizemos o acordo, a presidência alemã levou o acordo a COREPER e depois foi aprovado no Concelho imediatamente a seguir.

**Perante estas negociações quais foram as principais divergências encontradas com os Estados-Membros?**

Em primeiro lugar, o montante do orçamento. A segunda divergência, que era do lado do Conselho e não entre o Conselho e o Parlamento, era a forma de criação do Next Generation EU, ancorado no orçamento da União Europeia. Em terceiro lugar os Estados-Membros procuraram digamos tornar o calendário em matéria de recursos próprios mais flexível do que era nossa intenção e portanto, conseguimos um calendário obrigatório na apresentação das propostas por parte da Comissão mas, como sabe, cada novo recurso próprio tem de ser aprovado e retificado se for imposto pelos Parlamentos Nacionais e uma das questões que estava aqui à partida é que existe um teto para os recursos próprios e para introduzirmos novos recursos próprios tivemos de modificar esse teto e essa modificação teve de ser retificada por parte de todos os Estados-Membros da União Europeia, e digamos que foi aqui que essas negociações foram mais duras.

**Estas divergências ocorreram com que Estados-Membros, ou com que grupos de Estados-Membros?**

A principal dificuldade, que é uma resposta banal, é com os frugais. Os frugais acham que são contribuintes líquidos da União Europeia e, efetivamente, não são. Aí, devo dizer, que também tivemos a ajuda da Comissão Europeia, porque a Comissão Europeia em pleno período de negociações divulgou dados que a Comissão Europeia dispõe, mas que nunca tinha divulgado antes, que foi um instrumento fundamental da negociação, que foi evidenciar que os chamados contribuintes líquidos são os principais beneficiários líquidos designadamente do mercado interno e há de facto gráficos muito interessantes que evidenciam isso mesmo, e isso ajudou a reduzir a conflitualidade com os frugais. Tendo em conta que a questão dos frugais atravessa todas as famílias políticas, e na minha própria família política os deputados socialistas eleitos pela Suécia, Dinamarca, pelos frugais, têm uma posição semelhante no grupo e, portanto, obrigou-se a um trabalho bastante intenso com eles para não ter a oposição deles dentro do grupo, mesmo assim, existiram três deputados que votaram contra.

**Que outros grupos de alianças entre os Estados-Membros foi possível identificar durante das negociações?**

Eu acho que tem duas fases: uma antes e outra depois do Conselho Europeu de julho, e de facto antes houve uma pressão muito grande para a constituição do Next Generation EU, sobretudo liderada pela França e pela Alemanha, apoiada pelos países do Sul. Havia por outro lado o grupo dos frugais e o grupo dos países da Europa Central que procuraram agir de outra forma, designadamente pondo em cima da mesa a questão do estado de direito.

**Sobre o resultado final, podemos dizer que o Parlamento ficou satisfeito com a posição que realmente conseguiu obter?**

O Parlamento ficou muito satisfeito, os colegas relatores dos programas ficaram satisfeitos, a unidade do Parlamento foi decisiva e o Parlamento ficou muito satisfeito com o resultado e o mesmo aconteceu do lado do meu grupo político que tínhamos prioridades políticas que conseguimos transferir para o orçamento, designadamente a dimensão social.

**Entrevista nº5**

A presente entrevista foi realizada ao eurodeputado português correlator sobre a decisão de recursos próprios do Orçamento de Longo prazo 21-27, José Manuel Fernandes. A entrevista foi realizada em formato online, através da plataforma Webex e ocorreu pelas 9h00 do dia 02 de dezembro de 2021. Foi obtida autorização para utilização de toda a informação prestada durante a entrevista e para gravação áudio das respostas para uso exclusivo e limitado ao necessário para a dissertação em causa.

**Transcrição:**

**Para começar gostaria que fizesse um pequeno enquadramento sobre o fluxo das negociações, as etapas do processo de negociação e intervenientes nas negociações do Orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027.**

Nós temos o orçamento anual que deve respeitar aquilo que é o QFP, que segundo o tratado de Lisboa, artigo 312 no mínimo são 5 anos. Uma das discussões que tivemos no parlamento europeu foi precisamente a duração do QFP porque há quem quisesse 5 anos e eu lutei contra essa decisão, porque políticas como a de coesão, que são essenciais para Portugal têm um atraso no arranque e depois têm uma regra de execução que no início até é  $n+3$ , uma despesa autorizada num ano, as dotações de autorização têm 3 anos para se transformarem em pagamentos por exemplo na política de coesão embora para 2021-2027 no final será a regra  $n+2$ , o que significa que o QFP 2021-2027 acaba em 2029 em termos da possibilidade de elegibilidade e também nos respetivos pagamentos. Para além do QFP há também uma decisão sobre os recursos próprios e uma coisa que se chama acordo interinstitucional. Eu fiz parte da equipa de negociação do QFP e depois ocupei-me da parte dos recursos próprios e também de muitos elementos que constam no acordo interinstitucional – um conjunto de normas vinculativas que as 3 instituições acordam e, portanto, têm estes 3 elementos. O QFP tem um conjunto de rubricas, tem também as dotações de autorização e de pagamentos. É aprovado o regulamento por unanimidade no conselho, portanto todos os Estados-Membros estão em pé de igualdade e depois após o consentimento do parlamento, ou seja, o parlamento pode dizer sim ou não, ou seja, sem o consentimento do parlamento não há QFP. A comissão faz a proposta e depois o conselho faz a sua leitura e nós fazemos a nossa leitura em cima da do conselho, quando normalmente o que se faz é um procedimento de codecisão; e no final há uma reunião de conciliação para se chegar a acordo. O que é que nós fizemos para este QFP? Começámos em 2017, fixámos a nossa posição em 2018 no parlamento numa resolução, e jogamos na antecipação, é o segredo em tudo isto e no fundo faz-se sempre também como tática de negociação ser mais ambiciosos que a própria

comissão, mas influenciámos a proposta da comissão. Como nós não temos poder, a nossa opinião não é vinculativa na questão dos recursos próprios, nas receitas, dissemos que não dávamos o nosso consentimento ao QFP se não houvesse novos recursos próprios, novas receitas. Neste orçamento chegámos a acordo 5 minutos antes do fim do prazo, e aumentámos em 500 milhões aquilo que era a proposta da comissão. No QFP conseguimos 16 mil milhões de euros adicionais. O orçamento da UE é relativamente pequeno se o compararmos com o orçamento federal dos EUA que andarà à volta dos 20% do rendimento nacional bruto. O nosso anda à volta de 1% do rendimento nacional bruto, mas é fundamental para países como Portugal onde cerca de 85% do orçamento público tem origem no orçamento da união. O orçamento de todas as instituições, de todas as agências, a mais conhecida a EMA – agência do medicamento e da saúde – todas as instituições estou a falar do parlamento, o concelho, o tribunal de contas, o tribunal de justiça, a comissão, os serviços europeus de ação externa, o comité económico social, etc., todas as despesas de administração e de funcionamento são cerca de 7% do orçamento, ou seja, 93% do orçamento é investimento, o que demonstra o alto valor acrescentado do orçamento da união.

**Mais especificamente sobre o processo das negociações, como funcionou esse processo no Parlamento? De que forma é que existe realmente a aprovação do orçamento por parte do Parlamento?**

A comissão faz uma proposta. O concelho lá fez a distribuição entre eles e nós a seguir entrámos em negociação, adicionámos tenho ideia que 16mil milhões. Portanto, nós tivemos mesmo antes do concelho fechar a sua posição muitas reuniões trilaterais. Aparentemente fica depois essa ideia que não está certa de que o concelho decidiu e está decidido. Não. O concelho decidiu e nós não alteramos aqueles montantes, mas até conseguimos que daquele dinheiro existam mais 16mil milhões de euros sem mexer nos montantes que eles tinham dito em termos das suas contribuições, porque ali não vão contribuir com mais, o que vai acontecer é que vão deixar de receber. O concelho tomou essa posição, que não é decisão e o parlamento deu consentimento

em dezembro de 2020 e depois desse consentimento é que o conselho aprovou definitivamente. Eles tiveram um acordo em julho que não foi a decisão final e negociaram conosco a partir daí.

**Em relação ao orçamento anterior de 2014-2020 houve agora a adição do plano de recuperação Next Generation EU. Isto surgiu em que contexto e para que necessidades ao certo? Porque não aumentar simplesmente os valores do quadro financeiro e realmente criar um instrumento à parte?**

Isso era o que se deveria ter feito, só que o conselho tem sempre a tendência de seguir o inter-governamentalismo. O Next Generation EU foi feito com base no artigo 122 do tratado onde o parlamento não tem praticamente poderes. Por isso, naquele acordo interinstitucional ficou decidido que sempre que a comissão propuser o artigo 122, o parlamento tem de entrar num diálogo estruturado com o conselho, desde que o artigo 122 tem um impacto orçamental. Isto foi feito ao lado e não dentro do orçamento porque os Estados-Membros não estavam disponíveis para aumentar as suas contribuições e porque há um fetiche que nomeadamente os ditos frugais têm, é 1% do rendimento nacional bruto, e eles não querem que seja mais que isso. E depois também havia outros que não tinham recursos financeiros para aumentar as suas contribuições. O Next Generation EU é uma solução altamente criativa em que se usa uma garantia do orçamento que até é virtual, que não precisa de ser provisionado. Foram aprovados 750mil milhões, estes dividem-se em 360 mil milhões de euros de empréstimos e 390 mil milhões de subvenções. Isto foi a forma de vender aos frugais – Qual é o nível do orçamento? É o mesmo, 1%. E a garantia, vamos pôr aqui dinheiro para a garantia? Não, é uma garantia virtual, não se precisa de pôr nada. E isto funciona? Já funcionou antes. E os empréstimos? São os Estados-Membros que pagam diretamente. E as subvenções? A comissão europeia vai aos mercados, o dinheiro entra no orçamento para sair logo. E quem é que paga os juros e as amortizações? O orçamento.

**Quais eram as prioridades do Parlamento que foram debatidas na negociação com o Conselho?**

Tínhamos a prioridade de não termos cortes na política de coesão e na política agrícola comum, só aqui estamos a falar de cerca de 2/3 do orçamento.

Eu sou o coordenador da comissão de orçamentos do PPE – partido popular europeu, portanto sou eu no fundo que nomeio os relatores par ao QFP. Também fiz parte da equipa de negociação e também sou um defensor da política de coesão. Os considerados países da coesão são aqueles que têm menos de 90% do rendimento nacional bruto per capita. A política de coesão é então para todas as regiões, mas só esses países recebem fundo de coesão, no nosso caso cerca de 4 500 milhões de euros. As nossas outras prioridades foi a questão da investigação, que para nós é fundamental, e pedíamos muito mais do que acabou por ser aprovado. A distribuição daqueles 16 mil milhões de euros que falei mostram onde estão as prioridades. Claro que uma das minhas prioridades era também o Invest EU, que fui eu que negocie aquele programa, que é um instrumento financeiro que pretende mobilizar 400 mil milhões de euros e que tinha tido um corte por parte do conselho.

**Estas prioridades passavam sempre por aumentar os valores totais e não por Estados-Membros, correto?**

Nós na posição que tivemos antes da comissão apresentar a sua proposta, nós o que fizemos foi dar mais ambição, tal como fizemos também em relação ao Next Generation EU em que falávamos de empréstimos para projetos concretos e pedíamos não 750 mil milhões, mas pedíamos um bilião. Depois da reunião de julho do Conselho nós já sabíamos que não conseguiríamos alterar os montantes da política de coesão, mas há aqui depois um erro que não é erro, mas que convém explicar: se você olhar para o regulamento do QFP você fixa lá os montantes, mas depois também os vai fixar nos regulamentos sectoriais mas tem de ser o mesmo valor global - e no cozinhado que os Estados-Membros fazem, eles lá fazem a divisão entre eles e não vão poder alterar esses montantes. Portanto, ainda antes da adoção do QFP, já havia uma série de regulamentos onde se tinha chegado a acordo que só faltava o montante final de garantia. Portanto, a partir do momento em que se fechou o acordo, esses regulamentos também puderam

ser finalizados que estavam dependentes do montante. E há este trabalho em paralelo. Já não me lembro de quantos regulamentos são, mas são dezenas e dezenas de regulamentos. Esses regulamentos têm também no fundo esses montantes que também ficam definidos no acordo do QFP. Portanto para o QFP são sobretudo montantes, programas, rúbricas, flexibilidade. Depois o que é que nós fizemos? Como os Estados-Membros já tinham repartido o dinheiro entre eles, era impossível estarmos a reabrir esse dossier e aí fomos para as outras prioridades. Verdade se diga que com o Next Generation EU houve um reforço da política de coesão e também do desenvolvimento rural, há um adicional que vai dar mais ou menos o mesmo valor ainda que com um ligeiro corte em relação a 2014-2020. Mas os Estados-Membros era impossível reabrir essa negociação. O que não era impossível eram aqueles programas europeus que são prioridade para nós, e que conseguimos reforçar.

**Perante estas negociações quais foram as principais divergências encontradas com os Estados-Membros?**

Existiram divergências na negociação do acordo interinstitucional – que é juridicamente vinculativo, como referi; na negociação do QFP; e na questão dos recursos próprios da decisão, mas não esquecer que nós metemos no acordo interinstitucional o compromisso de se avançar para um roteiro tendo em vista a introdução novas receitas – chamados novos recursos próprios – para financiar o orçamento no montante equivalente ao custo da dívida, de forma a que os programas e as políticas europeias, os fundos não venham a ser cortados no futuro. Agora, o QFP tem momentos de muita tensão na negociação e daí o número de reuniões que são necessárias. Houve uma coisa muito positiva, que foi o facto de ter sido a Alemanha a ter tido a presidência no final. Foi uma sorte, porque a Alemanha tinha força para convencer os outros Estados-Membros. Portanto, foi muito positivo que a Alemanha tenha estado naqueles 6 meses, onde demos grandes avanços em todos os regulamentos, onde fechámos os programas e onde se fecharam uma série de regulamentos. Nós com quem é que negociamos? Não é com os 27. Nós negociamos com o representante dos 27. E quem é o representante dos 27? É quem está a assumir a

presidência da União Europeia. E quem estava era a Alemanha. Normalmente estas negociações são conduzidas (podem ser conduzidas por um secretário de estado), mas estas foram conduzidas pelo embaixador da representação permanente alemã, um negociador duro, mas também com a flexibilidade suficiente para se chegar a acordo, portanto a presidência alemã fez um trabalho muito positivo.

**Então e nessas negociações é possível ver os interesses individuais dos Estados-Membros representantes ou é sempre tudo negociado como os interesses dos estados como um bolo contra os do parlamento?**

O negociador do lado do Conselho defendeu a proposta que tinha e depois não tinha mandato para 16 mil milhões de euros, foi andando e com o tempo foi também convencendo os seus colegas que tinha de ser. Agora há ali uma outra coisa. É muito fácil um alemão chegar à beira de um holandês e dizer “ouve lá, em 16 mil milhões vou deixar de receber 26% disto. Tu vais deixar de receber 3% e não te queixas?” Portanto tem uma outra força.

**Eu tenho agora algumas perguntas mais relacionadas com os interesses nacionais de Portugal para este orçamento, mas aí se calhar já não fez parte da negociação com o Parlamento?**

Não, o que é mais importante para nós, nós definimos naquele que é o montante global para evitar cortes. O mais importante para nós é a política de coesão, o envelope, e a política agrícola comum – 1º pilar: pagamentos diretos aos agricultores e 2º pilar: desenvolvimento rural e isso foi o que sempre tivemos nas nossas resoluções, porque isto acabou com um ligeiro corte no montante global, mas inicialmente estava previsto um corte brutal. E aí desse ponto de vista Estados-Membros como Portugal podiam ter feito um melhor trabalho. O Parlamento sozinho não consegue e nós evitámos cortes drásticos na política de coesão e na política agrícola comum e isso foi graças à ação do Parlamento. E a quem mais interessa a política de coesão? A países como Portugal, a países mais pobres, assim como o desenvolvimento rural.

**Então nas prioridades que o Parlamento negociou com o Conselho já vinham então refletidos os próprios interesses de Portugal?**

Sim. Eu falei com outros coordenadores colegas meus nomeadamente do desenvolvimento regional e relatores já com esse objetivo. Isso foi um trabalho que fizemos e que demora muito tempo, eu comecei a trabalhar nisso já em 2016 dentro do PPE, o que ajudou depois dentro do grupo que essas posições fossem também elas respeitadas. Há que notar que em todos os grupos, os elementos nomeadamente frugais não simpatizam com um orçamento maior e com a política de coesão. E isto demora muito tempo – nós começamos dentro do parlamento em 2017, a nossa resolução é de 2018 e chegámos a acordo em 2020.

**Em relação ao resultado final do orçamento, o Parlamento Europeu ficou satisfeito com os valores?**

Ficámos satisfeitos. Até porque a maior parte das pessoas achavam que era impossível nós conseguirmos uma melhoria. Se se lembra da questão do estado de direita a Polónia e a Hungria recusavam-se a votar a decisão de recursos próprios e nós já tínhamos dado a nossa opinião e andávamos sempre a picá-los, porque não gostavam do regulamento que é co-decisão sobre o estado de direito. Ou seja, estavam a usar a necessidade de unanimidade para a decisão dos recursos próprios por forma a procurar pressionar e tentarem alterar o regulamento a que tínhamos chegado a acordo, com o voto contra deles, mas que era co-decisão. E ainda conseguiram uma coisa vergonhosa, em que a Comissão e o Conselho decidiram que iam interpretar aquilo de determinada maneira, não estando a respeitar sequer os regulamentos, mas isso está no Tribunal de Justiça e não tenho dúvidas de que a decisão vai ser que o regulamento está em ordem e tem de ser aplicado.

**E para Portugal o envelope correspondia aos interesses e às expectativas?**

Se somarmos o Next Generation EU nunca recebemos tanto dinheiro. É o maior pacote se sempre que Portugal recebeu. Se o somar ao montante nós recebemos mais de 30 mil milhões, portanto o Next Generation EU veio dar também essa ajuda.

**Como acabou de dizer, Portugal nunca recebeu tanto dinheiro. E Portugal vai ter capacidade de absorver realmente este orçamento todo?**

Olhe, os 13,9 mil milhões não há nada que saber porque não há co-financiamento, portanto é dinheiro a 100% que não exige esforço nacional. Na política de coesão pode ser 85% nas regiões menos desenvolvidas, mas agora até, desde julho de 2020, pode ser a 100% e não está a ser utilizado como devia. Nós temos sempre um problema, que é não fazemos as perguntas que devíamos. Então qual é a pergunta? A pergunta é: O que é que queremos? Que Portugal é que queremos em 2030? Em termos de competitividade, produtividade, educação, exportações, números de redução da pobreza, em termos da formação profissional, em termos de redução de desigualdades dentro do território – quais são os objetivos que temos, e depois o que devíamos fazer era olhar para o dinheiro que temos à nossa disposição. E depois por onde é que começávamos? Pela Bazuca? Não. Nós devíamos ter feito primeiro o Portugal 2030. Devíamos saber o que é que Portugal 2030 queria fazer, porque há muito mais flexibilidade na Bazuca e no Plano de Recuperação e Resiliência tem lá muita ação que podia ter sido feita por Portugal 2030. Portanto, não há aqui a articulação que devia existir. Não há. E isso é um erro, não ter articulado o Portugal 2030 com a Bazuca. Um Portugal 2030 onde já foi apresentada uma proposta, mas fizeram a proposta sem ouvir ninguém, quando deviam ter ouvido os territórios, as regiões e tudo o resto. E, portanto, depois disto não era difícil saber o que é que se vai fazer, não era difícil as pessoas programarem os próprios investimentos, os próprios territórios. As autarquias têm de ser ouvidas, as instituições de solidariedade social, as empresas e depois convém que a gente faça regulamentos nacionais que se adequem à realidade, que se diminua a burocracia. Isto tudo que eu estou a dizer é obvio, são banalidades aparentemente, mas não é feito, não fizeram isto.