

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS
EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DA ADESÃO DA
UCRÂNIA À UNIÃO EUROPEIA NO QUADRO
FINANCEIRO PLURIANUAL

UM ESTUDO DE CASO DA POLÓNIA

DÉBORA DOS SANTOS TOUREIRO

JULHO - 2025

JULHO - 2025

MESTRADO EM
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS
EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DA ADESÃO DA
UCRÂNIA À UNIÃO EUROPEIA NO QUADRO
FINANCEIRO PLURIANUAL

UM ESTUDO DE CASO DA POLÓNIA

DÉBORA DOS SANTOS TOUREIRO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ANTÓNIO GOUCHA SOARES

JULHO - 2025

Resumo

Este trabalho de investigação propõe analisar as implicações económicas e orçamentais decorrentes do processo de adesão da Ucrânia à União Europeia, tendo como principal enquadramento analítico o atual Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e utilizando como referência o estudo de caso da Polónia. Este tema revela-se particularmente pertinente face ao contexto geopolítico atual, marcado pela instabilidade regional provocada pela guerra na Ucrânia e pelo consequente reposicionamento estratégico da UE enquanto ator mundial.

A entrada de um novo Estado-Membro, caracterizada por uma elevada dimensão territorial, populacional e com severas necessidades de reconstrução, coloca questões críticas sobre a sustentabilidade orçamental da UE e a distribuição dos fundos europeus. Este estudo procura analisar a viabilidade financeira da adesão da Ucrânia, segundo o QFP e antiga adesão da Polónia. A análise incide sobre as principais rubricas de despesa e a afetação dos recursos, com especial enfoque nas consequências redistributivas que esta adesão implicará.

Palavras-chave: União Europeia, Quadro Financeiro Plurianual, Ucrânia, Adesão, Alargamento, Implicações Económicas

Abstract

This research aims to analyse the economic and budgetary implications arising from Ukraine's accession process to the European Union, using the current Multiannual Financial Framework 2021–2027 as the main analytical framework and taking the case study of Poland as a reference. This topic is particularly relevant in the current geopolitical context, marked by regional instability caused by the war in Ukraine and the consequent strategic repositioning of the EU as a global actor.

The accession of a new Member State, characterised by its large territorial and demographic dimensions and significant reconstruction needs, raises critical questions about the EU's budgetary sustainability and the allocation of European funds. This study seeks to assess the financial viability of Ukraine's accession in the context of the MFF and Poland's previous accession. The analysis focuses on the main expenditure headings and the allocation of resources, with particular emphasis on the redistributive consequences that this accession will entail.

Keywords: European Union, Multiannual Financial Framework, Ukraine, Accession, Enlargement, Economic Implications

Lista de Acrónimos

UE - União Europeia

QFP - Quadro Financeiro Plurianual

EM - Estado-Membro

PAC - Política Agrícola Comum

FMI - Fundo Monetário Internacional

ZCLAA - Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada

ONU - Organização Mundial das Nações Unidas

CE - Comissão Europeia

PIB - Produto Interno Bruto

NGEU - Next Generation EU

IDE - Investimento Direto Estrangeiro

SAU - Superfície Agrícola Útil

Lista de Figuras

Figura 1. - Evolução do PIB na Polónia	29
Figura 2. - Evolução das Exportações da Polónia para a UE	30
Figura 3. - Evolução do fluxo IDE líquido na Polónia	31
Figura 4. - Projeção dos cortes estimados por EM na integração da Ucrânia.....	38

Lista de Tabelas

Tabela 1. - Parâmetros utilizados na fórmula dos Fundos de Coesão.....	35
Tabela 2. - Parâmetros utilizados na fórmula dos Fundos da PAC.....	36

Índice

Resumo.....	4
Abstract	5
Lista de Acrónimos.....	6
Lista de Figuras	7
Lista de Tabelas.....	8
Agradecimentos	10
1. Introdução.....	11
1.1 Simulação Comparativa com o Caso da Polónia	17
1.2 Simulação Orçamental da Adesão	17
1.3 Repartição Orçamental por Rubricas	18
2. Revisão de literatura	20
2.1 Evolução das fontes de receitas da UE	22
3. O caso da polónia	26
3.1 Primeira Década de Adesão da Polónia	29
3.2 Custos de Adesão e Reconstrução da Ucrânia.....	32
3.3 Simulação orçamental.....	34
4. Principais resultados.....	38
4.1 Limitações da investigação	40
Conclusão	42
Referências Bibliográficas	44
Anexos.....	49

Agradecimentos

Em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor Dr. António Goucha Soares, agradeço pela disponibilidade e orientação valiosa ao longo de todo o processo de investigação, que foram determinantes para a concretização deste trabalho.

Um agradecimento especial à minha família, o pilar fundamental ao longo de toda a minha vida. Aos meus pais, avós e tia pela sua dedicação incondicional, apoio constante e pelo exemplo de perseverança que sempre me transmitiram ao longo deste percurso. Sem eles, não teria a possibilidade de estudar e prosseguir o mestrado, pelo que lhes estarei eternamente grata.

Agradeço também ao meu namorado, Rui, pela motivação, a compreensão e a paciência nas alturas mais difíceis. A sua presença foi fundamental para manter-me focada e confiante até ao fim, sem nunca me permitir desistir.

Aos meus amigos, com destaque para a Maria Carvalho, agradeço pelo incentivo e empatia nos momentos mais exigentes. Aqueles que me acompanharam de perto nesta fase final, o vosso apoio foi verdadeiramente inestimável.

Aos meus colegas de turma e em especial à Carolina Sousa que partilharam comigo todos os desafios, aprendizagens e conquistas ao longo deste mestrado, deixo um agradecimento sentido. Em especial, a estes que se tornaram amigos e companheiros de estudo e reflexão, obrigado por tornarem este percurso académico mais enriquecedor.

Dedico esta dissertação, com particular emoção, à minha avó Juliana, que, apesar de já não estar entre nós no momento da submissão, acompanhou com interesse e carinho todo o meu processo de investigação. A sua sabedoria, ternura e presença foram sempre uma fonte de força e inspiração. É com um sentimento profundo de saudade e gratidão que lhe presto esta homenagem, na certeza de que este marco representa também a realização de um sonho que ambas partilhámos.

Por fim, um agradecimento à cidade de Genebra, que me ofereceu a paz e a tranquilidade necessária para concluir este trabalho com serenidade.

A todos e a todas, o meu mais sincero e profundo obrigado.

Introdução

Ao longo das últimas décadas, a União Europeia (UE) tem-se expandido gradualmente, integrando novos Estados-Membros (EM) e consolidando-se como um projeto político, económico e social de grande escala. Estes processos de alargamento, ocorridos dentro do continente europeu, representam mais do que apenas um aumento territorial - constituem marcos estratégicos, que fortalecem o mercado interno e incentivam à convergência económica, enquanto promovem a estabilidade política e os valores do Estado de direito em toda a Europa.

Com o passar das sucessivas etapas de integração, a UE realizou vários alargamentos que transformaram a composição e o funcionamento interno da instituição. O primeiro alargamento ocorreu em 1973, com a adesão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, seguido pela entrada da Grécia em 1981, de Espanha e Portugal em 1986, e da Áustria, Suécia e Finlândia em 1995 (Gavouneli, 2000). A maior expansão deu-se em 2004, com a adesão de dez países de Leste, incluindo a Polónia, Hungria, República Checa e os Países Bálticos, e mais tarde reforçada pela entrada da Bulgária e da Roménia em 2007 e posteriormente pela Croácia em 2013 (Nugent, 2017).

O alargamento a Leste foi considerado por muitos autores “de longe a maior expansão a que a UE assistiu nos seus quase cinquenta anos de existência, tanto em termos de área como de população”, marcada pela concretização da paz e estabilidade na Europa pós-Guerra Fria. A integração destes EM, demonstrou a possibilidade de países com contextos históricos e estruturas institucionais diferentes, serem bem-sucedidos dentro da UE, recorrendo a mecanismos de apoio financeiro (Moutos, 2004) (Fontura & Crespo, 2003).

Esta última adesão, marcada pelos países do Leste, constitui um precedente importante para compreender a atual vaga de alargamento em curso da UE, composta por um grupo de nove países candidatos: Albânia, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Moldávia, Montenegro, Macedónia do Norte, Sérvia, Turquia e Ucrânia, cujas candidaturas decorrem num contexto geopolítico muito diferente do último, realçado pela instabilidade nos Balcãs Ocidentais e pela presente guerra no território da Ucrânia (Ruyt, 2022).

Com base neste percurso histórico de sucessivos alargamentos, torna-se pertinente refletir sobre a atual fase de expansão europeia, particularmente marcada pela candidatura

da Ucrânia, cuja conjuntura geopolítica e características estruturais colocam desafios inéditos à capacidade de integração da União. Neste enquadramento, levanta-se uma questão central: poderá o atual modelo orçamental da UE, consagrado no QFP, acomodar a adesão da Ucrânia sem comprometer a sua sustentabilidade e os equilíbrios internos entre os EM.

Para a presente investigação será analisado o caso específico da entrada da Ucrânia, que contém características particulares, marcadas pela sua trajetória composta por resistências internas e externas, mas com um forte desejo de aproximação de valores europeus. A Ucrânia “tem tentado integrar a UE desde a Revolução Laranja¹ em 2004”, contudo o processo de aproximação da Ucrânia à UE tem sido longo e politicamente complexo. Após esta revolução, foi necessário mais de uma década e uma nova vaga de mobilização social, como a “Revolução da Dignidade”² que ocorreu em Kiev em 2014, para que a Ucrânia sinalizasse de forma inequívoca a sua vontade de integração com o Ocidente. Este impulso político conduziu à assinatura do Acordo de Associação com a UE, cuja implementação gradual decorreu entre 2016 e 2017. Um dos marcos mais significativos deste processo foi o lançamento da Zona de Comércio Livre Abrangente e Aprofundada (ZCLAA), que entrou em vigor a 1 de setembro de 2017 e promoveu a integração económica com o mercado interno da UE (Akhvlediani & Movchan, 2023).

No entanto, após a invasão russa a 24 de fevereiro de 2022 assinalou-se um novo capítulo nas relações entre a UE e a Ucrânia (Bendarzsevskij, 2025). No dia 28 de fevereiro de 2022, a Ucrânia apresentou oficialmente o seu pedido de adesão à UE e pouco tempo depois, a 23 de junho de 2022 obteve o reconhecimento de elegibilidade da Comissão Europeia (CE) e a atribuição do estatuto de país candidato à adesão (Conselho Europeu, 2025).

A Ucrânia torna-se o primeiro país na história da UE, com estatuto de candidato, que está em guerra, e que inclusive o bloco europeu financiou armamento (Knodt e Wiesner), juntamente com um vasto apoio financeiro e dezoito pacotes de sanções contra

¹ Movimento de protesto popular, contra fraudes eleitorais, que resultou na anulação das eleições presidenciais e na realização de um novo escrutínio democrático.

² Onda de protestos motivada pela recusa do governo em assinar um acordo de associação com a UE, que culminou na queda do presidente Yanukovich e num realinhamento pró-europeu do país.

a Rússia. Este foi um passo sem precedentes de “suspensão das negociações de adesão” na prática da UE (Elgström, 2021).

A Ucrânia distingue-se dos candidatos anteriores não só apenas pela sua dimensão territorial e populacional, que conta com cerca de 603.000 km² e mais de 40 milhões de habitantes, mas também pela extensa área agrícola, que representa um dos maiores países agrícolas da Europa, responsável por cerca de 10% das exportações mundiais de trigo e milho, antes da guerra (World Bank, 2024). Desta forma, a sua dimensão, torna-se particularmente significativa no contexto da UE, superando largamente a França (551.000 km²) e a Espanha (505.000 km²), que são atualmente os dois maiores EM. Em termos populacionais, apesar das perdas demográficas recentes provocadas pela guerra e pela saída de refugiados, a Ucrânia continua a representar um contingente populacional comparável ao de um EM de grande dimensão como a Polónia (cerca de 38 milhões), e substancialmente superior ao de países como a Roménia ou os Países Baixos. Estes dois fatores colocam a Ucrânia numa posição de grande relevância dentro do futuro equilíbrio institucional e orçamental da União, e em caso de adesão, torna-se um dos principais beneficiários líquidos do orçamento da UE (Eurostat, 2024; World Bank, 2024).

Por outro lado, diferencia-se pelos elevados níveis de corrupção, fragilidade institucional e o fator mais relevante para esta investigação, pelos custos elevados de reconstrução pós-guerra. De acordo com estimativas recentes, os custos da recuperação e desenvolvimento da Ucrânia poderão ultrapassar os 486 mil milhões de dólares ao longo da próxima década (The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. , 2024). A integração plena deste país exigirá, por isso, um esforço orçamental sem equivalente por parte da UE.

Desta forma, as implicações económicas da adesão da Ucrânia são enquadradas numa lógica de custos de reconstrução pós-guerra e os seus desafios socioeconómicos. De acordo com os autores Collier e Addison, os períodos de pós-guerra exigem investimentos elevados em infraestrutura e de estímulo económico, correndo o risco de acontecer uma nova recaída de conflito ou colapso económico. Segundo estes autores, as reconstruções não implicam apenas a reconstrução física, mas também a restauração da confiança nas instituições públicas, o que implica elevados custos e compromissos externos também. Neste contexto, a integração da Ucrânia na UE insere-se num esforço não apenas de ampliação política, mas de estabilização regional e de solidariedade

significativa. Este enquadramento é essencial para compreender qual o grau de compromisso financeiro que a UE tem com a adesão da Ucrânia (Collier, 2009).

Os alargamentos anteriores implicaram reformas institucionais e adaptações orçamentais significativas, nomeadamente ao nível do QFP, formalmente estabelecido em 1988. Este foi concebido para definir o orçamento de longo prazo e baseia-se nos limites da despesa e das rubricas de atividade da UE, por um período de 7 anos, que correspondem às prioridades e aos domínios de intervenção da União e que determina as áreas que merecem maior investimento ao longo de cada ciclo (Parlamento Europeu, 2025). A concretização destas prioridades torna-se particularmente relevante no caso da Ucrânia, cuja integração implica uma reorganização significativa dos recursos orçamentais da União. O QFP é um instrumento essencial para garantir a integração económica dos novos EM uma vez que, garante o acesso aos principais mecanismos de financiamento, maioritariamente composto pela Política de Coesão e Política Agrícola Comum (PAC).

Neste contexto, o QFP surge como o principal instrumento de referência para analisar a capacidade da UE em integrar esta expansão. No entanto, a análise orçamental não pode ser dissociada da avaliação política e institucional da Ucrânia. A capacidade do país para beneficiar dos fundos europeus está intrinsecamente ligada ao cumprimento dos critérios de adesão e à consolidação do Estado de direito. Neste sentido, é essencial compreender em que medida o país tem procurado corresponder aos critérios políticos e institucionais exigidos pela UE.

Desde então, a Ucrânia tem desenvolvido esforços em conformidade com os critérios de Copenhaga e no cumprimento das sete condições principais definidas pela CE, como pré-requisito para a abertura efetiva das negociações de adesão. As principais condições são: a reforma do sistema judicial; o fortalecimento da luta contra a corrupção; o combate ao branqueamento de capitais; a implementação da lei contra a influência excessiva dos oligarcas; o reforço da legislação sobre os meios de comunicação social; a finalização do quadro legal para as minorias nacionais e a conclusão da reforma da lei de nomeação de juízes do Tribunal Constitucional (Michael Emerson, 2023).

A Ucrânia tem demonstrado progressos especialmente no cumprimento dos requisitos de reforma do sistema judicial e no combate à corrupção. Em 2019, foi criado

o *High Anti-Corruption Court*, especializado no julgamento de casos de corrupção, acompanhado por uma despolitização progressiva do sistema judicial, através da transferência da nomeação de juízes para o *High Council of Justice* e a introdução de um sistema de avaliação de qualificações que reduziu a imunidade judicial (Anti-corruption resource centre, 2021). Paralelamente o *National Anti-Corruption Bureau* (NABU) tem atualmente mais de 331 casos em curso (Eradicate and prevent, 2025). Simultaneamente, foram implementadas medidas para fortalecer a transparência, digitalização e a integridade institucional, alinhadas com os padrões europeus (Transparency Ranking 2024: How Cities Responded to New Challenges, 2025). Observam-se ainda progressos na implementação de legislação relativamente ao branqueamento de capitais, controlo da influência oligárquica e na harmonização da regulação dos meios de comunicação com a legislação da UE (OECD, 2025).

No entanto, apesar destes critérios, o seu processo de adesão à UE acarreta preocupações gerais sobre a viabilidade da integração plena de um EM que permanece em guerra, com custos de reconstrução elevados e com um perfil institucional ainda distante da média europeia. Além do mais, apresenta uma dimensão territorial e demográfica significativa, que coloca uma pressão singular sobre a capacidade de adaptação e redistribuição do orçamento da UE (Pasimeni & Riso, 2016). Neste sentido, questionar a viabilidade orçamental da adesão ucraniana é também refletir sobre os próprios limites da solidariedade e do modelo de integração europeu.

Deste modo, o principal objetivo recai sobre a análise das implicações económicas da adesão da Ucrânia à UE, utilizando como referência o QFP 2021–2027. A partir deste enquadramento, interessa compreender de que forma pode a UE adaptar-se à entrada de um novo EM, sem comprometer a sua coesão interna e a eficácia das políticas financeiras. A investigação foca-se assim, em duas questões centrais: “De que forma a adesão da Ucrânia pode afetar a sustentabilidade do QFP, nomeadamente a redistribuição de fundos?” e “Que lições podem ser retiradas da adesão da Polónia (2004–2014) para compreender os desafios orçamentais da integração da Ucrânia?”

Para responder a estas questões, a dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos principais. O primeiro capítulo é dedicado ao funcionamento do QFP, referindo as rubricas de despesa e os principais beneficiários. No segundo capítulo, é analisado os custos económicos da integração da Ucrânia na UE. No terceiro capítulo é estimado os

custos da reconstrução pós-guerra e realizado uma análise quantitativa, baseada numa simulação financeira do impacto da adesão da Ucrânia. Esta análise é realizada através de uma breve comparação com o caso da Polónia - um país com características territoriais e demográficas semelhantes e que permitiu estimar custos médios, cenários redistributivos e consequências para os atuais beneficiários dos fundos europeus. No quarto capítulo são discutidos os resultados orçamentais da integração do candidato, os principais desafios desta adesão e algumas recomendações para assegurar o funcionamento do QFP (Zsolt Darvas, 2025). Por último, o quinto capítulo apresenta as conclusões gerais e os contributos da investigação do trabalho final. Ao analisar os impactos orçamentais da integração da Ucrânia e os constrangimentos do atual QFP, esta investigação procura contribuir para o debate atual sobre o futuro da governação financeira da UE.

A presente dissertação adota uma abordagem metodológica de natureza predominantemente quantitativa, centrada na projeção dos custos associados à reconstrução da Ucrânia e à sua potencial adesão à UE. Tem como principal objetivo demonstrar o impacto financeiro que este cenário tem sobre o atual QFP 2021-2027, nomeadamente ao nível da repartição orçamental por rubricas e da redistribuição dos fundos entre os Estados-Membros.

Relativamente, ao esforço financeiro sobre os custos associados à reconstrução, a análise quantitativa é sustentada por dados provenientes das fontes oficiais: Banco Mundial, Comissão Europeia e Nações Unidas, que criaram o relatório “Avaliação Rápida de Danos e Necessidades (RDNA)”. Realizado pelas três organizações, este documento oferece estimativas dos custos diretos e indiretos da guerra na Ucrânia e apresenta cenários financeiros de médio e longo prazo para a reconstrução ucraniana. As projeções orçamentais utilizadas deste estudo, servem de base empírica para avaliar a compatibilidade dos valores com os limites orçamentais definidos pelo QFP (The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. , 2024).

A metodologia divide-se em três tópicos essenciais: a projeção dos custos de reconstrução do pós-Guerra, a simulação comparativa com o caso da polónia e uma simulação orçamental da adesão.

1.1 Simulação Comparativa com o Caso da Polónia

Para a realização da análise orçamental, foi desenvolvida uma simulação comparativa com o caso da Polónia aquando da sua adesão à UE, em maio de 2004 (Churski, 2008). Embora o seu primeiro QFP tenha sido entre 2000-2006, a Polónia beneficiou apenas dos últimos 18 meses desse ciclo, o que limitou a quantidade de apoio orçamental inicialmente disponível. Por este motivo, é utilizado também a análise do QFP completo usufruído pela Polónia, compreendido entre 2007–2013 e que refletiu plenamente a sua integração nos mecanismos estruturais e de coesão da UE (Dąbrowski, 2013).

Para este estudo de caso, foram utilizados os dados correspondentes à primeira década da adesão da Polónia, entre o período de 2004 e 2014. A escolha deste EM como termo de comparação reside nas semelhanças estruturais com a Ucrânia, em termos de dimensão populacional, peso do setor agrícola, natureza económica e as necessidades de investimento em infraestruturas.

1.2 Simulação Orçamental da Adesão

A fase seguinte da metodologia consistiu na realização de um exercício de redistribuição orçamental, tendo por base a hipótese de manutenção do orçamento do QFP 2021-2027. Para tal, realizaram-se duas fórmulas matemáticas que permitiram calcular, os montantes atribuíveis à Ucrânia nas duas maiores rubricas - Política de Coesão e PAC. A escolha destas duas áreas de despesa, baseia-se no facto de representarem, em conjunto, cerca de dois terços do orçamento da UE e serem as principais fontes de financiamento estrutural para os EM com maiores necessidades de convergência económica e social. Dada a dimensão populacional e territorial da Ucrânia, tal como o perfil económico e a predominância do setor agrícola, estas rubricas assumem um papel central na projeção do impacto financeiro da adesão.

A simulação orçamental baseou-se num conjunto de indicadores socioeconómicos diretamente relacionados com os critérios de elegibilidade do QFP: população total, Produto Interno Bruto (PIB) per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC), população rural e área agrícola útil. Estes indicadores foram selecionados por refletirem a capacidade produtiva e o nível de desenvolvimento relativo da Ucrânia, bem como o próprio potencial de absorção de fundos comunitários.

As fórmulas realizadas na metodologia foram acompanhadas por tabelas de referência nas quais se identificam as variáveis utilizadas, assegurando a rastreabilidade dos cálculos e a transparência do processo metodológico. Estas baseiam-se na lógica da proporcionalidade que caracteriza a distribuição orçamental do QFP atual. Este raciocínio assegurou a coerência das regras de elegibilidade do orçamento da UE e do próprio funcionamento do QFP. Desta forma, a abordagem metodológica adotada cria um cenário realista do impacto financeiro da adesão da Ucrânia à UE, dentro dos limites do quadro financeiro em vigor.

1.3 Repartição Orçamental por Rubricas

Para o período 2021-2027, o QFP estabeleceu um montante máximo de despesa de 1 074 mil milhões de euros (todos os montantes a preços de 2018), repartido em sete rubricas, conforme ilustrado no Anexo I:

1. Mercado único, inovação e digital: 132,8 mil milhões de euros
2. Coesão, resiliência e valores: 377,8 mil milhões de euros
3. Recursos naturais e ambiente: 356,4 mil milhões de euros
4. Migração e gestão das fronteiras: 22,7 mil milhões de euros
5. Segurança e defesa: 13,2 mil milhões de euros
6. Vizinhaça e mundo: 98,4 mil milhões de euros
7. Administração pública europeia: 73,1 mil milhões de euros

Destacam-se as duas maiores rubricas, que em conjunto, representam mais de 68% do orçamento total da UE: “Coesão, resiliência e valores”, que conta com 377,8 mil milhões de euros e engloba essencialmente a Política de Coesão, cuja função é promover a convergência económica, social e territorial entre as regiões europeias. E a rubrica 3, “Recursos naturais e ambiente”, com 356,4 mil milhões de euros, composta maioritariamente pela PAC, que representa a outra parte substancial do orçamento comunitário desde a fundação da UE.

Em 28 de fevereiro de 2024, o Conselho aprovou a revisão intercalar e o QFP disponibilizou mais de 64,6 mil milhões de euros, para financiar as prioridades da UE a longo prazo e simultaneamente responder a desafios inesperados e sem precedentes. Este financiamento adicional abrange o apoio à Ucrânia, a migração e a dimensão externa,

a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) e instrumentos especiais. O financiamento foi repartido do seguinte modo:

- Mecanismo para a Ucrânia: 50 mil milhões de euros (17 mil milhões de euros em subvenções e 33 mil milhões de euros em empréstimos)
- Migração e gestão das fronteiras: 2 mil milhões de euros
- Vizinhança e mundo: 7,6 mil milhões de euros
- Fundo Europeu de Defesa no âmbito do instrumento
- Plataforma Estratégica para a Europa: 1,5 mil milhões de euros
- Instrumento de Flexibilidade: 2 mil milhões de euros
- Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência: 1,5 mil milhões de euros (Jornal Oficial da União Europeia, 2020).

Ainda que esta investigação esteja apenas focada no QFP 2021–2027, a CE apresentou, a 16 de julho, a proposta para o novo QFP 2028-2034, com um orçamento estimado em 2 biliões de euros, representando 1,26% do rendimento nacional bruto da UE. Em comparação, este valor representa um aumento de cerca de 700 a 800 mil milhões de euros face ao atual QFP (2021-2027), ascendendo a 1,2 biliões de euros, ou seja, cerca de 1 % do produto interno bruto (PIB) da UE (Direção-Geral das Atividades Económicas, 2025).

A nova proposta altera substancialmente a organização do quadro, reorganizando as rubricas da seguinte forma: Coesão, Agricultura, Prosperidade Rural e Assuntos Marítimos (53%); Segurança Interna e Migração (2%); Competitividade, Prosperidade e Segurança (29%) e Europa Global (11%). A despesa com a Administração passa a ser considerada uma componente transversal, com uma quantia de cerca de €99 mil milhões, representando aproximadamente 5% do orçamento (Comissão Europeia, 2025).

Dentro desta reorganização orçamental, destaca-se o reembolso da dívida do NGEU, que prevê um esforço médio anual de cerca de €24 mil milhões, a preços correntes, entre 2028 e 2034, estimado num total de €168 mil milhões, incluindo capital e juros, sendo que o pagamento integral se estenderá até 2058. Para garantir a sustentabilidade deste processo, a CE propôs duas fontes principais de receita: a criação de novos recursos próprios da União e a ativação de uma cláusula de salvaguarda, que

poderá exigir até 0,6% do RNB a cada EM, caso as receitas sejam insuficientes (Eurocid, 2025).

Revisão de literatura

O conceito de “capacidade de integração” surge no âmbito político da UE e é formalmente mencionado pela primeira vez no Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993, onde os líderes europeus reconheceram a importância da capacidade da União para integrar novos Estados-Membros (Hillion, 2010).

Num contexto de alargamento, esta capacidade define-se como a aptidão da UE em expandir de forma bem-sucedida, o seu número de membros, isto é, transformar Estados não-membros em Estados-Membros, mantendo, em simultâneo, a coesão e o bom funcionamento da União (Tanja A. Börzel & Dimitrova, 2017). No entanto, a reflexão académica sobre os desafios do alargamento e da integração europeia antecede esta formalização política. Nas décadas de 1950 e 1960, pós II Guerra Mundial, surgiram as principais teorias académicas sobre a integração europeia, que oferecem contributos valiosos para analisar este processo de alargamento.

A teoria do funcionalismo, desenvolvida por David Mitrany, argumenta que a cooperação entre Estados em áreas específicas, tende gradualmente a levar à integração política. Esta lógica influencia, em parte, a visão do liberalismo institucional, que caracteriza o processo de integração europeia como um dos meios mais eficazes para a consolidação da paz e para o desenvolvimento pós-conflito. Tal é concretizado através da garantia do acesso aos mercados, do apoio financeiro e de uma previsibilidade normativa. Por outro lado, existem outras correntes que interpretam o alargamento sob uma ótica diferente. No caso do realismo e especificamente no contexto ucraniano, este é analisado como uma estratégia de contenção face à influência russa, conferindo um papel geopolítico ao orçamento europeu enquanto instrumento de estabilização externa (Mitrany, 1943) (Moravcsik, 1993).

A teoria do neofuncionalismo, elaborada por Ernst Haas, tornou-se uma das primeiras teorias fundamentais para explicar o processo de integração europeia após a Segunda Guerra Mundial. Haas propõe que a cooperação económica entre países leva a uma maior integração política, um processo designado pelo autor como “*spillover effect*”.

Em contraste, o intergovernamentalismo liberal, proposto por Andrew Moravcsik, destaca os interesses nacionais como o fator central que guiam a racionalidade dos EM nas negociações. Esta visão é essencial para interpretar as reservas manifestadas por alguns países face à adesão da Ucrânia (Moravcsik, 1993). Entre as abordagens que complementam esta análise, destacam-se os autores Schimmelfennig e Sedelmeier, que introduzem o conceito de "condicionalidade externa". Segundo esta definição, a UE condiciona a concessão de benefícios à implementação de reformas pelos países candidatos. Esta perspetiva é aprofundada por Grabbe, que analisa quais os mecanismos concretos que a UE utiliza para acompanhar e influenciar os países candidatos (Grabbe, 2006).

O papel da Ucrânia como país candidato à UE tem sido objeto de estudo crescente na literatura, e com especial enfoque pela autora Natalia Chaban (Ole Elgström, 2020). Os seus contributos, desenvolvidos em conjunto com outros académicos como Elgström e Knodt, são particularmente relevantes para compreender o modo como a UE é percecionada pelos países terceiros e em relação à Ucrânia. (Elgström, 2021). A sua vasta investigação demonstra que, embora a UE seja amplamente vista como um modelo normativo e civilizacional, a perceção ucraniana tem evoluído para uma abordagem mais crítica, especialmente após o “Euromaidan”³ e a agressão russa em 2022 (Elgström, 2021).

Os autores destacam a assimetria das relações entre a UE como “agente normativo e a Ucrânia como executora das reformas”, uma dinâmica que se mantém mesmo com a perspetiva da adesão. Ian Manners, acrescenta a esta ideia, o poder de ação da Ucrânia, enquanto sociedade que não recebe apenas normas, mas também as interpreta e adapta através de um "filtro cultural", característica fundamental para entender a natureza deste processo de integração (Manners, 2008).

Chaban argumenta que, ao longo da última década, a perceção da UE na Ucrânia passou por duas fases distintas: antes e após o *Euromaidan* (Natalia Chaban, 2019). Antes deste acontecimento, a União apesar de distante, era vista como um modelo idealizado e de modernidade e ao mesmo tempo a Ucrânia era percecionada como apenas parcialmente “europeia”, mais no sentido geográfico do que político ou económico. Após o

³ Vaga de manifestações e agitação civil ocorrida na Ucrânia, entre 2013 e 2014

Euromaidan, a percepção da UE tornou-se mais positiva, crítica e solidária. A União continuou a ser considerada como uma entidade normativa e um modelo a seguir, mas a assimetria nas relações tornou-se mais evidente, com a Ucrânia na posição de "aluna diligente" e a UE como "professora exigente" (Chaban, 2018). Esta visão acentuou-se ainda mais após a invasão russa de 2022.

Todos estes contributos são particularmente relevantes para a investigação, pois demonstram como a integração da Ucrânia na UE é percecionada não apenas como um processo institucional, mas como uma alteração geopolítica que requer apoio financeiro elevado e reformas estruturais duradouras. Assim, a inclusão da Ucrânia no QFP deve considerar não só os aspetos técnicos de redistribuição de fundos, mas também o reconhecimento da complexidade histórica e simbólica deste alargamento (Ole Elgström, 2021).

2.1 Evolução das fontes de receitas da UE

Até à data, foram implementados seis QFP, incluindo o atual para o período 2021-2027. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o QFP passou de um acordo interinstitucional para um instrumento jurídico com força vinculativa, consagrado sob a forma de regulamento. De acordo com o artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), este regulamento deve ser aprovado por unanimidade pelo Conselho, após o consentimento do Parlamento Europeu. Embora o Parlamento não atue como colegislador neste processo, esta evolução aumentou a sua influência política e assegurou uma maior legitimidade democrática na afetação dos recursos financeiros da União (Parlamento Europeu, 2025).

O QFP para além das suas dotações principais, prevê a criação de instrumentos de flexibilidade que permitem à UE reagir a circunstâncias e necessidades imprevistas, como crises financeiras, crises migratórias ou catástrofes naturais. Deste modo, a 27 de maio de 2020, a CE apresentou o plano de recuperação NextGenerationEU (NGEU) que incluía propostas revistas para o QFP 2021-2027, bem como para os recursos próprios da UE. Este pacote inclui a criação de um instrumento de recuperação no valor de 750 mil milhões de euros (a preços de 2018), com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia

de COVID 19 e estimular a recuperação económica e social. Considerando a evolução geopolítica desta década, o QFP foi objeto de duas revisões.⁴

O QFP é analisado por diferentes áreas do conhecimento, nomeadamente nas áreas das ciências sociais e política. No domínio económico destaca-se o contributo do economista Roel Beetsma, cuja abordagem assenta na ótica da economia política. Beetsma demonstra como os equilíbrios entre os Estados contribuintes líquidos e beneficiários líquidos moldam a estrutura do orçamento europeu e são cruciais para avaliar de que forma a eventual adesão da Ucrânia pode alterar o equilíbrio orçamental vigente (Beetsma et al.2017).

A vertente económica é ainda aprofundada pelo economista Pasimeni, que analisa a contribuição do QFP para a convergência económica, salientando a desigualdade persistente entre regiões europeias e os efeitos assimétricos das políticas de coesão e pelo investigador Cipriani que complementa esta análise ao considerar o QFP como um instrumento de estabilização macroeconómica, destacando o seu potencial para mitigar choques económicos, embora reconheça os constrangimentos impostos pela estrutura pouco adaptável do orçamento plurianual (Pasimeni, Poland in the European Union Single Market, 2021) (Cipriani, 2014) (Cipriani, 2007).

Estes contributos são especialmente pertinentes para analisar a sustentabilidade orçamental da adesão da Ucrânia, cujos custos de reconstrução foram estimados em centenas de milhares de milhões de euros por instituições como o Banco Mundial, CE, ONU e o FMI. A viabilidade de integrar tal exigência dentro do orçamento do QFP, coloca questões críticas sobre a redistribuição de fundos e a solidariedade entre EM, que tornam a integração orçamental da Ucrânia num teste à resiliência financeira e política da UE (Collier, 2009) (Addison, 2003).

Neste contexto, torna-se fundamental considerar as limitações institucionais do próprio QFP, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de adaptação a exigências extraordinárias como as colocadas pela adesão ucraniana. Diversos autores, entre os quais Begg (2017) e Hagemann (2020) destacam as complexidades inerentes ao processo negocial do QFP, marcado pelo equilíbrio entre EM contribuintes líquidos e

⁴ Foi revisto em dezembro de 2022 e novamente de forma mais substancial em fevereiro de 2024, com início a 1 de janeiro de 2021 (Jornal Oficial da União Europeia, 2020).

beneficiários líquidos. Ambos realçam o papel do QFP na garantia de previsibilidade orçamental e estabilidade a médio prazo, como fator essencial para o planeamento de políticas estruturais. No entanto, sublinham igualmente a rigidez estrutural do QFP, que limita a capacidade de resposta da UE a crises imprevistas ou alterações geopolíticas, apontando para a necessidade de uma maior flexibilidade orçamental (BEGG, 2024).

Todos estes autores referidos, contribuem com um enquadramento teórico essencial para compreender o processo de alargamento da UE e de que forma a adesão da Ucrânia exige ajustamentos institucionais e económicos (Frank Schimmelfennig, 2019). Para além disso, oferecem uma base teórica que permite entender o impacto do QFP, os desafios da integração orçamental e as adaptações necessárias para assegurar a eficácia das políticas europeias num cenário de alargamento.

Tendo em conta o enquadramento teórico apresentado, a segunda componente desta investigação centra-se na análise pormenorizada de documentos oficiais da UE, com o objetivo de examinar de que forma os princípios e limitações do QFP se refletem nas propostas concretas da CE e nos relatórios das instituições envolvidas. Esta análise documental incide sobretudo nas propostas do QFP, relatórios do Parlamento Europeu, Conselho Europeu e direções-gerais especializadas, permitindo compreender os aspetos jurídicos, processuais e estratégicos que orientam a sua execução.

No contexto institucional, onde se insere este tema, importa mencionar o papel fundamental dos Tratados fundadores da União Europeia, o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Estes tratados constituem a base jurídica essencial para compreender o funcionamento do QFP e avaliar quais os limites da sua adaptabilidade perante os novos desafios.

Estes são fontes jurídicas indispensáveis para a compreensão do próprio Quadro e das suas possibilidades de adaptação. Entre muitas outras matérias, estes tratados estabelecem os princípios fundamentais do funcionamento institucional e orçamental da União, incluindo os critérios de elegibilidade para a adesão de novos EM, o quadro de competências partilhadas e a repartição das responsabilidades financeiras. Em especial, o artigo 312.º do TFUE que prevê explicitamente a necessidade de um QFP que assegure a disciplina orçamental da União a médio prazo. A inclusão destas fontes fornece o enquadramento normativo necessário para avaliar a sustentabilidade financeira do

alargamento à Ucrânia e a competência jurídica da UE para adaptar o seu orçamento às exigências de um novo cenário político e económico (União Europeia, 2012).

Uma outra base jurídica fundamental para esta análise é o Regulamento (UE, Euratom)⁵, que define as rubricas de despesa, os limites máximos por categoria orçamental e os instrumentos de flexibilidade orçamental que a UE pode acionar perante circunstâncias excecionais. A importância deste documento reside na possibilidade da reestruturação atual do orçamento plurianual e de revisões em caso de alargamento da União⁶ (Art.º 16.º), e também no recurso a instrumentos como a Margem Única para Autorizações, o Instrumento de Flexibilidade, e o Fundo de Solidariedade da UE (Jornal Oficial da União Europeia, 2020).

Para um enquadramento atual do orçamento europeu, foi analisado o relatório “Performance and Mainstreaming Framework for the EU Budget” solicitado pelo Comité dos Orçamentos do Parlamento Europeu. Neste documento, são identificados os novos modelos de financiamento utilizados pela UE, *cost-based funding* assente na *Simplified Costs Option* (SCOs)⁷ e o modelo de *Financing Not Linked to Costs* (FNL)⁸. Estes instrumentos destacam-se no contexto da criação de mecanismos de financiamento mais ágeis e adaptáveis, como é o caso do *Ukraine Loan Cooperation Mechanism* (ULCM)⁹ (BEGG, 2024). Para além disso, o relatório destaca a assistência macrofinanceira, como o instrumento essencial de apoio direto à Ucrânia e o papel da *European Peace Facility*, um mecanismo extraorçamental, mobilizado para apoiar a segurança e defesa do Estado ucraniano (European Council, 2024).

Para compreender os desafios orçamentais do próximo ciclo financeiro, nomeadamente face à necessidade de apoio financeiro à Ucrânia, ao potencial alargamento da União e à transformação estrutural do orçamento europeu, destaca-se o relatório “Future of EU Long-Term Financing”. Este documento, prevê o custo anual estimado do próximo alargamento e da adesão ucraniana, incluindo novas fontes de receita e o possível aumento da emissão de dívida europeia. Para além disso, reconhece a

⁵ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o QFP para o período de 2021 a 2027

⁶ previstas nos artigos 1.º ao 19.º, em especial no que diz respeito a revisões extraordinárias do QFP (Art.º 15.º),

⁷ visa reduzir a carga administrativa para os beneficiários

⁸ dissocia os pagamentos da documentação de despesa tradicional, privilegiando metas e resultados

⁹ estrutura criada para direcionar as receitas extraordinárias provenientes de ativos russos imobilizados, de forma a garantir o reembolso de empréstimos ao abrigo do pacote do G7

necessidade de maior flexibilidade orçamental, através de mecanismos para responder a despesas imprevistas e de estruturas de financiamento específicas de apoio externo (KOWALD & PARI, 2025).

Adicionalmente, contribui para a questão central “Se o atual modelo orçamental da UE, pode evoluir de forma a acomodar financeiramente a adesão da Ucrânia e responder às exigências crescentes de integração, reconstrução e solidariedade?” (KOWALD & PARI, 2025). Algumas respostas a estas perguntas estão incluídas no *relatório EU Budget and Place-Based Policies: Proposals for New Design and Delivery Mechanisms in the MFF post-2027*, realizado pelo Comité das Regiões, que propõe alternativas estruturais à forma como o orçamento da UE é concebido e executado (MAUPERTUIS, 2024).

Para a análise do desenvolvimento económico europeu, recorreu-se ao relatório “EU economic development and projections”, elaborado pelo *Economic Governance and MEU Scrutiny Unit*. Este documento refere os principais indicadores económicos, como o PIB nominal, a inflação e o desemprego, que permitem analisar a situação económica atual e compreender como estes indicadores influenciam diretamente as prioridades orçamentais da UE. Destaca ainda, o conceito da “incerteza atual” sentido no panorama europeu, analisado como um entrave ao crescimento, com implicações diretas sobre o modo como o QFP deve ser realizado, especialmente com a entrada da Ucrânia. (SABOL & ANTONINI, 2025)

Todos estas referências literárias constituem, assim, a base fundamental para compreender o funcionamento e os limites do atual modelo orçamental europeu, bem como os mecanismos previstos para responder a situações excecionais, como é o caso da adesão ucraniana. A articulação entre a revisão da literatura e os documentos políticos permite enquadrar o debate atual, disponibilizando ferramentas analíticas apropriadas para compreender as implicações económicas desta adesão.

O caso da polónia

A adesão da Polónia na UE constitui um estudo de caso particularmente relevante para a realização de uma análise comparativa nesta dissertação, devido à convergência de

fatores históricos, geográficos e socioeconômicos que a aproximam do contexto atual da Ucrânia.

Em 2004, a Polónia, foi o país pós-comunista, com maior dimensão territorial e populacional a aderir à UE na vaga do alargamento a Leste, assumindo um papel simbólico e estratégico no processo de integração europeia. A presente análise foca-se especificamente sobre o período da adesão polaca, desde a sua entrada em 2004 até 2014, por se tratar de uma fase equivalente à atual posição da Ucrânia como país candidato em processo de adesão (Schweiger, 2014).

Esta escolha permite comparar dois EM com características estruturais semelhantes no momento de integração, ambos com economias em transição, níveis relativamente baixos de PIB per capita, forte dependência do setor agrícola e desafios significativos ao nível institucional. A referência à Polónia, no momento da sua adesão, em contraste com o contexto atual, constitui o enquadramento metodológico ideal para estimar o esforço orçamental que a integração da Ucrânia exigirá ao abrigo do QFP. Adicionalmente, permite analisar de que forma a UE procedeu, no passado, à redistribuição dos fundos para acomodar um novo EM de grande dimensão e com elevadas necessidades de financiamento.

Enquanto objetos de análise comparativa, ambos os EM possuem uma dimensão territorial superior a 300.000 km², a Ucrânia com cerca de 603.000 km² e a Polónia com cerca de 312.000 km². Detêm um número de população muito próxima, com cerca de 38 milhões de habitantes em cada caso, embora a população ucraniana esteja atualmente sujeita a flutuações demográficas devido à guerra (Ukraine Population, 2025). Ambos os países apresentam um setor agrícola muito forte, com mais de cerca de 60% do território ucraniano e mais de 50% do território polaco classificados como terrenos agrícolas. Este paralelismo torna os dois casos metodologicamente comparáveis, apesar da adesão ucraniana enfrentar desafios peculiares associados ao contexto de guerra e aos custos de reconstrução (Parlamento Europeu, 2024).

Para além destas semelhanças, a Polónia desempenhou um papel ativo e influente na definição da política de vizinhança a Leste da UE, nomeadamente através do seu apoio declarado à Revolução Laranja e à perspetiva de adesão da Ucrânia (Szczerbiak, 2012). Ao longo dos seus primeiros anos de adesão, procurou alicerçar uma "dimensão oriental"

na política externa europeia, nomeadamente no que diz respeito à relação com a Ucrânia e à promoção de políticas energéticas comuns face à dependência do gás russo. O que demonstra uma capacidade de afirmação política que, apesar das limitações económicas iniciais, reforça a relevância para esta análise comparativa (Grabbe, 2003).

Neste sentido, a Polónia não só beneficiou da adesão da UE como abriu um precedente político para futuras integrações europeias, posicionando-se como mediadora entre os interesses divergentes dos EM, particularmente nas áreas da segurança, defesa e relações com a Rússia. Este paralelismo torna-se ainda mais pertinente tendo em conta que a Polónia, apesar de ter partido de um contexto económico de transição, conseguiu posicionar-se como um dos principais beneficiários líquidos do orçamento europeu e com impacto significativo nos setores da coesão e da agricultura (Kolodziejczyk, 2016).

Uma vez que tanto a Polónia como a Ucrânia atravessam profundas transformações económicas e sociais em contextos distintos de transição, no caso polaco no pós-Guerra Fria e no caso ucraniano em plena guerra com a Rússia, o percurso polaco neste alargamento revela-se particularmente pertinente. Tendo evoluído de um papel inicialmente passivo enquanto “policy-taker” para uma posição de “agenda-setter”, a Polónia integrou-se na UE num momento de enfraquecimento do tradicional eixo franco-alemão, o que reforça a sua utilidade enquanto modelo analítico para compreender os desafios e implicações da futura adesão da Ucrânia (Schweiger, 2014) .

Neste contexto, torna-se relevante referir o impacto assimétrico da adesão da Polónia nas suas regiões orientais, em especial nas fronteiras com a Bielorrússia, a Rússia e a Ucrânia (Komornicki & Miszczuk, 2010). Em maio de 2004, essas fronteiras passaram a constituir a nova fronteira externa da UE e, a partir de 2007, também da zona Schengen. Segundo o autor Komornicki, estas regiões, entre as mais desfavorecidas da União à época, beneficiaram de investimentos significativos, nomeadamente 26 mil milhões de euros entre 2007 e 2013, aplicados em infraestruturas e capital humano. Ainda assim, o ritmo de convergência foi inferior ao de outras regiões polacas, o que evidencia as dificuldades de desenvolvimento estrutural em zonas periféricas e com fraca densidade económica (Tomasz Komornicki, 2010). Estes dados são particularmente relevantes para o caso da Ucrânia, cuja realidade socioeconómica é comparável à dessas regiões, mas à escala nacional e agravada pelos efeitos da guerra. (Tomasz Komornicki, 2010)

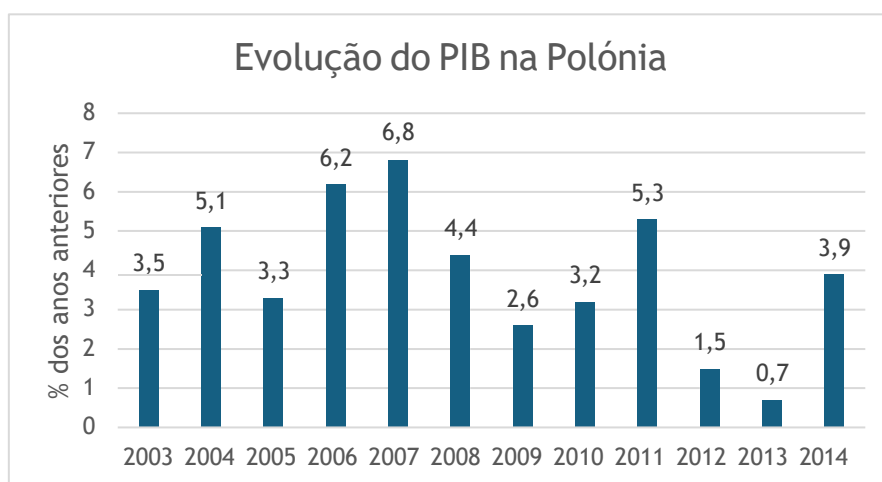
Desta forma, a comparação entre estes dois EM permite avaliar a sustentabilidade orçamental da adesão da Ucrânia e compreender de que forma o estado polaco com características semelhantes foram integrados nos mecanismos financeiros da UE. Esta análise oferece ainda uma base empírica para estimar o volume de fundos necessários à Ucrânia para antecipar os potenciais impactos redistributivos sobre os atuais EM beneficiários.

3.1 Primeira Década de Adesão da Polónia

Com o objetivo de simular o impacto orçamental da adesão da Ucrânia à UE, esta investigação adota uma análise comparativa baseada na adesão da Polónia entre 2004 e 2014. Este intervalo permite analisar, de forma quantitativa, os principais efeitos económicos da integração, nomeadamente em termos de convergência económica, absorção de fundos e evolução institucional.

No momento da adesão, a Polónia era considerada como uma economia emergente com um PIB per capita consideravelmente abaixo da média da UE. Apesar disso, nos primeiros dez anos, o país registou um crescimento económico acumulado de 48,7%, tendo alcançado um PIB nominal de 413 mil milhões de euros, alcançado a posição da oitava maior economia da UE em 2014 (Kolodziejczyk, 2016). Para uma melhor compreensão da evolução do PIB da Polónia, anexa-se o seguinte gráfico:

Figura 1. - Evolução do PIB na Polónia

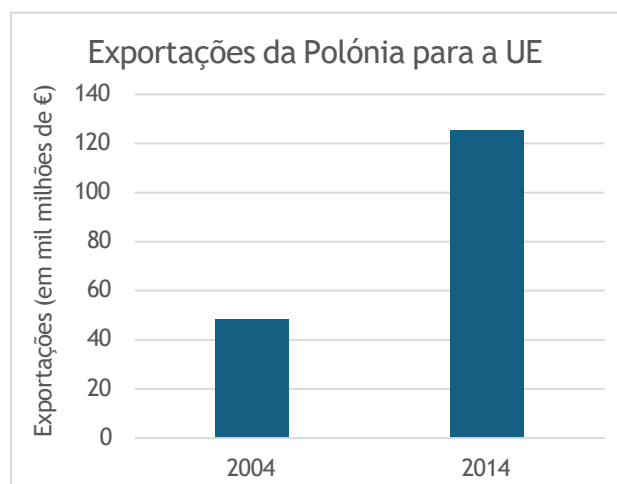


Fonte: Elaboração do autor, através de dados retirados do *Grupo Banco Mundial*

A balança comercial entre a Polónia e a UE, ao longo dos primeiros 10 anos, registou várias alterações, em 2004, a Polónia apresentava um défice de 5,85 mil milhões de euros e em 2014 evidenciava um excedente de 11,07 mil milhões de euros. As exportações para o mercado comunitário quase triplicaram, passando de 48,4 mil milhões para 125,2 mil milhões de euros, com destaque para os produtos agrícolas, cujo valor de exportação quintuplicou. Estes resultados, devem-se na sua maioria, à plena integração do mercado único e à modernização da produção promovida pelos investimentos europeus (Kolodziejczyk, 2016).

A Ucrânia, mesmo antes do início da guerra, já representava um dos principais exportadores agrícolas da Europa, o que sugere um elevado potencial de integração no mercado único (Rachwał, 2011). Contudo, a forte dependência de um conjunto restrito de produtos e a limitada diversidade industrial dificultam que a Ucrânia consiga, pelo menos a curto prazo, replicar o nível de sucesso comercial alcançado pela Polónia. Para demonstrar a evolução das exportações da Polónia ao longo da primeira década, segue o seguinte gráfico:

Figura 2. – Evolução das Exportações da Polónia para a UE



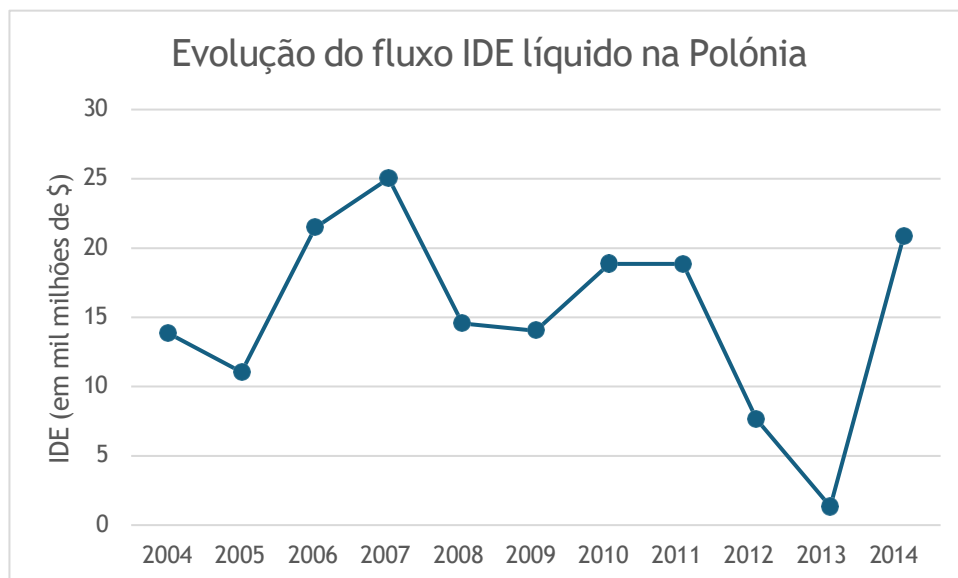
Fonte: Elaboração do autor, através de dados retirados do *Eurostat*

O gráfico representa o aumento das exportações polacas para a UE num intervalo de dez anos, evidenciando o forte impacto da integração no mercado único. Esta expansão foi particularmente relevante para os setores de bens alimentares, máquinas e equipamentos, químicos e metalurgia (Rachwał, 2011). A integração plena no mercado único representa uma oportunidade estratégica para os produtos ucranianos, sobretudo agrícolas. No entanto, a falta de infraestruturas e de normas técnicas compatíveis com os

requisitos regulamentares da UE exigirão investimentos de grande escala, semelhantes aos recebidos pela Polónia.

Para além destes indicadores, destaca-se o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) verificado na Polónia, que em 2004 passou de 44 mil milhões de euros para cerca de 160 mil milhões de euros em 2013, com destaque para os setores transformadores, financeiros e comerciais (Kolodziejczyk, 2016). Este aumento de capital estrangeiro produziu efeitos estruturais na economia, nomeadamente ao nível da produtividade, modernização industrial e aumento das exportações.

Figura 3. - Evolução do fluxo IDE líquido na Polónia



Fonte: Elaboração do autor, através de dados retirados da *Macrotrends*

Tal como o gráfico indica, observa-se uma evolução significativa do IDE na Polónia entre os anos de 2004 e 2014. No ano da adesão, observa-se o dobro do valor face ao ano anterior, atingindo os 10,23 mil milhões de euros. O valor mais alto foi alcançado em 2007, com valores superiores a 20 mil milhões de euros, seguido de flutuações relacionadas com a crise económica da zona euro. A adesão da Polónia à UE originou um aumento na confiança dos investidores, que foi mantido durante os anos de maior crescimento. Este capital estrangeiro contribuiu diretamente para a modernização industrial e para o aumento das exportações, com cerca de 60% das exportações atribuídas a empresas com capital estrangeiro. No caso da integração da Ucrânia na UE, este indicador demoraria muito tempo a verificar-se, uma vez que o impacto da guerra e da

instabilidade, são dois fatores que afastam o IDE e representam um risco significativo à replicação direta deste modelo de sucesso (Kolodziejczyk, 2016).

Em relação ao setor agrícola, a modernização da agricultura polaca foi impulsionada por 21,3 mil milhões de euros em subsídios diretos e 15,6 mil milhões de euros para o desenvolvimento rural. A produção agrícola cresceu 50% e as exportações registaram um aumento de 160%, colocando a Polónia como 7.^a maior potência agrícola da UE. A Ucrânia representa uma potência agrícola ainda superior ao da Polónia, mas enfrenta uma infraestrutura rural deteriorada, fraco acesso a crédito e um sistema de propriedade de terras ainda instável (Kolodziejczyk, 2016).

Segundo o Ministério de Finanças da Polónia, entre 2004 e 2015, a Polónia recebeu um total de 109,6 mil milhões de euros provenientes do orçamento da UE. Nesse mesmo período, a contribuição polaca alcançou os 35 mil milhões de euros e cerca de 143 milhões de euros foram devolvidos à UE sob a forma de fundos não utilizados. A balança resultante desta relação orçamental foi de aproximadamente 74,3 mil milhões de euros a favor da Polónia, refletindo o impacto positivo da adesão em termos de financiamento europeu (Kolodziejczyk, 2016).

A Ucrânia, face ao contexto atual, deverá exigir um envelope financeiro superior, para alcançar um nível mínimo de convergência. Contudo, o processo de adesão da Polónia, demonstra que a eficácia não depende apenas da quantidade de fundos, mas sim da capacidade institucional para absorver e aplicá-los de forma eficiente.

3.2 Custos de Adesão e Reconstrução da Ucrânia

Como mencionado anteriormente, existem várias semelhanças socioeconómicas que tornam a comparação entre a Polónia e a Ucrânia bastante pertinente, contudo os desafios que se colocam à integração da Ucrânia são significativamente mais complexos e acarretam implicações financeiras mais elevadas.

Ao contrário do contexto, relativamente estável, que marcou o alargamento de 2004, a adesão ucraniana ocorre num cenário de guerra em curso, destruição profunda de infraestruturas e enfraquecimento institucional. Este enquadramento exige um esforço orçamental sem precedentes por parte da UE, tanto em termos de assistência à reconstrução como de adaptação institucional ao acervo comunitário. Por estes motivos, é essencial analisar os custos estimados da reconstrução da Ucrânia e o impacto potencial

da sua adesão no orçamento europeu, tendo por base as simulações mais recentes e os instrumentos financeiros já mobilizados pela UE.

De acordo, com uma estimativa publicada pelo *Financial Times*, o alargamento da EU, composto por nove países candidatos, custaria aos atuais 27 EM mais de 250 mil milhões de euros. No caso da Ucrânia, esta teria direito a cerca de 186 mil milhões de euros ao longo de um período de sete anos, para apoiar a sua reconstrução. Outra estimativa, realizada pelo *Think Tank Bruegel*, sugere que o impacto orçamental da adesão da Ucrânia varia entre os 110 a 136 mil milhões de euros, apenas no âmbito de um ciclo do QFP da EU.

Para além dos custos associados à adesão formal à UE, o Banco Mundial, estimou que serão necessários cerca de 400 mil milhões de euros para a reconstrução da Ucrânia após os danos provocados pela guerra. Esta estimativa de danos e necessidades (RDNA3) realizada em conjunto com a Comissão Europeia e pelas Nações Unidas, estimou que, até 31 de dezembro de 2023, o custo total da reconstrução e recuperação da Ucrânia ascenderia a 486 mil milhões de dólares, ao longo da próxima década (Banco Mundial, Governo da Ucrânia, União Europeia, Nações Unidas, 2023).

Este relatório fornece uma avaliação geral dos impactos da guerra em vinte setores distintos, incluindo danos diretos em infraestruturas e edifícios, efeitos sociais e económicos. Os setores com maiores necessidades estimadas são os transportes (22%), a habitação (17%), a energia (11%), a proteção social e os meios de subsistência (10%), o desminado humanitário (9%) e a agricultura (7%). Estima-se que mais de 135 mil milhões de dólares foram identificados, sendo os setores da habitação (37%), transportes (26%) e energia (8%) os mais afetados.

Esta avaliação, contabiliza um valor total muito superior ao valor financeiro recebido pela Polónia no período pós-adesão e evidencia a singularidade do caso ucraniano. Embora exista a expectativa de que parte significativa deste esforço seja financiada pelo setor privado, uma componente substancial deverá ser assegurada por atores e organizações internacionais (KOWALD & PARI, 2025)

Neste contexto, o atual QFP para 2021-2027, que totaliza 1,0743 mil milhões de euros, enfrentaria dificuldades para absorver os custos adicionais associados à adesão e reconstrução da Ucrânia sem comprometer outras prioridades orçamentais. Face a esta

limitação, a UE propôs o Mecanismo para a Ucrânia, previsto para o período de 2024 a 2027, que destina até 50 mil milhões de euros para apoiar a recuperação, reconstrução e modernização do país. Em 2025, a UE disponibilizou ainda um pacote de 30,6 mil milhões de euros, dos quais 12,5 mil milhões são utilizados através do *Ukraine Facility*. Os restantes 18,1 mil milhões serão canalizados no âmbito da iniciativa *Extraordinary Revenue Acceleration* (ERA) do G7, a ser reembolsada por meio dos lucros extraordinários gerados por ativos russos imobilizados (Secretariado-Geral do Conselho, 2025).

A análise da adesão da Polónia permite estabelecer uma base quantitativa sobre os mecanismos e os impactos financeiros na integração da UE e a comparação entre os dois EM permite verificar a dimensão acrescida do esforço orçamental que a UE e os seus EM terão de assumir, caso pretendam concretizar plenamente a integração europeia da Ucrânia.

3.3 Simulação Orçamental

A segunda parte da metodologia desta investigação, foca-se na criação de uma simulação orçamental, com base nas rubricas do QFP 2021–2027, com o principal objetivo de estimar o impacto financeiro da adesão da Ucrânia na UE. A presente análise, avaliou o montante potencial dos fundos que a Ucrânia poderia receber e os efeitos redistributivos que tal adesão teria sobre os atuais beneficiários do orçamento europeu.

Esta simulação desenvolve-se em cinco fases: a primeira consiste na definição dos critérios de base aplicáveis à Ucrânia e a segunda estabelece o montante máximo do QFP. Na terceira fase, realiza-se o cálculo da distribuição proporcional dos fundos a alocar à Ucrânia, com base na comparação com a Polónia em 2004, e na quarta a organização da redistribuição interna do orçamento da UE, considerando os principais EM beneficiários. Por fim, realiza-se uma análise dos resultados obtidos, sobre a viabilidade financeira da adesão ucraniana.

A seleção dos dados utilizados¹⁰ na metodologia baseiam-se nas estimativas mais atualizadas que existem, apesar de não corresponderem todas ao mesmo ano de

¹⁰ Entre as fontes consultadas encontram-se o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o Eurostat, o think tank Bruegel, o Financial Times e o Ministério das Finanças da Polónia e outros documentos oficiais do governo polaco.

referência, aplica-se o mesmo critério do período de 10 anos. Existem limitações significativas na disponibilidade de estatísticas uniformizadas sobre a Ucrânia no contexto pós-invasão. Por conseguinte, a abordagem adotada não tem como objetivo apresentar previsões exatas, mas sim construir um cenário ilustrativo e plausível das implicações financeiras que a eventual adesão da Ucrânia poderá representar para o orçamento da EU.

Para iniciar a simulação, é necessário calcular quanto a Ucrânia receberia do orçamento da UE, com base nos valores e critérios do QFP 2021-2027 e estimar quanto a Ucrânia receberia das duas maiores rubricas: Política de Coesão e a PAC, que correspondem juntas, a cerca de 66% do orçamento total da UE.

A estimativa destes fundos foi realizada com base em critérios de proporcionalidade utilizados pela CE, que replicam a lógica distributiva aplicada a anteriores alargamentos, como o da Polónia. Esta relação é representada da seguinte fórmula:

$$\textbf{Fundos de Coesão} = R_c \times \left(\frac{P_{ua}}{P_{ue}}\right) \times \left(1 - \frac{PIB_{ua}}{PIB_{ue}}\right)$$

Tabela 1. – Parâmetros utilizados na fórmula dos Fundos de Coesão

Símbolo	Descrição	Valores
Rc	Rubrica total da Política de Coesão	377 mil milhões de €
Pua	População da Ucrânia	37 milhões de pessoas
Pue	População total da UE	450 milhões de pessoas
PIB ua	PIB per capita da Ucrânia em PPC	~ 5.389,5
PIB ue	Média do PIB per capita da UE em PPC	~ 30.000 USD

Fontes: Valores estimados com base nos dados mais recentes disponíveis e retirados do Banco Mundial (2024), Comissão Europeia, Eurostat.

A estimativa dos fundos a atribuir à Ucrânia no âmbito da política de coesão baseou-se em dois critérios fundamentais:

- i) o peso demográfico da Ucrânia no conjunto da UE, com cerca de 37 milhões de habitantes, o que representa aproximadamente 8,2% da população total da UE;

- ii) o nível de desenvolvimento económico relativo, medido através do PIB per capita em paridade de poder de compra (PPC), estimado em cerca de 5.389,5 dólares, substancialmente abaixo da média da União (~30.000 dólares), a Ucrânia enquadra-se no grupo de Estados elegíveis para o financiamento máximo permitido ao abrigo desta rubrica. Com base nestes parâmetros, a estimativa dos fundos de coesão a atribuir à Ucrânia no atual QFP (2021–2027) ascende a aproximadamente 25,48 mil milhões de euros.

No caso da PAC, a estimativa dos fundos a atribuir à Ucrânia baseou-se em dois indicadores históricos de elegibilidade: a população residente em zonas rurais e a superfície agrícola útil (SAU). A lógica descrita é traduzida pela fórmula que se segue:

$$\textbf{Fundos PAC} = Rp \times \left(\frac{Pr_{ua}}{Pr_{ue}} + \frac{Au_{a}}{Au_{e}} \right) \div 2$$

Tabela 2. – Parâmetros utilizados na fórmula dos Fundos da PAC

Símbolo	Descrição	Valores
<i>Rp</i>	Rubrica total da PAC	€356 mil milhões €
<i>Pr_{ua}</i>	População rural da Ucrânia	11 milhões de pessoas
<i>Pr_{ue}</i>	População rural da UE	≈ 95 milhões de pessoas
<i>Au_a</i>	Área agrícola útil da Ucrânia	≈ 41 milhões de pessoas
<i>Au_e</i>	Área agrícola útil da UE	≈ 1.6 milhões de km ²

Fontes: Valores estimados com base nos dados mais recentes disponíveis e retirados do Banco Mundial (2024), Comissão Europeia, Eurostat.

Estima-se que cerca de 30% da população ucraniana vive em áreas rurais e que o país dispõe de mais de 41 milhões de hectares de SAU, uma das maiores extensões agrícolas da Europa. Estes fatores conferem à Ucrânia um peso significativo no contexto da PAC. O valor estimado para os fundos atribuíveis a esta rubrica foi avaliado com base numa média ponderada entre o peso relativo da população rural e o da área agrícola, resultando num montante total de aproximadamente 66,77 mil milhões de euros para o período 2021–2027 (Trading Economics, 2024).

Somando as duas rubricas, o total estimado de fundos que a Ucrânia poderia receber durante um ciclo orçamental de sete anos atinge os 92,25 mil milhões de euros. Este valor reflete a dimensão do desafio orçamental que a adesão ucraniana representa para a UE, mesmo antes de considerar outras áreas prioritárias como segurança, migração ou vizinhança externa.

Após definida a estimativa de fundos atribuíveis à Ucrânia com base nos critérios de elegibilidade clássicos, é necessário enquadrar estes valores no contexto orçamental existente. Para tal, assume-se como premissa a manutenção do orçamento do QFP 2021-2027, fixado em 1.074 mil milhões de euros a preços constantes de 2018, conforme estabelecido pelo Regulamento (UE, Euratom 2020/2093 do Conselho). Esta hipótese permitiu calcular o impacto da adesão da Ucrânia sem recorrer a aumentos do teto orçamental, centrando a análise na redistribuição interna dos fundos disponíveis. Assim, o valor estimado de €92,25 mil milhões atribuível à Ucrânia deverá ser acomodado pelas atuais rubricas do orçamento comunitário, originando uma pressão redistributiva significativa sobre os restantes Estados-Membros.

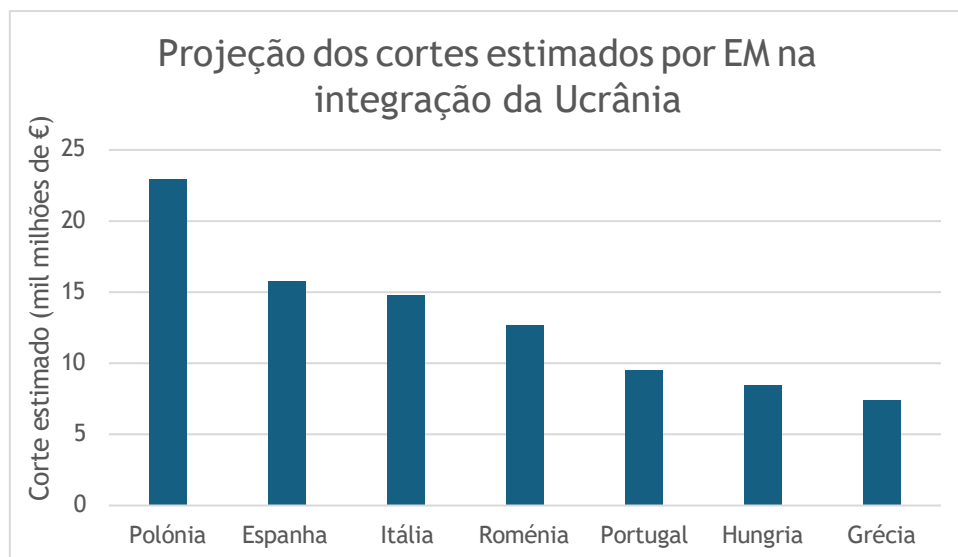
De seguida, a próxima fase desta simulação consistiu em calcular quanto a Ucrânia receberia se fosse aplicada a regra de proporcionalidade com base na população e no PIB (PPC), como foi realizado no caso da Polónia. Foram selecionados os principais beneficiários dos fundos do QFP, compostos por Polónia, Espanha, Itália, Roménia, Portugal, Hungria e Grécia e de seguida foram calculados a soma total dos fundos que estes países receberam juntos, como base para definir a proporção relativa de cada um (ver em anexo III).

Tendo em conta o valor estimado de 92,25 mil milhões de euros atribuível à Ucrânia nas principais rubricas do QFP, procedeu-se à simulação de uma redistribuição proporcional dos fundos atualmente atribuídos aos principais beneficiários líquidos, assumindo que o orçamento total da UE permaneceria inalterado.

De seguida, foi calculada a percentagem de cada país desse total e definiu-se que a Polónia representava ~25% do total dos fundos dos principais beneficiários e que por isso perderia 25% dos fundos atribuídos à Ucrânia. Após atribuição desta percentagem aos 92,25 mil milhões de euros estimados para a Ucrânia, obteve-se o corte proporcional por país. Esta redistribuição ilustra a pressão significativa que a adesão da Ucrânia

exerceria sobre os fundos atualmente atribuídos aos EM beneficiários, suscetível de gerar tensões políticas relevantes na aprovação de futuras reformas orçamentais. Esta análise é sintetizada no seguinte gráfico:

Figura 4. – Projeção dos cortes estimados por EM na integração da Ucrânia



Fonte: Elaboração do autor, através dos resultados alcançados da simulação

Como evidenciado neste gráfico, os países mais beneficiados pelo orçamento europeu, em caso da adesão da Ucrânia, teriam reduções proporcionais nos montantes recebidos, de modo a acomodar os 92,25 mil milhões de euros que, à partida, seriam atribuídos à Ucrânia. Estas reduções, embora proporcionalmente distribuídas, teriam impactos significativos nas políticas nacionais de coesão e desenvolvimento rural, representando uma potencial fonte de fricção entre os EM no contexto de uma futura reforma do QFP.

Principais resultados

A simulação orçamental realizada nesta dissertação permitiu estimar, com base num exercício de proporcionalidade simples, o volume potencial de financiamento que a Ucrânia exigiria enquanto EM da UE. Aplicando os mesmos critérios utilizados no caso da Polónia em 2004, nomeadamente população, PIB per capita em Paridade do Poder de Compra (PPC) e percentagem de população rural, estimou-se que a Ucrânia necessitaria de aproximadamente €92 mil milhões num único ciclo orçamental (2021–2027).

Este valor, deve ser interpretado como um cenário conservador, uma vez que está apenas baseado em dois critérios de elegibilidade orçamental - Política de Coesão e Política Agrícola Comum, não incluindo outras rubricas e instrumentos financeiros. Desta forma, o montante encontra-se inferior às estimativas mais abrangentes apresentadas pelo Financial Times (cerca de 186 mil milhões de euros) e o *Think Tank Bruegel* (110–136 mil milhões de euros), que englobam outras despesas orçamentais e instrumentos financeiros extraordinários. Esta diferença decorre de abordagens metodológica diferentes, mas não compromete a validade dos resultados obtidos nesta simulação, cujo objetivo foi avaliar a redistribuição interna do orçamento existente.

Os resultados revelam que, na ausência de um aumento do teto orçamental do QFP, a integração da Ucrânia implicaria cortes médios de 25% nos fundos atualmente atribuídos a países como a Polónia, Portugal, Roménia, Espanha e Itália, afetando diretamente as rubricas da Política de Coesão e da PAC. Com particular destaque nos EM cuja economia rural é fortemente dependente dos subsídios agrícolas europeus (exemplo: França, Espanha e Itália). Este cenário comprometeria a sustentabilidade política do modelo orçamental atual e aumentaria as tensões entre os contribuintes líquidos e os beneficiários líquidos do orçamento europeu.

O atual QFP 2021–2027 não está concebido para integrar um EM com as características da Ucrânia, sobretudo pela dimensão do seu território, da sua população e pelas exigências associadas à reconstrução pós-guerra. O elevado peso do setor agrícola ucraniano exigiria, adicionalmente, uma revisão profunda dos critérios de atribuição da PAC, com possíveis repercussões políticas e económicas significativas.

Do mesmo modo, verificou-se que o esforço financeiro necessário à integração da Ucrânia não pode ser concretizado exclusivamente através de redistribuição interna dos fundos existentes. Serão necessárias reformas estruturais no modelo orçamental europeu, incluindo a flexibilização das rubricas, a criação de instrumentos extraordinários e, possivelmente, o aumento das contribuições dos EM.

A dependência orçamental da Ucrânia, com um potencial custo de 92 mil milhões de euros (num cenário conservador), ou mesmo 136 a 186 mil milhões de euros (em estimativas mais ambiciosas), representa uma pressão insustentável para os limites orçamentais vigentes e propostos para os próximos sete anos.

Ambos os QFP de 2021-2027 e o proposto para 2028-2024 foram concebidos sem contemplar a adesão de um novo EM e principalmente de um país em situação de conflito e com graves necessidades de reconstrução.

Como tal, retiram-se duas conclusões centrais: em primeiro lugar, o QFP terá de ser revisto e ampliado, uma vez que a simples redistribuição interna, como demonstrado, implicaria perdas significativas para os EM cujas economias dependem fortemente da Política de Coesão e PAC. Em segundo lugar, a Ucrânia exigirá um volume proporcionalmente muito elevado de financiamento, o que, sem novos instrumentos, irá reduzir o montante disponível per capita para os EM atuais, aumentando ainda mais as tensões redistributivas e as disputas políticas. Todos estes elementos apontam para a necessidade urgente de um QFP mais resiliente e preparado para responder a crises e ao alargamento.

Os principais resultados alcançados nesta investigação devem ser interpretados como um cenário de referência para o debate político sobre a sustentabilidade da expansão e a capacidade da UE em integrar este novo EM. Esta adesão não poderá ser realizada com base em instrumentos criados para um contexto de estabilidade: exigirá inovação financeira e um reforço da solidariedade entre os EM.

Face às principais implicações económicas da entrada da Ucrânia, conclui-se que orçamento da UE deve focar-se em três medidas, aumentar o orçamento total do QFP, redefinir as rubricas que requerem mais pressão financeira e garantir a maior eficiência e transparência na afetação de recursos.

4.1 Limitações da investigação

Ao longo do desenvolvimento da investigação, foram identificadas várias limitações metodológicas que importam salientar neste trabalho. Em primeiro lugar, destaca-se o elevado grau de incerteza inerente ao atual contexto geopolítico da Ucrânia, fortemente condicionado pela guerra em curso. Acompanhada pela imprevisibilidade quanto ao desfecho do conflito e aos seus impactos económicos que comprometem a fiabilidade das projeções macroeconómicas, das estimativas sobre as necessidades de reconstrução e da própria possibilidade de adesão efetiva à UE.

Em segundo lugar, a análise baseia-se predominantemente em dados e estimativas fornecidos por organizações internacionais. Apesar da sua credibilidade reconhecida, estas instituições utilizam metodologias distintas e apresentam intervalos de incerteza consideráveis, o que introduz variabilidade nas projeções, nomeadamente no que se refere ao custo total da reconstrução ou ao impacto orçamental da adesão. Essa variabilidade reduz o grau de precisão dos resultados obtidos.

Outra limitação relevante prende-se com a simulação orçamental da adesão da Ucrânia segundo o QFP 2021-2027, assumir um contexto institucional e financeiro estático e assim os resultados da simulação partem de pressupostos que podem não refletir as futuras regras de afetação orçamental e por isso, divergirem da realidade.

Destaca-se também, a utilização do caso da adesão da Polónia como termo de comparação, ainda que metodologicamente pertinente, apresenta limitações associadas às diferenças estruturais entre os dois países. Apesar da introdução de ajustamentos para atenuar essas disparidades, a analogia deve ser entendida como um exercício indicativo e não como uma previsão direta.

Por último, uma das limitações mais relevantes, foca-se com a nova proposta da CE sobre o novo QFP 2028-2034, apresentado apenas posteriormente à conclusão desta investigação. Dado que a presente dissertação incide sobre o atual QFP 2021–2027, esta análise não considera as potenciais alterações orçamentais e as novas prioridades políticas após-2027. Embora seja possível mencionar a proposta do próximo QFP a nível contextual, esta ainda é provisória, o que impede uma avaliação aprofundada dos dados. Esta limitação reflete a dificuldade inerente à investigação em áreas de estudos europeus que estão em constante evolução, especialmente no que toca a questões financeiras da União, cujas decisões são frequentemente discutidas entre os diferentes agentes internacionais.

Conclusão

A presente dissertação procurou analisar, sob uma perspetiva económica e orçamental, a viabilidade da adesão da Ucrânia à UE, segundo o QFP 2021–2027. Através de uma abordagem metodológica comparativa, focada no caso da Polónia durante a sua primeira década e uma simulação orçamental baseada em regras de proporcionalidade. Esta estratégia permitiu estimar o volume de fundos necessários à integração da Ucrânia e avaliar os impactos redistributivos sobre os restantes EM.

Os resultados obtidos evidenciaram a insuficiência do modelo orçamental atual para integrar um novo EM de grande escala, com elevadas necessidades de reconstrução e um perfil económico fragilizado. A simulação demonstrou que, num cenário conservador, a Ucrânia exigiria cerca de €92 mil milhões num único ciclo orçamental, implicando cortes médios de 25% nos fundos destinados aos principais beneficiários líquidos se não houver um aumento do orçamento total. A entrada da Ucrânia implicará, com elevada probabilidade, uma revisão estrutural do QFP, com destaque para três eixos fundamentais: aumento do teto orçamental global; revisão da lógica de distribuição das principais rubricas e a criação de novos mecanismos de flexibilidade. A existência de um fundo de emergência e a utilização de princípios como o “necessity check” ou o “comply or explain” são essenciais para garantir a resiliência financeira da União.

Em termos políticos, a adesão da Ucrânia representa mais do que uma decisão orçamental, constitui um teste à solidariedade europeia e à coesão interna das UE. Tal como a Polónia simbolizou, em 2004, o sucesso do alargamento a Leste, a Ucrânia poderá representar um novo capítulo na afirmação da Europa como projeto de integração pós-conflito. No entanto, essa ambição exige um nível de compromisso político e financeiro que ultrapassa as ferramentas atualmente disponíveis.

A recente proposta da CE para o próximo QFP, apresentada em julho de 2025, confirma algumas das tendências analisadas neste trabalho. Em primeiro lugar, destaca-se o aumento substancial do orçamento global, que passa de 1,2 biliões de euros no QFP 2021–2027 (cerca de 1% do PIB da UE) para 2 biliões de euros no QFP 2028–2034 (1,26% do RNB da UE), confirmando a necessidade de reforçar a capacidade financeira da União. Em segundo lugar, observa-se uma maior flexibilidade orçamental, com o Instrumento de Flexibilidade e de uma Reserva especial para a Ucrânia. Em terceiro lugar,

verifica-se ainda a reorganização das rubricas de forma alinhar as novas prioridades orçamentais, com os desafios estruturais e geopolíticos mais recentes, bem como a introdução de novas fontes de receitas próprias. Embora ainda em negociação, esta proposta apresenta as implicações significativas para a política orçamental europeia e a urgência em adaptar o orçamento europeu aos desafios identificados nesta investigação, reforçando a capacidade da União de lidar com alargamentos e choques externos

Importa igualmente reconhecer que a análise desenvolvida está condicionada pela escassez de dados estatísticos uniformizados sobre a Ucrânia, devido ao seu atual contexto de guerra e instabilidade institucional. Ainda assim, as simulações e comparações realizadas oferecem um quadro sólido de referência para o debate político e académico sobre a sustentabilidade do orçamento europeu e os desafios inerentes ao seu alargamento.

Analisando de forma geral, esta dissertação constitui um contributo relevante para o debate académico e político sobre o futuro do projeto europeu. Ao combinar uma análise comparativa com o caso da Polónia e uma simulação orçamental detalhada, foi possível oferecer uma leitura inovadora sobre as implicações financeiras e institucionais da adesão da Ucrânia. Esta investigação apresenta uma abordagem que quantifica os custos e as pressões redistributivas associadas a um alargamento de grande escala em contexto de pós-conflito.

Os resultados apresentados reforçam a ideia de que o futuro do projeto europeu não depende apenas da capacidade de redistribuir os recursos financeiros, mas também da vontade coletiva de adaptar as estruturas europeias para acolherem novos EM. Conclui-se que a adesão da Ucrânia à UE coloca vários desafios significativos, mas simultaneamente, representa uma oportunidade histórica para redefinir, de forma duradoura, a coesão, a ambição e o papel da UE no mundo.

Referências Bibliográficas

- Addison, T. (2003). *From Conflict to Recovery in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Akhvlediani, T., & Movchan, V. (2023). *The Impact of Ukraine's Accession on the EU's Economy*. Estonia: International Centre for Defence and Security.
- Anti-corruption resource centre. (2021). *Launching an effective anti-corruption court: Lessons from Ukraine*. Sofie Arjon Schütte.
- Banco Mundial, Governo da Ucrânia, União Europeia, Nações Unidas. (2023). *Second Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA2)*. Ukraine.
- BEGG, I. (2024). *Performance and mainstreaming framework for the EU budget*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Bendarzsevskij, A. (2025). *Impacts of Ukraine's accession on the EU and its member states*. Bruxelas: Think Visegrad.
- CALISTRU, E.-A. (2024). *Reforçar a transparência orçamental através da orçamentação participativa na UE*. Bruxelas: Comité Económico e Social Europeu.
- Chaban, N. C. (2018). Communicating Europe Beyond its Borders. *European Foreign Affairs Review*, 119-138.
- Churski, P. (2008). Structural Funds of the European Union in Poland - Experience on the first period of Membership. *European Planning Studies*, 570-607.
- Cipriani, G. (2007). *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU Budget Moving Forward or Backwards?* Brussels: Rowman & Littlefield International, Ltd. .
- Collier, P. (2009). *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. New York: Harper Perennial.
- Comissão Europeia. (1997). *Agenda 2000*. Bruxelas: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia. (2025). *A dynamic EU Budget for the priorities of the future - The Multiannual Financial*. Bruxelas: COM.
- Comissão Europeia. (2025). *A dynamic EU Budget for the priorities of the future - The Multiannual Financial* . Bruxelas: COM.
- Conselho Europeu. (9 de Abril de 2025). *Ucrânia*. Obtido de Conselho Europeu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/ukraine/>
- Dąbrowski, M. (2013). Europeanizing Sub-national Governance: Partnership in the Implementation of European Union Structural Funds in Poland. *Regional Studies*, 1363-1374.

- Direção-Geral das Atividades Económicas. (18 de julho de 2025). *DGAE*. Obtido de Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034: <https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/noticias/quadro-financeiro-plurianual-2028-2034.aspx>
- Elgström, N. C. (2021). Normative Power Europe? The EU's Promotion of Democracy in Ukraine. *Journal of Common Market Studies*, 189.
- Elgström, N. C. (2021). *The Ukraine Crisis and EU Foreign Policy Roles*. Edward Elgar Publishing.
- Eradicate and prevent*. (31 de Maio de 2025). Obtido de National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: <https://nabu.gov.ua/en/>
- Eurocid. (16 de julho de 2025). *Apoios Financeiros 2028-2034*. Obtido de Eurocid: <https://eurocid.mne.gov.pt/apoios-financeiros-2028-2034>
- European Council. (4 de December de 2024). *European Peace Facility*. Obtido de European Council and Council of the European Union: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/#0>
- Fontura, M. P., & Crespo, N. (2003). *Efeitos Comerciais do Alargamento da União Europeia a Leste na Economia Portuguesa*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.
- Frank Schimmelfennig, U. S. (2019). The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited. *Journal of European Public Policy*, 2-6.
- Fundo Monetário Internacional. (Março de 2025). *Ucrânia*. Obtido de Fundo Internacional monetário: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/1ukrea2025001-print-pdf.pdf>
- Gavouneli, M. (2000). *International Law Aspects of the Euroepan Union*. Athens: Hellenic Institute of International and Foreign Law.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power*. New York: Palgrave Macmillan.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Hillion, C. (2010). *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Jornal Oficial da União Europeia. (2020). Regulamento (UE Euratom 2020/2093 do Conselho de 17 de dezembro de 2020 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027. *Jornal Oficial da União Europeia*, 11-21.
- Kolodziejczyk, K. (2016). Poland in the European Union, Ten years of membership. *UNISCI*, 9-24.
- Komornicki, T., & Miszczuk, A. (2010). Eastern Poland as the Borderland of the European Union. *Quaestiones Geographicae*.

- KOWALD, K., & PARI, M. (2025). *Future of EU long-term financing*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Manners, I. (2008). The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs*, 45-60.
- MAUPERTUIS, M.-A. (2024). *EU budget and place-based policies: proposals for new design and delivery mechanism in the MFF post 2027*. Bruxelas: Comissão for territorial Cohesion Policy and EU budget.
- Michael Emerson, T. A. (2023). *The EU accession prospects of Ukraine, Moldova and Georgia*. Bruxelas: CEPS.
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System*. London: Oxford University Press.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of common market studies*, 473-524.
- Moutos, H. B. (2004). *Managing european union enlargement*. Massachusetts: CESifo seminar series.
- Natalia Chaban, O. E. (2019). Cooperation and Conflict. *Perceptions of EU mediation and mediation effectiveness: Comparing perspectives from Ukraine and the EU*, pp. 1-18.
- Nugent, N. (2017). *The Government And Politics Of The European Union*. Manchester: Bloomsbury Publishing PLC.
- OECD. (2025). *OECD Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine*. Paris: OECD Publishing.
- Ole Elgström, N. &. (2020). A perceptual approach to EU public diplomacy: Investigating collaborative diplomacy in EU-Ukraine relations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 488-516.
- Ole Elgström, N. &. (2021). Politicization of EU Development Policy: The Role of EU External Perceptions. *Journal of Common Market Studies*, 143-160.
- Parlamento Europeu. (2019). *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and own resources: time to meet citizens' expectations*. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Parlamento Europeu. (2024). *Ukrainian agriculture: From Russian invasion to EU integration*. Bruxelas: European Parliamentary Research Service .
- Parlamento Europeu. (Abril de 2025). *Quadro financeiro plurianual*. Obtido de Parlamento Europeu:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/29/quadro-financeiro-plurianual>
- Pasimeni, P. (2021). Poland in the European Union Single Market. *Economic and Regional Studies*, 265-278.
- Pasimeni, P., & Riso, S. (2016). The Redistributive function of the EU Budget. *Hans-Böckler-Stiftung*, 2-21.

- Rachwał, T. (2011). Industrial restructuring in Poland and other European Union states in the era of economic globalization. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 1-10.
- Raúl Oliveira, J. C. (2005). *Conquistar o futuro da Europa - Uma perspectiva estratégica*. Cascais: Principia.
- Ruyt, J. d. (2022). *Stabilizing the european continent: reflections on the future of EU enlargement*. Brussels: Egmont Institute.
- SABOL, M., & ANTONINI, L. (2025). *EU economic developments and projections*. Bruxelas: Economic Governance and EMU Scrutiny Unit.
- Schweiger, C. (2014). Poland, Variable Geometry and the Enlarged European Union. *Europe-Asia Studies*, 394-420.
- Szczerbiak, A. (2012). *Poland Within the European Union*. Falmer: Routledge.
- Tanja A. Börzel, F. S., & Dimitrova, A. (30 de fevereiro de 2017). European Union enlargement and integration capacity: concepts, findings, and policy implications. *Research Gate*, pp. 2-5.
- The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. (Fevereiro de 2024). *Financing Mobilized for Ukraine since February 24, 2022*. Obtido de World Bank Group: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021324115085807/pdf/P1801741bea12c012189ca16d95d8c2556a.pdf>
- Tomasz Komornicki, A. M. (2010). *Eastern Poland as the Borderland of the European Union*. Warsaw: Adam Mickiewicz University Press.
- Trading Economics. (2024). *Ukraine - Rural Population*. Obtido de Trading Economics: <https://tradingeconomics.com/ukraine/rural-population-percent-of-total-population-wb-data.html>
- Transparency Ranking 2024: How Cities Responded to New Challenges*. (19 de Maio de 2025). Obtido de Transparency International Ukraine: <https://ti-ukraine.org/en/research/transparency-ranking-2024-how-cities-responded-to-new-challenges/>
- Ukraine Population*. (13 de julho de 2025). Obtido de Worldometers: <https://www.worldometers.info/world-population/ukraine-population/>
- União Europeia. (10 de outubro de 2012). *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia. Obtido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>
- World Bank. (22 de fevereiro de 2024). *World Bank*. Obtido de Global wheat shipments withstood the shock of Russia's invasion of Ukraine: <https://blogs.worldbank.org/en/trade/global-wheat-shipments-withstood-shock-russias-invasion-ukraine>

Zsolt Darvas, M. D. (2025). *Ukraine's Path to European Union memberships and its long-term implications*. Brussels: Bruegel.

Anexos

Anexo I - Valores totais das rubricas do QFP 2021-2027

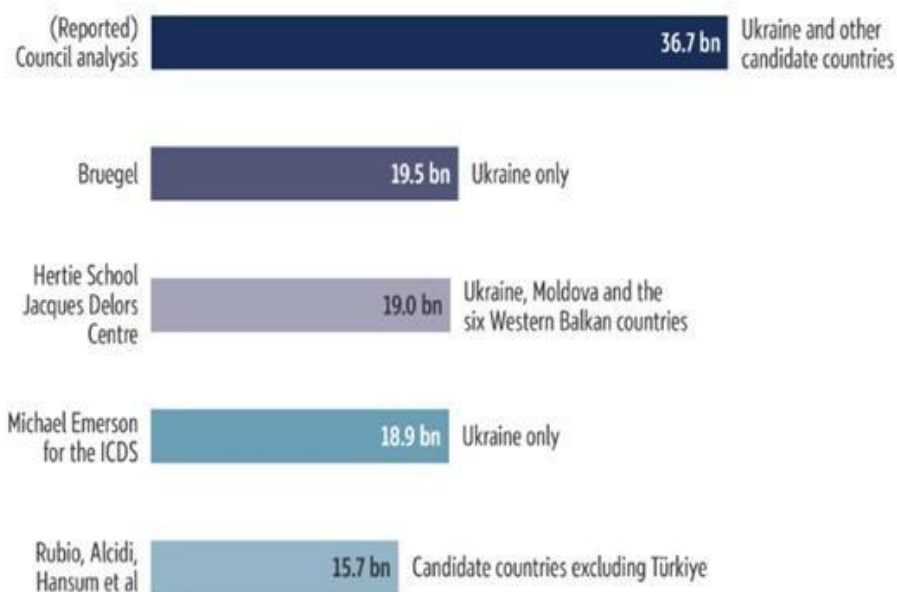
(em milhões de EUR, a preços de 2018)

Dotações de autorização	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Mercado único, inovação e digital	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Coesão, resiliência e valores	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2-A. Coesão económica, social e territorial	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2-B. Resiliência e valores	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Recursos naturais e ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
das quais: Despesas de mercado e pagamentos diretos	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migração e gestão das fronteiras	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Segurança e defesa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vizinhança e mundo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administração pública europeia	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
das quais: Despesas administrativas das instituições	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Fonte: Jornal oficial da União Europeia

Anexo II - Custo anual estimado do futuro alargamento da UE, em euros

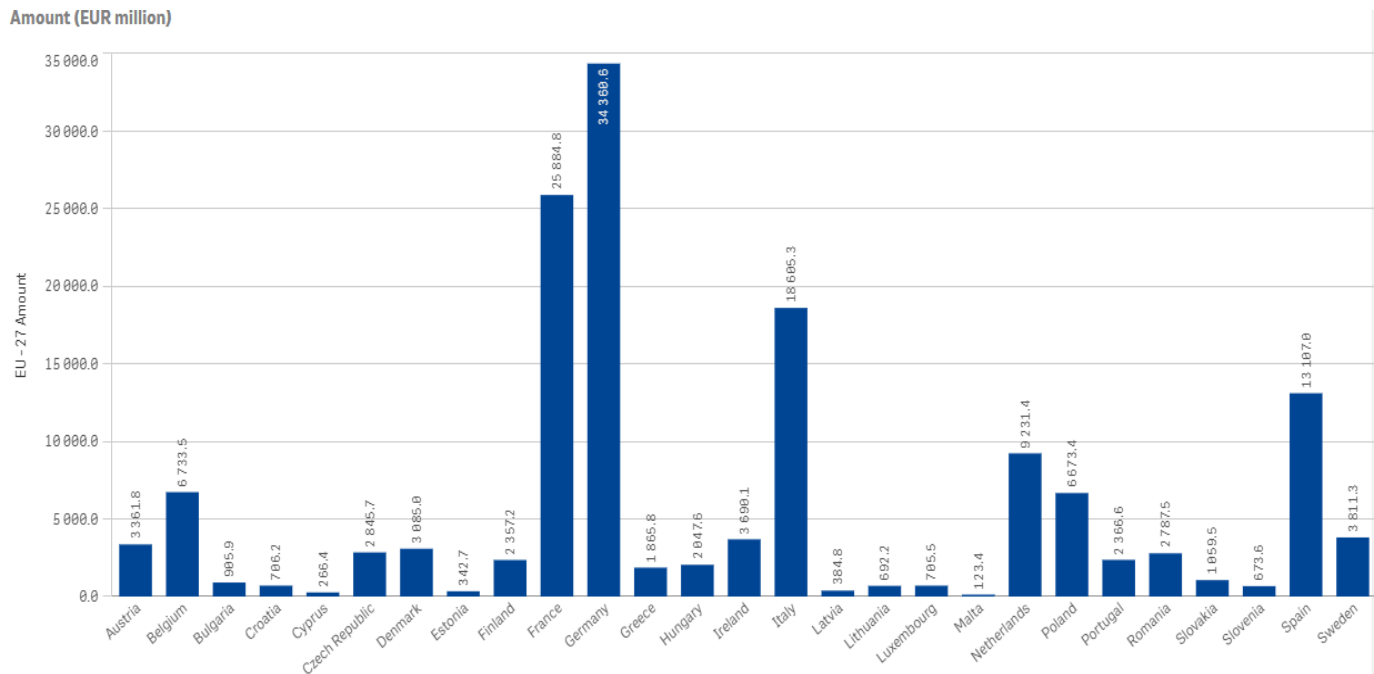
Annual cost of future enlargement, estimates in €



Source: Compiled by the authors, 2025.

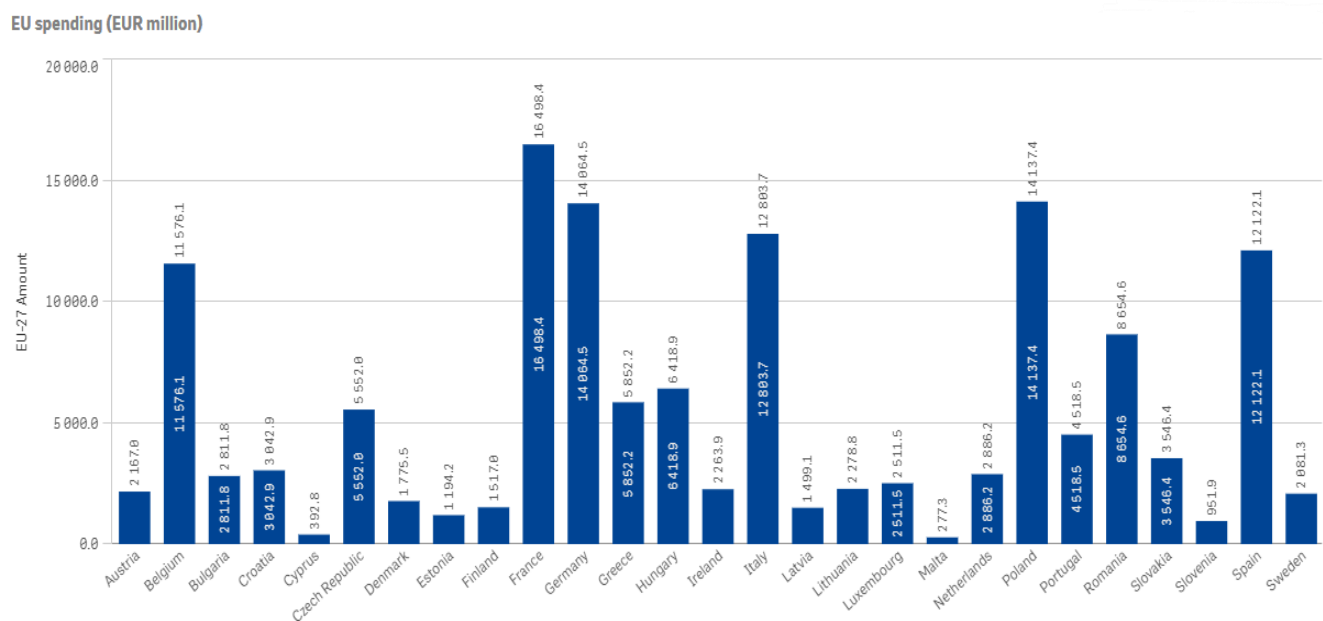
Fonte: Instituto Jacques Delors

Anexo III - Receitas no âmbito do QFP 2021-2027



Fonte: Comissão Europeia

Anexo IV - Despesas no âmbito do QFP 2021-2027



Fonte: Comissão Europeia