

BANCO CENTRAL EUROPEU

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 19 de Setembro de 2003

solicitado pelo Conselho da União Europeia e relativo ao projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

(CON/2003/20)

(2003/C 229/04)

A. Introdução

1. Em 21 de Julho de 2003 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer relativo ao projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (a seguir o «projecto de Constituição»). O projecto de Constituição foi aprovado pela Convenção sobre o Futuro da Europa (a seguir a «Convenção Europeia») em duas etapas, em 13 de Junho e 10 de Julho de 2003, e entregue ao Conselho Europeu reunido em Salónica e à Presidência italiana em 20 de Junho e 18 de Julho de 2003, respectivamente. O Conselho Europeu acolheu o projecto de Constituição como uma boa base para o início dos trabalhos na conferência de representantes dos Governos dos Estados-Membros (a Conferência Intergovernamental, ou CIG) que foi convocada pela Presidência italiana para 4 de Outubro de 2003.

2. A competência do BCE para emitir parecer tem por base o artigo 48.º do Tratado da União Europeia, o qual impõe a consulta ao BCE em caso de alterações institucionais no domínio monetário. O projecto de Constituição altera e incorpora num Tratado único os tratados que actualmente alicerçam a União Europeia, passando a constituir, após a sua ratificação e entrada em vigor, o direito primário básico da União. Assim sendo, ao incorporar o Título VII («A Política Económica e Monetária») do Tratado CE, o projecto de Constituição trata da questão da base legal do BCE e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), pelo que fica abrangido pelo disposto no artigo 48.º do Tratado da União Europeia. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeira frase, do regulamento interno do BCE ⁽¹⁾.

3. O BCE não participou formalmente nem foi observador oficial na Convenção Europeia. O Presidente do BCE foi, porém, convidado para uma audiência de peritos do Grupo de Trabalho sobre a Governança Económica que se realizou a 13 de Setembro de 2002, durante a qual o mesmo transmitiu pareceres preliminares do BCE sobre questões monetárias e financeiras. Além disso, nos dias 8

de Maio e 5 de Junho de 2003 o Presidente do BCE comunicou ao Presidente da Convenção Europeia alguns comentários e sugestões de redacção referentes a questões respeitantes ao BCE e ao SEBC.

B. Considerações gerais

4. O BCE congratula-se com o projecto de Constituição, o qual vem simplificar, racionalizar e clarificar o quadro jurídico e institucional da União Europeia. O referido projecto aumenta a capacidade de actuação da União Europeia tanto a nível europeu como a nível internacional, representando, por esse motivo, um passo importante na preparação da União Europeia para o futuro, conforme urge a Declaração de Laeken.

5. É entendimento do BCE que a transferência das disposições relativas ao BCE e ao SEBC do Tratado CE para a Constituição não irá implicar quaisquer modificações na sua substância e que, no essencial, as atribuições, mandato, estatuto e regime jurídico do BCE e do SEBC permanecerão inalterados. Se bem que o BCE confira uma grande importância à estabilidade institucional e operacional no domínio monetário, também está consciente do facto de que uma nova constituição tem, necessariamente, implicações a nível do quadro institucional. O BCE considera que os ajustamentos e actualizações que o processo constitucional em curso contempla não afectam essa estabilidade.

6. O BCE foi consultado relativamente a um texto que se refere aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu («os Estatutos») e restantes protocolos de relevo para a União Económica e Monetária (UEM) os quais, todavia, não lhe estão anexos. O presente parecer assenta em dois pressupostos fundamentais e inter-relacionados. O primeiro é o de que a essência dos Estatutos e dos outros protocolos de relevo para a UEM não irá sofrer alterações, e de que estes documentos vão constar em anexo à Constituição, da qual farão parte integrante conforme o previsto no artigo IV-6 do citado Tratado. O segundo é o de que todas as partes do projecto de Constituição, incluindo os Estatutos e os restantes protocolos de relevo para UEM, irão conservar o seu valor de direito primário, ou seja, o mesmo nível hierárquico que as restantes partes do Tratado.

⁽¹⁾ O texto do projecto de Constituição em que o presente parecer se baseia é o constante do documento CONV 850/03, de 18 de Julho de 2003, conforme divulgado pelo Secretariado da Convenção Europeia.

O presente parecer parte do princípio de que a essência dos Estatutos irá permanecer intacta. No entanto, o BCE compreende a necessidade de se procederem a alterações ao Estatuto que não afectam a sua substância, nomeadamente para se adaptar a terminologia, se introduzirem remissões para a nova numeração das disposições da Constituição e se actualizarem normas que, entretanto, se tornaram obsoletas. O BCE gostaria de ser associado às actividades preparatórias de eventuais revisões desse tipo aos Estatutos.

7. No presente parecer o BCE identifica alguns artigos do projecto de Constituição que são importantes para o desempenho das suas funções e atribuições que poderiam beneficiar de maior elucidação, de adaptações técnicas ou de modificações de natureza editorial. Para maior facilidade de referência, o anexo ao presente parecer contém a compilação das sugestões de redacção.

C. Objectivos e competências da União

8. O n.º 3 do artigo I-3.º do projecto de Constituição dispõe que «A União empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado . . .». O artigo 2.º do Tratado CE comete à Comunidade a missão de promover um «crescimento [. . .] não inflacionista», e o n.º 3 do artigo 4.º menciona o princípio dos «preços estáveis» como um dos «princípios orientadores» da acção dos Estados-Membros e da Comunidade. O BCE lamenta que o artigo I-3.º, relativo aos objectivos da União, não contenha uma referência igualmente explícita à estabilidade de preços. A estabilidade de preços engendra confiança no valor do euro a longo prazo e manifesta-se através de taxas de juro de longo prazo baixas e estáveis que, por seu turno, irão favorecer um nível elevado de investimento e, em última análise, o crescimento e o emprego. A estabilidade de preços impede igualmente a redistribuição fortuita da riqueza, resultante do aumento dos preços. Por conseguinte, o BCE veria com agrado que se mantivesse no projecto de Constituição a proeminência deste princípio orientador dos preços estáveis, que presentemente figura em primeiro plano no Tratado, e gostaria de sugerir a introdução, no n.º 3 do artigo I-3.º do projecto de Constituição, de uma referência ao «crescimento não inflacionista», nos seguintes termos: «A União empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e não inflacionista . . .». Em alternativa, poder-se-ia considerar uma referência à estabilidade de preços.
9. Entre as competências exclusivas da União enunciadas no artigo I-12.º do projecto de Constituição figura a «política monetária para os Estados-Membros que tenham adoptado o euro». A expressão «política monetária» não deve, no contexto do artigo I-12.º, entender-se num sentido restrito e técnico como respeitando unicamente à atribuição fundamental do SEBC a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo III-77.º do projecto de Constituição. Tal interpretação não só não se justifica, como não é a que se pretende. Contrariamente a esta interpretação restritiva, o BCE en-

tende a expressão «política monetária» como reflectindo o título da Secção 2 do Capítulo II do Título III da Parte III do projecto de Constituição, e considera, portanto, que a mesma abrange todas as competências exclusivas relacionadas com o euro constantes das disposições aplicáveis do projecto de Constituição, e nomeadamente dos seus artigos III-77.º e III-78.º

D. A situação institucional do BCE e do SEBC

O quadro institucional da União

10. A situação do BCE no quadro institucional da União é regida pelo artigo I-29.º do projecto de Constituição, segundo o qual o BCE seria uma das «Outras instituições» da União. O artigo I-29.º preserva os traços essenciais do BCE, em especial a sua independência (incluindo a independência financeira), a sua personalidade jurídica e a sua capacidade normativa, designadamente os seus poderes para emitir actos jurídicos de carácter obrigatório. O BCE entende, por conseguinte, que o quadro criado pelo projecto de Constituição não implica, nem pretende implicar, qualquer alteração essencial da presente situação institucional quer do BCE quer do SEBC.
11. O BCE observa que o artigo I-29.º está incluído no Título IV do projecto de Constituição, intitulado «Instituições da União.» O mesmo título figura no Artigo I-18.º, do qual o BCE não consta. Assim, o projecto de Constituição inclui o BCE no Título respeitante às «Instituições da União» por um lado mas, por outro, a disposição que enumera as instituições da União não inclui o BCE. Devido às suas características institucionais específicas, deve diferenciar-se o BCE das «Instituições da União», e isso justifica o facto de o artigo I-18.º não incluir o BCE. Para aumentar a clareza, coerência e solidez da sua situação institucional, e quanto mais não seja por razões puramente editoriais, o BCE gostaria de recomendar que a denominação do Título IV seja alterado para «Quadro institucional da União»; esta expressão (que retoma a presente denominação do Capítulo I do Título IV) passaria então a englobar todos os organismos institucionais, a saber: i) as Instituições da União (Capítulo I), e ii) o BCE, o Tribunal de Contas e os órgãos consultivos (Capítulo II). Consequentemente, o título do Capítulo I deveria ser alterado para «Instituições da União», em consonância com o título do Artigo I-18.º do referido Capítulo. Invertendo-se desse modo os títulos, o BCE faria parte do «quadro institucional da União», mas sem estar incluído na lista das «Instituições da União». Obviamente, as instituições da União também fariam parte do «quadro institucional da União». Além do mais, o artigo I-29.º relativo ao BCE também trata extensivamente do SEBC, podendo igualmente vir a referir-se ao Eurosistema se for seguida a sugestão contida no n.º 14). O citado artigo define SEBC/Eurosistema e menciona os respectivos órgãos de decisão, referindo os seus objectivos e atribuições. O BCE sugere, por conseguinte, que o SEBC e o Eurosistema sejam incluídos, juntamente com o BCE, no título do Artigo I-29.º

A independência do SEBC

12. O n.º 3 do artigo I-29.º refere a independência do BCE, incluindo a sua independência financeira. Contudo, de acordo com o Artigo III-80.º do projecto de Constituição, os bancos centrais nacionais (BCN) de todos os Estados-Membros, ou seja, todos os membros do SEBC, também serão independentes. Assim sendo, o BCE veria com agrado a introdução de uma referência à independência dos BCN no n.º 3 do artigo I-29.º. Isso poderia conseguir-se pela substituição da terceira frase pelo seguinte texto: «No exercício dos seus poderes e no cumprimento das suas atribuições e deveres, o BCE, os bancos centrais nacionais, ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão gozam de total independência.» Em consequência, a primeira frase do n.º 3 do artigo I-29.º teria de ser substituída pelo seguinte texto: «O Banco Central Europeu é uma instituição que goza de personalidade jurídica e é independente nas suas finanças».
13. O BCE observa que o mesmo é definido no n.º 3 do artigo I-29.º como «independente», enquanto que tanto em relação à Comissão (n.º 4 do artigo I-25.º) como ao Tribunal de Contas (n.º 3 do artigo I-30.º) se utiliza a expressão «total independência». O BCE entende que esta divergência terminológica é de natureza meramente linguística, não reflectindo qualquer diferença entre a independência das referidas instituições e a independência conferida ao BCE, mas sugeria, por uma questão de coerência, a uniformização dos termos utilizados.

O Eurosistema

14. Sob a sigla «SEBC» coexistem duas realidades. Por um lado, designa o BCE e os BCN de todos os Estados-Membros da UE. Por outro, e por efeito de outras disposições, designa igualmente o BCE e os bancos centrais somente dos Estados-Membros da UE que adoptaram o euro. Este segundo conceito difere do anterior, uma vez que tem subjacente a competência exclusiva para definir e executar a política monetária, incluindo a emissão e gestão geral do euro, para gerir as reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros que tenham adoptado o euro e para promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamento. As acções necessárias para exercer esta competência requerem um elevado grau elevado harmonização de procedimentos, instrumentos e infraestruturas, e um órgão decisório único com capacidade normativa.

O Tratado EU criou estas duas realidades ao introduzir no Tratado CE e nos Estatutos determinados artigos que fazem a distinção entre as disposições que se aplicam a uma ou a outra composição. Esta técnica legislativa não serve os propósitos de clareza e inteligibilidade do Tratado CE. A fim de diferenciar este segundo conceito de «SEBC», o Conselho do BCE adoptou e tem vindo a utilizar, desde 1998, o termo «Eurosistema» nas suas comunicações ao público. Para simplificar a Constituição e torná-la mais acessível aos cidadãos europeus, aproximando mais o quadro institucional da União do público em geral, o BCE

sugere que a reforma de alcance histórico que o projecto de Constituição representa constituiria uma boa ocasião para introduzir o termo «Eurosistema» na Constituição. Isso poderia ser feito no n.º 1 do artigo I-29.º, cuja segunda frase poderia ser substituída pela seguinte formulação: «O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais dos Estados-Membros que tenham adoptado a moeda da União, o euro, constituem o Eurosistema. O Eurosistema conduz a política monetária da União». Esta alteração terminológica iria requerer a introdução de uma disposição geral indicando que o «SEBC» deve ser entendido como «Eurosistema» nas disposições da Constituição que se referem às atribuições ou funções relacionadas com o euro ou com os Estados-Membros que adoptaram o euro.

E. Representação internacional do euro

15. Os artigos III-90.º e III-228.º do projecto de Constituição versam sobre a representação internacional do euro. No entender do BCE o projecto de Constituição não priva — nem sequer implicitamente — o BCE das suas actuais competências, assentes nas atribuições expressamente cometidas ao SEBC pelo Tratado CE no domínio monetário. Contudo, uma vez que as responsabilidades do SEBC não constam do corpo do artigo III-90.º, seria aconselhável, por uma questão de clareza jurídica, acrescentar uma referência explícita às mesmas. O BCE sugere, para o efeito, a inserção de um n.º 4 no artigo III-90.º dispondo que «As medidas adoptadas com base no presente artigo devem obedecer à repartição de competências previstas nos artigos III-71.º e III-77.º», reflectindo assim a linguagem do actual artigo n.º 4 do artigo 111.º do Tratado CE.
16. Muitas das questões que se revestem de particular interesse para a UEM são debatidas não só no seio de organizações internacionais, como também em agrupamentos informais multinacionais, muitos dos quais são *standard-setters* nos mercados financeiros (como, por exemplo, os G-10). Para deixar claro que esses grupos se inserem no âmbito do artigo III-90.º, o BCE gostaria de sugerir o emprego da palavra «fóruns» em vez de, ou em complemento a, «conferências», nos n.ºs 1 e 3 do artigo III-90.º do projecto de Constituição.
17. Para tornar mais preciso o conteúdo do artigo III-90.º do projecto de Constituição, o BCE gostaria de recomendar a inserção do termo «monetárias» na expressão «instituições [...] financeiras internacionais», de modo a restringir claramente esta disposição às «instituições financeiras monetárias internacionais». Além disso, para solucionar a incoerência entre os n.ºs 1 e 3 do artigo III-90.º, o BCE gostaria de recomendar que a inserção, no n.º 3, da expressão «após consulta ao Banco Central Europeu» quer a supressão da expressão «sob proposta da Comissão», uma vez que «são aplicáveis as normas processuais enunciadas no[s] n.º[s] 1 [...]», e que as únicas normas processuais constantes do referido número são a proposta da Comissão e a consulta ao BCE.

F. Outras disposições que afectam a situação institucional do BCE

18. O artigo I-59.º do projecto de Constituição contém um novo conjunto de regras para o abandono voluntário da União e, nomeadamente, requer um acordo «que estabeleça as condições para a [...] saída» e organiza a distribuição de poderes e procedimentos na União. É entendimento do BCE que, neste processo, o mesmo será plenamente associado ao Conselho de Ministros, na medida em que tais acordos incidam sobre domínios da competência do BCE.
19. O BCE regista a opção, consagrada no projecto de Constituição, pelo «processo legislativo ordinário» (o actual processo de «co-decisão») como regra geral para a adopção de legislação, com o pleno envolvimento do Parlamento e exigindo a maioria qualificada no Conselho. O BCE regista que o projecto de Constituição passa para a esfera do processo legislativo a adopção de determinada legislação referente à organização institucional da UEM, como a transferência para o BCE de atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (n.º 6 do artigo III-77.º) e o procedimento simplificado de alteração do Estatutos (n.º 5 do artigo III-79.º), enquanto que noutras áreas, tais como a nomeação dos vogais da Comissão Executiva, mantém o «comum acordo».
20. Os artigos III-88.º e III-89.º do projecto de Constituição referem-se ao Eurogrupo, o qual constitui o objecto de um novo Protocolo a anexar à Constituição. O BCE congratula-se com o facto de, seguindo as conclusões do Conselho Europeu do Luxemburgo de 12-13 de Dezembro de 1997, a Constituição incorporar o Eurogrupo. Face ao reconhecimento do Eurogrupo no projecto de Constituição, o BCE gostaria de declarar que, em seu entender, a redacção do Artigo 1.º do Protocolo relativo ao Eurogrupo não prejudica as atribuições e tarefas do SEBC conforme descritas no projecto de Constituição.

G. Critério de convergência relativo às taxas de câmbio

21. A alínea c) do n.º 1 do artigo III-92.º do projecto de Constituição refere-se ao critério relativo às taxas de câmbio nos seguintes termos: «... [O]bservância, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo das taxas de câmbio, sem uma desvalorização da moeda em relação ao euro». Esta redacção recupera o texto do artigo 121.º do Tratado CE, omitindo embora a referência ao já extinto Sistema Monetário Europeu. Todavia, tal omissão pode implicar que a expressão «observância, [...], das margens normais de flutuação pre-

vistas no mecanismo das taxas de câmbio» poderia, a partir de agora, ser razoavelmente interpretada como referindo-se apenas à banda de flutuação normal de $\pm 15\%$ contemplada no novo mecanismo de taxas de câmbio (MTC II). Tal interpretação não estaria em consonância com o modo como o critério das taxas de juro foi aplicado no passado, quando se levava em conta que, no momento da primeira redacção do Artigo 121.º (ex-artigo 109.º-J), as margens de flutuação normais do mecanismo de taxas de câmbio (MTC) eram de $\pm 2,25\%$.

Por questões de clareza jurídica e de igualdade de tratamento entre os antigos, actuais e futuros membros do MTC II, o BCE gostaria de sugerir a seguinte alteração à alínea c) do n.º 1 do artigo III-92.º: «... [O]bservância, participação, durante pelo menos dois anos, das margens normais de flutuação previstas no mecanismo das taxas de câmbio, sem tensões graves, em especial sem uma desvalorização da moeda em relação ao euro».

O Protocolo relativo aos critérios de convergência já inclui uma referência à necessidade de se evitarem «tensões graves». O mesmo tem servido como base de aplicação — nos relatórios de convergência do BCE e nas avaliações da Comissão — do critério relativo às taxas de juro de acordo com os seus desígnios.

O presente parecer é redigido no pressuposto de que o Protocolo relativo aos critérios de convergência a que se refere o artigo 121.º do Tratado CE irá figurar em anexo à Constituição e que a sua substância não irá sofrer quaisquer alterações.

H. Sugestões editoriais

22. Em relação ao n.º 3 do artigo III-91.º, o BCE gostaria de propor que o texto seja melhorado mediante a substituição da expressão «conforme estipulado no Capítulo IX» por «nas condições estipuladas no Capítulo IX».
23. Não afecta a versão portuguesa.

O presente parecer será publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* e no site do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 19 de Setembro de 2003.

O Presidente do BCE

Willem F. DUISENBERG

ANEXO

Sugestões de redacção do BCE

Artigo I-3.º: «A União empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e não inflacionista . . .».

Parte I, Título IV, título: ~~«Instituições da União»~~ «Quadro institucional da União»

Parte I, Título IV, Capítulo I, título: ~~«Quadro institucional»~~ «Instituições da União»,

Artigo I-29.º, título: «Banco Central Europeu, Sistema Europeu de Bancos Centrais e Eurosistema».

Artigo I-29.º, n.º 1: «O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais constituem o Sistema Europeu de Bancos Centrais. O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais dos Estados-Membros que tenham adoptado a moeda da União, o euro, constituem o Eurosistema. O Eurosistema conduz a política monetária da União».

Artigo I-29.º, n.º 3, primeira frase: «O Banco Central Europeu é uma instituição que goza de personalidade jurídica e é independente nas suas finanças».

Artigo I-29.º, n.º 3, terceira frase: «No exercício dos seus poderes e ~~nas suas finanças~~ no cumprimento das suas atribuições e deveres, o Banco Central Europeu, os bancos centrais nacionais e qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão gozam de total independência».

Artigo III-90.º, n.º 1: «A fim de garantir a posição do euro no sistema monetário internacional, o Conselho de Ministros, sob proposta da Comissão e após consulta ao Banco Central Europeu, adoptará uma decisão europeia que estabeleça as posições comuns sobre as matérias que se revistam de especial interesse para a União Económica e Monetária nas instituições, e conferências e fóruns financeiros monetários internacionais competentes.»

Artigo III-90.º, n.º 3: «O Conselho de Ministros, sob proposta da Comissão e após consulta ao Banco Central Europeu, poderá adoptar as medidas adequadas para assegurar uma representação unificada nas instituições, conferências e fóruns financeiros monetários internacionais competentes. São aplicáveis as normas processuais enunciadas nos n.ºs ~~1 e 2~~».

Artigo III-90.º, novo n.º 4: «As medidas adoptadas com base no presente artigo devem obedecer à repartição de competências previstas nos artigos III-71.º e III-77.º».

Artigo III-91.º, n.º 3: «Nas condições estipuladas no Capítulo IX . . .»

Artigo III-92.º, n.º 1, alínea c): «. . . ~~Observância, participação,~~ durante pelo menos dois anos, ~~das margens normais de flutuação previstas~~ no mecanismo das taxas de câmbio, sem tensões graves, em especial sem uma desvalorização da moeda em relação ao euro».

Artigo III-278.º, alínea d): Não afecta a versão portuguesa.
