

III

*(Atos preparatórios)***BANCO CENTRAL EUROPEU****PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU****de 6 de abril de 2016****sobre uma proposta de decisão do Conselho que define medidas com vista a estabelecer progressivamente uma representação unificada da área do euro no Fundo Monetário Internacional****(CON/2016/22)****(2016/C 216/01)****Introdução e base jurídica**

Em 30 de outubro de 2015 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho um pedido de parecer sobre uma proposta de decisão do Conselho que define medidas com vista a estabelecer progressivamente uma representação unificada da área do euro no Fundo Monetário Internacional («FMI», ou «Fundo») (a seguir «decisão proposta») ⁽¹⁾.

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 138.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) de acordo com o qual o Conselho, para garantir a posição do euro no sistema monetário internacional, sob proposta da Comissão e após consulta ao BCE, pode adotar as medidas adequadas para assegurar uma representação unificada nas instituições e conferências financeiras internacionais. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do regulamento interno do BCE.

1. Observações genéricas

- 1.1. A decisão proposta baseia-se no «Relatório do Cinco Presidentes» ⁽²⁾, o qual apelava a uma representação externa cada vez mais unificada da união económica e monetária (UEM) à medida que esta fosse evoluindo no sentido de se tornar uma união económica, financeira e fiscal. O BCE apoia o reforço gradual da representação externa da área do euro no FMI com o objetivo final estabelecer uma ou mais circunscrições de países da área do euro e garantir que esta expressa uma posição comum.
- 1.2. O BCE apoia plenamente o reforço da coordenação política na área do euro, a qual é essencial para se alcançar o objetivo da representação externa unificada contemplado nos artigos 4.º e 9.º da decisão proposta. Embora essa coordenação tenha vindo a registar melhorias em anos recentes, ainda é necessário que a mesma se solidifique e aperfeiçoe para poder corresponder proporcionalmente à governação económica da área do euro, a qual tem sido reforçada nos últimos anos, e ao processo de aprofundamento da integração delineado no «Relatório dos Cinco Presidentes».
- 1.3. O BCE gostaria de salientar que, para se alcançar uma representação unificada e eficaz da área do euro no FMI, é essencial que todas as partes envolvidas atuem com observância plena do princípio da cooperação leal. Relativamente a este aspeto, o artigo 4.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE) exige que a União e os Estados-Membros se respeitem e assistam mutuamente, no cumprimento das missões decorrentes do TUE e do TFUE (a seguir coletivamente designados por «Tratados»). O princípio citado obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes de atos das instituições da União, e a absterem-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União. O artigo 13.º, n.º 2 do TUE exige que as instituições da União mantenham entre si uma cooperação leal.
- 1.4. O BCE regista que a decisão proposta visa estabelecer a representação unificada da área do euro ao abrigo do direito da União sem que se altere a atual estrutura de participação dos membros do FMI a qual, segundo o Acordo relativo ao Fundo Monetário Internacional ⁽³⁾ (a seguir «Acordo relativo ao FMI»), se baseia em países individuais. Uma representação plenamente unificada da área do euro no FMI exigiria provavelmente uma Emenda ao Acordo relativo ao FMI para a qualidade de membro poder ser atribuída a organizações supranacionais tais como a União/área do euro. O BCE observa que a decisão proposta não contempla tal reforma de regime. Assim, sendo, a representação unificada da área do euro no FMI fica limitada às áreas de política cuja competência foi transferida para a União.

⁽¹⁾ COM(2015) 603 final.

⁽²⁾ V. o «Relatório dos cinco presidentes», intitulado «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», de 22 de junho de 2015, disponível em www.ec.europa.eu

⁽³⁾ Artigos II e III do Acordo relativo ao FMI.

- 1.5. O BCE faz notar que, no quadro da estrutura de participação dos membros do FMI, os bancos centrais nacionais (BCN) do Eurosistema e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) desempenham um papel importante na representação dos respetivos países no FMI. Segundo o artigo V, secção 1 do Acordo relativo ao FMI⁽¹⁾, cada país membro deve designar as agências governamentais incumbidas de tratar com o FMI. Na maioria dos Estados-Membros pertencentes à área do euro, as entidades designadas para o efeito são os respetivos BCN⁽²⁾. Além disso, os BCN desempenham um papel importante na representação dos seus Estados-Membros nos órgãos de decisão do FMI. Na maioria dos Estados-Membros pertencentes à área do euro⁽³⁾, o governador do BCN participa, nessa qualidade, no Conselho de Governadores do FMI, ao passo que noutros Estados-Membros serve como suplente no órgão citado. Além disso, em vários casos o governador de um BCN atua como suplente no Comité Financeiro e Monetário Internacional do FMI (*International Monetary and Financial Committee/IMFC*). Muitos BCN estão também envolvidos no processo de seleção dos diretores executivos (suplentes) dos seus países, tendo mesmo, por vezes, a última palavra.

De acordo com o Acordo relativo ao FMI⁽⁴⁾, cada país membro designará o seu banco central como depositário de todas as disponibilidades do Fundo denominadas na sua moeda. Os BCN do Eurosistema também detêm e gerem os direitos de saque especiais (DSE) atribuídos aos respetivos países em razão da sua participação no Departamento de DSE do FMI⁽⁵⁾, e participam voluntariamente em acordos de negociação de DSE. Os BCN do Eurosistema participam, ademais, no plano de transações financeiras do FMI, fornecem os pagamentos de subscrição de quota obrigatória para a participação dos respetivos países no FMI e — se necessário e conveniente — oferecem ao FMI empréstimos voluntários, bilateralmente ou ao abrigo de acordos gerais de empréstimo (*GAB*) ou novos acordos de empréstimo (*NAB*).

- 1.6. Em termos de direito da União, os Tratados reconhecem o papel que os BCN e o BCE desempenham face ao FMI. Ao abrigo dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC»), o BCE e os BCN podem, se necessário, estabelecer relações com organizações internacionais e com elas efetuar todos os tipos de operações bancárias, incluindo operações de crédito ativas e passivas⁽⁶⁾. Os BCN podem efetuar as transações necessárias ao cumprimento das obrigações por eles assumidas perante organizações internacionais⁽⁷⁾. O BCE pode deter e gerir posições de reserva no FMI e DSE, bem como estabelecer o agrupamento destes ativos num fundo comum⁽⁸⁾. Quanto a este aspeto, o Diretório Executivo do FMI atribuiu ao BCE a qualidade de detentor autorizado (*prescribed holder*) de DSE nos termos do Acordo relativo ao FMI⁽⁹⁾.
- 1.7. O BCE compreende que a decisão proposta não pretenda alterar os acordos que os acordos celebrados pelos Estados-Membros da área do euro para garantir o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes da sua participação no FMI. Neste campo, o BCE declara-se pronto a contribuir para os esforços envidados pelo Conselho para garantir a representação unificada da área do euro em todos os órgãos do FMI, e a desempenhar o papel que o Conselho decida que o mesmo deve ter nessa representação. Qualquer medida com fundamento no artigo 138.º do TFUE terá de levar em conta o facto de que o âmbito deste artigo se restringe aos domínios de política cuja competência foi transferida para União, nos quais o BCE e os BCN exercem de forma independente os poderes específicos que lhes foram concedidos pelo TFUE e pelo SEBC⁽¹⁰⁾.

2. Observações específicas

2.1. Independência do Eurosistema

- 2.1.1. Conforme já observado, o objetivo da representação unificada da área do euro no FMI terá de ser atingido com respeito pelas competências do Eurosistema, em especial as previstas no artigo 127.º do TFUE e, bem assim, pela

⁽¹⁾ V. o artigo V, secção 1 do Acordo relativo ao Fundo Monetário Internacional, o qual dispõe que cada país membro deve tratar com o Fundo apenas através do seu Tesouro, do seu banco central, ou do fundo de estabilização ou outro departamento financeiro análogo, e que o Fundo tratará apenas com os mesmos departamentos, ou através deles.

⁽²⁾ V., por exemplo, em relação à Áustria: secções 1 e 2 da Lei Federal, de 23 de junho de 1971, relativa ao aumento da quota da Áustria no FMI e à transferência da totalidade da quota pelo Oesterreichische Nationalbank, BGBl. No. 309/1971; Alemanha: artigo 3.º, n.º 2 da Lei relativa ao Acordo relativo ao FMI, de 9 de janeiro de 1978 (BGBl. 1978 II p. 13), com as alterações introduzidas pelo artigo 298.º do Regulamento de 31 de agosto de 2015 (BGBl. I p. 1474); Finlândia: secção 2 da Lei 68/1977 relativa à aprovação de certas alterações ao Tratado relativo ao Fundo Monetário Internacional; Eslovénia: artigo 4.º da Lei relativa à participação da República da Eslovénia no Fundo Monetário Internacional; Portugal: artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 245/89, de 5 de agosto de 1989.

⁽³⁾ Este é o caso, por exemplo, da Bélgica, Estónia, Alemanha, Letónia, Lituânia, Malta, Países-Baixos, Áustria, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia e Portugal.

⁽⁴⁾ V. a secção 2, alínea a) do artigo XIII do Acordo relativo ao FMI.

⁽⁵⁾ V. o artigo XVII do Acordo relativo ao FMI.

⁽⁶⁾ V. o primeiro e o quarto travessões do artigo 23.º dos Estatutos do SEBC.

⁽⁷⁾ V. o artigo 31.º-1 dos Estatutos do SEBC.

⁽⁸⁾ V. o artigo 30.º-5 dos Estatutos do SEBC.

⁽⁹⁾ V. a secção 3 do artigo XVII do Acordo relativo ao FMI.

⁽¹⁰⁾ Em relação ao BCE, a referida medida deveria também levar em conta as atribuições cometidas ao BCE pelo Regulamento (UE) n.º 1024/2013 do Conselho, de 15 de outubro de 2013, que confere ao BCE atribuições específicas no que diz respeito às políticas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito (JO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

sua independência, em particular nos termos do artigo 130.º do TFUE e do artigo 7.º dos Estatutos do SBEC. O princípio da independência consagrado pelo direito da União visa proteger o Eurosistema contra pressões políticas, para que este possa prosseguir eficazmente os objetivos e desempenhar as funções que lhe foram cometidas mediante o exercício independente dos poderes específicos que lhe são conferidos pela legislação da União (1).

- 2.1.2. O artigo 138.º, n.º 2 do TFUE não pode restringir a independência do Eurosistema. Para ser «adequada», na aceção do artigo 138.º, n.º 2 do TFUE, a decisão proposta deveria, por conseguinte, garantir a salvaguarda do exercício independente das atribuições e poderes do Eurosistema durante todo o processo de busca do modelo ótimo para a organização da representação externa unificada da área do euro no FMI. Embora os objetivos, atribuições e poderes específicos tutelados pela independência do Eurosistema continuem a evoluir, fornece-se a seguir uma descrição dos mais relevantes.
- 2.1.3. O objetivo primordial do Eurosistema é a manutenção da estabilidade dos preços (frases iniciais do artigo 127.º, n.º 1 do TFUE e do artigo 2.º dos Estatutos do SEBC, e segunda frase do artigo 282.º, n.º 2 do TFUE). A atribuição deste objetivo está intrinsecamente ligado à outorga de um grau elevado de independência ao Eurosistema, uma vez que o requisito de independência dos bancos centrais previsto no TFUE reflete a opinião geral de que o objetivo primordial da estabilidade de preços fica melhor servido por um sistema de bancos centrais independente e com um mandato bem definido (2). De acordo com a segunda frase do artigo 282.º, n.º 1 do TFUE, a política monetária da União é conduzida pelo Eurosistema. No contexto do artigo 3.º, n.º 1, alínea c) e do segundo período do artigo 282.º, n.º 1 do TFUE, a expressão «política monetária» não deve ser interpretada em sentido estrito e técnico como referindo-se tão só à atribuição fundamental do Eurosistema referida no artigo 127.º, n.º 2, primeiro travessão do TFUE. Tal interpretação não só não se justifica, como não é a que se pretende. O BCE entende que a expressão «política monetária» reflete o título do capítulo 2 do título VIII, da parte III do TFUE, pelo que o mesmo considera que a dita expressão abrange todas as competências exclusivas relacionadas com o euro previstas nas disposições aplicáveis do TFUE, nomeadamente dos seus artigos 127.º e 128.º (3).
- 2.1.4. Ao Eurosistema também foram atribuídos objetivos secundários: sem prejuízo do objetivo da estabilidade dos preços, o Eurosistema apoia a políticas económicas gerais da União tendo em vista contribuir para a realização dos objetivos da União tal como se encontram definidos no artigo 3.º do TUE (v. igualmente o segundo período do artigo 127.º, n.º 1 do TFUE, o terceiro período do artigo 282.º, n.º 2 do TFUE e o artigo 2.º dos Estatutos do SEBC). Os objetivos estabelecidos no artigo 3.º do TFUE são objeto de mais detalhe nos artigos 119.º a 127.º do TFUE.
- 2.1.5. Em último lugar, para além dos objetivos definidos no TFUE, o Eurosistema também contribui para a boa condução das políticas desenvolvidas pelas autoridades competentes no que se refere à supervisão prudencial das instituições de crédito e à estabilidade do sistema financeiro nos termos do artigo 127.º, n.º 5 do TFUE. O Eurosistema prossegue o objetivo de garantir a segurança e a solidez das instituições de crédito no que se refere às atribuições específicas relativas à supervisão prudencial das instituições de crédito que foram conferidas ao BCE pelo Conselho com base no artigo 127.º, n.º 6 do TFUE. Desde novembro de 2014 que o BCE exerce estas funções no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), o qual é composto pelo BCE e pelas autoridades nacionais competentes. Relativamente a este aspeto, o BCE está também sujeito ao dever de segredo profissional (4) e está obrigado, pelo artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013, a agir com independência.

2.2. Estatuto de observador no FMI do BCE

- 2.2.1. O BCE é a única instituição da União enunciada no artigo 3.º, n.º 1 do TFUE à qual foi conferida personalidade jurídica internacional (5). Segundo os artigos 6.º-1 e 6.º-2 dos Estatutos do SEBC, no domínio da cooperação internacional e no que se refere às atribuições cometidas ao SEBC, o BCE decide sobre a forma como o SEBC será representado e se o BCE e ou os BCN, com o acordo deste, podem participar em instituições monetárias internacionais. O artigo 6.º-3 dos Estatutos do SEBC estabelece que as referidas disposições não obstam às medidas adequadas a adotar pelo Conselho ao abrigo do disposto no artigo 138.º, n.º 2 do TFUE visando assegurar uma representação unificada da área do euro nas instituições e conferências internacionais.

(1) V. o n.º 134 do acórdão proferido no processo *Comissão das Comunidades Europeias/Banco Central Europeu*, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395.

(2) V. o primeiro parágrafo da secção do capítulo 2.2. do Relatório de Convergência de 2014 do BCE, intitulada «Independência funcional».

(3) V. o n.º 9 do parecer CON/2003/20 no que se refere à expressão «política monetária» constante do artigo 3.º, n.º 1, alínea c) do TFUE. Uma vez que os Estatutos do SEBC constituem parte integrante dos Tratados (artigo 51.º do TUE), a expressão «política monetária» também se refere às disposições sobre política monetária constantes dos Estatutos do SEBC.

(4) Ver o artigo 27.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013.

(5) V. o artigo 282.º, n.º 3 do TFUE, o artigo 9.º -1 dos Estatutos do SEBC e o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 1024/2013. A personalidade jurídica internacional do BCE circunscreve-se às respetivas funções e às disposições dos Tratados aplicáveis. Assim sendo, segundo os artigos 6.º-1 e 6.º-2 dos Estatutos do SEBC, no domínio da cooperação internacional que envolva as atribuições cometidas ao SEBC, o BCE decidirá sobre a forma como o SEBC será representado, podendo o BCE e, com o acordo deste, os bancos centrais nacionais, participar em instituições monetárias internacionais. O artigo 6.º-3 dos Estatutos do SEBC estabelece que as referidas disposições não obstam às medidas adequadas a adotar pelo Conselho ao abrigo do disposto no artigo 138.º, n.º 2 do TFUE visando assegurar uma representação unificada da área do euro nas instituições e conferências internacionais.

Deveria continuar a conferir-se ao BCE uma papel proeminente na representação da área do euro no FMI, ou seja, um papel que leve na devida conta o facto de o Eurosistema exercer de forma independente os poderes específicos que lhe são atribuídos pelo TFUE e pelo Estatuto do SEBC, tal como acontece com o BCE quanto aos poderes que lhe competem ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1024/2013. Assim sendo, esse papel deve, no mínimo, incluir os direitos de que o BCE, enquanto representante do Eurosistema, goza presentemente na qualidade de observador no FMI, ou seja, o direito de se dirigir aos órgãos decisórios do FMI e de lhes endereçar declarações escritas. Poderá ser necessário alargar esse papel se a organização da representação externa unificada levar a um aumento dos direitos da área do euro no contexto do FMI. Neste cenário, o BCE considera que o objetivo da representação unificada da área do euro no FMI só poderá ser plenamente alcançado se se respeitar plenamente o impacto do exercício independente dos poderes específicos do BCE no domínio da representação externa. As opiniões, e consequentes tomadas de posição da área do euro teriam de ser cuidadosamente coordenadas e exprimidas a uma só voz. Tal implica, no entanto, que a organização da representação externa unificada deve levar inteiramente em conta a repartição interna das competências e mandatos respetivos das várias instituições da União, bem como as garantias de independência fundamentadas no Tratado que visam defender o Eurosistema contra qualquer ingerência política, para lhe permitir prosseguir eficazmente os objetivos associados às suas atribuições.

2.2.2. Acresce que, como já foi referido, a representação unificada teria de ser organizada com observância plena do princípio da cooperação leal entre as instituições da União (artigo 13.º, n.º 2 do TUE). Por conseguinte, o BCE espera que a Comissão e o Conselho irão contribuir para a prossecução da representação unificada da área do euro de harmonia com os mandatos e os poderes do Eurosistema. Parte-se do princípio que a representação unificada irá respeitar as práticas de longa data de se associarem os bancos centrais à preparação das posições comuns nos processos de tomada de decisão do FMI e da participação dos BCN do Eurosistema nesses processos, devido à sua experiência nas áreas de atividade do FMI.

2.2.3. O BCE encontra-se atualmente representado, a título permanente, em dois órgãos do FMI. O presidente do BCE possui a qualidade de observador no IMFC. Além disso, o BCE goza do estatuto de observador no Diretório Executivo do FMI sempre que se discutam matérias relacionadas com o seu mandato⁽¹⁾. Mais concretamente, o BCE é convidado a enviar um seu representante às reuniões do Diretório Executivo do FMI sempre que se devam discutir as matérias seguintes: a) políticas da área do euro no contexto do artigo IV e consultas aos países membros; b) supervisão (*surveillance*) pelo Fundo, ao abrigo do artigo IV, das políticas de membros individuais da área do euro; c) papel da área do euro no sistema monetário internacional; d) *World Economic Outlook* (previsões económicas mundiais); e) relatórios de estabilidade financeira global; e f) desenvolvimentos económicos e de mercado a nível mundial. Além disso o BCE é convidado a enviar um seu representante às reuniões do Diretório Executivo sempre haja pontos da agenda que tanto o BCE, como o Fundo, reconheçam ser de interesse mútuo para o desempenho dos respetivos mandatos. O estatuto de observador do BCE implica que, com a autorização do Presidente da Mesa, o representante do BCE esteja autorizado a dirigir-se, verbalmente ou por escrito, ao Diretório Executivo do FMI relativamente a matérias em cuja discussão o BCE tenha sido convidado a participar, ao passo que o direito de se dirigir e tomar decisões sobre todas as matérias em foros do FMI está reservado aos Estados-Membros.

2.3. Observações de carácter técnico e propostas de redação

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração à decisão proposta, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho figura em anexo e encontra-se disponível, na versão inglesa, no sítio *web* do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 6 de abril de 2016.

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Decisão n.º 12925-(03/1) de 27 de dezembro de 2002, com as alterações introduzidas pelas Decisões n.ºs 13414-(05/01) de 23 de dezembro de 2004, 13612-(05/108) de 22 de dezembro de 2005, e 14517-(10/1) de 5 de janeiro de 2010.