

III

*(Atos preparatórios)***BANCO CENTRAL EUROPEU****PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU,****de 11 de maio de 2018****sobre uma proposta de diretiva do Conselho que estabelece disposições destinadas ao reforço da responsabilidade orçamental e da orientação orçamental de médio prazo dos Estados-Membros****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****Introdução e base jurídica**

Em 1 de fevereiro de 2018, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de diretiva do Conselho que estabelece disposições destinadas ao reforço da responsabilidade orçamental e da orientação orçamental de médio prazo dos Estados-Membros ⁽¹⁾ (a seguir «diretiva proposta»).

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no artigo 127.º, n.º 4, e no artigo 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), uma vez que a diretiva proposta é relevante para o objetivo primordial do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) de manutenção da estabilidade dos preços, previsto nos artigos 127.º, n.º 1, e 282.º, n.º 2, do TFUE e no artigo 2.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (a seguir «Estatutos do SEBC»). O BCE é igualmente competente para dar parecer sobre a diretiva proposta nos termos do artigo 126.º, n.º 14, do TFUE, que constitui a base jurídica da diretiva proposta e nos termos do qual o Conselho da União Europeia, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do Parlamento Europeu e do BCE, aprovará as disposições apropriadas, que substituirão o Protocolo (n.º 12) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao TFUE e ao Tratado da União Europeia. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE, em conformidade com o disposto no primeiro período do artigo 17.º-5 do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

1. Observações genéricas

- 1.1. A crise económica e financeira demonstrou muito claramente que uma reforma ambiciosa do quadro de governação económica é do interesse profundo e preponderante da União Europeia, dos Estados-Membros e, em particular, da área do euro ⁽²⁾. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que foi aplicado e reforçado por meio de legislação secundária sob a forma do Regulamento (CE) n.º 1466/97 ⁽³⁾ e do Regulamento

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Ver os Pareceres CON/2011/13 e CON/2012/18. Todos os pareceres do BCE são publicados no sítio Web do BCE, em www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

(CE) n.º 1467/97 ⁽¹⁾, criou um quadro mais robusto de coordenação e supervisão da política económica e orçamental da União ⁽²⁾.

1.2. Em conformidade com a posição expressa no contexto da adoção dos atos jurídicos acima mencionados, o BCE acolhe favoravelmente a diretiva proposta, que procura integrar o teor do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) no quadro jurídico da União. A diretiva proposta dá seguimento ao artigo 16.º do TECG, que apelava à incorporação do teor do TECG no quadro jurídico da União no prazo de cinco anos após a data de entrada em vigor do TECG, ou seja até 1 de janeiro de 2018 ⁽³⁾. O teor do TECG tem sido interpretado pela Comissão Europeia no sentido de corresponder ao denominado «pacto fiscal» ⁽⁴⁾. O BCE considera necessário introduzir diversas alterações na diretiva proposta para continuar a reforçar a responsabilidade orçamental nos Estados-Membros, simplificar o quadro jurídico e garantir a implementação e a aplicação mais eficazes das regras orçamentais a nível da União e a nível nacional.

2. Observações específicas

2.1. Simplificação do atual quadro jurídico

2.1.1. A diretiva proposta pretende simplificar o quadro jurídico e assegurar um acompanhamento mais eficaz e sistemático da implementação e da aplicação das regras orçamentais tanto ao nível da União como a nível nacional, enquanto parte do quadro global de governação económica da União. A diretiva proposta visa igualmente diminuir os possíveis riscos de duplicações e ações contraditórias inerentes à coexistência de mecanismos intergovernamentais com os mecanismos previstos no direito da União. Embora o BCE acolha com agrado, os objetivos da diretiva proposta, conforme referido no ponto 1.2, tem dúvidas quanto à questão de saber se a mesma é apta à realização destes objetivos.

2.1.2. No que diz respeito ao TECG, a diretiva proposta procura integrar o pacto fiscal no direito da União. Porém, as disposições da diretiva proposta desviam-se substancialmente das disposições do pacto fiscal, o que poderá conduzir ao enfraquecimento das regras do pacto fiscal e ao aumento da incerteza resultante da coexistência de múltiplos quadros orçamentais. Em especial, o enfraquecimento das regras do pacto fiscal resulta do facto de a diretiva proposta não conter qualquer referência à obrigação que incumbe aos Estados-Membros por força do referido pacto fiscal de assegurar uma situação orçamental em equilíbrio ou excedentária, ou de manter o défice estrutural dentro do limite máximo de 0,5 % do produto interno bruto, que pode passar para 1,0 % do produto interno bruto nos casos em que o nível de dívida seja significativamente inferior a 60 % do produto interno bruto e em que os riscos para a sustentabilidade sejam reduzidos. No mesmo sentido, o pacto fiscal contém a obrigação de assegurar uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo em linha com o PEC. O BCE considera que estas obrigações devem ser claramente refletidas na diretiva proposta.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

⁽²⁾ O PEC foi incluído nos pacotes legislativos conhecidos como o «pacote de seis atos legislativos» (*Six-pack*) [Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro (JO L 306 de 23.11.2011, p. 1); Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro (JO L 306 de 23.11.2011, p. 8); Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 306 de 23.11.2011, p. 12); Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25); Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 33); e Directiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41)], que entrou em vigor em 13 de dezembro de 2011, e o «pacote de dois atos legislativos» (*Two-pack*) [Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira (JO L 140 de 27.5.2013, p. 1); e Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11)], que entrou em vigor em 30 de maio de 2013.

⁽³⁾ O artigo 16.º do TECG apelava à adoção das medidas necessárias com o objetivo de incorporar o teor do TECG no quadro jurídico da União no prazo de cinco anos após a data de entrada em vigor do TECG, ou seja até 1 de janeiro de 2018, com base numa avaliação da experiência adquirida com a sua aplicação. O apelo está também em conformidade com «O Relatório dos Cinco Presidentes» sobre «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», apresentado por Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, em estreita cooperação com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, de 22 de junho de 2015, disponível no sítio Web da Comissão em www.ec.europa.eu.

⁽⁴⁾ O «pacto fiscal» consta do título III do TECG.

- 2.1.3. Além disso, a diretiva proposta não substitui o TCEG, uma vez que este contém disposições que ultrapassam o âmbito de aplicação da diretiva proposta. No entanto, uma vez que o TCEG continuará a ser aplicável a todos os Estados-Membros, com exceção da República Checa e do Reino Unido, a diretiva proposta não parece diminuir o risco de duplicação e ações contraditórias inerentes à coexistência de mecanismos intergovernamentais com os mecanismos previstos no direito da União. A exposição de motivos que acompanha a diretiva proposta refere que esta não deverá pôr em causa os compromissos assumidos pelas partes contratantes do TCEG nos termos dos artigos 7.º e 13.º do TCEG. Contudo, a diretiva proposta afetará os compromissos assumidos pelos Estados-Membros por força do artigo 3.º do TCEG que contém as disposições do pacto fiscal, sem revogar nem substituir estas últimas⁽¹⁾. A harmonização das disposições da diretiva proposta com o artigo 3.º do TCEG garantiria uma maior clareza no que diz respeito à coexistência do TCEG com a diretiva proposta e contribuiria para a realização dos objetivos desta.
- 2.1.4. Além disso, o BCE constata que a maior parte dos Estados-Membros que são partes contratantes do TCEG já transpuseram as disposições do pacto fiscal para as respetivas legislações nacionais. Em alguns casos, a transposição foi feita a nível constitucional ou equivalente. Uma vez que o pacto fiscal contém disposições que são mais rigorosas do que as da diretiva proposta, em especial no que diz respeito ao limite máximo do défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto, espera-se que as legislações nacionais também contenham requisitos orçamentais mais rigorosos. Por conseguinte, se os Estados-Membros que ainda não transpuseram completamente o pacto fiscal para o respetivo direito nacional decidirem aplicar as disposições do pacto fiscal de uma forma mais branda devido à adoção da diretiva proposta, ou se alguns dos Estados-Membros decidirem alterar nesse sentido as respetivas legislações nacionais, daí poderão resultar regras orçamentais desiguais e discrepantes em toda a União. Este aspeto vem reforçar a sugestão do BCE, que consta do ponto 2.1.2, de refletir claramente na diretiva proposta as obrigações estabelecidas no pacto fiscal. Ao garantir que as disposições do pacto fiscal são refletidas, obtém-se certeza jurídica e igualdade de tratamento em toda a União.
- 2.1.5. Por último, no que diz respeito ao quadro orçamental da União em geral, a diretiva proposta contém aparentemente disposições que são semelhantes ou que estão relacionadas com as disposições do PEC, do «pacote de dois atos legislativos» ou do «pacote de dois atos legislativos». É o caso das disposições que estabelecem organismos independentes, que constam na diretiva proposta e no Regulamento (UE) n.º 473/2013, bem como das disposições sobre as regras orçamentais numéricas e sobre os quadros orçamentais a médio prazo da Diretiva 2011/85/UE. O BCE entende que, nesses casos, a diretiva proposta deve clarificar de que modo as disposições da diretiva proposta poderão interagir, na prática, com as disposições já existentes do direito da União e, caso necessário, alterar os atos jurídicos pertinentes para garantir clareza jurídica.

2.2. *Objetivo de médio prazo*

- 2.2.1. A diretiva proposta estipula que os Estados-Membros devem criar um quadro de regras orçamentais numéricas vinculativas e permanentes que lhes são próprias. Este quadro deve fixar um objetivo de médio prazo em termos de saldo estrutural de forma a garantir que o rácio entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado não exceda o valor de referência estabelecido no artigo 1.º do Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos⁽²⁾, ou que se aproxime do mesmo a um ritmo satisfatório. O BCE entende que este objetivo de médio prazo se refere ao objetivo de médio prazo definido nos termos do PEC e, em especial, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, e que a intenção da Comissão é a de criar uma obrigação para os Estados-Membros de inscrever nos respetivos quadros orçamentais um objetivo de médio prazo que poderá ser diferente do objetivo de médio prazo enunciado no PEC. O BCE considera que a diretiva proposta deve definir, de uma forma clara e exaustiva, este novo objetivo de médio prazo em termos de saldo estrutural e, conforme observado no ponto 2.1.2, indicar de que modo este objetivo reflète o limite máximo aplicável ao défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto que consta do pacto fiscal. Uma tal definição garantiria aos Estados-Membros clareza no que diz respeito às respetivas obrigações e a existência de normas orçamentais uniformes e harmonizadas em toda a União.
- 2.2.2. O pacto fiscal também contém a obrigação para as partes contratantes de assegurar uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo em linha com o PEC, devendo o respetivo prazo ter em conta a sustentabilidade específica do país. O BCE observa que deveria ser inserida, na diretiva proposta, uma obrigação de convergência rápida. Em seu entender, a convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo referida na diretiva proposta deve ser melhor especificada, considerando-se como ritmo de convergência mínimo o que resulta das regras do PEC.

⁽¹⁾ Trata-se de uma questão que deverá ser decidida pelas partes contratantes do TCEG.

⁽²⁾ Anexo ao TFUE.

2.2.3. Por último, o BCE acolhe favoravelmente a obrigação dos Estados-Membros de incluir no respetivo planeamento orçamental uma trajetória de crescimento a médio prazo das despesas públicas, líquida de medidas discricionárias, e de caráter vinculativo e permanente. Ao contrário das regras em matéria de despesas previstas no pacto fiscal, que reproduzem o PEC, a regra sobre despesas da diretiva proposta prevê a aplicação de objetivos de despesas plurianuais fixos durante a vigência da legislatura e logo que tome posse um novo governo. Tais objetivos devem ser respeitados pelos orçamentos anuais durante todo esse período. Embora esta regra fixa possa contribuir para a disciplina orçamental e criar uma margem orçamental adicional em períodos de expansão económica, é necessária uma maior clareza sobre como aplicar a regra a médio prazo. Além disso, a diretiva proposta deve clarificar se os Estados-Membros devem ajustar os respetivos objetivos anuais de despesas no caso de a economia não evoluir de acordo com o previsto pelos Estados-Membros aquando da fixação dos respetivos objetivos plurianuais de despesas.

2.3. *Mecanismo de correção automática*

2.3.1. O BCE acolhe com agrado a introdução do mecanismo de correção automática, de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, alínea e) do TCEG, que vai além do procedimento de correção de desvios previsto nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Este instrumento permitirá aos Estados-Membros corrigir os desvios em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo a esse objetivo, e compensar os desvios em relação à trajetória das despesas públicas referida na diretiva proposta ⁽¹⁾.

2.3.2. Não obstante, o BCE identificou vários elementos deste mecanismo que poderiam ainda ser revistos para assegurar a aplicação mais eficaz do mecanismo pelos Estados-Membros. Em especial, embora a diretiva proposta refira que deve ser ativado automaticamente um mecanismo de correção «caso se observe um desvio significativo», não define o termo nem contém qualquer orientação quanto ao seu alcance. O BCE sugere a definição do termo «desvio significativo [observado]» na diretiva proposta para conferir clareza jurídica à aplicabilidade do mecanismo de correção.

2.4. *Organismos independentes*

2.4.1. O BCE apoia as disposições da diretiva proposta, que visam reforçar o papel dos organismos independentes conferindo-lhes um mandato que vai além das suas atuais atribuições por força do Regulamento (UE) n.º 473/2013. Em especial, o BCE acolhe favoravelmente a consagração do «princípio de respeitar ou justificar» (*comply-or-justify principle*) na legislação da União, uma vez que tal reforça o papel dos organismos independentes no processo da supervisão orçamental. Porém, o Regulamento (UE) n.º 473/2013 já prevê a criação destes organismos independentes e confere-lhes várias atribuições conexas. Por conseguinte, a diretiva proposta não deve duplicar as disposições existentes de direito da União, mas limitar-se a ampliar as atribuições conferidas a estes organismos independentes para garantir que estas abrangam o âmbito da diretiva proposta.

Nos casos em que o BCE recomenda uma alteração à diretiva proposta, as sugestões de reformulação específicas constam de um documento técnico de trabalho separado, acompanhadas de um texto explicativo. O documento técnico de trabalho está disponível, em versão inglesa, no sítio Web do BCE.

Feito em Frankfurt am Main, em 11 de maio de 2018.

O Presidente do BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ver o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da diretiva proposta.