

Parecer

Proposta de Resolução n.º 30/XII/1.^a
(Gov)

Autor: Deputado
António Rodrigues (PSD)

Aprova o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária entre o Reino da Bélgica, a República da Bulgária, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a Irlanda, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a República Italiana, a República de Chipre, a República da Letónia, a República da Lituânia, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Hungria, Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República da Polónia, a República Portuguesa, a Roménia, a República da Eslovénia, a República Eslovaca, a República da Finlândia e o Reino da Suécia, assinado em Bruxelas a 2 de março de 2012,

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I - CONSIDERANDOS

1 - Pela presente Iniciativa os Estados-Membros da União Europeia acordam, em reforçar o pilar económico da união económica e monetária, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental mediante um pacto orçamental, a reforçar a coordenação das suas políticas económicas e a melhorar a governação da área do euro, apoiando assim a realização dos objetivos da União Europeia em matéria de crescimento sustentável, emprego, competitividade e coesão social.

2 - Deste modo, os Estados-Membros estão conscientes da sua obrigação, de considerarem as suas políticas económicas uma questão de interesse comum, de promover condições favoráveis a um crescimento económico mais forte na União Europeia e de desenvolver para o efeito uma coordenação cada vez mais estreita das políticas económicas na área do euro.

3 - Os Estados-Membros têm presente que a necessidade de os governos manterem finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitarem défices orçamentais excessivos é determinante para preservar a estabilidade de toda a área do euro e, conseqüentemente, exige a introdução de regras específicas, incluindo uma "regra de equilíbrio orçamental" e um mecanismo automático para a adoção de medidas corretivas.

4 - Os Estados-Membros estão igualmente conscientes da necessidade de assegurar que o respetivo défice orçamental não exceda 3% do produto interno bruto a preços de mercado e que a respetiva dívida pública não exceda 60 % do produto interno bruto a preços de mercado ou esteja a ser significativamente reduzida para esse valor.

5 - Importa ainda referir que, em 9 de Dezembro de 2011, os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da área do euro chegaram a acordo sobre uma arquitetura reforçada para a união económica e monetária, que assenta nos Tratados em que se funda a União Europeia e facilita a aplicação das medidas tomadas com base nos artigos 121º, 126º e 136º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

6 - O objetivo dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros da área do euro e de outros Estados-Membros da União Europeia é, assim, incorporar, o mais

rapidamente possível, as disposições do presente Tratado nos Tratados em que se funda a União Europeia.

7 – Importa também, referir neste contexto, as propostas legislativas, apresentadas pela Comissão Europeia, para a área do euro no âmbito dos Tratados em que se funda a União Europeia, em 23 de novembro de 2011, quanto ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades de estabilidade financeira, assim como quanto ao estabelecimento de disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros.

8 – Deve ser, igualmente, sublinhada a intenção da Comissão Europeia de apresentar novas propostas legislativas para a área do euro no que respeita, nomeadamente, à comunicação prévia dos planos de emissão de dívida, a programas de parceria económica que especifiquem reformas estruturais para os Estados--membros sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos, assim como a coordenação dos principais planos de reformas de políticas económicas dos Estados-Membros.

9 – Deste modo, os Estados membros manifestam na presente iniciativa a sua disponibilidade para apoiar as propostas que a Comissão Europeia venha a apresentar a fim de reforçar o Pacto de Estabilidade e Crescimento, introduzindo, para os Estados- membros cuja moeda seja o euro, um novo intervalo de variação para os objetivos de médio prazo, em linha com os limites fixados no presente Tratado.

10 – Importa relembrar que, ao examinar e acompanhar os compromissos orçamentais ao abrigo do presente Tratado, a Comissão Europeia atuará no âmbito das suas competências, como previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente nos artigos 121.º, 126.º e 136.º.

11 – Referir ainda que nos termos do artigo 273.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia deverá ser competente para decidir do cumprimento da obrigação de as Partes Contratantes transporem a "regra de equilíbrio orçamental" para os respetivos ordenamentos jurídicos nacionais, através de disposições vinculativas, permanentes e, de preferência, a nível constitucional.

12 – Importa igualmente recordar que o artigo 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia autoriza o Tribunal de Justiça da União Europeia a condenar um Estado membro da União Europeia que não tenha dado execução a um dos seus acórdãos ao pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória.

13 – É ainda registado na presente iniciativa, nomeadamente, o desejo de as Partes Contratantes recorrerem mais ativamente a uma cooperação reforçada, como prevista no artigo 20.º do Tratado da União Europeia e nos artigos 326.º a 334.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, sem prejudicar o mercado interno, e o seu desejo de se socorrerem plenamente de medidas específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, por força do artigo 136.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e de um procedimento de discussão e coordenação prévias (entre as Partes Contratantes cuja moeda seja o euro) de todas as reformas significativas de política económica que planeiam aplicar, a fim de definirem um método de aferição das melhores práticas.

14 – Por último, sublinhar que o bom funcionamento da união económica e monetária exige que as Partes Contratantes atuem conjuntamente no sentido de uma política económica que, baseando-se nos mecanismos de coordenação das políticas económicas, tal como definido nos Tratados em que se funda a União Europeia, permita adotar as ações e medidas necessárias em todos os domínios cruciais para o bom funcionamento da área do euro.

15 - É a seguinte a estrutura da presente iniciativa:

TÍTULO I - OBJETIVO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

TÍTULO II - COMPATIBILIDADE E RELAÇÃO COM O DIREITO DA UNIÃO

TÍTULO III - PACTO ORÇAMENTAL

TÍTULO IV - COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS E CONVERGÊNCIA

TÍTULO V - GOVERNAÇÃO DA ÁREA DO EURO

TÍTULO VI - DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

1. O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, vulgarmente conhecido por “Tratado Orçamental” constitui um novo instrumento de intervenção assumido pelos Estados subscritores para disciplinar as regras de salvaguarda do euro e promover a coordenação das políticas económicas no espaço europeu.

Consagrado enquanto instrumento da União económica e Monetária, o Tratado surge com o propósito anunciado de apoiar a estabilidade financeira e o crescimento económico na União Europeia e enquadrado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Pacto Euro Mais e o Semestre Europeu.

O presente acordo com natureza “apenas” intergovernamental tinha como destinatários originais os Estados que integram os 17 países da Zona Euro e posteriormente previsto ser subscrito pelo conjunto dos Estados membros da União Europeia, acaba por ser subscrito por 25 Estados Membros. A recusa de assinar pelo Reino Unido e pela República Checa retira-lhe a dimensão de acordo comunitário.

Registe-se, no entanto, que nos termos do respetivo artigo 2º, n.º 1 apesar de Tratado intergovernamental, a aplicação e interpretação do mesmo é feito em conformidade com os tratados em que se funda a União Europeia, assim como com o Direito da União Europeia.

2. Estamos perante um Tratado para-comunitário.

Interpretado à luz dos valores e princípios em que se funda o direito da União, em conformidade com os Tratados, submetido à jurisdição do Tribunal de Justiça, não nos restam dúvidas que apenas fatores de política interna de dois Estados membros impediram o pleno das assinaturas do Chefes de Estado e de Governo da União do texto do acordo, o que conferiria uma verdadeira dimensão comunitária, o que aliás não deixa de assumir de modo informal. As sucessivas referências à intervenção das instituições da União no acompanhamento e controlo de aplicação do Tratado apenas confirmam esta ideia.

3. Os objetivos do tratado são claros: impor uma disciplina e um rigor absoluto aos Estados destinatários em matéria orçamental. A disciplina financeira, que envolve a disciplina orçamental e a disciplina do sistema bancário e financeiro, é fundamental para o funcionamento da União Monetária a sua fixação impede neste quadro o surgimento de políticas populistas

Já o Tratado de Maastricht estabelecia a necessidade de formulação de política monetária única para a Zona Euro (então cometida o Banco Central Europeu) deixando à liberdade dos países a formulação da política orçamental, mas com a limitação de que os países membros devem evitar déficits excessivos.

4. O Tratado foi concebido em tempo recorde – menos de três meses – iniciando-se subsequentemente os processos de ratificação, de acordo com os respetivos procedimentos constitucionais. A Irlanda é, por enquanto, o único país que anunciou a realização de um referendo para a ratificação do novo Tratado.

O Pacto Orçamental foi acordado a 30 de Janeiro passado em Bruxelas para reforçar a disciplina das finanças públicas dos Estados-Membros, designadamente através da introdução legal de limites ao défice e à dívida e de um regime de sanções.

5. Os 25 países poderão agora iniciar os processos de ratificação de acordo com os respectivos procedimentos constitucionais. A “regra de equilíbrio orçamental” ou “regra de ouro”, que deverá ser inscrita “preferencialmente” na Constituição, obriga os Estados-Membros signatários do tratado a não ultrapassar um défice de 0,5% e a ter uma dívida pública sempre abaixo dos 60% do PIB.

O Tratado consagra a já designada “regra de ouro” que exige que o défice estrutural não pode ultrapassar os 0,5 do PIB, comprometendo-se os Estados subscritores que a transposição para o direito nacional dessa disposição seja efetuada mediante o recurso à inscrição, de forma preferencial, em lei com força constitucional, de modo a que não seja passível de ser alterada por uma maioria conjuntural. O texto final admite a possibilidade de ficar consagrada de uma outra forma desde que com valor vinculativo e permanente.

É neste domínio que se poderá verificar a polémica não apenas política mas de dimensão jurídica. Com efeito, o Tratado fixa a competência do Tribunal de Justiça da

União Europeia para decidir da forma de transposição da “regra de equilíbrio orçamental” para o ordenamento jurídico nacional, o que deverá ser efetuado através de “disposições vinculativas, permanentes e, de preferência, a nível constitucional”.

A forma como se consagra esta disposição vai implicar consequências de incumprimento ou de impossibilidade acesso ao Mecanismo Europeu de Estabilidade. Mas mais do que isso, vai implicar um ato de menor confiança e reconhecimento na real vontade política de estar sujeito a maiorias conjunturais, que podem desvirtuar o compromisso assumido com este Tratado e as metas nelas incluídas.

Além da “regra de ouro” exige o Tratado que o mecanismo automático de correção invocado em caso de desvios, seja de igual modo assumido por lei nacional que impeça a sua modificação simples em função de alterações de maiorias parlamentares. Alguns Estados já assumiram a inclusão de disposições desta natureza com força constitucional, como a Alemanha e a Espanha.

Os Estados que não cumprirem estas disposições poderão sofrer sanções pecuniárias, até 0,1 por cento do PIB, impostas pelo Tribunal Europeu de Justiça. Os Estados comprometem-se a colocar em prática internamente este 'mecanismo de correção', a ser ativado automaticamente, em caso de desvio dos objetivos, com a obrigação de tomar medidas num determinado prazo.

Acresce ainda o facto de o limite tolerado para os défices públicos anuais permanecer nos três por cento do PIB, tal como contemplado no Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas quem violar esta regra fica mais sujeito a sanções.

6. O Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, declarou que com aprovação do Tratado Orçamental está bloqueado “o retorno aos velhos dias da irresponsabilidade orçamental”.

«Este tratado é um grande passo no sentido de uma maior responsabilidade, tal como, por exemplo, o Tratado sobre o Mecanismo Europeu de Estabilidade é um importante passo para uma maior solidariedade», disse o Presidente do Conselho, Van Rompuy, na cerimónia da assinatura formal do Pacto Orçamental.

7. O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) surge associado ao presente tratado com o confesso objetivo de lhe servir de suporte, mediante a assistência financeira aos Estados-Membros assegurando-lhes em caso de necessidade de intervenção em apoio à estabilidade financeira.

Aspeto relevante, para mais no quadro de um Tratado não comunitário constitui a intervenção do Tribunal de Justiça da União Europeia no controlo e fiscalização do processo. Competindo a este a aplicação das sanções que podem chegar a 0,1% do PIB montantes esses que revertem para o reforço do MEE no caso dos Estados da Zona Euro ou para o orçamento geral da União, no caso dela não fazerem parte.

É neste quadro que se integra também este relevante instrumento de disciplina e governação económica, na sequência do processo de construção de um novo modelo de governação para a Europa, na sequência da crise que afetou a moeda única nos últimos anos e que levaram a aprovação de um conjunto vasto de diplomas que atualmente enquadram a ação dos Estados que integram a União Europeia e não apenas os que integram a zona euro.

Por fim, o tratado prevê que se realizem anualmente pelo menos duas cimeiras, apenas e só na zona euro, mas com as portas abertas a todos os países signatários do pacto, pelo menos uma vez por ano.

8. O Tratado entra em vigor a 1 de Janeiro de 2013, após a ratificação de, pelo menos, 12 Estados-Membros da Zona Euro. A entrada em vigor do Tratado poderá verificar-se em momento anterior caso 12 Estados-Membros da zona Euro ratifiquem este instrumento antes daquela data.

Sublinhe-se, no entanto, que a concessão de assistência financeira no quadro de novos programas ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade (previsto para entrar em vigor em 1 de Julho de 2012) ficará condicionada à ratificação do Tratado, o que resulta na impossibilidade de acesso a novos programas aos Estados-membros que não tenham ratificado ainda o Tratado Orçamental.

9. Realce ainda para a previsão da participação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais, tal como previsto no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos nacionais na União Europeia, anexo aos Tratados que regem a União

Europeia: o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais das Partes Contratantes definirão em conjunto a organização e promoção de uma conferência de representantes das comissões relevantes do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais, a fim de debaterem as políticas orçamentais e outras questões.

10. Por último, mas não menos relevante, o facto de o Tratado prever que, num prazo de cinco anos, o presente regime seja incorporado no quadro jurídico da União Europeia.

PARTE III - CONCLUSÕES

1 - O presente Tratado reflete, assim, a decisão dos Chefes de Estado e de Governo da área do euro de 9 de dezembro de 2011 de reforçar o pilar económico da União Económica e Monetária com vista à prossecução dos objetivos de estabilidade financeira e crescimento económico na União Europeia.

2 - Enquadrado na política económica e orçamental prosseguida ao nível europeu, designadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Pacto para o Euro Mais e o Semestre Europeu, consagra-se uma maior disciplina orçamental e coordenação de políticas económicas.

3 – Por um lado, a adoção de uma regra de equilíbrio orçamental associada a um procedimento automático de adoção de medidas corretivas, à execução de programas de parceria económica e financeira e à possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em caso de défice excessivo, bem como a regra para redução de dívida pública excessiva, consubstanciam medidas decisivas para garantir a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.

4 - Por outro lado, a discussão e coordenação prévias das reformas estruturais de política económica permitem uma maior convergência e ganhos de competitividade, com vista à promoção do crescimento, do emprego e da coesão social.

5 - Para uma melhor governação da área do euro, é também reforçada a estrutura de

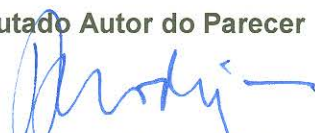
funcionamento da União Económica e Monetária, através das cimeiras de Chefes de Estado e de Governo da área do euro e do envolvimento dos Parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu.

6 - Associado à criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade, cuja capacidade de assistência financeira permite a estabilização financeira dos Estados membros, este Tratado assegura a disciplina orçamental necessária à estabilidade financeira na União Económica e Monetária.

7 - Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus é de Parecer que a Proposta de Resolução supracitada reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser votada em Plenário.

Palácio de S. Bento, 10 de abril de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(António Rodrigues)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)