



O QUADRO DA UE PARA AS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS

A fim de garantir a estabilidade da União Económica e Monetária, o quadro para a sustentabilidade das finanças públicas tem de ser robusto. Em finais de 2011, entrou em vigor uma reforma (no âmbito do «Six-Pack») que altera o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Outra reforma, o Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, que inclui o Pacto Orçamental, passou a vigorar no início de 2013. Por fim, em maio de 2013, entrou em vigor um regulamento sobre a avaliação dos projetos de planos orçamentais nacionais (no âmbito do «Two-Pack»).

BASE JURÍDICA

- Artigos 3.º, 119.º a 144.º, 136.º, 219.º e 282.º a 284.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Protocolo (n.º 12) sobre o procedimento relativo aos défices excessivos e Protocolo (n.º 13) relativo aos critérios de convergência, anexos ao TFUE.

OBJETIVOS

A arquitetura das políticas orçamentais da União Europeia visa construir um quadro robusto e eficaz de coordenação e supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros. As reformas de 2011-2013 da estrutura são uma resposta direta à crise da dívida soberana, que mostrou a necessidade de regras mais estritas, atendendo aos efeitos indiretos da insustentabilidade das finanças públicas na área do euro. Assim, o quadro revisto retira ilações dos erros de conceção inicial da União Económica e Monetária e tenta reforçar o princípio orientador, consagrado no artigo 119.º, n.º 3, do TFUE, segundo o qual são necessárias finanças públicas sólidas.

REALIZAÇÕES

A. Pacto de Estabilidade e Crescimento

É o direito primário da União que confere ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) a sua principal base jurídica, nos artigos 121.º (supervisão multilateral) e 126.º (procedimento em caso de défice excessivo), do TFUE, e no Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. O direito derivado da União define de forma mais pormenorizada as modalidades de aplicação das regras e dos procedimentos previstos no Tratado. O primeiro pacote de legislação sobre governação económica («Six-Pack») entrou em vigor em 13 de dezembro de 2011, reformando e alterando as regras do PEC. O PEC alterado prevê os principais



instrumentos para a supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros (vertente preventiva) e a correção de défices excessivos (vertente corretiva). Na sua forma atual, o PEC consiste nas seguintes medidas:

- 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, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011, de 16 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente preventiva;
- 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, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 do Conselho, de 27 de junho de 2005, e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011. Este regulamento constitui a vertente corretiva;
- 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.

Além disso, o «Código de Conduta», que é um parecer do Comité Económico e Financeiro (Comité do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» - CEF), contém especificações sobre a execução do PEC e dá orientações sobre o formato e o conteúdo dos Programas de Estabilidade e Convergência. Embora o «Código de Conduta» seja de um ponto de vista formal inferior a um regulamento, o facto de especificar a forma de executar o PEC torna-o na prática num instrumento de grande importância. A sua última atualização, objeto de acordo pelo CEF em 15 de maio de 2017, inclui especificações sobre a flexibilidade no âmbito das regras atuais do PEC (através das cláusulas ditas do investimento e das reformas estruturais e através de uma matriz que descreve os atributos dos bons e dos maus períodos económicos no âmbito da vertente preventiva do Pacto). Tais especificações baseiam-se numa «posição comumente acordada sobre a flexibilidade prevista no PEC», tal como foi definida no quadro do CEF em novembro de 2015 e aprovada pelo Conselho ECOFIN, em fevereiro de 2016. O ponto de partida para os debates foi a Comunicação da Comissão sobre a flexibilidade, de janeiro de 2015. Além disso, a versão atual do «Código de Conduta» inclui dois pareceres, de novembro de 2016, do CEF, que colocam mais acentuadamente a tónica no valor de referência para a despesa, embora o indicador do saldo estrutural continue a ser um elemento essencial do quadro de supervisão orçamental.

1. A vertente preventiva do PEC

A vertente preventiva visa assegurar finanças públicas sólidas através do exercício de supervisão multilateral com base no artigo 121.º do TFUE. O Regulamento (CE) n.º 1466/97 alterado e o novo Regulamento (UE) n.º 1173/2011 constituem o fundamento de legislação derivada.

Um conceito capital na supervisão e orientação é o objetivo orçamental a médio prazo (OMP) para cada país. O OMP de cada país tem de se situar num intervalo entre -1 % do PIB e o equilíbrio ou um excedente, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias. Este objetivo tem de ser revisto de três em três anos



ou quando são aplicadas reformas estruturais importantes com impacto na situação orçamental. Os instrumentos centrais da vertente preventiva do PEC são os programas de estabilidade e convergência.

Programas de estabilidade e convergência

Apresentação: no quadro da supervisão multilateral nos termos do artigo 121.º do TFUE, cada Estado-Membro tem de apresentar à Comissão e ao Conselho, em abril de cada ano, um programa de estabilidade (no caso dos Estados-Membros da área do euro) ou um programa de convergência (no caso dos Estados-Membros não pertencentes à área do euro). Os programas de estabilidade têm de incluir, nomeadamente, o OMP, a trajetória de ajustamento ao OMP e uma análise, em diferentes cenários, dos efeitos na situação orçamental de alterações nos principais pressupostos económicos subjacentes. Os cálculos devem ser feitos para os cenários macro-orçamentais mais prováveis (ou mais prudentes). Estes programas são publicados.

Avaliação: o Conselho, com base numa avaliação efetuada pela Comissão e pelo CEF, examina os programas. Em particular, é analisado o progresso na consecução dos OMP. A consideração explícita da evolução da despesa na avaliação é uma novidade do PEC alterado.

Parecer: com base numa recomendação da Comissão e após consulta do CEF, o Conselho adota um parecer sobre os programas. No seu parecer, o Conselho pode solicitar aos Estados-Membros que ajustem os seus programas. O parecer faz parte integrante das recomendações específicas por país aprovadas pelo Conselho no final de cada Semestre Europeu.

Acompanhamento: a Comissão e o Conselho acompanham a aplicação dos programas de estabilidade ou convergência.

Alerta rápido: em caso de desvios importantes da trajetória de ajustamento ao OMP, a Comissão dirige uma advertência ao Estado-Membro em causa, nos termos do artigo 121.º, n.º 4, do TFUE (artigos 6.º e 10.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 alterado). Esta advertência assume a forma de uma recomendação do Conselho, solicitando os ajustamentos políticos necessários por parte do Estado-Membro em causa.

Sanções: para os Estados-Membros da área do euro, o PEC alterado prevê também a possibilidade de se impor sanções sob a forma de um depósito remunerado no montante de 0,2 % do PIB do ano anterior, quando o Estado-Membro em causa não tomar medidas de ajustamento adequadas. São também previstas multas em caso de manipulação de dados da dívida ou do défice.

Semestre Europeu: a apresentação e a avaliação dos programas de estabilidade e convergência são parte integrante do Semestre Europeu, processo mais amplo de coordenação da política económica na União Europeia e que inclui a vertente preventiva do PEC.

2. A vertente corretiva do PEC

Procedimento relativo aos défices excessivos



O procedimento relativo aos défices excessivos tem por objetivo prevenir défices excessivos e assegurar a sua rápida correção. O procedimento relativo aos défices excessivos é regido pelo artigo 126.º do TFUE, pelo Protocolo n.º 12 anexo ao Tratado, pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 alterado e pelo novo Regulamento (UE) n.º 1173/2011.

Segundo o PEC alterado, um PDE é desencadeado pelo critério do défice ou pelo critério da dívida:

- Critério do défice: um défice das administrações públicas é considerado excessivo se for superior ao valor de referência de 3 % do PIB a preços de mercado; ou
- Critério da dívida: a dívida é superior a 60 % do PIB e o objetivo de redução da dívida em um vigésimo da dívida acima dos 60 % não foi atingido nos três anos anteriores.

O regulamento alterado inclui também disposições que esclarecem as circunstâncias em que um défice superior ao valor de referência prescrito será considerado excecional (resultante de uma circunstância excecional ou de uma recessão económica grave, etc.) ou temporário (quando as previsões indicarem que o défice se situará abaixo do valor de referência, uma vez cessada a circunstância excecional ou recessão).

O artigo 126.º, n.ºs 3 e 6, do TFUE estabelece o procedimento aplicável para avaliar e tomar decisões sobre um défice excessivo. A Comissão elabora um relatório, quando um Estado-Membro não cumprir ou estiver em risco de não cumprir pelo menos um dos dois critérios. O CEF emite um parecer sobre esse relatório. Se a Comissão considerar que existe (ou que poderá existir) um défice excessivo, dirige um parecer ao Estado-Membro em causa e informa o Conselho. Com base numa proposta da Comissão, o Conselho decide em última instância se existe ou não um défice excessivo (artigo 126.º, n.º 6, do TFUE). Subsequentemente, com base numa recomendação da Comissão, adota uma recomendação dirigida ao Estado-Membro em causa (artigo 126.º, n.º 7, do TFUE), instando-o a tomar medidas eficazes para reduzir o défice e fixando um prazo não superior a seis meses. Sempre que verificar que essas medidas não foram tomadas, o Conselho pode tornar pública a sua recomendação (artigo 126.º, n.º 8, do TFUE). Se as recomendações não forem cumpridas de forma persistente, o Conselho pode notificar o Estado-Membro em causa para, num dado prazo, tomar medidas adequadas (artigo 126.º, n.º 9, do TFUE).

Sanções: o procedimento relativo aos défices excessivos prevê também sanções em caso de incumprimento (artigo 126.º, n.º 11, do TFUE). Para os Estados-Membros da área do euro, regra geral, essa sanção é uma multa constituída por uma componente fixa (0,2 % do PIB) e uma componente variável (até ao máximo de 0,5 % do PIB para o conjunto das duas componentes).

O Regulamento (UE) n.º 1173/2011 relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro prevê sanções adicionais para Estados-Membros da área do euro. As sanções são impostas em diferentes fases do PDE e implicam depósitos não remunerados de 0,2 % e uma multa de 0,2 % do PIB dos anos anteriores. O mesmo regulamento prevê também sanções em caso de manipulação de estatísticas.



B. Pacto Orçamental

Na reunião do Conselho Europeu de 12 de março de 2012, o Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, cuja componente orçamental é o Pacto Orçamental, foi assinado por todos os Estados-Membros, exceto o Reino Unido e a República Checa (a Croácia também não assinou este tratado, nem antes nem depois da sua adesão à UE em 1 de julho de 2013). O Pacto Orçamental prevê a «regra de ouro» relativa ao equilíbrio do orçamento, com um limite mínimo de 0,5 % do PIB para o défice estrutural (se a dívida pública for inferior a 60 % do PIB, esse limite mínimo é fixado em 1 % do PIB), que tem de ser consagrada no direito nacional, de preferência a nível constitucional («travão da dívida»). Os Estados-Membros podem intentar ações contra os outros Estados-Membros junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando não forem adotadas disposições adequadas para dar cumprimento a esta regra. Entre outras disposições adicionais, são de referir o desencadear de forma automática do mecanismo de correção e regras coercivas para os países que são objeto do procedimento relativo aos défices excessivos. Além disso, a assistência financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade só será prestada aos Estados-Membros que assinaram o Pacto Orçamental.

C. Outras reformas que reforçam a governação económica na área do euro

As reformas da governação económica da União e do quadro das políticas orçamentais, de 2011-2013, incluem, além das regras revistas do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, dois regulamentos cujo objetivo é reforçar a governação económica na área do euro («Two-Pack»):

- O Regulamento (UE) n.º 473/2013, 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; e ainda
- O Regulamento (UE) n.º 472/2013, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro.

Os principais elementos do primeiro regulamento são a previsão de calendários orçamentais comuns para todos os Estados-Membros da área do euro e regras para a Comissão acompanhar e avaliar os planos orçamentais dos Estados-Membros. Em caso de não cumprimento grave das regras do PEC, a Comissão pode solicitar que os planos sejam revistos. Além disso, estipula que os Estados-Membros da área do euro que estejam sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos têm de apresentar um programa de parceria económica que especifique as medidas políticas e as reformas estruturais necessárias para que o défice excessivo seja corrigido de forma eficaz e duradoura. O Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, adota pareceres sobre os programas de parceria económica.



O segundo regulamento refere-se aos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira. Define regras em matéria de vigilância reforçada, assistência financeira e supervisão pós-programa (enquanto não for reembolsada pelo menos 75 % da assistência financeira recebida).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu é colegislador no que diz respeito ao estabelecimento de regras do procedimento de supervisão multilateral (artigo 121.º, n.º 6, do TFUE) e é consultado sobre o direito derivado de aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (artigo 126.º, n.º 14, do TFUE). O PEC alterado inclui um novo instrumento, o Diálogo Económico, que confere ao Parlamento um papel de destaque no atual quadro das políticas orçamentais, na medida em que permite à comissão competente do Parlamento convidar o Presidente do Conselho, a Comissão, o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente do Eurogrupo e, se for caso disso, um Estado-Membro para uma troca de pontos de vista. O Parlamento é também mantido regularmente informado sobre a aplicação dos regulamentos. Além disso, os poderes da Comissão para impor requisitos suplementares de apresentação de relatórios, no contexto do novo regulamento relativo ao acompanhamento e à avaliação dos projetos de planos orçamentais e à correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, passam a ter de ser renovados de três em três anos, podendo o Parlamento Europeu ou o Conselho revogá-los.

Jost Angerer
05/2019

