



Bruxelas, 6.12.2017
COM(2017) 824 final

2017/0335 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que estabelece disposições destinadas ao reforço da responsabilidade orçamental e da orientação orçamental de médio prazo dos Estados-Membros

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Justificação e objetivos da proposta

Uma crise económica e financeira sem precedentes atingiu as economias da União Europeia (UE) há uma década. Embora essa crise não tenha começado na área do euro, ficaram expostas algumas das suas debilidades institucionais. Em resposta, a UE procurou reforçar os mecanismos de governação económica da União e da área do euro, nomeadamente através de pacotes legislativos conhecidos por «pacote de seis atos legislativos» (cinco regulamentos e uma diretiva, adotados em 2011) e por «pacote de dois atos legislativos» (dois regulamentos, adotados em 2013). Estes pacotes ajudaram a assegurar uma supervisão mais rigorosa dos orçamentos nacionais, a criar quadros orçamentais mais sólidos e a prestar uma maior atenção aos níveis da dívida.

Contudo, ao tentar sanar as causas profundas da crise, tornou-se claro que o quadro orçamental baseado em regras a nível da UE tinha de ser complementado com disposições vinculativas a nível nacional para garantir a solidez das políticas orçamentais em todos os Estados-Membros e funcionar como um mecanismo duradouro contra o surgimento de défices excessivos.

Neste contexto, foi analisado o recurso ao direito da União para apoiar essas regras nacionais. Nessa altura, a Comissão era fortemente a favor da prossecução de reformas adicionais da governação económica, no âmbito do método comunitário¹. No entanto, na sua reunião de dezembro de 2011, o Conselho Europeu não chegou a acordo para adotar as medidas em causa. Em resposta, os Estados-Membros que quiseram comprometer-se conjuntamente a adotar essas regras nacionais avançaram numa base intergovernamental, conduzindo à celebração do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG) como meio de incorporar as suas disposições o mais rapidamente possível nos Tratados.

O TECG foi assinado em 2 de março de 2012 por 25 partes contratantes (todos os Estados-Membros, com exceção da República Checa e do Reino Unido²), e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013. A pedra angular do TECG consiste no seu título III, que estabelece o denominado «Pacto Orçamental». A sua disposição principal impõe a obrigação de as partes contratantes consagrarem, em disposições nacionais vinculativas e permanentes, de preferência a nível constitucional, uma regra de equilíbrio orçamental em termos estruturais (corrigido das variações cíclicas). A regra reflete o requisito que está no centro da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), isto é, o objetivo orçamental de médio prazo. 22 partes contratantes ficaram vinculadas pelo Pacto Orçamental (todos os Estados-Membros da área do euro e, numa base voluntária, a Bulgária, a Dinamarca e a Roménia). Outras partes do TECG visam reforçar a coordenação das políticas económicas e a governação da área do euro.

A abordagem intergovernamental utilizada para adotar o TECG foi sempre considerada, por todos os intervenientes, como uma forma de tomar imediatamente as medidas necessárias numa altura em que, no pico da crise económica e financeira, os progressos foram bloqueados a nível do Conselho Europeu. Por conseguinte, as partes contratantes acordaram em procurar

¹ Declaração do Presidente Barroso na conferência de imprensa que se seguiu à reunião dos Chefes de Estado e de Governo da área do euro, em 27 de outubro de 2011, SPEECH/11/713.

² A Croácia não era membro da União Europeia no momento da assinatura e ainda não assinou o TECG.

a integração das principais disposições do TCEG no direito da União no prazo máximo de cinco anos a contar da data da sua entrada em vigor, ou seja, até 1 de janeiro de 2018.

Este acordo político está consagrado no artigo 16.º do TCEG, do seguinte modo: *«o mais tardar cinco anos após a data de entrada em vigor do presente Tratado e com base numa avaliação da experiência adquirida com a sua aplicação, são adotadas as medidas necessárias, em conformidade com o Tratado da União Europeia e com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, com o objetivo de incorporar o teor do presente Tratado no quadro jurídico da União Europeia.»*

O documento de reflexão da Comissão de maio de 2017, sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária³, veio recordar o acordo e fez referência a uma possível integração do Pacto Orçamental no quadro jurídico da UE durante o período 2017-2019. Além disso, no seu discurso de 2017 sobre o estado da União e na carta de intenções que o acompanha⁴, o Presidente Jean-Claude Juncker propôs, designadamente, a integração do teor do TCEG no direito da UE, tendo em conta a flexibilidade necessária prevista no PEC e identificada pela Comissão desde janeiro de 2015.

O Parlamento Europeu solicitou repetidas vezes que o teor do TCEG fosse integrado nos Tratados⁵, alegando que, para ser realmente legítima e democrática, a governação de uma verdadeira União Económica e Monetária (UEM) deve inscrever-se no âmbito do quadro institucional da União.

O Pacto Orçamental foi adotado como solução intermédia num momento de crise profunda, mas o seu princípio de base continua a ser inteiramente válido — é do interesse da UE e da área do euro promover políticas responsáveis que evitem a ocorrência de défices excessivos. A presente proposta faz parte de um conjunto mais abrangente e ambicioso de iniciativas destinadas a reformar a UEM, apresentado pela Comissão em 6 de dezembro de 2017. Reconhecendo a especial relevância da conclusão da UEM, a proposta responde à vontade expressa pelas partes contratantes do TCEG, aos apelos do Parlamento Europeu com vista à sua integração no quadro da União e ao apelo à unidade, eficiência e responsabilização democrática lançado pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o estado da União de setembro de 2017.

A diretiva proposta reforça a responsabilidade orçamental e a orientação orçamental de médio prazo nos Estados-Membros e, assim, visa alcançar, juntamente com as atuais disposições do PEC, o objetivo subjacente ao Pacto Orçamental, a saber, a convergência para níveis prudentes de dívida pública. Com efeito, os elevados níveis de dívida pública ainda hoje observáveis levarão tempo a ser absorvidos. Por conseguinte, continua a ser imperativo realizar progressos adicionais no curto e no longo prazo.

Os progressos realizados rumo a níveis prudentes da dívida exigem decisões orçamentais anuais para se seguir uma orientação constante com vista a alcançar e manter o objetivo orçamental de médio prazo. A trajetória orçamental deve ser traduzida em políticas sob o controlo dos governos e tendo em conta as condições económicas. No entanto, reajustamentos frequentes da trajetória prejudicam a credibilidade e a eficácia de qualquer estratégia de redução da dívida. Em parte devido a circunstâncias económicas excecionais, prevaletentes

³ COM(2017) 291 de 31 de maio de 2017.

⁴ Presidente Jean-Claude Juncker, discurso sobre o estado da União de 2017, SPEECH/17/3165 de 13 de setembro de 2017.

⁵ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de dezembro de 2013, sobre problemas constitucionais de uma governação multinível na União Europeia (P7_TA(2013)0598) e Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de junho de 2015, sobre a revisão do quadro de governação económica: avaliação e desafios (P8_TA(2015)0238).

aquando a entrada em vigor do Pacto Orçamental, essa orientação firme a médio prazo das políticas orçamentais ainda não se concretizou plenamente. Uma vez que as condições económicas estão a normalizar-se, chegou o momento de o tornar operacional e de o reforçar a fim de que todos os Estados-Membros convirjam efetivamente para os objetivos acordados.

Tal como defendido no documento de reflexão da UEM, a UEM e a sua conclusão devem permanecer abertas a todos os Estados-Membros. O que é concebido para a área do euro deve igualmente ser concebido para — e com — os Estados-Membros que venham a aderir ao euro num futuro previsível, o que é fundamental para o bom funcionamento da moeda única. Por conseguinte, a diretiva proposta deve aplicar-se tanto aos Estados-Membros cuja moeda é o euro como aos demais Estados-Membros que pretendam participar.

O artigo 3.º (que faz parte do Pacto Orçamental) é, de longe, a disposição mais substantiva do TCEG na perspetiva da UEM, uma vez que visa responder à necessidade de manter finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitar défices e dívidas públicos excessivos. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, as partes contratantes comprometem-se a assegurar uma situação orçamental em equilíbrio ou excedentária, com um limite inferior para o défice estrutural de 0,5 % do PIB, que pode passar para 1,0 % do PIB para os Estados-Membros com um nível de dívida significativamente inferior a 60 % do PIB e com riscos reduzidos para a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. Esta regra de equilíbrio orçamental deve estar dotada de um mecanismo de correção que é ativado automaticamente em caso de desvio significativo. O artigo 3.º, n.º 2, obriga as partes contratantes a transpor essas regras para os respetivos ordenamentos jurídicos internos. Outras disposições do TCEG já foram integradas no direito da UE (nomeadamente através do «pacote de dois atos legislativos» para a área do euro), ou exigem alterações aos Tratados ou não se prestam a serem incorporadas por diferentes razões (por exemplo, algumas reproduzem a atual legislação da UE). Por conseguinte, o «teor» proposto para inclusão no quadro jurídico da União concentra-se no artigo 3.º do TCEG.

A justificação da integração do «teor» do TCEG no quadro orçamental da UE tem muitos aspetos. Irá simplificar o quadro jurídico e assegurar um acompanhamento mais eficaz e sistemático da execução efetiva das regras orçamentais a nível da UE e nacional, enquanto parte do quadro global de governação económica da UE, em comparação com a atual estrutura intergovernamental. Irá diminuir os possíveis riscos de duplicações e ações contraditórias inerentes à coexistência de mecanismos intergovernamentais com os mecanismos previstos pelo direito da União. Um quadro consolidado regido pelo direito da UE irá também facilitar uma evolução coerente e coordenada das regras orçamentais nacionais e da UE no âmbito do processo mais amplo de aprofundamento da UEM. Acima de tudo, e tal como preconizado no Relatório dos Cinco Presidentes intitulado «Concluir a União Económica e Monetária Europeia»⁶, a integração no quadro jurídico da União de todos os instrumentos intergovernamentais criados durante a crise introduzirá uma maior responsabilização e legitimidade democráticas em toda a União.

A proposta de diretiva baseia-se na constatação de que não pode existir uma aplicação efetiva do quadro orçamental da UE se apenas for seguida uma abordagem do topo para a base. A natureza particularmente descentralizada do processo de conceção da política orçamental na UE e a necessidade generalizada de apropriação nacional das regras orçamentais tornam essencial que os objetivos do quadro de coordenação orçamental da UEM estejam igualmente refletidos nos quadros orçamentais dos Estados-Membros. Enquanto a Diretiva (UE)

⁶ Concluir a União Económica e Monetária Europeia - Relatório apresentado por Jean-Claude Juncker, em estreita cooperação com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 de junho de 2015.

n.º 2011/85 do Conselho⁷ já definiu características mínimas para os quadros orçamentais nacionais, as partes contratantes do TECG reforçaram a base para a adoção entre eles de políticas orçamentais responsáveis, estabelecendo a obrigação de consagrar um requisito de equilíbrio orçamental através de *«disposições [nacionais] vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais»*.

Do mesmo modo, a presente proposta estabelece a obrigação de os Estados-Membros disporem de um quadro de regras orçamentais numéricas vinculativo e permanente, que, embora coerente com as regras orçamentais previstas no quadro da União, pode integrar fatores específicos relevantes para o Estado-Membro em causa. Esse quadro deve reforçar a sua execução responsável da política orçamental e promover o cumprimento das obrigações orçamentais decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Deve assegurar a convergência da dívida pública para níveis prudentes (ou seja, o valor de referência estabelecido no Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo aos Tratados), em especial por meio da fixação de um objetivo de médio prazo em termos estruturais vinculativo para as autoridades orçamentais nacionais no âmbito das suas decisões anuais. Esta abordagem por objetivos reflete um objetivo partilhado - garantir a sustentabilidade das finanças públicas - comum aos mecanismos e regras nacionais no domínio orçamental e ao quadro orçamental da UE. A orientação de médio prazo tem por objetivo proporcionar uma base mais sólida para políticas orçamentais sãs, uma vez que a maior parte das medidas orçamentais tem implicações orçamentais que ultrapassam claramente o ciclo orçamental anual. Igualmente, a execução de reformas estruturais importantes com um impacto positivo verificável na sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo deve ser devidamente tida em conta nas perspetivas orçamentais de médio prazo.

Se for fixado um objetivo orçamental de médio prazo, o planeamento orçamental deve incluir uma trajetória de médio prazo para as despesas, líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas, e coerente com o objetivo de médio prazo ou a trajetória de ajustamento rumo ao mesmo. A fim de assegurar um maior sentimento de apropriação nacional da política orçamental e refletir as especificidades soberanas dos Estados-Membros, essa trajetória deve ser fixada para todo o período da legislatura, tal como estabelecido pela ordem jurídica constitucional nacional, logo que um novo governo tome posse. De modo crucial, esta trajetória deve ser respeitada pelos orçamentos anuais ao longo de todo o período abrangido.

São necessários meios eficazes para corrigir o incumprimento a fim de preservar a credibilidade do objetivo de médio prazo e do objetivo operacional conexo. Embora seja um facto que a existência de circunstâncias excecionais pode conduzir a um desvio temporário relativamente ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, os desvios significativos devem ser corrigidos através da ativação automática de um mecanismo de correção pré-definido, compensando nomeadamente os desvios em relação à trajetória das despesas de médio prazo.

As políticas orçamentais sãs de longo prazo são prejudicadas por um enviesamento no sentido do défice e, de um modo mais geral, pela orientação pró-cíclica que pode ser observada a nível dos Estados-Membros. As regras orçamentais e as instituições orçamentais independentes emergiram como dispositivos complementares para dar resposta a esses desafios. Existem provas de que as regras orçamentais dotadas de mecanismos de controlo independente estão associadas a uma maior transparência, a melhores resultados orçamentais

⁷ Diretiva 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). A Diretiva (UE) n.º 2011/85 do Conselho faz parte do «pacote de seis atos legislativos».

e a uma redução dos custos de financiamento da dívida soberana. Por este motivo, a proposta de diretiva prevê a participação das instituições orçamentais independentes no controlo da conformidade com o quadro de regras orçamentais numéricas, nomeadamente mediante a avaliação da adequação da orientação orçamental de médio prazo, bem como no controlo da forma como o mecanismo de correção é ativado e aplicado. Quando detetarem desvios significativos em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, as instituições orçamentais independentes deverão recorrer às autoridades orçamentais nacionais para ativar rapidamente o mecanismo de correção e avaliar as medidas corretivas planeadas e a sua aplicação. As avaliações públicas realizadas pelas instituições orçamentais independentes no desempenho das suas funções, acompanhadas da obrigação de «respeitar ou justificar» que incumbe às autoridades orçamentais dos Estados-Membros em relação às recomendações das instituições orçamentais independentes, contribuirão para aumentar os custos de reputação decorrentes do incumprimento e, assim, reforçar a credibilidade e a execução da orientação de médio prazo. Dado que a adoção do «pacote de seis atos legislativos», do «pacote de dois atos legislativos» e do TCEG⁸ já levaram à criação de instituições orçamentais independentes em quase todos os Estados-Membros, a proposta de diretiva não deve exigir novas estruturas, embora a alteração dos atuais mandatos das instituições orçamentais independentes existentes, juntamente com um melhor acesso à informação e um certo reforço dos recursos, possa ser justificada.

As disposições circunstanciadas constantes da proposta de diretiva especificam aspetos do mecanismo de correção e as características necessárias relacionadas com a criação das instituições orçamentais independentes, assim como as suas funções específicas decorrentes da presente proposta. Estes elementos incluem as características principais dos princípios comuns dos mecanismos de correção orçamental nacionais⁹, que foram utilizados pelos Estados-Membros na sua adoção de medidas em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do TCEG.

A proposta de diretiva não põe em causa os compromissos assumidos no âmbito do artigo 7.º do TCEG pelas partes contratantes cuja moeda é o euro no sentido de coordenar os seus pontos de vista antes da votação no Conselho sobre as propostas e recomendações apresentadas pela Comissão no contexto do procedimento relativo aos défices excessivos. De igual modo, preserva a prática, nos termos do artigo 13.º do TCEG, dos debates no quadro das reuniões interparlamentares organizadas pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais das partes contratantes. Esses debates contribuem para reforçar a responsabilização democrática no quadro da governação económica da União.

- Coerência com as disposições vigentes na UE

O principal instrumento de coordenação e supervisão das políticas orçamentais na UE e na área do euro é o PEC, que aplica as disposições do Tratado em matéria de disciplina orçamental. O Pacto Orçamental corresponde, em muitos aspetos, à vertente preventiva do PEC. Com efeito, a regra de equilíbrio orçamental em termos estruturais reflete, em grande medida, o objetivo orçamental de médio prazo, estabelecido nos termos do artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da

⁸ O TCEG convidou a Comissão a apresentar um relatório sobre as medidas adotadas pelas partes contratantes vinculadas pelo Pacto Orçamental para comunicar as medidas adotadas por cada uma delas em relação ao artigo 3.º, n.º 2, do referido tratado; para o efeito, a Comissão adotou, em 22 de fevereiro de 2017, uma Comunicação e um relatório sobre a avaliação da conformidade das medidas nacionais pertinentes (C(2017) 1201 final), com informações sobre as instituições orçamentais independentes nas partes contratantes do TSCG.

⁹ Ver também Comunicação da Comissão: Princípios comuns aos mecanismos de correção orçamental nacionais (COM(2012) 342 final).

supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹⁰.

A proposta de diretiva apresenta um quadro de regras orçamentais numéricas, com as correspondentes especificações, que não só são compatíveis com o PEC, mas que são especificamente destinadas a complementá-lo. Esse quadro deve promover eficazmente o cumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros nos termos do TFUE no domínio da política orçamental, o que significa, nomeadamente, que o objetivo de médio prazo, que se prevê vir a desempenhar no âmbito dos processos orçamentais nacionais o papel de âncora para garantir níveis de dívida sustentáveis, deve ser coerente com os objetivos orçamentais de médio prazo fixados nos termos do artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. Para ter em conta a necessária flexibilidade prevista nas regras do PEC e de acordo com os requisitos processuais, a proposta inclui disposições específicas para ter em conta a execução, pelos Estados -Membros, de reformas estruturais que tenham um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS COM AS PARTES INTERESSADAS

O artigo 16.º do TCEG e o considerando correspondente exprimem a vontade firme e clara das partes contratantes de incorporar o mais rapidamente possível o teor deste tratado no quadro jurídico da União.

A Comissão, na sequência desse compromisso dos 25 Estados-Membros que são partes contratantes, apresentou a presente proposta. Em primeiro lugar, a Comissão anunciou a sua intenção de lançar a iniciativa e agir com base nesse compromisso, no documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, que invocou o acordo entre as partes contratantes de incorporar a substância do TCEG no direito da União. No seu discurso sobre o estado da União de 2017 e na carta de intenções que o acompanha, o Presidente Juncker anunciou uma proposta de incorporação no âmbito do pacote de 6 de dezembro de 2017 sobre o aprofundamento da UEM.

A proposta de diretiva tem por base o conhecimento aprofundado da Comissão da arquitetura do Pacto Orçamental (incluindo, em especial, a sua interação com o quadro orçamental da União) e do modo como foi consagrado pelos Estados-Membros em causa nas respetivas ordens jurídicas internas. A fim de elaborar o seu relatório de fevereiro de 2017 sobre a conformidade das disposições nacionais adotadas pelas partes contratantes vinculadas pelo Pacto Orçamental, a Comissão procedeu a amplas consultas com esses Estados-Membros. Esses intercâmbios bilaterais permitiram à Comissão ter uma compreensão completa e precisa do modo como as disposições institucionais e legislativas por eles aplicadas dão cumprimento às regras consagradas no artigo 3.º do TCEG.

Os debates realizados entre os Estados-Membros no Conselho ECOFIN e nos seus comités preparatórios em relação ao Pacto Orçamental, nomeadamente sobre a conformidade das medidas nacionais de transposição, incluíram também a questão da integração do Pacto Orçamental no direito da União e invocaram a necessidade de tomar medidas nesse sentido até 1 de janeiro de 2018.

¹⁰ 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).

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- Base jurídica

A base jurídica da proposta de diretiva é o artigo 126.º, n.º 14, segundo parágrafo, do TFUE. O reforço da responsabilidade orçamental e da orientação orçamental de médio prazo nos Estados-Membros visa complementar e revigorar o quadro político disponível para evitar défices excessivos, tal como estabelecido no artigo 126.º do TFUE. Embora a proposta de diretiva não altere as regras processuais e substantivas definidas no PEC, aumenta a eficácia das referidas disposições. A proposta é aplicável a todos os Estados-Membros da área do euro e inclui disposições de «autoinclusão» para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

- Subsidiariedade e proporcionalidade

A proposta está em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. O seu objetivo não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros e pode ser mais bem alcançado a nível da União. A proposta de diretiva não excede o necessário para atingir aquele objetivo.

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que estabelece disposições destinadas ao reforço da responsabilidade orçamental e da orientação orçamental de médio prazo dos Estados-Membros

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 14, segundo parágrafo,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu,

Tendo em conta o parecer do Banco Central Europeu,

Deliberando de acordo com o processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que os Estados-Membros devem considerar as suas políticas económicas como uma questão de interesse comum, que as suas políticas orçamentais se devem orientar pela necessidade de garantir finanças públicas sãs e que as suas políticas económicas não devem pôr em risco o bom funcionamento da União Económica e Monetária.
- (2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) inclui o sistema de supervisão multilateral e a supervisão e coordenação das políticas económicas estabelecidos pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho¹¹, bem como o procedimento destinado a evitar défices orçamentais excessivos previsto no artigo 126.º do TFUE e especificado pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho¹². O PEC foi reforçado pelo Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho¹³ e pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho¹⁴. O Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁵ acrescentou um sistema de mecanismos de execução eficazes, preventivos e graduais, sob a forma de imposição de sanções aos Estados-Membros cuja moeda é o euro.

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

- (3) A fim de incentivar a conformidade dos Estados-Membros com as obrigações que lhes incumbem por força do TFUE em matéria de política orçamental, foram estabelecidas na Diretiva 2011/85/UE do Conselho¹⁶ regras pormenorizadas relativas às características dos quadros orçamentais dos Estados-Membros.
- (4) Uma vez que existe uma maior interdependência entre os Estados-Membros cuja moeda é o euro e, por conseguinte, a possibilidade de sofrer efeitos de contágio das respetivas políticas orçamentais, foi introduzido, a fim de reforçar a integração económica, a convergência e a coordenação entre os Estados-Membros, um conjunto de melhorias da coordenação e supervisão em matéria orçamental através do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁷ e do Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸.
- (5) Com o objetivo de reforçar as bases que assegurem a disciplina orçamental ao longo do ciclo económico, em 2 de março de 2012 25 Estados-Membros assinaram e ratificaram o Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) na União Económica e Monetária. O título III do TECG, o «Pacto Orçamental», é vinculativo para os Estados-Membros cuja moeda é o euro e, numa base voluntária, para a Bulgária, a Dinamarca e a Roménia (a seguir designados por «partes contratantes»), e impõe a obrigação de consagrar, na ordem jurídica nacional dessas partes contratantes, uma regra de equilíbrio orçamental em termos estruturais dotada de um mecanismo de correção desencadeado automaticamente em caso de desvio significativo, sob a fiscalização de instituições independentes. As partes contratantes expressaram a sua vontade de utilizar esse instrumento intergovernamental como dispositivo temporário. Esta vontade traduziu-se no artigo 16.º do TECG, que prevê que, no prazo máximo de cinco anos após a sua entrada em vigor, devem ser tomadas as medidas necessárias com o objetivo de incorporar o seu teor no quadro jurídico da União. Por conseguinte, as disposições que permitem que o teor do TECG produza efeitos devem ser introduzidas no quadro jurídico da União.
- (6) A fim de manter finanças públicas sãs e sustentáveis e de evitar défices orçamentais excessivos, conforme exigido pelo TFUE, aumentando ao mesmo tempo a resiliência da área do euro no seu conjunto, devem ser estabelecidas disposições específicas na legislação nacional dos Estados-Membros cuja moeda é o euro, a fim de reforçar as suas responsabilidades orçamental e orientação orçamental de médio prazo, para além das disposições da Diretiva 2011/85/UE.
- (7) Desde que a crise económica e financeira deixou uma série de Estados-Membros com uma herança de elevadas dívidas públicas, é fundamental a adoção de um quadro de regras orçamentais numéricas específicas para cada Estado-Membro e destinadas a reforçar a sua execução responsável da política orçamental, promovendo efetiva e simultaneamente o cumprimento das obrigações orçamentais decorrentes do TFUE, para assegurar a convergência das dívidas públicas para níveis prudentes. Esse quadro deverá

¹⁶ Diretiva 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).

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

ser aplicado, em especial, através da fixação de um objetivo de médio prazo em termos estruturais que seja vinculativo para as autoridades orçamentais nacionais e as suas decisões anuais. A fixação de objetivos de médio prazo para a situação orçamental permite que os diferentes rácios dívida pública/PIB e os riscos de sustentabilidade dos Estados-Membros sejam tidos em conta, mantendo a evolução da dívida em direção ao valor de referência estabelecido no artigo 1.º do Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao Tratado da União Europeia e ao TFUE.

- (8) A fim de alcançar e manter o objetivo de médio prazo em termos estruturais, é necessário que os Estados-Membros definam uma trajetória de ajustamento coerente, em função de variáveis sob o controlo das autoridades orçamentais. Um planeamento orçamental nacional apoiado por uma trajetória de execução das despesas públicas, ajustada para ter em conta o impacto das medidas discricionárias no lado das receitas, permite uma maior eficácia, transparência e responsabilização aquando do controlo da evolução orçamental. A fim de relacionar estreitamente os planos com os resultados orçamentais gerais a médio prazo e de assegurar um maior sentimento de apropriação nacional da política orçamental, deve ser fixada uma trajetória de crescimento de médio prazo das despesas públicas, líquidas de medidas discricionárias no lado das receitas, para todo o período da legislatura, conforme estabelecido pela ordem jurídica constitucional de cada Estado-Membro. Esta trajetória deve ser estabelecida logo após a tomada de posse de um novo governo e os orçamentos anuais devem respeitá-la, de modo a realizar uma firme convergência no sentido do objetivo de médio prazo.
- (9) Devido aos seus efeitos positivos no futuro, a realização de reformas estruturais importantes que promovam a sustentabilidade a longo prazo poderá justificar alterações na trajetória de ajustamento rumo ao objetivo de médio prazo, desde que tenham um impacto orçamental positivo verificável, confirmado pela avaliação efetuada de acordo com os requisitos processuais do PEC. A fim de facilitar o processo de estabilização económica, certas circunstâncias excecionais — sob a forma de situações de recessão económica grave que afetem a área do euro ou toda a União ou acontecimentos excecionais fora do controlo do Estado-Membro em causa com um importante impacto orçamental — deverão poder justificar um desvio temporário do objetivo de médio prazo ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, caso tal desvio não ponha em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo.
- (10) Se não são tratados adequadamente, os desvios significativos em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo prejudicam a credibilidade dos planos orçamentais e colocam em risco a evolução da dívida pública. Para reforçar a credibilidade do compromisso dos Estados-Membros no sentido de respeitar o objetivo de médio prazo, deve ser ativado automaticamente um mecanismo de correção caso se observe um desvio significativo. Um mecanismo de correção credível deve especificar as medidas que devem ser aplicadas para realizar a correção do desvio ao longo de um determinado período, tendo em conta a natureza e a dimensão do desvio. Em especial, o mecanismo de correção deve compensar os desvios relativamente à trajetória de crescimento a médio prazo das despesas públicas, líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas.
- (11) Os organismos independentes encarregados de controlar as finanças públicas nos Estados-Membros constituem um elemento essencial de quadros orçamentais eficazes. A fim de promover a disciplina orçamental e reforçar a credibilidade da política orçamental, esses organismos deverão efetuar avaliações independentes do quadro de regras orçamentais numéricas, incluindo, nomeadamente, a orientação orçamental de

médio prazo, e deverão controlar a conformidade com esse quadro e a ativação e o funcionamento dos mecanismos de correção associados.

- (12) O reforço da responsabilidade orçamental nacional e uma orientação plurianual vinculativa da política orçamental exigem que as instituições orçamentais sejam independentes e tenham os seus próprios recursos para fiscalizar ativamente a evolução orçamental e formular recomendações ao longo do ciclo orçamental de médio prazo, nomeadamente se ocorrer um desvio significativo relativamente ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo. Com o objetivo de reforçar a credibilidade e a exequibilidade do objetivo de médio prazo, da trajetória das despesas públicas subjacente e do mecanismo de correção conexo em caso de desvios significativos, as autoridades orçamentais dos Estados-Membros devem garantir a conformidade com as recomendações formuladas no âmbito das avaliações dos organismos independentes ou justificar publicamente a decisão de não as respeitar. A consagração deste princípio na ordem jurídica nacional pode desempenhar um papel fundamental a este respeito.
- (13) Para assegurar uma maior eficácia do objetivo partilhado de regras e mecanismos orçamentais nacionais e do quadro orçamental da União, a saber, a convergência da dívida pública para níveis prudentes, os Estados-Membros devem aplicar as regras constantes da presente diretiva através de disposições vinculativas e de caráter permanente, de nível constitucional ou com qualquer outra forma de garantia de que serão plenamente respeitadas e cumpridas durante todos os processos orçamentais nacionais.
- (14) O Conselho Europeu de 19 de outubro de 2012 concluiu que o processo conducente a uma União Económica e Monetária mais profunda deve ter por base o enquadramento legal e institucional da União e caracterizar-se pela abertura e transparência para com os Estados-Membros cuja moeda não é o euro. As medidas nacionais destinadas a reforçar a responsabilidade orçamental nesses Estados-Membros irão facilitar a sua adoção do euro, pelo que os mecanismos estabelecidos pela presente diretiva devem estar abertos a todos os Estados-Membros que pretendam participar. Por conseguinte, é conveniente prever que a presente diretiva seja aplicável aos Estados-Membros cuja moeda não é o euro sempre que esses Estados-Membros assim o decidam.
- (15) Deve assinalar-se que o artigo 7.º do TCEG prevê que as partes contratantes cuja moeda é o euro se comprometem a apoiar as propostas ou recomendações apresentadas pela Comissão quando esta considerar que um Estado-Membro cuja moeda é o euro viola o critério do défice no quadro de um procedimento relativo a um défice excessivo, salvo se uma maioria qualificada das partes contratantes, calculada por analogia com as disposições aplicáveis dos Tratados em que se funda a União, sem ter em conta a posição da parte contratante em causa, se opuser à decisão proposta ou recomendada.
- (16) Dado que a incorporação do teor do TCEG na ordem jurídica da União, na sua versão atual, não abrange a alteração do mecanismo previsto pelas disposições do TFUE para a tomada de decisões, a presente diretiva deve deixar inalterados os compromissos assumidos entre as partes contratantes, em conformidade com o artigo 7.º do TCEG.
- (17) O artigo 13.º do TCEG prevê que as políticas orçamentais e outras questões abrangidas por esse tratado serão debatidas no âmbito das reuniões interparlamentares organizadas pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais das partes contratantes, tal como previsto no título II do Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, anexo aos Tratados. A presente diretiva deve aplicar-se sem

prejuízo dessa prática, uma vez que esse diálogo contribui para reforçar a responsabilização democrática no quadro da governação económica da União.

- (18) A presente diretiva deve reforçar a eficácia do PEC, aumentando a medida em que está incorporado nas ordens jurídicas dos Estados-Membros, e diminuindo ao mesmo tempo os eventuais riscos de duplicações e ações contraditórias inerentes à coexistência de mecanismos intergovernamentais e dos mecanismos previstos pelo direito da União. As regras materiais e processuais estabelecidas no PEC não devem ser afetadas pela presente diretiva.
- (19) Em conformidade com a Declaração Política Conjunta de 28 de setembro de 2011 dos Estados-Membros e da Comissão sobre os documentos explicativos¹⁹, os Estados-Membros assumiram o compromisso de fazer acompanhar, nos casos em que tal se justifique, a notificação das suas medidas de transposição de um ou mais documentos explicando a relação entre os componentes da diretiva e as partes correspondentes dos instrumentos de transposição nacional. Em relação à presente diretiva, o legislador considera que a transmissão desses documentos se justifica.
- (20) Uma vez que o objetivo da ação a adotar, a saber, reforçar a responsabilidade orçamental através da adoção de uma orientação orçamental de médio prazo mais vinculativa a nível nacional, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros e pode ser mais bem alcançado a nível da União, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir aquele objetivo,

ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

1. A presente diretiva estabelece disposições destinadas a reforçar a responsabilidade orçamental e a orientação orçamental de médio prazo dos Estados-Membros, a fim de assegurar o cumprimento das obrigações relativas à necessidade de evitar défices orçamentais excessivos.
2. A presente diretiva é aplicável aos Estados-Membros cuja moeda é o euro e a outros Estados-Membros em conformidade com o artigo 4.º.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, aplicam-se as definições de «orçamental», «défice» e «dívida» estabelecidas no artigo 2.º do Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao TUE e ao TFUE.

Além disso, entende-se igualmente por:

- a) «Circunstâncias excecionais», um acontecimento imprevisto fora do controlo do Estado-Membro em causa e com um impacto importante na situação financeira das

¹⁹ JO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

administrações públicas, ou uma recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a União;

- b) «Organismos independentes», organismos estruturalmente independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais do Estado-Membro, e apoiados por disposições jurídicas nacionais que garantem um grau elevado de autonomia funcional e de responsabilização.
- c) «Saldo estrutural», saldo corrigido das variações cíclicas das administrações públicas, líquido de medidas de carácter pontual e temporárias.

Artigo 3.º

Responsabilidade orçamental e orientação orçamental de médio prazo

1. Cada Estado-Membro deve criar um quadro de regras orçamentais numéricas vinculativas e permanentes que lhe são próprias, reforçam a sua execução responsável da política orçamental e promovem eficazmente o cumprimento das suas obrigações decorrentes do TFUE no domínio da política orçamental, num contexto plurianual e para o conjunto das administrações públicas. Esse quadro deve incluir, em especial, as seguintes regras:
 - (a) Deve ser fixado um objetivo de médio prazo em termos estruturais de forma a garantir que o rácio entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado não excede o valor de referência estabelecido no artigo 1.º do Protocolo n.º 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos ou que se aproxima do mesmo a um ritmo satisfatório.
 - (b) O planeamento orçamental deve incluir uma trajetória de crescimento a médio prazo das despesas públicas, líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas e coerente com o objetivo de médio prazo ou com o calendário de convergência em direção ao mesmo. Esta trajetória deve ser fixada assim que um novo governo tome posse no Estado-Membro, para a vigência da legislatura, como estabelecido pela ordem jurídica constitucional desse Estado-Membro, e deve ser respeitada pelos orçamentos anuais durante todo esse período.
2. O quadro referido no n.º 1 deve incluir as seguintes especificações:
 - (a) Os orçamentos anuais devem assegurar o cumprimento do objetivo de médio prazo a que se refere o n.º 1, alínea a), ou a convergência em direção a este objetivo, assegurando especificamente a observância da trajetória das despesas públicas a que se refere o n.º 1, alínea b). Aquando da definição da trajetória de ajustamento em direção ao objetivo de médio prazo e agindo de acordo com os requisitos processuais do quadro da União, os Estados-Membros podem ter em conta a execução de reformas estruturais importantes com efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo, nomeadamente através do reforço do crescimento sustentável potencial, tendo assim um impacto verificável na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.
 - (b) Deve ser ativado automaticamente um mecanismo de correção caso se observe um desvio significativo em relação ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo a esse objetivo. Esse mecanismo deve incluir a obrigação de aplicar medidas destinadas a corrigir o desvio num prazo definido e tendo em conta a natureza e a dimensão do desvio, nomeadamente compensando os

desvios em relação à trajetória das despesas públicas a que se refere o n.º 1, alínea b).

3. Os Estados-Membros devem assegurar que só é permitido um desvio temporário relativamente ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, com o correspondente ajustamento da trajetória das despesas públicas a que se refere o n.º 1, alínea b), em circunstâncias excecionais e desde que esse desvio não ponha em causa a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Um desvio temporário resultante de circunstâncias excecionais não deve ser considerado significativo para efeitos do n.º 2, alínea b), e não deve ter por efeito a ativação do mecanismo de correção aí referido.
4. Os Estados-Membros devem designar organismos independentes para fiscalizar o cumprimento das disposições constantes dos n.ºs 1 e 2. Os organismos independentes devem facultar avaliações públicas para determinar:
 - (a) A adequação do objetivo de médio prazo a que se refere o n.º 1, alínea a), e da trajetória das despesas públicas a que se refere o n.º 1, alínea b). Essa avaliação deve ter especialmente em conta a plausibilidade das previsões macroeconómicas subjacentes, o grau de especificação das despesas e receitas públicas programadas e os potenciais efeitos orçamentais positivos diretos a longo prazo decorrentes de reformas estruturais importantes;
 - (b) A conformidade com o objetivo de médio prazo e a trajetória das despesas públicas, incluindo a existência de um sério risco de ocorrência de um desvio significativo relativamente ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento rumo ao mesmo;
 - (c) A ocorrência ou a cessação das eventuais circunstâncias excecionais a que se refere o n.º 3.
5. Os Estados-Membros devem assegurar que, caso se observe um desvio significativo como referido no n.º 2, alínea b), os organismos independentes devem convidar as autoridades orçamentais a ativar o mecanismo de correção. Após a ativação do mecanismo de correção, os organismos independentes devem facultar avaliações públicas para determinar:
 - (a) A coerência das medidas programadas com o mecanismo de correção definido, referindo, nomeadamente, se os desvios em relação à trajetória das despesas públicas determinada em conformidade com o n.º 1, alínea b), são ou não devidamente compensados;
 - (b) Os progressos realizados a nível da correção no prazo previsto;
 - (c) A ocorrência ou a cessação de eventuais circunstâncias excecionais que podem permitir um desvio temporário em relação à trajetória de correção.
6. Os Estados-Membros devem assegurar que as suas autoridades orçamentais respeitam as recomendações dos organismos independentes no âmbito das avaliações exigidas nos termos dos n.ºs 4 e 5, ou justificam publicamente a decisão de não respeitar essas recomendações.
7. Os Estados-Membros devem assegurar que os organismos independentes referidos no n.º 4:
 - (a) São criados com base num regime estatutário assente em disposições legais ou regulamentares nacionais ou disposições administrativas vinculativas;

- (b) Não aceitam instruções das autoridades orçamentais do Estado-Membro em causa ou de qualquer outro organismo público ou privado;
- (c) Têm a capacidade de comunicar pública e tempestivamente;
- (d) São constituídos por membros que são designados e nomeados com base na sua experiência e competência em matéria de finanças públicas, macroeconomia e gestão orçamental, e através de procedimentos transparentes;
- (e) Dispõem de recursos próprios suficientes e estáveis para a execução eficaz do seu mandato;
- (f) Têm um acesso completo e atempado às informações necessárias para o desempenho das suas funções.

Artigo 4.º

Participação dos Estados-Membros cuja moeda não é o euro

1. Os Estados-Membros cuja moeda não é o euro ficam vinculados pela presente diretiva, desde que notifiquem a Comissão da sua decisão nesse sentido. Essa notificação deve incluir a data a partir da qual o Estado-Membro em causa solicita ficar vinculado pela presente diretiva.
2. A notificação referida no n.º 1 deve ser publicada pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*. Produz efeitos a partir da data da notificação pelo Estado-Membro em causa ou da data de adoção do euro como moeda única desse mesmo Estado-Membro, consoante a que se verificar primeiro.

Artigo 5.º

Relatórios

Até 30 de junho de 2024, e, seguidamente, de cinco em cinco anos, a Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da presente diretiva, que deve ser elaborado com base nas informações relevantes provenientes dos Estados-Membros.

Artigo 6.º

Disposições finais

1. Os Estados-Membros devem aplicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 30 de junho de 2019. Devem informar imediatamente a Comissão desse facto.
2. Quando os Estados-Membros adotarem essas medidas, estas devem incluir uma referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência devem ser definidas pelos Estados-Membros.
3. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito nacional que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 7.º
Entrada em vigor

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 8.º
Destinatários

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente