

III

(Atos preparatórios)

BANCO CENTRAL EUROPEU**PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU****de 5 de julho de 2023****sobre uma proposta de reforma da governação económica na União****(CON/2023/20)**

(2023/C 290/03)

Introdução e base jurídica

Em 12 de maio e em 27 de junho de 2023, o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu, respetivamente, um pedido de parecer sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho (a seguir «novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)») ⁽¹⁾. Em 12 de maio de 2023, o BCE recebeu do Conselho da União Europeia um pedido de parecer sobre uma proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (a seguir «alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC») ⁽²⁾ e um pedido de parecer sobre uma proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (a seguir «alterações propostas à diretiva relativa aos quadros orçamentais») ⁽³⁾ – esta última, juntamente com o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC e as alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, a seguir designadas «propostas da Comissão».

A competência do BCE para emitir parecer sobre o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC e sobre as alterações propostas à diretiva relativa aos quadros orçamentais baseia-se nos artigos 127.º, n.º 4, e 282.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma vez que a coordenação eficaz das políticas económicas e a supervisão orçamental multilateral são relevantes para o objetivo primordial do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) de manutenção da estabilidade de 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 e do Banco Central Europeu (a seguir «Estatutos do SEBC»).

A competência do BCE para emitir parecer sobre as alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC baseia-se no artigo 126.º, n.º 14, segundo parágrafo, do TFUE, que prevê que o Conselho, após consulta, nomeadamente, do BCE, adotará as disposições adequadas sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, o que é igualmente relevante para supramencionado objetivo primordial do SEBC.

O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do Regulamento Interno do Banco Central Europeu.

Observações genéricas

O BCE congratula-se com as propostas da Comissão sobre a reforma do quadro de governação económica da União. A reforma visa salvaguardar a sustentabilidade da dívida pública e o carácter contracíclico da política orçamental, adotar uma abordagem a médio prazo das políticas orçamentais, bem como simplificar e reforçar a apropriação nacional do quadro. Reconhece igualmente que as reformas, o investimento e a sustentabilidade orçamental se reforçam mutuamente, pelo que devem ser promovidos através de uma abordagem integrada. Por último, a reforma visa assegurar uma aplicação mais

⁽¹⁾ COM(2023) 240 final.

⁽²⁾ COM(2023) 241 final.

⁽³⁾ COM(2023) 242 final.

eficaz do quadro. A fim de apoiar a consecução destes objetivos, o BCE apresenta algumas observações e sugestões, específicas e técnicas, sobre as propostas da Comissão, com vista a reforçar o novo quadro e a garantir uma sua maior transparência e previsibilidade.

Um quadro robusto de coordenação e supervisão da política económica e orçamental da União é do interesse profundo e preponderante da União Europeia, dos Estados-Membros e, em particular, da área do euro⁽⁴⁾. O BCE salienta a importância da sustentabilidade das situações orçamentais para a estabilidade dos preços e o crescimento sustentável numa União Económica e Monetária (UEM) que funcione corretamente⁽⁵⁾. A reforma do quadro de governação económica da União pode proporcionar um ajustamento realista, gradual e sustentado da dívida pública, conjugado com a facilitação das políticas estruturais nacionais necessárias.

O BCE insta os legisladores da União a chegarem a um acordo sobre a reforma do quadro de governação económica da União o mais rapidamente possível e, o mais tardar, até ao final de 2023. Uma vez que a cláusula de derrogação de âmbito geral contida no PEC será desativada até essa data⁽⁶⁾, tal acordo será fundamental para ancorar as expectativas em matéria de sustentabilidade da dívida e de crescimento sustentável e inclusivo. A incapacidade para chegar rapidamente a um acordo e estabelecer um quadro orçamental credível, transparente e previsível poderia suscitar incerteza e atrasar indevidamente o ajustamento orçamental necessário e o impulso às reformas e ao investimento.

O BCE salienta os seguintes motivos para a reforma do quadro de governação económica. Em primeiro lugar, o aumento dos rácios da dívida pública e a heterogeneidade da dívida na sequência da pandemia de coronavírus reforçam a necessidade de uma coordenação eficaz das situações orçamentais através do PEC. Um ajustamento realista, gradual e sustentado da dívida pública, que tenha em conta as perspetivas prevaletentes para o crescimento e a inflação, é importante para assegurar a sustentabilidade orçamental e para reconstituir a margem de manobra orçamental a tempo de eventuais recessões. Em segundo lugar, é essencial tornar a política orçamental mais contracíclica. É necessária uma ação determinada em períodos de recessão, de modo a evitar evoluções económicas desfavoráveis, mas é também crucial que as reservas sejam reconstituídas logo que a economia retome firmemente o crescimento, a fim de assegurar a sustentabilidade da dívida. Ao contribuir eficazmente para a estabilização macroeconómica em períodos de grandes choques, a política orçamental contracíclica ajuda a política monetária a alcançar a estabilidade de preços a médio prazo. Em terceiro lugar, é essencial que o quadro de governação económica estabeleça condições prévias para que as políticas económicas se tornem mais favoráveis ao crescimento. As reformas estruturais, o investimento e a sustentabilidade orçamental exigem uma maior integração na supervisão orçamental e macroeconómica, nomeadamente no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)⁽⁷⁾. Além disso, a resposta aos desafios das transições ecológica e digital, em especial o cumprimento dos compromissos climáticos da União e dos Estados-Membros ao abrigo do direito internacional e da UE⁽⁸⁾, exigirá investimentos privados e públicos significativos, facilitados por políticas estruturais complementares. Uma estabilização credível dos rácios da dívida pública exige políticas económicas favoráveis ao crescimento, incluindo o investimento público, que devem ser devidamente incentivadas no quadro de governação económica reformado da União. Com efeito, se for eficazmente executado, o NextGenerationEU e, em especial, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ajudarão os Estados-Membros a responder a estes desafios e demonstrarão o potencial da atuação à escala da União. No entanto, serão necessários maiores recursos e investimentos a nível da União, bem como investimentos sustentados e financiados a nível nacional, o que exigirá fontes de receitas adicionais ou uma redefinição das prioridades das despesas, nomeadamente nos Estados-Membros com rácios da dívida elevados. Em quarto lugar, numa perspetiva futura, o BCE acolheria com agrado novos progressos em aspetos do quadro de governação económica da União relacionados com a área do euro, nomeadamente uma coordenação mais eficaz da orientação orçamental da área do euro e a criação de uma capacidade orçamental central permanente adequadamente concebida. De um modo mais geral, a conclusão da arquitetura económica e institucional da UEM continua a ser essencial para reforçar a capacidade de absorção de choques da área do euro e promover a estabilidade e o crescimento⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Ver o ponto 1.1 do Parecer CON/2018/25 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 (JO C 261 de 25.7.2018, p. 1). Todos os pareceres do BCE estão publicados no EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Ver a Resposta do Eurosistema à comunicação da Comissão Europeia intitulada «The EU economy after COVID-19: implications for economic governance» («A economia da UE no pós-COVID-19: implicações para a governação económica»), de 1 de dezembro de 2021, disponível (em inglês) no sítio do BCE em www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Ver Comissão Europeia, «Orientações de política orçamental para 2024: Assegurar a sustentabilidade da dívida e promover um crescimento sustentável e inclusivo», 8 de março de 2023.

⁽⁷⁾ 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).

⁽⁸⁾ Acordo de Paris adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (JO L 282 de 19.10.2016, p. 4). Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 («Lei Europeia do Clima») (JO L 243 de 9.7.2021, p. 1).

⁽⁹⁾ Ver «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, em 22 de junho de 2015, p. 4, disponível no sítio Web da Comissão em www.ec.europa.eu. Ver também as observações gerais do Parecer CON/2018/51, do Banco Central Europeu, de 9 de novembro de 2018, sobre uma proposta de regulamento relativo à criação de uma Função Europeia de Estabilização do Investimento (JO C 444 de 10.12.2018, p. 11); e o ponto 1.3 do Parecer CON/2019/37 do Banco Central Europeu, de 30 de outubro de 2019, sobre uma proposta de regulamento relativo a um quadro de governação do instrumento orçamental de convergência e competitividade para a área do euro (JO C 408 de 4.12.2019, p. 3).

Observações específicas

1. Sustentabilidade da dívida pública e ajustamento orçamental

1.1. O papel da análise da sustentabilidade da dívida

1.1.1. O BCE entende que, nos termos do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC, a Análise da Sustentabilidade da Dívida (ASD) elaborada pela Comissão desempenhará um papel importante na conceção das trajetórias técnicas para a despesa pública líquida apresentadas pela Comissão para fornecer orientações aos Estados-Membros ⁽¹⁰⁾. A ASD da Comissão é um instrumento valioso para identificar os riscos orçamentais que não são suficientemente tidos em conta nos níveis de dívida registados, como é o caso dos custos futuros relacionados com o envelhecimento demográfico, dos passivos contingentes e da composição dos prazos de vencimento da dívida. A fim de assegurar a replicabilidade, a previsibilidade e a transparência da ASD e uma aplicação coerente do quadro em todos os Estados-Membros e ao longo do tempo, o BCE salienta a necessidade de especificar a metodologia subjacente à ASD da Comissão, em consulta e com o apoio dos Estados-Membros. Além disso, o BCE considera que seria de toda a conveniência consultar o Conselho Orçamental Europeu sobre esta metodologia.

1.1.2. O BCE congratula-se com o facto de a trajetória técnica da Comissão se centrar num percurso das despesas líquidas que, em princípio, não se basearia em estimativas em tempo real anuais do hiato do produto não observável. Esta abordagem poderá melhorar o carácter contracíclico da política orçamental, incluindo a flutuação das receitas decorrente das condições cíclicas. Com o intuito de conferir maior clareza às propostas da Comissão, o BCE recomenda que a definição de «despesas líquidas» seja explicitada ⁽¹¹⁾, a fim de esclarecer os seguintes aspetos. A definição deve: a) explicar se a trajetória da despesa líquida seria definida em termos nominais ou em termos reais; b) clarificar e avaliar a metodologia de cálculo das medidas discricionárias do lado da receita que devem ser deduzidas da despesa bruta e c) esclarecer se o cálculo do indicador se basearia em rubricas observáveis, nomeadamente clarificando a metodologia de cálculo dos elementos cíclicos das despesas com subsídios de desemprego.

1.1.3. O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC requer que a trajetória técnica das despesas líquidas assegure que o rácio da dívida pública seja colocado ou permaneça num percurso descendente plausível, ou permaneça em níveis prudentes ⁽¹²⁾. A Comissão deve avaliar e tornar pública a sua análise da plausibilidade e os dados subjacentes ⁽¹³⁾. O BCE recomenda que os principais parâmetros e pressupostos subjacentes à metodologia de avaliação da plausibilidade sejam aprofundados nas propostas da Comissão ⁽¹⁴⁾. Além disso, o BCE aplaude que o relatório da Comissão ao Comité Económico e Financeiro contendo as trajetórias técnicas seja tornado público antes da elaboração dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo pelos Estados-Membros (a seguir «planos nacionais») ⁽¹⁵⁾. Além disso, o BCE recomenda que seja elaborado um quadro comum para os «argumentos económicos sólidos e verificáveis» que os Estados-Membros devem apresentar nos seus planos nacionais sempre que incluam uma trajetória das despesas líquidas mais elevada do que a emitida pela Comissão ⁽¹⁶⁾.

1.2. Salvaguardas

O BCE recorda que o artigo 126.º, n.º 2, alínea b), do TFUE se refere a situações em que o rácio entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB) está «em diminuição significativa e a aproximar-se, de forma satisfatória, do valor de referência» ⁽¹⁷⁾. Tendo em conta a necessidade de evitar que a dívida estabilize em níveis elevados, o BCE congratula-se com o facto de as propostas da Comissão incluírem algumas salvaguardas que apoiam a redução da

⁽¹⁰⁾ Ver os artigos 5.º e 6.º e o anexo I do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC. Ver também a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Comunicação sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE», COM (2022) 583 final, de 9 de novembro de 2022.

⁽¹¹⁾ Por exemplo, no artigo 2.º, ponto 2, e/ou no anexo II, alínea a), do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹²⁾ Ver o artigo 6.º, alínea a) do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹³⁾ Ver o artigo 8.º e o anexo V do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹⁴⁾ Em especial, tal poderá ser incluído no anexo V do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹⁵⁾ Ver o artigo 5.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹⁶⁾ Ver o artigo 11.º, n.º 2, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽¹⁷⁾ Ver também o artigo 1.º, ponto 1, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 2.º, n.º 1-A, do 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).

dívida e do défice, nomeadamente assegurando que a trajetória orçamental prevê um rácio da dívida pública mais baixo no final do horizonte de planeamento do que no início da trajetória técnica, evitando o diferimento do ajustamento orçamental para os últimos anos do período de ajustamento e propondo um ajustamento mínimo para os anos em que se prevê que o défice exceda o valor de referência de 3 % ⁽¹⁸⁾. O BCE compreende que a questão das salvaguardas é objeto de discussões em curso e considera que se impõe encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a complexidade e a apropriação e, por outro, a eficácia da redução da dívida, a fim de assegurar que a dívida seja colocada numa trajetória de diminuição significativa e adequadamente diferenciada.

2. Planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo

2.1. Reformas e investimentos

O investimento produtivo é uma condição essencial para o crescimento económico que suporte a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. É, por conseguinte, crucial que o ajustamento orçamental não prejudique o investimento, especialmente o investimento que contribui para as prioridades comuns da União. Para este efeito, importa também monitorizar de forma eficaz o nível e a qualidade do investimento público. Além disso, o BCE concorda que existe uma necessidade urgente de promover reformas favoráveis ao crescimento. É, por esse motivo, essencial a apropriação nacional dos planos nacionais dos Estados-Membros. O BCE salienta que o diálogo técnico entre cada Estado-Membro e a Comissão ao abrigo do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC ⁽¹⁹⁾, que é um elemento importante da apropriação nacional, deve ser conduzido de forma equilibrada, transparente e previsível. O diálogo técnico deve ser devidamente estruturado e pormenorizado para ajudar a especificar de forma clara o conteúdo dos planos nacionais. Por conseguinte, o BCE recomenda que o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC estabeleça com um nível de pormenor mais elevado os requisitos para as reformas e os compromissos de investimento a incluir em todos os planos nacionais ⁽²⁰⁾.

2.2. Período de ajustamento

O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC prevê que os planos nacionais dos Estados-Membros devem apresentar uma trajetória das despesas líquidas que abranja um período de, pelo menos, quatro anos ⁽²¹⁾. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos ⁽²²⁾. Esse horizonte temporal é longo e estende-se para além de um ciclo eleitoral típico, podendo, por conseguinte, dificultar o cumprimento desses compromissos. Por conseguinte, o BCE apoia uma utilização prudente das prorrogações dos planos nacionais e salienta a necessidade da plena concretização dos compromissos de reformas e investimentos adicionais. Além disso, o BCE tem duas sugestões a respeito do período de ajustamento e da sua prorrogação. Em primeiro lugar, o BCE congratula-se com o requisito de que cada um dos compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos subjacentes a uma eventual prorrogação do período de ajustamento deve ser suficientemente pormenorizado, antecipado, calendarizado e verificável ⁽²³⁾. A fim de assegurar que a metodologia é suficientemente clara e transparente, o BCE sugere que se desenvolva de forma mais pormenorizada o quadro de avaliação dos compromissos dos Estados-Membros ⁽²⁴⁾. Deve garantir-se, de modo especial, que esses compromissos contribuam para reforçar o crescimento potencial e, por conseguinte, a sustentabilidade da dívida. Além disso, o BCE recomenda que sejam incluídas salvaguardas adicionais para assegurar um aumento do investimento em prioridades estratégicas críticas, como as transições ecológica e digital, e que os compromissos de reformas e investimento sejam suficientemente antecipados, à semelhança das salvaguardas já em vigor para o ajustamento orçamental ⁽²⁵⁾. Em segundo lugar, até 2026, os compromissos de reformas e investimentos constantes dos planos de recuperação e resiliência aprovados dos Estados-Membros podem ser tidos em conta para efeitos de prorrogação do período de ajustamento ⁽²⁶⁾. Embora se congratule com a tomada em consideração dos planos de recuperação e resiliência, o BCE recomenda que o quadro de avaliação garanta que uma quota-parte substancial das reformas e dos investimentos previstos pelos Estados-Membros acresça aos compromissos preexistentes.

⁽¹⁸⁾ Ver o artigo 6.º, alíneas c) e d), o artigo 15.º, n.º 2, e o anexo I, alínea c), do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC. Ver o artigo 1.º, ponto 2, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, e o artigo 1.º, ponto 4, das alterações propostas ao Regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽¹⁹⁾ Ver o artigo 10.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁰⁾ Ver os artigos 11.º, 12.º e 14.º e o anexo II do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²¹⁾ Ver o artigo 5.º e o artigo 11.º, n.º 1, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²²⁾ Ver o artigo 13.º, n.º 1, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²³⁾ Ver o artigo 13.º, n.º 3, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁴⁾ Ver o artigo 13.º, n.º 5, e o anexo VII do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁵⁾ Ver o artigo 6.º, alíneas c) e d) e o artigo 15.º, n.º 2, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁶⁾ Ver o artigo 13.º, n.º 4, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

2.3. Planos nacionais revistos

O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC prevê a possibilidade de um Estado-Membro apresentar um plano nacional revisto se existirem circunstâncias objetivas que impeçam a execução do plano inicial ou se a apresentação de um novo plano nacional for solicitada por um novo governo ⁽²⁷⁾. O BCE recomenda que o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC especifique as circunstâncias objetivas que serão consideradas relevantes e clarifique de que forma a Comissão considera o ajustamento anterior do Estado-Membro em causa, ou a sua falta, na preparação da sua nova trajetória técnica. Além disso, o BCE recomenda que o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC garanta que o plano revisto não permita o adiamento das reformas e dos investimentos.

3. Interação com o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos

3.1. O BCE acolhe com agrado a monitorização holística dos compromissos nacionais em matéria de reformas estruturais, juntamente com os investimentos e as políticas orçamentais, como parte dos planos nacionais, para todas as políticas estruturais nacionais, em particular aquelas que podem facilitar a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, tal como monitorizados no âmbito do PDM ⁽²⁸⁾.

3.2. O BCE acolhe com agrado o requisito de os planos nacionais darem seguimento às recomendações específicas por país da União, incluindo as relacionadas com os desequilíbrios macroeconómicos identificados no âmbito do PDM ⁽²⁹⁾. O BCE recomenda que os planos nacionais se centrem na resolução dos principais riscos de desequilíbrios macroeconómicos para a sustentabilidade orçamental, das perdas persistentes de competitividade e dos grandes desequilíbrios externos.

3.3. O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC dispõe que, se um Estado-Membro não cumprir os compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos incluídos no seu plano nacional a fim de concretizar as recomendações específicas por país relevantes no respeitante ao PDM e se esse Estado-Membro for afetado por desequilíbrios excessivos, pode ser iniciado um procedimento por desequilíbrio excessivo (PDE), nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾. Nesse caso, o Estado-Membro deve apresentar um plano nacional revisto, que serve igualmente de plano de medidas corretivas exigido nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. O BCE formula, a este respeito, duas observações. Em primeiro lugar, dada a natureza evolutiva dos desafios macroeconómicos, o BCE considera que seria útil que o quadro pudesse também facilitar ajustamentos aos planos nacionais, independentemente de ser ou não iniciado um PDE. Garante-se assim que as reformas e os investimentos pertinentes possam ser ajustados de forma mais atempada e eficaz para fazer face, de um modo mais abrangente, aos desequilíbrios e aos desafios macroeconómicos emergentes. Em segundo lugar, o BCE regista que o cumprimento em matéria de desequilíbrios macroeconómicos tem sido uma preocupação fundamental no âmbito do atual quadro de governação económica. O BCE salienta que os procedimentos de prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos devem ser determinados por mecanismos de ativação transparentes e eficazes, incluindo a comunicação pormenorizada das decisões processuais ⁽³²⁾. A fim de garantir que os Estados-Membros corrigem os desequilíbrios macroeconómicos de forma atempada e eficaz, e tal como assinalado pelo Conselho ⁽³³⁾, o BCE realça que o PDM deve ser utilizado em todo o seu potencial e de forma transparente e coerente, assegurando a apropriação do procedimento pelos Estados-Membros, incluindo a ativação do PDE, se for caso disso.

4. Cumprimento e execução

4.1. Cumprimento satisfatório pelos Estados-Membros dos compromissos subjacentes à prorrogação de um período de ajustamento

O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC dispõe que, caso tenha sido concedida uma prorrogação do período de ajustamento a um Estado-Membro que não cumpra satisfatoriamente o seu conjunto de compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos subjacentes à prorrogação, o Conselho pode, sob recomendação da Comissão, recomendar uma trajetória das despesas líquidas revista com um período de ajustamento mais curto ⁽³⁴⁾. Neste contexto, o BCE salienta a necessidade de assegurar uma monitorização e

⁽²⁷⁾ Ver o artigo 14.º, n.º 1, do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁸⁾ Ver o artigo 11.º, n.º 1, o artigo 12.º, alínea b), o artigo 13.º, n.º 2, e os artigos 16.º e 30.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽²⁹⁾ Ver o artigo 11.º, n.º 1, e o artigo 12.º, alínea b), do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽³⁰⁾ Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo à prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³¹⁾ Ver o artigo 30.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽³²⁾ Ver o ponto 18 do Parecer CON/2011/13, do Banco Central Europeu, de 16 de fevereiro de 2011, sobre a reforma da governação económica na União Europeia (JO C 150 de 20.5.2011, p. 1).

⁽³³⁾ Ver o comunicado de imprensa do Conselho, de 12 de julho de 2022, intitulado «Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos: Conselho adota conclusões», disponível no sítio Web do Conselho em www.consilium.europa.eu

⁽³⁴⁾ Ver o artigo 19.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

execução atempadas, adequadas e transparentes do cumprimento, por parte dos Estados-Membros, dos seus compromissos de reforma e de investimento visando assegurar a estabilidade orçamental e macroeconómica. Deste modo, pode ser preferível que, no caso em apreço, o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC obrigue o Conselho a agir com base numa recomendação da Comissão, em conformidade com o princípio «cumprir ou explicar»⁽³⁵⁾, para recomendar uma trajetória das despesas líquidas revista com um período de ajustamento mais curto⁽³⁶⁾. Neste sentido, o BCE toma nota da referência da Comissão aos trabalhos previstos de elaboração de um novo instrumento de execução⁽³⁷⁾. O BCE gostaria de ter conhecimento de mais pormenores sobre o novo instrumento de execução, que ainda não faz parte das propostas da Comissão.

4.2. *Avaliação dos grandes desafios de sustentabilidade da dívida pública e de outros fatores pertinentes no contexto do relatório da Comissão nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE*

O BCE congratula-se com o facto de a dimensão dos desafios em matéria de sustentabilidade da dívida pública do Estado-Membro em causa ser incluído como um fator relevante fundamental para a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)⁽³⁸⁾. Dada a importância da avaliação dos fatores relevantes para a aplicação do PDE, o BCE apela a uma abordagem metodológica bem definida e transparente para a avaliação desses fatores, a incluir nas alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC.

4.3. *Conceção da trajetória corretiva líquida das despesas*

O BCE salienta a necessidade de uma correção gradual, mas rápida, da dívida e dos défices excessivos. Neste contexto, reconhece que foram introduzidas salvaguardas destinadas a limitar o risco de diferimento do ajustamento orçamental no que diz respeito à forma como a trajetória corretiva das despesas líquidas deve fazer face ao rácio da dívida⁽³⁹⁾. O BCE congratula-se com o requisito numérico relativo aos défices, afirmando que, nos anos em que se prevê que o défice das administrações públicas exceda o valor de referência, a trajetória corretiva das despesas líquidas deve ser coerente com um ajustamento mínimo. No entanto, deve ser clarificado o modo como este ajustamento é medido. O BCE observa, no entanto, que as alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC⁽⁴⁰⁾ eliminariam o atual requisito segundo o qual a recomendação do Conselho prevista no artigo 126.º, n.º 7, do TFUE deve estabelecer um prazo específico para a correção da situação de défice excessivo, «que deverá ser realizada no ano seguinte à sua identificação, salvo se se verificarem circunstâncias especiais»⁽⁴¹⁾.

4.4. *A conta de controlo*

O BCE acolhe com satisfação a obrigação de a Comissão criar uma conta de controlo para acompanhar os desvios cumulativos ascendentes e descendentes das despesas líquidas efetivas em relação à trajetória das despesas líquidas⁽⁴²⁾. Trata-se de um elemento crucial para garantir o cumprimento e apoiar o caráter contracíclico da norma através da possibilidade de constituir reservas orçamentais em períodos de conjuntura económica favorável que possam ser utilizadas em períodos de conjuntura económica desfavorável. As informações contidas na conta de controlo são tomadas em consideração no contexto do relatório da Comissão nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE⁽⁴³⁾, constituindo, por conseguinte, um fator importante para a abertura de um PDE. Por este motivo, o BCE recomenda que o funcionamento e os principais parâmetros da conta de controlo sejam especificados com maior

⁽³⁵⁾ Ver o artigo 27.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽³⁶⁾ Ver o artigo 19.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC. A redação poderia ser alterada do modo seguinte: «[...] o Conselho deve, sob recomendação da Comissão, recomendar uma trajetória das despesas líquidas revista com um período de ajustamento mais curto».

⁽³⁷⁾ Ver a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Comunicação sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE», COM (2022) 583 final, de 9 de novembro de 2022.

⁽³⁸⁾ Artigo 1.º, ponto 1, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽³⁹⁾ Ver o artigo 1.º, ponto 2, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, e o artigo 1.º, ponto 4, das alterações propostas ao Regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽⁴⁰⁾ Ver o artigo 1.º, ponto 2, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽⁴¹⁾ Ver o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97.

⁽⁴²⁾ Ver o artigo 21.º, segundo parágrafo, e o anexo IV do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽⁴³⁾ Ver o artigo 1.º, ponto 1, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 2.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

detalhe. Além disso, o BCE recomenda que os cálculos específicos por país e a situação de cada Estado-Membro com base na conta de controlo sejam publicados no sítio Web da Comissão, de preferência juntamente com as previsões da primavera e do outono da Comissão. Por último, o BCE recomendaria a introdução de um limiar para os desvios das despesas líquidas efetivas em relação à trajetória das despesas líquidas, o que exigiria que a Comissão elaborasse um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE ⁽⁴⁴⁾.

5. O papel das instituições orçamentais independentes e do Conselho Orçamental Europeu

- 5.1. O reforço do papel dos organismos independentes no processo de supervisão orçamental pode ajudar a reduzir as tendências pró-cíclicas inerentes à elaboração das políticas orçamentais, apoiando simultaneamente a apropriação nacional, que é essencial para uma aplicação sustentada do quadro ⁽⁴⁵⁾. Por conseguinte, o BCE apoia as disposições das propostas que visam reforçar o papel das instituições orçamentais independentes (IOI) ⁽⁴⁶⁾ mediante a inclusão de requisitos relacionados com a sua governação e independência e atribuindo-lhes funções ⁽⁴⁷⁾ que vão para além das previstas no Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁴⁸⁾. O BCE congratula-se, de modo particular, com a integração do princípio «cumprir ou explicar» na legislação da União. O BCE apoia o reforço do papel das IOI, desde que a sua capacidade global seja também melhorada de forma proporcionada às suas funções adicionais e lhes sejam assegurados os recursos próprios estáveis adequados ao eficaz desempenho do respetivo mandato ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2. O BCE recomenda que, sob reserva do reforço de capacidade acima referido e sem prejuízo do papel da Comissão previsto nos Tratados, o papel das IOI no âmbito do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC possa ser reforçado, sendo-lhes atribuído um papel na elaboração dos planos nacionais dos Estados-Membros e na avaliação de objetivos não quantificáveis (por exemplo, o impacto das reformas). As IOI poderiam fornecer uma avaliação dos pressupostos subjacentes, da coerência do plano nacional com a trajetória técnica da Comissão e, se for caso disso, da plausibilidade dos compromissos em matéria de reformas e investimentos. Do mesmo modo, o BCE recomenda que o envolvimento das IOI previsto nas alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC possa ser reforçado, determinando-lhes que emitam igualmente um parecer sobre a análise da Comissão aos fatores pertinentes para efeitos da elaboração do relatório previsto no artigo 126.º, n.º 3, do TFUE.
- 5.3. Por último, o BCE reconhece o trabalho do Conselho Orçamental Europeu ⁽⁵⁰⁾ e apoia plenamente a intenção da Comissão de explorar medidas para o reforçar. Para o efeito, e sem prejuízo das competências da Comissão, o BCE é favorável a que o Conselho Orçamental Europeu desempenhe um papel significativo no quadro da governação económica da União ⁽⁵¹⁾. O BCE congratula-se de modo particular com a possibilidade de o Conselho Orçamental Europeu emitir um parecer para fundamentar a recomendação do Conselho sobre a ativação ou a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral em conformidade com o novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC ⁽⁵²⁾. Tal como referido no ponto 1.1.1, o BCE considera igualmente útil que o Conselho Orçamental Europeu seja consultado sobre a metodologia subjacente à análise da sustentabilidade da dívida. Além disso, importaria também reforçar o papel do Conselho Orçamental Europeu na avaliação da adequada orientação orçamental da área do euro.

⁽⁴⁴⁾ Por exemplo, nos termos do artigo 1.º, ponto 1, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽⁴⁵⁾ Ver a Resposta do Eurosistema à comunicação da Comissão Europeia, de 19 de outubro de 2021, intitulada «A economia da UE no pós-COVID-19: implicações para a governação económica», de 1 de dezembro de 2021.

⁽⁴⁶⁾ Ver o ponto 2.4.1 do Parecer CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Ver o artigo 1.º, ponto 8, das alterações propostas à diretiva relativa aos quadros orçamentais, que altera o artigo 8.º da 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). Ver o artigo 22.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC. Ver o artigo 1.º, ponto 1, das alterações propostas ao regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, e o artigo 1.º, ponto 3, das alterações propostas ao Regulamento relativo à vertente corretiva do PEC, que altera o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho.

⁽⁴⁸⁾ 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).

⁽⁴⁹⁾ Ver o artigo 1.º, ponto 8, das alterações propostas à diretiva relativa aos quadros orçamentais, que altera o artigo 8.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2011/85/UE do Conselho.

⁽⁵⁰⁾ Decisão (UE) 2015/1937 da Comissão, de 21 de outubro de 2015, que cria um Conselho Orçamental Europeu independente com funções consultivas (JO L 282 de 28.10.2015, p. 37).

⁽⁵¹⁾ Ver o ponto 22 do Parecer CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Ver o artigo 24.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

6. Poderes delegados da Comissão para alterar os anexos

- 6.1. O novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC habilita a Comissão a adotar atos delegados para alterar os anexos II a VII, adaptando-os para que tenham devidamente em conta novos desenvolvimentos ou necessidades ⁽⁵³⁾.
- 6.2. Dado que os anexos fazem parte integrante do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC, o BCE recomenda que os anexos incluam *ex ante* informações e especificações mais pormenorizadas. Em especial, tal como acima referido, podem ser fornecidos mais pormenores sobre as informações constantes do plano orçamental nacional a médio prazo (anexo II), da conta de controlo (anexo IV), da metodologia de avaliação da plausibilidade (anexo V) e do quadro de avaliação do conjunto dos compromissos assumidos em matéria de reformas e de investimentos subjacentes a uma eventual prorrogação do período de ajustamento (anexo VII).
- 6.3. Além disso, o BCE pretende salientar a importância de ser consultado, com a devida antecedência, sobre todos os atos jurídicos delegados e de execução que se inscrevam no âmbito das suas competências, nos termos do disposto no artigo 127.º, n.º 4, primeiro travessão, e do artigo 282.º, n.º 5, do TFUE ⁽⁵⁴⁾.

7. Relação com o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação

O BCE acolhe favoravelmente o objetivo das propostas da Comissão de integrar o teor do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) no quadro jurídico da União, em conformidade com o artigo 16.º deste tratado ⁽⁵⁵⁾. O teor do TECG foi interpretado pela Comissão como correspondendo ao Pacto Orçamental (título III do TECG). Além disso, o BCE observa que o artigo 2.º do TECG garante que a adoção das propostas da Comissão não exige a alteração ou revogação do TECG. O artigo 2.º, n.º 1, do TECG exige que o TECG seja aplicado e interpretado pelas Partes Contratantes em conformidade com os Tratados em que se funda a União Europeia, nomeadamente o artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, assim como com o direito da União, incluindo o direito processual, sempre que seja necessário adotar atos de direito derivado. Além disso, o artigo 2.º, n.º 2, do TECG estabelece que o TECG é aplicável na medida em que for compatível com os Tratados em que se funda a União Europeia e com o direito da União, e que não colide com as competências da União para atuar no domínio da união económica. O BCE entende, portanto, que, quando as propostas da Comissão forem adotadas e entrarem em vigor, o TECG será aplicável e interpretado em conformidade com o novo quadro de governação económica.

8. Concluir a União Económica e Monetária Europeia

Dada a importância de um quadro sólido da União para a coordenação das políticas económicas e orçamentais no contexto da união monetária, o BCE salienta a necessidade de realizar novos progressos em aspetos específicos da área do euro. Importa desenvolver um quadro para monitorizar e dirigir a orientação da política orçamental agregada da área do euro, a fim de proporcionar uma contrapartida à política monetária, que pode ajudar a garantir que as políticas monetária e orçamental se complementam melhor entre si. Além disso, continua a ser necessária uma capacidade orçamental central permanente. Um instrumento deste tipo, se adequadamente concebido, poderá desempenhar um papel no reforço da estabilização macroeconómica e da convergência na área do euro a longo prazo, nomeadamente através do investimento, apoiando também desta forma a política monetária única. Para este efeito, uma capacidade orçamental central permanente teria de ser dotada de dimensão suficiente e de financiamento permanente ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Ver o artigo 32.º do novo regulamento proposto relativo à vertente preventiva do PEC.

⁽⁵⁴⁾ Ver o Parecer CON/2011/42 do Banco Central Europeu, de 4 de maio de 2011, sobre uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as Directivas 2003/71/CE e 2009/138/CE no que respeita às competências da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados; ver o ponto 8 do Parecer CON/2011/44 do Banco Central Europeu, de 19 de maio de 2011, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia; ver o ponto 4 do Parecer CON/2012/5 do Banco Central Europeu, de 25 de janeiro de 2012, sobre uma proposta de diretiva relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento e sobre uma proposta de regulamento relativo a requisitos prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento; ver o ponto 1.9 do Parecer CON/2018/1 do Banco Central Europeu, de 2 de janeiro de 2018, sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas das empresas europeias, que altera o Regulamento (CE) n.º 184/2005 e revoga 10 atos legislativos no domínio das estatísticas das empresas.

⁽⁵⁵⁾ Ver o ponto 1.2 do Parecer CON/2018/25. O artigo 16.º do TECG prevê que, o mais tardar cinco anos após a data de entrada em vigor do TECG, ou seja, até 1 de janeiro de 2018, são adotadas as medidas necessárias com o objetivo de incorporar o teor do TECG no quadro jurídico da União.

⁽⁵⁶⁾ Ver a Resposta do Eurosistema à comunicação da Comissão Europeia, de 19 de outubro de 2021, intitulada «A economia da UE no pós-COVID-19: implicações para a governação económica», de 1 de dezembro de 2021. Ver também as observações genéricas do Parecer CON/2018/51 e o ponto 1.3 do Parecer CON/2019/37.

Feito em Frankfurt am Main, em 5 de julho de 2023.

A Presidente do BCE
Christine LAGARDE
