

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

«Alteração do método de cálculo relativo aos pagamentos de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária propostos pela Comissão em processos por infração submetidos ao Tribunal de Justiça da União Europeia»

(2019/C 70/01)

1. Introdução

Nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), sempre que a Comissão intenta uma ação contra um Estado-Membro junto do Tribunal de Justiça da União Europeia por ter infringido o direito da UE, o Tribunal pode impor sanções pecuniárias nos dois casos seguintes:

- Se o Tribunal declarar que um Estado-Membro que está a violar o direito da UE ainda não deu cumprimento a um acórdão anterior que declarou esse incumprimento (artigo 260.º, n.º 2, do TFUE);
- Se um Estado-Membro não tiver cumprido a sua obrigação de comunicar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo (artigo 260.º, n.º 3, do TFUE).

Nos dois casos, a sanção consiste no pagamento de uma quantia fixa, a fim de sancionar a existência do próprio incumprimento ⁽¹⁾, e de uma sanção pecuniária diária, a fim de sancionar a continuação do incumprimento após o acórdão do Tribunal ter sido proferido ⁽²⁾. A Comissão propõe um montante para as sanções pecuniárias ao Tribunal de Justiça, o qual profere a decisão final.

A abordagem geral da Comissão para calcular as sanções que propõe está bem definida. Desde 1997 ⁽³⁾, e como exposto nas suas sucessivas comunicações ⁽⁴⁾, a Comissão tem aplicado uma abordagem que reflete, simultaneamente, a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa e o seu peso institucional. Esta abordagem é aplicada através do chamado «fator n» ⁽⁵⁾. Este fator é combinado com outros fatores (a gravidade do incumprimento e a sua duração) para calcular o montante da sanção proposta pela Comissão. Até agora, o fator «n» tem sido calculado com base no produto interno bruto (PIB) de um Estado-Membro e no número de votos atribuído a esse Estado-Membro no Conselho ⁽⁶⁾.

Contudo, o Tribunal de Justiça decidiu recentemente que as regras de votação no Conselho já não podem ser utilizadas para este efeito ⁽⁷⁾. O PIB dos Estados-Membros passaria, portanto, a constituir o fator predominante.

⁽¹⁾ SEC(2005) 1658, ponto 10.3.

⁽²⁾ SEC(2005) 1658, ponto 14.

⁽³⁾ Método de cálculo relativo ao pagamento de uma sanção pecuniária compulsória previsto no artigo 171.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) (JO C 63 de 28.2.1997, p. 2).

⁽⁴⁾ Ver, em especial, a comunicação reformulada SEC(2005) 1658, a Comunicação intitulada «Aplicação do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE» (JO C 12 de 15.1.2011, p. 1) e a comunicação «Direito da UE: melhores resultados através de uma melhor aplicação» (JO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

⁽⁵⁾ SEC(2005) 1658, ponto 14.

⁽⁶⁾ Tal como estava previsto no Tratado CE.

⁽⁷⁾ Acórdão de 14 de novembro de 2018 no processo C-93/17, Comissão/Grécia.

A Comissão sempre considerou que as sanções devem ter um efeito simultaneamente dissuasivo e proporcionado, e que as propostas que submete ao Tribunal para decisão final já devem refletir essa necessidade. A combinação da capacidade de pagamento de um Estado-Membro e do seu peso institucional permitiu garantir esse equilíbrio. A utilização do PIB, só por si, afetaria tal equilíbrio, uma vez que refletiria exclusivamente a dimensão económica dos Estados-Membros. O impacto seria muito diferente consoante os Estados-Membros e implicaria, em especial, um aumento substancial dos montantes das sanções propostas relativamente a mais de um terço dos Estados-Membros. A Comissão considera, portanto, que o fator «n» deve continuar a refletir tanto o PIB como o peso institucional. A presente comunicação descreve em pormenor a forma de manter esse equilíbrio, adaptando ao mesmo tempo o método de cálculo da Comissão para as sanções pecuniárias que propõe.

2. Revisão do fator «n»

O Tribunal de Justiça decidiu, em numerosas ocasiões, que o método de cálculo utilizado para as sanções propostas pela Comissão refletia, de forma adequada, a capacidade de pagamento do Estado-Membro em causa, mantendo simultaneamente uma variação razoável entre os diferentes Estados-Membros ⁽⁸⁾.

O Tribunal de Justiça observou, porém, no seu acórdão de 14 de novembro de 2018 ⁽⁹⁾, que, desde 1 de abril de 2017, o sistema de votação no Conselho previsto pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE) havia mudado ⁽¹⁰⁾. Concluiu, em resultado dessa alteração, que o fator «n» já não podia ter em conta o número de votos atribuídos a cada Estado-Membro no Conselho, sendo necessário considerar o produto interno bruto (PIB) dos Estados-Membros como fator predominante.

Composição do fator «n»

A Comissão considera que, para além da capacidade de pagamento dos Estados-Membros, o fator «n» deve também ter em conta o seu peso institucional. Tal significa que o método de cálculo do fator «n» não se deve basear apenas no peso demográfico ou económico, mas igualmente ter em consideração o valor intrínseco de cada Estado-Membro no quadro institucional da União Europeia.

À luz do acórdão do Tribunal, é necessário lançar uma nova reflexão sobre o peso institucional a utilizar no cálculo das sanções pecuniárias. A fim de manter o equilíbrio entre a capacidade de pagamento e o peso institucional de um Estado-Membro, a Comissão calculará o fator «n» com base em dois elementos: o PIB, e o número de lugares atribuídos a cada Estado-Membro para os representantes no Parlamento Europeu ⁽¹¹⁾. A Comissão considera que este sistema reflete, da forma mais adequada, o peso institucional dos Estados-Membros tal como atualmente previsto nos Tratados da UE.

Diferenças do fator «n» entre os Estados-Membros

Outra razão a favor do peso institucional dos Estados-Membros no cálculo do fator «n» é o facto de a utilização exclusiva do PIB aumentar consideravelmente as diferenças respeitantes a este fator entre os Estados-Membros. Atualmente, a diferença entre o fator «n» mais baixo e o fator «n» mais elevado é de 55, valor que aumentaria para 312 caso fosse utilizado exclusivamente o PIB.

Tomando em consideração o número de lugares atribuído a cada Estado-Membro no Parlamento Europeu para o cálculo do fator «n», seria possível garantir um intervalo de variação razoável entre os Estados-Membros.

A Comissão também considera que o novo método de cálculo do fator «n» deve gerar montantes que não criem diferenças injustificadas entre os Estados-Membros e que, na medida do possível, se mantenham próximos dos montantes resultantes do atual método de cálculo, que são simultaneamente proporcionados e suficientemente dissuasores. Embora os montantes resultantes deste cálculo possam ser inferiores aos atuais, aproximam-se da prática do Tribunal de Justiça que, de em geral, impõe sanções menos elevadas do que as propostas pela Comissão.

⁽⁸⁾ Processo C-93/17, Comissão/Grécia, UE:C:2018:903, ponto 132.

⁽⁹⁾ Processo C-93/17, Comissão/Grécia, UE:C:2018:903, pontos 138 e 142.

⁽¹⁰⁾ Este sistema foi substituído pelo sistema de dupla maioria previsto no artigo 16.º, n.º 4, do TUE. Antes da eliminação progressiva do sistema de votação no Conselho previsto no Tratado CE, cada Estado-Membro dispunha de um número fixo de votos no Conselho. Por força do Tratado de Lisboa, cada Estado-Membro dispõe de um voto a nível do Conselho, havendo maioria qualificada quando 55 % dos Estados-Membros votam favoravelmente e estes Estados-Membros representam 65 % da população da UE. Este sistema não se pode traduzir por uma ponderação simples nem ser utilizado da mesma forma que o sistema anterior.

⁽¹¹⁾ Ver, em relação à atual legislatura, o artigo 3.º da Decisão 2013/312/UE do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2013, que fixa a composição do Parlamento Europeu (JO L 181 de 29.6.2013, p. 57), e o artigo 3.º da Decisão (UE) 2018/937 do Conselho Europeu, de 28 de junho de 2018, para a próxima legislatura que terá início em 2 de julho de 2019.

Valor de referência relativo ao fator «n»

Até à data, a Comissão tem utilizado o fator «n» do Luxemburgo como valor de referência. Esta situação remonta a um período em que o Luxemburgo era o país com o PIB total mais baixo entre os Estados-Membros. A Comissão considera oportuno adotar uma referência que reflita com maior rigor a atual realidade económica e política. A Comissão determinará, por conseguinte, o fator «n» de referência, recorrendo à média de cada um dos dois fatores utilizados: o PIB e o número de representantes no Parlamento Europeu⁽¹⁾. A utilização de médias aumenta igualmente a estabilidade deste valor de referência ao longo do tempo.

Contudo, a utilização destes fatores sem ajustamento conduz a um valor de referência para o fator «n» consideravelmente inferior ao valor atual. É, portanto, necessário proceder a um ajustamento, a fim de garantir que os montantes propostos pela Comissão continuem a ser proporcionados e suficientemente dissuasores. Um fator de ajustamento de 4,5 aproximar-se-ia dos níveis atuais, assegurando ao mesmo tempo que nenhum Estado-Membro fosse objeto de um aumento. Os montantes uniformes de taxa fixa utilizados para o cálculo das sanções pecuniárias diárias e dos pagamentos de quantias fixas são, por conseguinte, ajustados do seguinte modo:

— Montante uniforme de taxa fixa para as sanções pecuniárias diárias: 690 euros $\times$ 4,5 = 3 105 euros;

— Montante uniforme de taxa fixa para os pagamentos de quantias fixas: 230 euros $\times$ 4,5 = 1 035 euros.

Segundo a mesma lógica, o atual valor mínimo de referência para os pagamentos de quantias fixas, que é de 571 000 euros, também será multiplicado pelo novo fator «n», de modo a calcular a quantia fixa mínima para cada Estado-Membro. A fim de assegurar que os montantes propostos sejam proporcionados e suficientemente dissuasores, este montante será igualmente multiplicado pelo fator de ajustamento: 571 000 euros $\times$ 4,5 = 2 569 500 euros. Estes montantes serão revistos anualmente, em função da inflação.

O fator «n» e a quantia fixa mínima por Estado-Membro resultantes destes cálculos figuram, respetivamente, no anexo I e no anexo II.

3. Aplicação

A Comissão aplicará o método de cálculo descrito na presente comunicação às sanções pecuniárias propostas ao Tribunal de Justiça a contar da data da sua publicação no Jornal Oficial. A Comissão procederá à revisão do método de cálculo descrito na presente comunicação o mais tardar cinco anos após a data da sua adoção.

A partir da data em que a saída do Reino Unido da União Europeia comece a produzir efeitos jurídicos, e independentemente de o Acordo de Saída⁽²⁾ entrar ou não em vigor, a Comissão recalculará as médias em causa e adaptará em conformidade os valores apresentados nos anexos I e II.

⁽¹⁾ A média é calculada da seguinte forma: o fator «n» é uma média geométrica calculada extraindo a raiz quadrada do produto dos fatores com base no PIB dos Estados-Membros e no número de lugares no Parlamento Europeu. É obtida através da seguinte fórmula:

$$\sqrt{\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{med}} \times \frac{\text{Lugar}_n}{\text{Lugar}_{med}}}$$

Ou: PIB n = PIB do Estado-Membro em causa, em milhões de euros; PIB médio = PIB médio da UE-28; Lugar n = número de lugares do Estado-Membro em causa no Parlamento Europeu; Média de lugares = número médio de lugares no Parlamento Europeu para o conjunto dos Estados-Membros.

⁽²⁾ O Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, anexo à proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura, em nome da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, do referido acordo, COM(2018) 833 final.

ANEXO I

Fator «n» especial

Bélgica	0,79
Bulgária	0,24
República Checa	0,51
Dinamarca	0,50
Alemanha	4,60
Estónia	0,09
Irlanda	0,46
Grécia	0,51
Espanha	2,06
França	3,40
Croácia	0,19
Itália	2,93
Chipre	0,09
Letónia	0,12
Lituânia	0,17
Luxemburgo	0,15
Hungria	0,41
Malta	0,07
Países Baixos	1,13
Áustria	0,67
Polónia	1,23
Portugal	0,52
Roménia	0,62

Eslovénia	0,15
Eslováquia	0,27
Finlândia	0,44
Suécia	0,81
Reino Unido	3,50

ANEXO II

Quantia fixa mínima (em milhares de euros)

Bélgica	2 029
Bulgária	616
República Checa	1 310
Dinamarca	1 284
Alemanha	11 812
Estónia	231
Irlanda	1 181
Grécia	1 310
Espanha	5 290
França	8 731
Croácia	488
Itália	7 524
Chipre	231
Letónia	308
Lituânia	437
Luxemburgo	385
Hungria	1 053
Malta	180
Países Baixos	2 902
Áustria	1 720
Polónia	3 158
Portugal	1 335
Roménia	1 592

Eslovénia	385
Eslováquia	693
Finlândia	1 130
Suécia	2 080
Reino Unido	8 987