

RUMO A UMA VERDADEIRA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

Herman Van Rompuy, Presidente do Conselho Europeu

Em estreita colaboração com:

José Manuel Barroso, Presidente da Comissão Europeia

Jean-Claude Juncker, Presidente do Eurogrupo

Mario Draghi, Presidente do Banco Central Europeu

RUMO A UMA VERDADEIRA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

No Conselho Europeu de junho de 2012, o Presidente do Conselho Europeu foi convidado "*a desenvolver, em estreita colaboração com o Presidente da Comissão, o Presidente do Eurogrupo e o Presidente do BCE, um roteiro específico e calendarizado para a consecução de uma verdadeira União Económica e Monetária*". Partindo do relatório intercalar e das conclusões do Conselho Europeu de outubro de 2012, o presente relatório constitui o pano de fundo para o roteiro a ser apresentado no Conselho Europeu de dezembro de 2012. Sugere um calendário e um processo faseado conducente à realização da União Económica e Monetária (UEM), que abrange todos os elementos constitutivos essenciais identificados no relatório "Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária" apresentado no Conselho Europeu de junho. Incorpora os valiosos contributos dados pela Comissão na sua comunicação "Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu" de 28 de novembro de 2012. O Parlamento Europeu também deu um contributo precioso. Tal como solicitado pelo Conselho Europeu, o presente relatório explora novos mecanismos no contexto de um quadro orçamental integrado, nomeadamente uma capacidade orçamental integrada para a UEM, bem como a ideia de os Estados-Membros da área do euro celebrarem individualmente acordos de natureza contratual com as instituições da UE sobre as reformas que se comprometam a empreender e a respetiva concretização.

Nos termos do Tratado, a União estabeleceu uma união económica e monetária cuja moeda é o euro. As opiniões apresentadas no presente relatório incidem nos Estados-Membros da área do euro, que se veem confrontados com desafios específicos pelo facto de terem uma moeda comum. O processo conducente a uma UEM mais aprofundada deverá caracterizar-se pela abertura e transparência e ser totalmente compatível com o mercado único em todos os seus aspetos.

O presente relatório estabelece as ações necessárias para assegurar a estabilidade e a integridade da UEM e apela a um empenhamento político por forma a implementar o roteiro proposto. A urgência de agir decorre da envergadura dos desafios internos e externos que a área do euro e cada um dos seus Estados-Membros atualmente enfrentam.

A área do euro precisa de mecanismos mais fortes para garantir políticas nacionais sólidas, por forma a que os Estados-Membros possam tirar plenamente partido da UEM. Isso é essencial para assegurar a confiança na eficácia das políticas europeias e nacionais, para desempenhar funções públicas vitais, como a estabilização das economias e dos sistemas bancários, para proteger os cidadãos dos efeitos de políticas económicas e orçamentais desprovidas de solidez, bem como para assegurar um elevado nível de crescimento e bem-estar social.

A área do euro está confrontada com uma conjuntura internacional em rápida evolução que se caracteriza pela ascensão de grandes economias emergentes. Uma UEM mais resiliente e integrada salvaguardaria os países da área do euro dos choques económicos externos, preservaria o modelo europeu de coesão social e manteria a influência da Europa a nível mundial.

Com estes desafios, torna-se indispensável o empenhamento no roteiro para uma verdadeira UEM e a sua subsequente concretização. Eles deixam bem claro que "Mais Europa" não é um fim em si, mas antes um meio para servir os cidadãos europeus e aumentar a sua prosperidade.

As ações consideradas necessárias para garantir a resiliência da UEM são apresentadas como um processo faseado. Independentemente do seu horizonte temporal, todas as propostas de políticas foram concebidas e desenhadas como elementos de um percurso que conduzirá a uma verdadeira União Económica e Monetária. Atendendo a que existem fortes relações entre os blocos constitutivos, deverão ser analisadas como parte de um pacote global que se reforça mutuamente. A criação de um quadro financeiro integrado tem importantes implicações orçamentais e económicas, não podendo portanto ser considerada separadamente. De igual modo, as propostas apresentadas no domínio da política orçamental e económica estão estreitamente interligadas. E, como todas as propostas implicam uma integração mais aprofundada, a legitimidade e a responsabilização democráticas são essenciais para uma verdadeira União Económica e Monetária.

Panorâmica da sequência

O processo deve basear-se nas três fases seguintes (ver também o diagrama em anexo):

Fase 1 (Final de 2012-2013)

Assegurar a sustentabilidade orçamental e quebrar a ligação entre os bancos e os Estados

A conclusão da primeira fase deverá assegurar uma boa gestão das finanças públicas e quebrar a ligação entre os bancos e os Estados, que foi uma das causas profundas da crise da dívida soberana. Esta fase incluiria cinco elementos essenciais:

- A conclusão e plena aplicação de um quadro reforçado para a governação orçamental (primeiro pacote legislativo sobre a governação económica, Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação e segundo pacote sobre a governação económica).
- A criação de um quadro para a coordenação sistemática *ex ante* das grandes reformas de política económica, tal como previsto no artigo 11.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG).
- O estabelecimento efetivo de um Mecanismo Único de Supervisão (MUS) para o setor bancário e a entrada em vigor da Quarta Diretiva Requisitos de Fundos Próprios e do Regulamento Requisitos de Fundos Próprios (CRR/CRDIV).
- Um acordo sobre a harmonização dos enquadramentos nacionais de resolução e de garantia de depósitos, que assegure que o setor financeiro proporciona o financiamento adequado.
- A criação de um quadro operacional para a recapitalização direta dos bancos através do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Fase 2 (2013-2014)

Completar o quadro financeiro integrado e promover políticas estruturais sólidas

Esta fase consistiria em dois elementos essenciais:

- A conclusão de um quadro financeiro integrado, através da criação de uma autoridade de resolução única e de um mecanismo de apoio adequado para garantir que as decisões em matéria de resolução bancária sejam tomadas rapidamente, de forma imparcial e no melhor interesse de todos.
- A criação de um mecanismo para um reforço da coordenação, da convergência e da execução das políticas estruturais baseado em acordos de natureza contratual entre os Estados-Membros e as instituições da UE sobre as políticas que os países se comprometem a empreender e a respetiva concretização. Caso a caso, essas políticas poderiam contar com um apoio financeiro temporário, direcionado e flexível. Como esse apoio financeiro seria de caráter temporário, deveria ser tratado separadamente do quadro financeiro plurianual.

Fase 3 (pós 2014)

Aumentar a resiliência da UEM através da criação de uma função de absorção e choques a nível central

Esta fase seria o culminar do processo, consistindo no seguinte:

- Criação de uma capacidade orçamental bem definida e limitada para aumentar a absorção de choques económicos específicos a cada país, através de um sistema de cobertura de riscos a nível central. Tal aumentaria a resiliência da área do euro no seu conjunto e constituiria um complemento às disposições de natureza contratual desenvolvidas durante a segunda fase. Um sistema que inclua incentivos encorajaria os Estados-Membros da área do euro elegíveis para participar na função de absorção de choques a prosseguirem políticas orçamentais e estruturais sólidas de acordo com as suas obrigações contratuais. Consequentemente, os dois objetivos de absorção de choques assimétricos e de promoção de políticas económicas sólidas continuariam intrinsecamente ligados, complementares e a reforçar-se mutuamente.
- Esta fase poderá basear-se também num processo decisório comum mais integrado sobre os orçamentos nacionais e numa coordenação reforçada das políticas económicas, em especial no domínio da fiscalidade e do emprego, alicerçada nos planos nacionais de emprego dos Estados-Membros. De um modo mais geral, à medida que a UEM evolui no sentido de uma maior integração, será necessário analisar de forma mais aprofundada uma série de outras questões importantes. Em relação a este aspeto, o presente relatório e o plano pormenorizado da Comissão servem de base ao debate.

I. Quadro financeiro integrado

Os atuais mecanismos europeus de salvaguarda da estabilidade financeira continuam a basear-se nas responsabilidades nacionais, o que não se coaduna com a natureza altamente integrada da UEM e decerto exacerbou a perigosa interação entre as fragilidades dos Estados e as vulnerabilidades do setor bancário. A criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS) será o garante de uma supervisão rigorosa e imparcial, contribuindo assim para quebrar a ligação entre os Estados e os bancos e para diminuir a probabilidade de ocorrerem crises bancárias sistémicas no futuro.

Nas suas conclusões de outubro de 2012, o Conselho Europeu convidou os legisladores a prosseguirem os trabalhos relativos às propostas legislativas sobre o MUS, a título prioritário, com o objetivo de chegarem a acordo sobre o quadro legislativo até 1 de janeiro de 2013. Apelou a que fosse rapidamente concluído o conjunto único de regras, incluindo o acordo sobre as propostas relativas aos requisitos de fundos próprios dos bancos até ao final do ano. Apelou ainda a que fossem rapidamente adotadas as disposições relativas à harmonização dos enquadramentos nacionais de resolução e de garantia de depósitos.

O MUS constituirá um primeiro passo para uma união do mercado financeiro. É fundamental que o trabalho preparatório comece verdadeiramente no princípio de 2013, para que o MUS possa estar plenamente operacional a partir de 1 de janeiro de 2014, o mais tardar. Será crucial que o BCE esteja equipado com um conjunto sólido de ferramentas de supervisão e que a responsabilidade pela supervisão bancária que lhe cabe em última instância seja acompanhada de poderes de controlo adequados. Neste contexto, será importante estabelecer um quadro adequado para a política macroprudencial que tenha devidamente em conta tanto a dimensão nacional como a dimensão europeia. O BCE confirmou que irá estabelecer medidas de organização que garantam uma separação clara entre as suas funções de supervisão e a política monetária.

Logo que esteja efetivamente estabelecido um mecanismo único de supervisão, no que se refere aos bancos da área do euro, o MEE poderá, após decisão ordinária, ter a possibilidade de recapitalizar diretamente os bancos. O quadro jurídico e operacional para a recapitalização direta dos bancos pelo MEE deverá ser ultimado até ao final de março de 2013. A fim de se caminhar para um quadro financeiro integrado, o MUS terá de ser complementado por um mecanismo único de resolução, bem como por mecanismos de garantia de depósitos mais harmonizados.

Mecanismo Único de Resolução

Desde o início da crise, tem sido dado às instituições financeiras um importante apoio. Tal apoio tem constituído um encargo indevido para as finanças públicas e reduzido a possibilidade de se utilizar a política orçamental para obviar aos efeitos da recessão. Um quadro de resolução forte e integrado irá contribuir para limitar os custos para os contribuintes decorrentes da insolvência dos bancos. A atual proposta legislativa sobre recuperação e resolução bancárias irá assegurar que estejam disponíveis em todos os Estados-Membros as ferramentas harmonizadas necessárias para resoluções bancárias ordenadas, como sejam as intervenções precoces, o resgate interno e a criação de bancos de transição.

Num contexto em que a supervisão passará a caber efetivamente a um mecanismo único de supervisão, é todavia essencial que a responsabilidade de tratar a resolução bancária passe também para o nível europeu. A Comissão já anunciou a sua intenção de propor um mecanismo único de resolução logo que tenham sido adotadas as propostas de Diretiva Recuperação e Resolução e de Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos. Esse mecanismo único de resolução – construído em torno de uma autoridade única de resolução – deverá ser estabelecido quando o BCE assumir plenamente a sua responsabilidade de supervisão. Esse mecanismo, que abrange todos os bancos submetidos à supervisão do MUS deverá ser baseado em sólidos mecanismos de governação, incluindo disposições adequadas em matéria de independência e responsabilização, bem como um mecanismo de apoio comum eficaz, que é indispensável para a conclusão de um quadro financeiro integrado.

Necessidade de um Mecanismo Único de Resolução

O estabelecimento de um Mecanismo Único de Resolução é indispensável para a conclusão de um quadro financeiro integrado:

- Irá assegurar um processo decisório atempado e imparcial, centrado na dimensão europeia. Tal irá mitigar muitos dos atuais obstáculos à resolução, tais como enviesamentos nacionais e fricções a nível da cooperação transfronteiras. Reduzirá os custos de resolução, dado que as ações precoces e rápidas contribuem para manter o valor económico dos bancos que têm de ser objeto de resolução.
- Tornará os custos de resolução tão baixos quanto possível e quebrará a ligação entre os bancos e os Estados. Uma autoridade de resolução forte e independente, apoiada por um regime de resolução eficaz, terá a capacidade financeira, jurídica e administrativa, bem como independência necessária para proceder a resoluções eficazes e com custos mínimos. Ao assegurar que o setor privado suporta os encargos primários dos custos da resolução bancária, a autoridade aumentará a disciplina de mercado e minimizará os custos residuais para os contribuintes decorrentes da insolvência dos bancos.
- O mecanismo único de resolução completará o MUS certificando que os bancos em dificuldades sejam reestruturados ou encerrados rapidamente. O MUS fornecerá uma avaliação atempada e imparcial da necessidade de resolução, enquanto a autoridade única de resolução assegurará uma resolução verdadeiramente atempada e eficiente.

Ao abrigo do mecanismo único de resolução, as medidas de resolução deverão seguir uma estratégia de custos mínimos e poderão ser financiadas de acordo com uma hierarquia de acionistas e alguns credores que procedam a um resgate interno, com o apoio do setor bancário. Estas medidas serão organizadas através de um Fundo de Resolução Europeu, que será um elemento crucial do novo regime de resolução. Será financiado através de taxas *ex ante* em função do risco aplicadas a todos os bancos que participem diretamente no MUS. O mecanismo único de resolução deverá incluir um mecanismo de apoio comum adequado e eficaz, que poderá eventualmente ser organizado mediante a abertura de uma linha de crédito do MEE à autoridade única de resolução. Esse mecanismo de apoio deverá ser neutro do ponto de vista orçamental a médio prazo, assegurando que os auxílios públicos são recuperados através de taxas *ex post* aplicadas ao setor financeiro.

A história das crises financeiras demonstrou o efeito desestabilizador que a incerteza em torno dos depósitos bancários pode ter em cada uma das instituições financeiras e em todo o sistema bancário. A proposta relativa à harmonização dos sistemas nacionais de garantia de depósitos contém disposições que visam assegurar que sejam criados em cada Estado-Membro sistemas nacionais de garantia de depósitos suficientemente sólidos, limitando assim os efeitos secundários ligados à fuga de depósitos entre instituições e entre países, e assegurando um nível adequado de proteção dos depósitos na União Europeia. Importa que esta proposta seja adotada rapidamente.

II. Quadro orçamental integrado

A crise revelou o elevado nível de interdependência e contágio entre os países da área do euro. Demonstrou que as políticas orçamentais nacionais são uma questão de interesse comum de primordial importância. Tal aponta para a necessidade de avançar progressivamente no sentido de um quadro orçamental integrado que assegure sólidas políticas orçamentais nacionais e uma maior resiliência aos choques económicos da área do euro no seu todo, o que contribuirá para o crescimento sustentável e a estabilidade macroeconómica. O relatório intercalar de outubro salientou a necessidade de uma governação económica reforçada e sugeriu, como medida adicional, a possibilidade de desenvolvimento gradual de uma capacidade orçamental para a UEM, que poderá facilitar a sua adaptação aos choques económicos. Na sequência das conclusões do Conselho Europeu de outubro, esta secção explora as opções para uma capacidade orçamental da área do euro e os seus princípios orientadores.

As políticas orçamentais nacionais sólidas são a pedra angular da UEM

A prioridade a curto prazo é completar e implementar as novas medidas para uma governação económica reforçada. Nos últimos anos, foram aprovadas melhorias significativas do quadro regulamentar das políticas orçamentais na UEM (primeiro pacote sobre a governação económica) ou acordadas (Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação), mais focalizadas na prevenção dos desequilíbrios orçamentais, na evolução da dívida, em mecanismos de aplicação mais aperfeiçoados e na apropriação nacional das regras da UE. Os outros elementos relacionados com o reforço da governação orçamental na área do euro (Segundo pacote), em relação aos quais o processo legislativo ainda está em curso, deverão ser urgentemente ultimados e integralmente aplicados. Este novo quadro de governação estabelecerá uma vasta coordenação *ex ante* dos orçamentos anuais dos Estados-Membros da área do euro e reforçará a supervisão daqueles que enfrentem dificuldades financeiras.

A caminho de uma capacidade orçamental para a UEM

A história e a experiência de outras uniões monetárias mostram que existem diversas formas de progredir rumo à união orçamental e as características únicas da UEM justificam uma abordagem específica. No entanto, embora o grau de centralização dos instrumentos orçamentais e as disposições relativas à solidariedade orçamental perante os choques adversos variem, todas as outras uniões monetárias dispõem de uma capacidade orçamental central. Neste contexto, o Conselho Europeu de outubro de 2012 pediu que fossem exploradas novos mecanismos, nomeadamente uma capacidade orçamental adequada, para a área do euro, que deverá servir de base a novas funções que não estão abrangidas pelo Quadro Financeiro Plurianual, do qual está claramente separada.

Na fase 2, as reformas estruturais poderão, em casos específicos, ser apoiadas através de incentivos financeiros limitados, temporários e flexíveis quando os Estados-Membros pertencentes à área do euro celebrarem acordos de natureza contratual com as instituições da UE. Esses acordos assumirão um carácter obrigatório para os Estados-Membros da área do euro, e facultativo para os outros Estados-Membros (ver secção III a seguir). A Comissão tenciona apresentar uma proposta sobre as formas específicas de pôr em prática esses acordos de natureza contratual e sobre os meios de apoiar a respetiva implementação, com base nos procedimentos da UE.

A implementação de acordos de natureza contratual e os incentivos a eles associados irão apoiar um processo de convergência conduzindo, na fase 3, ao estabelecimento de uma capacidade orçamental para facilitar o ajustamento aos choques económicos. Tal poderá assumir a forma de um mecanismo que funcionará como uma forma de seguro entre os países da área do euro para absorver os grandes choques económicos específicos a cada país. Essa função assegurará uma forma de solidariedade orçamental exercida ao longo dos ciclos económicos, melhorando a resiliência económica da área do euro no seu todo e reduzindo os custos financeiros e de produção associados aos ajustamentos macroeconómicos. Através da sua contribuição para a estabilidade macroeconómica, complementarará de forma útil o quadro de gestão de crises baseado no Mecanismo Europeu de Estabilidade.

Para que a função de absorção de choques funcione bem será necessário um grau mais elevado de convergência entre as estruturas e políticas económicas dos Estados-Membros, os dois objetivos de apoiar as reformas estruturais propícias ao crescimento e de amortecer os choques económicos específicos de cada país são complementares e reforçam-se mutuamente.

Justificação económica da capacidade orçamental

Numa área de moeda comum, o encargo do ajustamento aos choques económicos específicos de cada país recai na mobilidade dos trabalhadores e do capital, na flexibilidade de preços e de custos, e ainda na política orçamental. A fim de assegurar a proteção contra as externalidades negativas a nível orçamental, é importante que os riscos de natureza orçamental sejam partilhados sempre que os mecanismos de ajustamento económico aos choques específicos de cada país não sejam perfeitos. É exatamente esse o caso da área do euro, em que a mobilidade dos trabalhadores é relativamente baixa, os fluxos de capital estão sujeitos a oscilações súbitas suscetíveis de prejudicar a estabilidade financeira, e os fatores de rigidez estrutural podem atrasar ou impedir os ajustamentos de preços e a redistribuição dos recursos. Nesses casos, os países poderão ver-se facilmente arrastados para uma situação de mau equilíbrio com implicações negativas para toda a área do euro.

Neste contexto, a criação de instrumentos de partilha de riscos, tais como uma função comum, embora limitada, de absorção de choques pode contribuir para amortecer o impacto dos choques específicos de cada país e ajudar a evitar o contágio, tanto no interior da área do euro como fora dela. Todavia, é necessário que tal seja completado com um mecanismo que induza uma maior convergência económica, assente em políticas estruturais destinadas a melhorar a capacidade de ajustamento das economias nacionais e a evitar o risco moral inerente a qualquer sistema de cobertura de riscos. Assim, a boa execução de reformas especificadas em disposições de natureza contratual, além de satisfazer a finalidade intrínseca a que as mesmas se destinam, poderá também servir de critério de participação na função de absorção de choques assimétricos instituída na fase 3. Isso oferecerá aos países um forte incentivo adicional para executarem políticas económicas sólidas, tanto antes como depois de aderirem ao mecanismo de absorção de choques. Na transição para o estabelecimento desta função de estabilização automática, e em função das circunstâncias específicas de cada um, poderão prever-se incentivos financeiros limitados, temporários e flexíveis para que os Estados-Membros promovam reformas estruturais. A fim de evitar a emergência ou a recorrência de desequilíbrios macroeconómicos depois de os países terem tido acesso à função de absorção de choques, será prosseguida a abordagem contratual das reformas. Além disso, as transferências líquidas no âmbito da função de absorção de choques poderão ser moduladas de modo a refletirem o respeito constante dos compromissos assumidos no âmbito das disposições contratuais.

Opções para a função de absorção de choques da capacidade orçamental da área do euro

A atribuição à capacidade orçamental da UEM de uma função limitada de absorção de choques assimétricos poderá revestir a forma de um sistema de tipo cobertura de riscos entre países da área do euro. As contribuições dos orçamentos nacionais, bem como os desembolsos para os mesmos, flutuarão de acordo com a situação de cada país ao longo do ciclo económico.

A conceção específica de uma função desse tipo poderá seguir duas metodologias. A primeira seria uma metodologia macroeconómica, em que as contribuições e os desembolsos se baseariam nas flutuações cíclicas dos elementos relativos às receitas e às despesas, ou em medidas de atividade económica. A segunda poderia basear-se numa metodologia microeconómica, e estar mais diretamente ligada a uma função pública específica sensível ao ciclo económico, como o seguro de desemprego. Neste caso, o nível das contribuições da capacidade orçamental ou das prestações para a mesma estaria diretamente dependente da evolução do mercado de trabalho. Neste cenário, a capacidade orçamental funcionaria como complemento ou substituto parcial dos sistemas nacionais de seguro de desemprego. As transferências poderiam, por exemplo, ser limitadas ao desemprego cíclico, cobrindo exclusivamente o desemprego de curta duração.

A avaliação dos méritos de cada uma das metodologias exigirá uma análise mais exaustiva. No essencial, a magnitude da função de absorção de choques atribuída à capacidade orçamental dependerá, em larga medida, da sua dimensão, e as implicações financeiras para os orçamentos nacionais dependerão da conceção e dos parâmetros concretos da mesma. Todavia, será importante garantir que, independentemente da metodologia que for seguida, o estabelecimento dessa função não afete o nível global das despesas públicas e a pressão fiscal na área do euro. Do mesmo modo, as condições e os limiares exatos para acionar as transferências terão de ser cuidadosamente estudados, já que só deverão ser absorvidos a nível central os choques específicos de cada país que atinjam uma magnitude suficiente. Por exemplo, no caso de uma metodologia microeconómica, as transferências relacionadas com o desemprego só poderão ser acionadas quando o aumento do desemprego de curta duração exceder um determinado limiar.

Terão de ser mobilizados recursos específicos para financiar ambas as funções – promoção das reformas estruturais e absorção de choques assimétricos. Esses recursos poderão assumir a forma de contribuições nacionais, de recursos próprios, ou uma combinação de ambos. Numa perspetiva de mais longo prazo, um aspeto crucial de uma futura capacidade orçamental, que terá de ser cuidadosamente examinado, será a sua eventual capacidade para contrair empréstimos. A existência de uma capacidade orçamental da área do euro poderá sem dúvida constituir uma base adequada para a emissão comum de dívida sem ter de recorrer à mutualização da dívida soberana. Deverá então ser explorada a questão da aplicação a essa capacidade orçamental de uma regra de ouro orçamental, como a regra do equilíbrio orçamental consagrada no Pacto de Estabilidade e Crescimento e no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação. Por último, um quadro orçamental integrado exigirá a criação de uma função de tesouraria com responsabilidades claramente definidas.

Princípios orientadores para a função de absorção de choques de uma capacidade orçamental da UEM

Independentemente da metodologia – macro ou microeconómica – a conceção de uma função de absorção de choques deverá assentar numa série de princípios orientadores que reflitam também as características específicas da UEM:

- Os elementos de partilha de riscos a nível orçamental relacionados com a absorção de choques específicos de cada país deverão ser estruturados de modo a que não conduzam a transferências unidirecionais e permanentes entre países, e não deverão ser concebidos como instrumentos de equiparação dos rendimentos. À medida que cada país da área do euro vai avançando ao longo do seu ciclo económico, vai alternando entre a situação de beneficiário líquido e a de contribuinte líquido do regime.
- Tal função não deverá prejudicar os incentivos à elaboração de políticas orçamentais sólidas a nível nacional, nem os incentivos para fazer face às debilidades estruturais nacionais. Deverão ser instituídos mecanismos adequados na função de absorção de choques para limitar o risco moral e fomentar as reformas estruturais. Deverá prever-se a ligação estreita da mesma com a observância do quadro alargado de governação da UE, incluindo eventuais disposições de natureza contratual (ver secção III infra).
- A capacidade orçamental deverá ser desenvolvida no quadro da União Europeia e das suas instituições, o que garantirá a sua coerência com o quadro orçamental e os procedimentos de coordenação das políticas económicas em vigor na UE, baseados em regras.
- A capacidade orçamental não deverá ser um instrumento de gestão de crises, uma vez que o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) foi já criado para esse efeito. Em vez disso, o papel da capacidade orçamental deverá ser o de aumentar a resiliência económica global da UEM e dos países da área do euro, contribuindo para a prevenção de crises e reduzindo as probabilidades futuras de intervenção do MEE.
- A conceção da capacidade orçamental deverá ser compatível com o princípio da subsidiariedade, devendo as suas operações ser transparentes e devidamente sujeitas a uma responsabilização e a um controlo democráticos. Deverá ainda ser eficaz em termos de custos e não acarretar o desenvolvimento indevido de formalidades administrativas onerosas ou uma centralização desnecessária, nem um aumento das despesas ou dos níveis de tributação.

III. Quadro de política económica integrada

A crise da dívida soberana veio revelar de forma dolorosa que as políticas económicas insustentáveis seguidas no passado por alguns países da área do euro e os fatores de rigidez existentes nas economias desses países tinham repercussões negativas em todos os membros da UEM. É necessário um quadro de política económica integrada para orientar a todo o momento as políticas dos Estados-Membros para um crescimento económico forte e sustentável conducente a níveis mais elevados de crescimento e de emprego.

A curto prazo, é essencial realizar o mercado único, que constitui um poderoso instrumento de promoção do crescimento. Além disso, é necessário efetuar uma avaliação exaustiva do desempenho dos mercados de trabalho e de produtos na área do euro. Na ausência de ajustamentos das taxas de câmbio, o bom funcionamento da UEM exige mercados de trabalho e de produtos eficientes, condição essencial para combater as elevadas taxas de desemprego e para facilitar os ajustamentos de preços e de custos, que são fundamentais para a competitividade e o emprego. É urgente prestar atenção à promoção da mobilidade dos trabalhadores além-fronteiras e fazer face à inadequação das qualificações no mercado de trabalho. A Comissão poderá efetuar essa avaliação a título prioritário. Por último, deverá ser instituído um quadro para a coordenação sistemática *ex ante* das grandes reformas de política económica, tal como previsto no artigo 11.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG).

Para continuar a ser uma economia social de mercado altamente atrativa e preservar os modelos sociais europeus, é importante que a União seja competitiva a nível mundial e evite excessivas discrepâncias de competitividade entre os membros da UEM. As reformas introduzidas no quadro de supervisão da UE através da criação do Semestre Europeu, com recomendações específicas por país, e de um novo procedimento por desequilíbrios macroeconómicos, com a possibilidade de sanções, constituem um passo na boa direção, sendo porém necessário ir mais além e instituir um quadro mais sólido para a coordenação, a convergência e a execução de políticas estruturais. Neste contexto, as conclusões do Conselho Europeu de outubro apelaram a que fosse explorada a ideia da celebração de acordos de natureza contratual entre os Estados-Membros e as instituições da UE sobre as reformas promotoras da competitividade, do crescimento e do emprego que os países se comprometessem a realizar. Recorrer-se-á a uma abordagem faseada para pôr em prática esses acordos.

As disposições de natureza contratual devem dar resposta às vulnerabilidades numa fase precoce

Os desequilíbrios macroeconómicos tendem a avolumar-se lentamente e são muitas vezes camuflados por condições económicas e de liquidez favoráveis. Porém, dados os fatores de rigidez estrutural nos mercados do trabalho, de produtos e de serviços, assim como nos quadros institucionais, esses desequilíbrios, uma vez identificados, são muitas vezes difíceis de corrigir rapidamente. É pois importante atacar as causas profundas dos desequilíbrios numa fase precoce, nomeadamente garantindo que esses mercados essenciais sejam capazes de se ajustar rapidamente aos choques e que os quadros nacionais promovam o crescimento e o emprego. As disposições contratuais deverão assim centrar-se nos estrangulamentos microeconómicos, setoriais e institucionais, e visar um reforço do potencial de competitividade e crescimento da economia. As futuras disposições contratuais deverão portanto assumir um carácter obrigatório para todos os países da área do euro, mas facultativo para os outros Estados-Membros.

As disposições contratuais devem centrar-se nas principais debilidades

Nem todas as ineficiências económicas representam um obstáculo ao funcionamento da UEM. A dimensão dos desafios em termos de competitividade e emprego também varia de país para país. O teor e a amplitude dos acordos de reformas deverá refletir esta diversidade e adaptar-se às necessidades específicas de cada país (p. ex. um mercado de trabalho eficiente para combater o desemprego dos jovens; a melhoria dos sistemas judiciais). Porém, para que estes acordos tenham em conta uma tal heterogeneidade, será essencial um intenso diálogo entre cada Estado-Membro e as instituições da UE, tanto ao nível político como ao nível técnico. Esse diálogo assumiria a forma de uma análise aprofundada por ambas as partes, proporcionando a base para um acordo talhado à medida e pormenorizado sobre determinadas reformas específicas. Em função do tipo de medidas necessárias, os acordos terão uma dimensão diferente de país para país, mas serão provavelmente de natureza plurianual. Para manter a concentração de esforços nas principais debilidades, esses acordos deverão prever uma certa margem de flexibilidade que permita lidar com choques violentos e com mudanças na situação e nas prioridades económicas. Em função da situação específica de cada país, na fase 2 o processo poderá receber um apoio financeiro focalizado, limitado e flexível no âmbito da capacidade orçamental.

As disposições contratuais devem ser integradas nos atuais processos da UE

A crise levou a um reforço do quadro de governação económica da UE. Todos os anos são endereçadas a todos os Estados-Membros recomendações específicas por país de carácter integrado, baseadas em propostas da Comissão. Para além disso, foi instituído um procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) para detetar e corrigir desequilíbrios numa fase precoce. Para evitar incoerências e redundâncias, as disposições contratuais deverão ser incorporadas no Semestre Europeu. Essas disposições deverão ser compatíveis com a combinação global de políticas resultante da Análise Anual do Crescimento, apoiando-a, e possibilitar um diálogo com base nas recomendações específicas por país. De acordo com o objetivo de deteção precoce, as apreciações aprofundadas seriam generalizadas a todos os países da UEM. As apreciações aprofundadas deverão basear-se num diálogo extremamente pormenorizado e concreto e na análise das economias dos Estados-Membros. Com base nas conclusões da apreciação aprofundada, as recomendações específicas por país da Comissão constituirão a base para um diálogo com cada país sobre as medidas específicas e pormenorizadas constantes dos acordos de reformas, incluindo um calendário de execução. Para os Estados-Membros que são objeto da vertente corretiva do PDM, o acordo será o plano de ação corretivo, e, conforme previsto no atual regulamento, o incumprimento conduzirá a sanções.

As disposições contratuais deverão beneficiar plenamente da apropriação e da responsabilização aos níveis interno e europeu

A apropriação nacional é um elemento essencial para a implementação das reformas estruturais. O debate nacional sobre as medidas prioritárias e a aprovação dos acordos de reformas pelos parlamentos nacionais são essenciais para garantir a apropriação nacional. A Comissão deverá ser capaz de informar o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais da necessidade destas medidas na perspetiva da UEM. Ambas as partes no contrato serão responsáveis pelo conteúdo e pela execução da parte que lhes compete do acordo de convergência e competitividade, bem como por informar os respetivos parlamentos (nacionais e Europeu) sobre os progressos alcançados. A plena responsabilização de ambas as partes só pode ser assegurada se a agenda de reformas acordada for específica, pormenorizada e mensurável. Tal requer um acordo ex ante sobre prazos concretos, sobre as modalidades específicas de acompanhamento e sobre o acesso à informação. Os acordos e os relatórios sobre o cumprimento dos compromissos assumidos serão publicados com periodicidade regular e em tempo útil. Mudanças económicas significativas ou uma alteração da situação política, como a eleição de um novo governo, poderão levar à renegociação das medidas e etapas concretas para atingir os objetivos de reforma.

Elementos essenciais das disposições de natureza contratual sobre as reformas estruturais

Em resumo, tais disposições incorporadas no quadro de governação da UE poderão pautar-se pelos seguintes princípios:

- Seriam incorporadas no Semestre Europeu; seriam coerentes com a combinação global de políticas da área do euro, combinação essa que apoiariam; assumiriam um caráter obrigatório para os Estados-Membros da área do euro, mas facultativo para os outros Estados-Membros, com base em análises pormenorizadas e concretas dos principais estrangulamentos que afetam o crescimento e o emprego. Essas análises seriam conduzidas pela Comissão.
- Cobririam uma agenda de reformas plurianual, específica e passível de acompanhamento, acordada em conjunto com as instituições da UE e centrada na competitividade e no crescimento, cruciais para o bom funcionamento da UEM.
- Os Estados-Membros e a Comissão seriam responsáveis, respetivamente, perante os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu pelo conteúdo e pela execução das suas obrigações decorrentes dos acordos.
- As reformas estruturais seriam apoiadas através de incentivos financeiros e conduziriam a transferências temporárias para os Estados-Membros com debilidades estruturais excessivas. Este apoio focalizado seria financiado através de recursos específicos.
- O cumprimento dos acordos pode ser assegurado através de um quadro baseado em incentivos. O cumprimento poderá ser um dos critérios a respeitar para a participação na função de absorção de choques da capacidade orçamental. Além disso, as contribuições nacionais para a capacidade orçamental poderiam ser aumentadas em caso de incumprimento.

V. Legitimidade e responsabilização democráticas

Nas suas conclusões de outubro, o Conselho Europeu salientou a necessidade de dispor de sólidos mecanismos para a legitimidade e responsabilização democráticas. Um dos princípios orientadores aplicáveis é de que o controlo e a responsabilização democráticos devem ter lugar ao nível da tomada das decisões. A implementação deste princípio orientador é fundamental para assegurar a eficácia dos quadros integrados de política financeira, orçamental e económica. Isto implica envolver o Parlamento Europeu no que diz respeito à responsabilização pelas decisões tomadas a nível europeu, mantendo simultaneamente, de forma adequada, o papel central dos parlamentos nacionais.

As decisões sobre os orçamentos nacionais estão no cerne das democracias parlamentares dos Estados-Membros. Ao mesmo tempo, as disposições para garantir a legitimidade e a responsabilização democráticas deverão assegurar que os interesses comuns da União são devidamente tidos em conta; no entanto, os parlamentos nacionais não estão nas melhores condições para tomar plenamente em consideração esses interesses. Assim, uma maior integração do processo decisório e uma maior mutualização das competências a nível europeu têm, em primeiro lugar e antes de mais, de ser acompanhadas pelo correspondente reforço da participação do Parlamento Europeu nos quadros integrados de uma verdadeira UEM.

Em primeiro lugar, um quadro financeiro integrado: se a prestação de contas, tanto pelo Banco Central Europeu enquanto autoridade única de supervisão, como pela futura autoridade única de resolução, deverá ter lugar a nível europeu, esta vertente deverá ser complementada por sólidos mecanismos de informação, apresentação de relatórios e transparência em relação aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros participantes.

Em segundo lugar, no contexto dos quadros integrados de política orçamental e económica: os Estados-Membros deverão assegurar um envolvimento adequado dos seus parlamentos nacionais nos acordos de reformas de natureza contratual e, mais globalmente, no contexto do Semestre Europeu. Neste espírito, o Conselho Europeu solicitou em outubro que se explorassem formas de assegurar um debate no Parlamento Europeu e nos parlamentos nacionais sobre as recomendações adotadas no contexto do Semestre Europeu. Novos mecanismos para aumentar o nível de cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, com base, por exemplo, no artigo 13.º do TCEG e no Protocolo n.º 1 anexo ao Tratado, podem contribuir para reforçar a legitimidade e responsabilização democráticas. Caberá ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais a responsabilidade de determinar conjuntamente a organização e modalidades precisas desses mecanismos.

Em terceiro lugar, a criação de uma nova capacidade orçamental para a UEM deverá também conduzir à adoção de disposições adequadas que garantam a sua plena legitimidade e responsabilização democráticas. Os aspetos de pormenor dessas disposições dependerão em larga medida das características específicas dessa capacidade, incluindo as suas fontes de financiamento, os seus processos decisórios e o âmbito das suas atividades.

Por último, a crise veio mostrar a necessidade de reforçar não só o quadro de supervisão da UEM como também a sua capacidade para tomar rapidamente decisões de execução a fim de melhorar a gestão de crises, nos períodos desfavoráveis, e o processo decisório no domínio económico, nos períodos de conjuntura favorável. As deficiências da arquitetura anterior levaram à criação de alguns mecanismos intergovernamentais, que terão no entanto vir a ser integrados no quadro jurídico da União Europeia. Tal já está previsto no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança, e esta possibilidade poderá ser encarada também noutros casos. É essencial reforçar a capacidade, a nível europeu, de tomada de decisões de execução em matéria de política económica. Por fim, à medida que a UEM evoluir para uma união bancária, orçamental e económica, a sua representação externa deverá também ser unificada.

Em última análise, estas mudanças profundas, empreendidas pela União Europeia em geral e pela União Económica e Monetária em particular, exigem uma visão comum, entre os Estados-Membros, do objetivo pretendido, um elevado grau de coesão social, uma forte participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais e um diálogo renovado com os parceiros sociais. A abertura e transparência do processo, bem como os seus resultados, são cruciais para se avançar rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária.

