

Conferência Sim ou não ao Tratado Intergovernamental?

2.º Painel

“O que não deveria estar no Tratado
Intergovernamental?”

Auditório da Faculdade de Direito de Lisboa
17 de Fevereiro de 2012

Para que serve o Tratado Intergovernamental?

- Como articular o Tratado intergovernamental com os artigos 121.º, 126.º e 136.º do TFUE e com as novas regras de “Governo Económico Europeu”?
- Como articular o Tratado intergovernamental com o tratado que institui o MEE?
- Como articular o Tratado intergovernamental com as perspetivas financeiras 2014-2020?

Como articular o Tratado intergovernamental com os artigos 121.º, 126.º e 136.º do TFUE

- Foi recentemente aprovada pela Assembleia da República e ratificada pelo Presidente da República (DR, 1.ª Série de 2 de Fevereiro de 2012) a Decisão do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011 que altera o artigo 136.º do TFUE aditando o seguinte n.º 3:

«3 - Os Estados membros cuja moeda seja o euro podem criar um mecanismo de estabilidade a accionar caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu todo. A concessão de qualquer assistência financeira necessária ao abrigo do mecanismo ficará sujeita a rigorosa condicionalidade.»

Como articular o Tratado intergovernamental com os artigos 121.º, 126.º e 136.º do TFUE

- No entanto, nesse mesmo artigo 136.º do TFUE prevê-se, precisamente, que:
 - «1 - A fim de contribuir para o bom funcionamento da união económica e monetária e de acordo com as disposições pertinentes dos Tratados, o Conselho, (...) , adopta medidas específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro, com o objectivo de:
 - a) Reforçar a coordenação e a supervisão da respectiva disciplina orçamental;
 - b) Elaborar, no que lhes diz respeito, as orientações de política económica, procurando assegurar a compatibilidade dessas orientações com as adoptadas para toda a União, e garantir a sua supervisão.»

Como articular o Tratado intergovernamental com os artigos 121.º, 126.º e 136.º do TFUE

- Por seu turno no artigo 126.º do TFUE consagra a proibição de défices orçamentais excessivos e atribui à Comissão a competência para acompanhar a evolução da situação orçamental e do montante da dívida pública nos Estados-Membros, a fim de identificar desvios importantes.
- O procedimento aplicável em caso de défice excessivo consta do artigo 126.º do TFUE e de um Protocolo Anexo ao Tratado (actualmente protocolo n.º 12).
- No entanto, na sequência do enquadramento jurídico que viria a ser dado ao chamado “Pacto de Estabilidade” proposto pelo Governo Alemão em Dezembro de 1995, o procedimento aplicável em caso de défice excessivo viria ainda a ser desenvolvido através de um Regulamento relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (Regulamento 1467/97): a chamada **vertente correctiva do Pacto de Estabilidade**.

Como articular o Tratado intergovernamental com os artigos 121.º, 126.º e 136.º do TFUE

- Por seu turno, o artigo 121.º do TFUE institui um (i) mecanismo de coordenação permanente das políticas económicas dos Estados-membros, baseado em orientações gerais aprovadas pelo Conselho e (ii) um mecanismo de supervisão multilateral, com base em relatórios apresentados pela Comissão.
- Neste âmbito, cabe ao Conselho (i) acompanhar a evolução económica em cada Estado-Membro e no conjunto da União e (ii) verificar a compatibilidade das políticas económicas com as orientações gerais procedendo regularmente a uma avaliação global da situação.
- Com o objectivo de reforçar a **vertente preventiva do Pacto de Estabilidade** proposto pelo Governo Alemão em Dezembro de 1995, foi aprovado, com base no actual n.º 6 do artigo 121.º do TFUE, um Regulamento relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (Regulamento 1466/97).

Como articular o Tratado intergovernamental com as novas regras de “Governo Económico” Europeu”

- Entretanto, na sequência das situações de défice excessivo registadas em 2003 e em 2004 na França e na Alemanha e do Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Julho de 2004 (proc.º C-27/04) procedeu-se à flexibilização dos regulamentos 1466 e 1467/97 (Regulamentos 1055 e 1056/2005) os quais foram agora revistos em **Novembro de 2011** (Regulamentos 1175 e 1177/2011) introduzindo-se a ideia de **Semestre Europeu** no ciclo de supervisão e coordenação das políticas económicas, de modo a incorporar nos **quadros orçamentais nacionais** os objectivos de supervisão multilateral da União.

Como articular o Tratado intergovernamental com as novas regras de “Governo Económico” Europeu”

- Paralelamente, também em Novembro de 2011, foi aprovada uma Directiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (**Directiva 2011/85/UE**), um novo regulamento relativo à **prevenção e correcção dos desequilíbrios macroeconómicos (Regulamento 1176/2011)** e um novo regulamento relativo a **medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro (Regulamento 1174/2011)**.
- Para além disso, foi aprovado um regulamento que estabelece um quadro adicional de sanções que acrescem às multas já previstas no artigo 126.º do TFUE e no Regulamento n.º 1467/97 (**Regulamento 1173/2011**) e está previsto no **Regulamento 1174/2011** um procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos excessivos, ao qual também são associadas sanções pecuniárias para os **países da área do euro**, procurando reproduzir ao nível da coordenação das políticas económicas (artigo 121.º do TFUE) o mesmo quadro sancionatório existente no plano estritamente orçamental (artigo 126.º do TFUE)

Como articular o Tratado intergovernamental com as novas regras de “Governo Económico” Europeu”

- A tudo isto acrescem **mais duas propostas de regulamentos apresentadas pela Comissão em 23 de Novembro de 2011:**
 - Regulamento relativo ao **reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afectados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro (COM(2011) 819)** prevendo a figura dos **Estados membros sujeitos a supervisão reforçada, o procedimento de assistência financeira e de ajustamento macroeconómico, incluindo a supervisão pós-programa**
 - Regulamento que estabelece disposições comuns para **o acompanhamento e a avaliação dos projectos de planos orçamentais e para a correcção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (COM(2011) 821)** que visa complementar o Semestre Europeu, definindo um calendário orçamental comum.
 - Esta proposta de regulamento prevê a apresentação anual pelos Estados-Membros, à Comissão e ao Eurogrupo, até 15 de Outubro, de um projecto de plano orçamental para o ano seguinte, que será objecto de parecer da Comissão e de avaliação pelo Eurogrupo e a fiscalização mais rigorosa das políticas orçamentais dos Estados-Membros objecto de um procedimento relativo aos défices excessivos, a fim de assegurar uma correcção oportuna e duradoura das situações de défice excessivo.

Como articular o Tratado intergovernamental com as novas regras de “Governo Económico” Europeu”

- Está ainda prevista a apresentação pela Comissão Europeia de **novas propostas legislativas para a área do euro quanto às seguintes matérias:**
 - Mecanismo de comunicação prévia dos planos de emissão de dívida,
 - Programas de parceria económica que especifiquem reformas estruturais para os Estados-Membros sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos,
 - Programas de coordenação dos principais planos de reforma das políticas económicas nacionais.

Como articular o Tratado intergovernamental com as novas regras de “Governo Económico” Europeu”

- Deixando de parte os aspectos em que o Tratado Intergovernamental se sobrepõe às regras adoptadas no âmbito do TFUE, os quais são resolvidos a favor da prevalência do TFUE (artigo 2.º), parece poder concluir-se que o seu principal objectivo consiste em criar uma espécie de “núcleo duro da integração”, uma “guarda avançada”, que pretende ir mais além no reforço do pilar económico da UEM, consagrando a disciplina orçamental em normas nacionais de valor reforçado e aceitando graus mais intensos de coordenação das políticas económicas.
- No entanto, admitindo que o conjunto de propostas da Comissão acabe por replicar, no âmbito do TFUE, as principais medidas de reforço da coordenação em matéria de política orçamental (será o caso do critério do equilíbrio do saldo estrutural, da redução da dívida pública, dos programas de parceria e dos planos e emissão de dívida pública), reforçando igualmente a coordenação das políticas económicas, pergunta-se: **qual será o valor acrescentado do novo Tratado** e como se articula com o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e com as perspectivas financeiras para 2014-2020?

Como articular o Tratado intergovernamental com o Tratado que institui o MEE

- Em 2 de Fevereiro de 2012 foi assinado o Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) – que já tinha sido assinado em 11 de Julho de 2011, tendo sido, entretanto, modificado, na sequência das decisões do Conselho Europeu de 21 de Julho e de 9 de Dezembro de 2011.
- Este Tratado visa garantir o financiamento dos Estados-membros quando o seu acesso aos mercados financeiros estiver comprometido ou em risco de ficar comprometido
- Trata-se de um tratado restrito aos Estados-membros da zona euro e que se articula com o Tratado intergovernamental na medida em que **a concessão de assistência financeira no quadro de novos programas ao abrigo do MEE fica condicionada, a partir de 1 de Março de 2013, à ratificação do Tratado intergovernamental pelo membro do MEE em questão e ao cumprimento da regra do equilíbrio do saldo estrutural (considerando 5 do Tratado MEE e considerando 23 do Tratado Intergovernamental).**

Como articular o Tratado intergovernamental com as perspectivas financeiras 2014-2020

- As perspectivas financeiras 2014-2020 (COM(2011) 500 final, de 29.6.2011) ficam bastante aquém do necessário para quem pretenda ver no orçamento comunitário um instrumento de integração, mantendo-se o enquadramento vigente, assente na limitação das receitas e despesas do orçamento comunitário a um máximo de 1% do PIB da União (nas perspectivas financeiras 2014-2020 a Comissão propõe que passe para 1,11%)
- Hoje não restam dúvidas que a integração europeia não é sustentável sem um orçamento comunitário que permita o financiamento de políticas comuns destinadas a corrigir os desequilíbrios estruturais existentes no seio da União

MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK (EU-27)

(EUR million - 2011 prices)

COMMITMENT APPROPRIATIONS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Smart and Inclusive Growth	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
of which: Economic, social and territorial cohesion	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Sustainable Growth: Natural Resources	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
of which: Market related expenditure and direct payments	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Security and citizenship	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Global Europe	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administration	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
of which: Administrative expenditure of the institutions	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	142.556	144.002	145.085	146.368	147.344	148.928	150.718	1.025.000
as a percentage of GNI	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%

TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	133.851	141.278	135.516	138.396	142.247	142.916	137.994	972.198
as a percentage of GNI	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%

OUTSIDE THE MFF								
Emergency Aid Reserve	350	350	350	350	350	350	350	2.450
European Globalisation Fund	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidarity Fund	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibility instrument	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve for crises in the agricultural sector	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EDF ACP	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EDF OCT	46	46	46	46	46	46	46	321
Global Climate and Biodiversity Fund	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
TOTAL OUTSIDE THE MFF	7.815	8.583	8.306	8.357	8.395	8.445	8.416	58.316

TOTAL MFF + OUTSIDE MFF	150.371	152.585	153.391	154.725	155.739	157.372	159.134	1.083.316
as a percentage of GNI	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

Para que serve o Tratado Intergovernamental?

- O novo tratado visa criar as condições institucionais para implementar o “Pacto para o Euro Mais” (países da zona euro + Bulgária, Dinamarca, Letónia, Lituânia, Polónia e Roménia) decidido em Março de 2011, com o objectivo de reforçar o pilar económico da união monetária, mas conferindo à coordenação das políticas económicas uma nova dimensão, assente, não tanto em iniciativas comunitárias ou baseadas no enquadramento institucional oferecido pela União, mas em **iniciativas nacionais, coordenadas a nível intergovernamental pelo Conselho**.
- Repare-se que é assumido que o “Pacto para o Euro Mais” se centra, primordialmente, em **domínios da competência nacional**, e que em áreas políticas escolhidas, serão acordados objectivos comuns a nível dos Chefes de Estado ou de Governo. É também assumido que este processo estará em plena consonância com o TUE e com o TFUE e que o pacto respeitará plenamente a integridade do mercado único.
- Os Estados-Membros participantes prosseguirão, então, esses objectivos, de acordo com a sua própria combinação de políticas, tendo em conta os desafios específicos que se lhes colocam.

Para que serve o Tratado Intergovernamental?

- Todos os anos, cada Chefe de Estado ou de Governo assumirá **compromissos nacionais concretos**.
- Ao fazê-lo, os Estados-Membros terão em conta as melhores práticas e os marcos de referência em função dos melhores desempenhos na Europa e em relação a outros parceiros estratégicos.
- O cumprimento dos compromissos e os progressos na realização dos objectivos políticos comuns serão objecto de um acompanhamento político anual por parte dos Chefes de Estado ou de Governo da área do euro e dos países participantes, com base num relatório da Comissão.
- Antes da adopção dos compromissos, os Estados-Membros comprometem-se a consultar os seus parceiros sobre cada reforma económica importante que possa ter efeitos de contágio.

Para que serve o Tratado Intergovernamental?

- No âmbito do “Pacto Euro Mais”, os Estados-Membros participantes comprometem-se a tomar todas as medidas necessárias para prosseguir os seguintes objectivos:
 - Fomentar a competitividade
 - Fomentar o emprego
 - Dar um maior contributo para a sustentabilidade das finanças públicas
 - Reforçar a estabilidade financeira
- Cada Estado-Membro participante apresenta as medidas específicas que irá tomar para atingir estes objectivos.
- Se um Estado-Membro puder demonstrar que não são necessárias medidas numa ou noutra área, não as incluirá. **A escolha das medidas específicas necessárias para atingir os objectivos comuns continua a ser da responsabilidade de cada país, mas será prestada especial atenção ao conjunto de medidas possíveis especificamente mencionadas no pacto.**
- Os progressos na realização dos objectivos comuns são objecto de um acompanhamento político por parte dos Chefes de Estado ou de Governo com base numa série de indicadores que abrangem a **competitividade, o emprego, a sustentabilidade orçamental e a estabilidade financeira.**
- Serão identificados os países que enfrentam desafios importantes em qualquer uma destas áreas, os quais terão de se comprometer a dar-lhes resposta num determinado prazo.

Para que serve o Tratado Intergovernamental?

Visões de Longo Prazo da Integração Europeia

- É prematuro antecipar as consequências da entrada em vigor e da efectiva implementação deste novo Tratado, mas as conclusões são óbvias: trata-se algo mais intenso do que o **método aberto de coordenação** ou mesmo do que as **cooperações reforçadas** a que se alude, de forma algo supletiva, no artigo 10.º do projecto de Tratado.
- O novo Tratado Intergovernamental inaugura uma experiência até agora nunca tentada e que consiste em ultrapassar o quadro institucional existente no âmbito da União, deixando de fora os Estados membros que não estejam dispostos a participar nesta nova forma de integração de cariz intergovernamental.
- As relações deste novo tratado com a ordem jurídica da União são algo de verdadeiramente impensado, até porque o projecto de Tratado parece querer incorporar no seu seio o direito da União Europeia, incluindo o direito processual, sempre que seja necessário adoptar actos de direito derivado (artigo 2.º, n.º 1).
- Não se sabe se o novo tratado vai funcionar em paralelo, em sobreposição ou em concorrência com o TUE e com o TFUE.

Visões de Longo Prazo da Integração Europeia

- O projecto de Tratado Intergovernamental constitui uma **enorme transformação do projecto de integração europeia resultante do Tratado de Lisboa**, sobretudo, no domínio da UEM, dando origem a uma espécie de Europa de círculos concêntricos, onde se distinguem os países mais avançados e dispostos a aprofundar o processo de integração em paralelo, em sobreposição ou em concorrência com o TUE e com o TFUE, beneficiando de um quadro institucional próprio e afastando-se do “método comunitário” em múltiplos domínios, e os restantes países que, porventura, desejam prosseguir a um ritmo mais lento ou não desejam ultrapassar certos limites.
- E Portugal? Será que temos condições para participar nesta UEM mais exigente?
- Será que temos alternativa?

Obrigado pela vossa atenção!