



Bruxelas, 12.6.2019
COM(2019) 279 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO E AO BANCO CENTRAL EUROPEU

Aprofundar a União Económica e Monetária Europeia: balanço quatro anos após o Relatório dos Cinco Presidentes

Contributo da Comissão Europeia para a Cimeira do Euro de 21 de junho de 2019

1. INTRODUÇÃO

Em 21 de junho de 2019, os líderes da UE reúnem-se em Bruxelas para analisarem os progressos de uma agenda que está no centro do projeto europeu e tem sido fundamental para a resposta da UE às crises económica, financeira e social pós-2007: uma União Económica e Monetária mais aprofundada e mais equitativa.

Quando a crise mundial atingiu a UE e a área do euro há dez anos, a Europa foi rapidamente confrontada com um súbito agravamento da sua situação económica e social, o pior desde a Segunda Guerra Mundial. Uma crise financeira transformou-se rapidamente numa crise económica e da dívida soberana na área do euro. A UE foi confrontada com dois grandes desafios. Em primeiro lugar, a curto prazo, teve de preservar a estabilidade e a integridade da área do euro e enfrentar problemas económicos e sociais sem precedentes. Em segundo lugar, foi necessário conceber e lançar um projeto ambicioso para a resolução das vulnerabilidades da arquitetura da área do euro, a fim de assegurar a sua viabilidade a longo prazo.

Desde então, registaram-se progressos importantes em ambas as frentes. A economia europeia está a crescer pelo sétimo ano consecutivo e deverá continuar a crescer no próximo ano. Os níveis de emprego nunca estiveram tão elevados e o desemprego regista os valores mais baixos de sempre. As economias dos Estados-Membros estão novamente a convergir. A estabilidade e a integridade gerais da área do euro foram consolidadas, a União Bancária foi criada e a arquitetura da área do euro foi significativamente reforçada. Estes progressos exigiram uma liderança forte e a tomada de decisões importantes. O Relatório dos Cinco Presidentes¹, de junho de 2015, imprimiu uma orientação consistente. O aprofundamento da União Económica e Monetária da UE foi também uma das dez prioridades definidas pela atual Comissão no início do seu mandato².

Figura 1: Principais factos e números da UE e da área do euro

O euro
<input checked="" type="checkbox"/> 75 % dos cidadãos apoiam o euro em 2019 em comparação com 67 % quando a presente Comissão tomou posse
<input checked="" type="checkbox"/> Cerca de 60 países no mundo utilizam o euro, vão utilizá-lo ou têm a sua moeda ligada ao euro.
Evolução da situação económica
<input checked="" type="checkbox"/> 13,4 milhões de empregos criados na UE desde o início do mandato da Comissão Juncker
<input checked="" type="checkbox"/> A taxa de desemprego na UE, que se situa em 6,4 % em abril de 2019, é a taxa mais baixa registada desde o início do século, quando foi iniciado o registo de dados harmonizados de todos os Estados-

¹ «Relatório dos Cinco Presidentes: concluir a União Económica e Monetária Europeia», apresentado por Jean-Claude Juncker em estreita cooperação com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22.06.2015. O relatório foi precedido por uma «Nota de análise sobre a União Económica e Monetária (UEM)», elaborada por Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem e Mario Draghi, discutida no Conselho Europeu informal em 12 de fevereiro de 2015.

² «Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática — Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia», 15.7.2014, Presidente Juncker.

Membros.

- O desemprego entre os jovens na UE diminuiu de 21,7 % em 2014 para 14,2 % em abril de 2019
- A economia da UE beneficiou de um crescimento ininterrupto de 7 anos
- Os salários diminuíram na sequência da crise, mas têm crescido em especial desde 2017. Os salários por trabalhador aumentaram cerca de 10 % na UE e na área do euro entre 2014 e 2019

Embora a crise tenha gerado uma forte dinâmica reformadora, a vontade política de avançar para a conclusão da União Económica e Monetária abrandou um pouco num contexto económico mais favorável. Por conseguinte, e apesar das melhorias inegáveis, subsistem lacunas importantes na arquitetura da União Económica e Monetária que, em última análise, condicionam negativamente a atratividade internacional do euro e a capacidade da UE para gerar emprego, crescimento económico, justiça social e estabilidade macroeconómica. Na sequência de consultas alargadas³, a Comissão apresentou, em dezembro de 2017, um documento de orientação e um conjunto de propostas para colmatar as lacunas ainda existentes⁴.

Na Cimeira do Euro em junho em 2018 (realizada em formato inclusivo de 27 Estados-Membros), os líderes mandataram o Eurogrupo para trabalhar várias matérias com vista à obtenção de um acordo na Cimeira do Euro de dezembro de 2018. Nessa ocasião, os líderes lançaram uma nova tentativa para conseguir progressos em matérias fundamentais, em especial: i) estabelecer o mecanismo comum de apoio do Fundo Único de Resolução, que obteve o acordo de princípio já em 2012⁵; ii) fortalecer o papel do Mecanismo Europeu de Estabilidade; iii) definir os próximos passos para a criação do Sistema Europeu de Seguro de Depósitos; iv) delinear a conceção de um instrumento orçamental para a convergência e competitividade da área do euro como parte do orçamento da UE; v) desenvolver medidas para fortalecer o papel internacional do euro. Embora tenha havido avanços, todas as linhas de trabalho referidas anteriormente estão por concluir. Embora tenha havido avanços, todas as linhas de trabalho referidas anteriormente estão por concluir.

Quase quatro anos após a publicação do Relatório dos Cinco Presidentes, a presente comunicação faz o balanço dos progressos realizados no sentido de uma União Económica e Monetária mais aprofundada e mais equitativa, à luz do contexto económico global. A recuperação económica sustentada na área do euro revelou recentemente alguns sinais de fraqueza, agravados por um contexto geopolítico mais complexo e por tensões comerciais. A política monetária foi mobilizada nos últimos anos para apoiar o crescimento. A política orçamental passou a oferecer um apoio moderado na área do euro no seu conjunto, mas a margem de manobra continua a ser limitada em países muito endividados. A capacidade das nossas economias para resistir a crises, recuperar e gerar crescimento do rendimento e

³ Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, 31.5.2017, Comissão Europeia.

⁴ No seu discurso sobre o estado da União em 13 de setembro de 2017, o Presidente Juncker afirmou inequivocamente que «o euro foi concebido para ser a moeda única de toda a União Europeia», como exigido pelo Tratado. Desde então, a Bulgária (cuja moeda já está indexada ao euro) solicitou a cooperação estreita com o Banco Central Europeu e anunciou um conjunto de compromissos em julho de 2018 em preparação para a adesão ao MTC II, ao passo que a Croácia acaba de apresentar o seu pedido de cooperação estreita com o Banco Central Europeu, aguardando-se para breve a sua candidatura para adesão à União Bancária.

⁵ A criação de um mecanismo de apoio comum ao Fundo Único de Resolução já constava das conclusões do Conselho Europeu em Dezembro de 2012.

justiça social no longo prazo dependerá em grande medida da solidez das políticas e instituições nacionais, da resiliência das estruturas económicas e sociais nacionais e da qualidade das finanças públicas.

Além disso, dada a estreita integração das nossas economias, em particular na área do euro, que representa 85 % do produto interno bruto da UE-27, a capacidade de ter um bom desempenho e de regressar ao crescimento dependerá também, em última análise, da resiliência da construção da União Económica e Monetária da UE. Em consequência, o futuro da União Económica e Monetária não é uma preocupação apenas para os países que participam plenamente na união monetária, mas para a UE no seu conjunto e, em especial, para os países que venham a adotar o euro⁶.

Realizar uma avaliação do que já foi concretizado é uma forma de, em conjunto, concentrar a atenção no que é importante. Embora as sensibilidades e os pontos de vista divergentes sobre a forma de avançar com a União Económica e Monetária sejam bem conhecidos, essas diferenças não devem impedir-nos de obter compromissos. Estão em causa as conquistas duramente alcançadas ao longo dos últimos 10 anos. Chegou a altura de abandonarmos as opiniões enraizadas e de reavivarmos a nossa ambição coletiva.

2. DE ONDE VIEMOS

Na sequência da crise financeira e da crise da dívida, uma das primeiras grandes medidas foi dotar a área do euro de mecanismos de gestão de crise para apoiar os governos que perdem o acesso aos mercados a taxas de juro sustentáveis. O Mecanismo Europeu de Estabilidade pode agora prestar assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, com uma capacidade total de 500 mil milhões de EUR.

Em segundo lugar, foram concretizados elementos essenciais da União Bancária tendo em vista reforçar o setor financeiro, enfraquecer a ligação entre os bancos e as respetivas entidades soberanas, limitar os resgates públicos dos bancos e superar os efeitos prejudiciais da fragmentação da regulação e da supervisão entre os países. O conjunto único de regras para os bancos estabelece um conjunto único de regras prudenciais aplicáveis em toda a UE. Funciona igualmente como alicerce para o mercado único no setor bancário. O Mecanismo Único de Supervisão supervisiona os bancos mais importantes na União Bancária. Em caso de insolvência de um banco importante cuja resolução seja de interesse público, esta é centralizada no Mecanismo Único de Resolução, em conformidade com um conjunto coerente de regras.

Em terceiro lugar, os avanços na União dos Mercados de Capitais contribuem para a resiliência do sistema financeiro e para a redução dos riscos através da partilha de riscos pelo setor privado. Facilita o acesso das empresas ao capital e também formas inovadoras de investimento e diversificação das poupanças pelos particulares. Um enquadramento eficaz das insolvências constitui uma parte essencial de um ambiente empresarial adaptativo e favorável ao crescimento e, como tal, é um elemento crucial para o bom funcionamento da União Económica e Monetária. A UE realizou progressos substanciais nos últimos anos para melhorar o enquadramento das insolvências; por exemplo, o Parlamento Europeu e o

⁶ COM(2017) 821. Comunicação da Comissão - Novos passos para concluir a União Económica e Monetária Europeia: um roteiro.

Conselho chegaram recentemente a um acordo político sobre uma diretiva⁷ que dará aos empresários a oportunidade de reiniciarem atividade em caso de insucesso empresarial e melhorará a eficácia dos procedimentos de reestruturação e insolvência.

Em quarto lugar, a supervisão macroeconómica e orçamental dos Estados-Membros pela UE foi significativamente reforçada com a introdução do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que robusteceu os enquadramentos dos orçamentos nacionais, e com uma reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o conjunto de regras concebidas para assegurar que os Estados-Membros seguem políticas orçamentais sólidas. Todos os novos elementos foram integrados no Semestre Europeu, o processo da UE para a coordenação das políticas económicas. Importa destacar dois aspetos: Os Estados-Membros devem agora apresentar os seus projetos de orçamento para uma avaliação a nível da UE antes da sua adoção a nível nacional, e a coordenação das políticas vai além de cada Estado-Membro, tendo em consideração questões relevantes para a área do euro no seu conjunto.

As principais inovações institucionais e procedimentais foram complementadas por melhorias mais específicas no quadro de governação: O Semestre Europeu foi reestruturado e, a par da coordenação e do acompanhamento das políticas económicas nacionais, é agora dada maior atenção aos desafios da área do euro no seu conjunto e à promoção da convergência económica e social. A Comissão forneceu orientações sobre a flexibilização das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento para apoiar o crescimento económico e facilitar as reformas e o investimento, visando alcançar um melhor equilíbrio entre as necessidades de estabilização e de sustentabilidade dos Estados-Membros⁸. Estima-se que a margem de manobra adicional permitida pela flexibilização no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento tenha aumentado 0,8 % o produto interno bruto da UE nos últimos quatro anos e resultado na criação de cerca de 1,5 milhões de postos de trabalho. Foi lançado o Plano de Investimento para a Europa («Plano Juncker»), que vem juntar-se aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Estima-se que os 400 mil milhões de EUR mobilizados através do novo instrumento tenham aumentado o produto interno bruto da UE em 0,6 % e criado 750 000 postos de trabalho⁹.

A Comissão colocou também em evidência as questões sociais, propondo um Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que foi proclamado pelas outras instituições da UE, e integrando prioridades sociais no Semestre Europeu. A Comissão desenvolveu ainda, em consulta com os Estados-Membros, quadros de referência para apoiar a convergência num conjunto de áreas de intervenção nos domínios do emprego e dos assuntos sociais. Com o objetivo de informar e apoiar o processo de reformas a nível nacional, o Conselho adotou uma recomendação dirigida aos Estados-Membros da área do euro para a criação de conselhos consultivos nacionais para a produtividade. Por último, a Comissão criou um Serviço de Apoio à Reforma Estrutural que visa reunir conhecimento especializado de toda a Europa e prestar apoio técnico aos Estados-Membros.

⁷ COM(2016) 723. Proposta sobre os enquadramentos de reestruturação preventiva, a concessão de uma segunda oportunidade e as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos procedimentos de reestruturação, insolvência e quitação.

⁸ COM(2015) 12. Otimizar o recurso à flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

⁹ Os dados apresentados neste parágrafo são estimativas da Comissão; ver igualmente o discurso sobre o estado da União do Presidente Juncker, em 12 de setembro de 2018, e o contributo da Comissão para a reunião informal dos líderes da UE-27 em Sibiu (Roménia), em 9 de maio de 2019.

Nos primeiros meses do seu mandato, a Comissão Juncker confrontou-se com uma crise renovada: a Grécia não conseguiu cumprir o seu segundo programa de ajustamento económico e por várias semanas receou-se um «Grexit». A Comissão ajudou a criar as condições para um novo programa de ajustamento macroeconómico que foi aprovado na Cimeira do Euro em julho de 2015. Concebeu igualmente um plano destinado a ajudar a Grécia a estabilizar a sua economia e a maximizar a utilização dos fundos da UE para estimular o emprego, o crescimento e o investimento. A UE mobilizou cerca de 35 mil milhões de EUR para a Grécia ao abrigo de vários programas de financiamento no período 2014-2020, o que desencadeou um aumento estimado de 2 % do produto interno bruto do país. Em julho de 2015, num momento crítico, a Comissão contribuiu para mobilizar, através de um empréstimo de curto prazo, um financiamento intercalar de 7 mil milhões de EUR no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, conseguindo assim impedir efetivamente que a Grécia saísse acidentalmente da área do euro¹⁰. Em agosto de 2018, a Grécia concretizou com êxito a saída do programa de ajustamento macroeconómico de três anos, que lhe permitiu beneficiar de um total de 61,9 mil milhões de EUR de empréstimos mediante a aplicação de um programa global de reformas sem precedentes. Estes fatores ajudaram a Grécia a consolidar a sua posição no seio da UE e da área do euro e permitiram à UE superar os últimos vestígios da crise.

¹⁰ Em 17 de julho de 2015, o Conselho adotou uma decisão que assegurou assistência financeira de curto prazo à Grécia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF). A assistência financeira de curto prazo permitiu à Grécia efetuar os pagamentos em atraso ao FMI e ao Banco da Grécia e reembolsar o empréstimo ao BCE, até começar a receber financiamento ao abrigo de um novo programa do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Figura 2: Um conjunto de instrumentos reforçado



O Banco Central Europeu desempenhou um papel crucial no restabelecimento da confiança na área do euro. Desde o início da crise financeira mundial de 2008 e da subsequente crise da dívida soberana na área do euro, as medidas de política monetária do Banco Central Europeu contribuíram significativamente para melhorar as condições financeiras das empresas e das famílias e para aumentar o crescimento económico e a inflação na área do euro. Estas medidas, tomadas com vista a manter a estabilidade dos preços, incluem taxas de juro muito baixas, e mesmo negativas, oferecendo operações de refinanciamento com prazos de vencimento longos aos bancos, seguros de liquidez condicionais através de eventuais aquisições de obrigações soberanas e a aquisição e detenção de obrigações do setor privado e do setor público. As taxas de juro dos empréstimos às empresas e às famílias na área do euro mantiveram-se próximas dos seus níveis históricos mais baixos e a tendência de crescimento dos volumes dos créditos bancários continuou a aumentar gradualmente. Estes fatores apoiaram a expansão da economia, que passou de uma recuperação frágil e desigual para uma expansão contínua, ao passo que os riscos deflacionários quase desapareceram. Tendo em conta todas as medidas de política monetária tomadas entre meados de 2014 e as decididas em junho de 2018, estima-se que o seu impacto global na inflação e na taxa de crescimento do produto interno bruto real na área do euro seja, em ambos os casos, de cerca de 1,9 %, cumulativamente, entre 2016 e 2020¹¹.

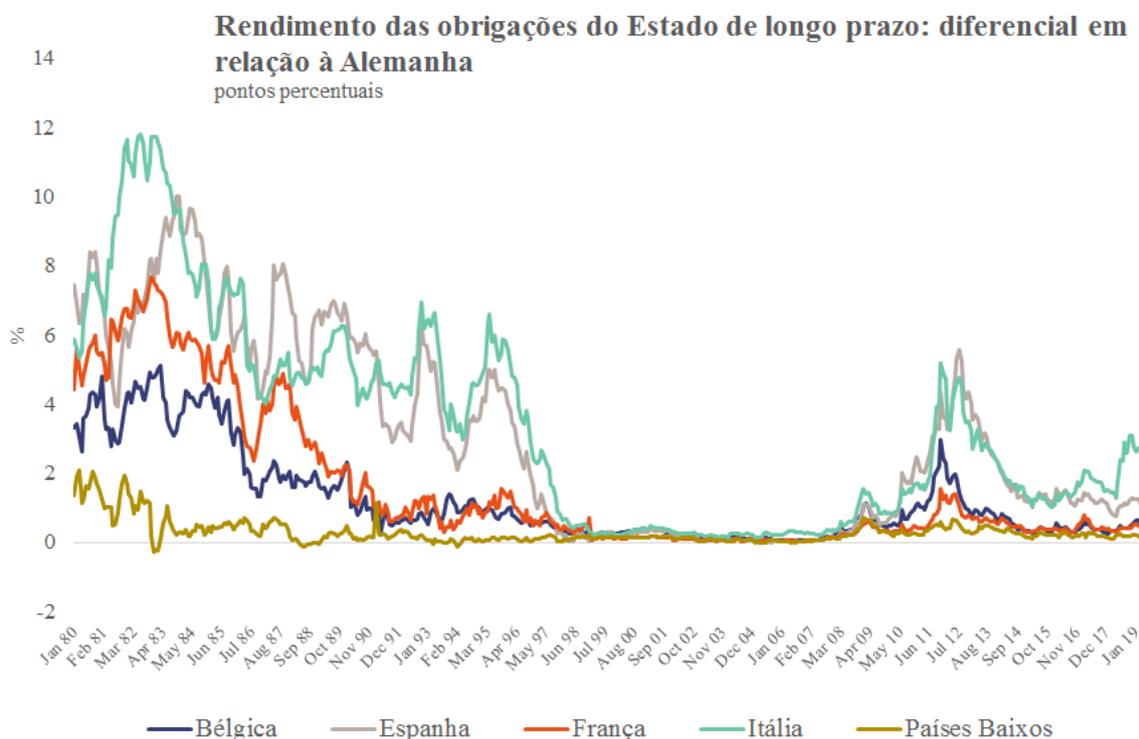
Globalmente, a UE tomou medidas decisivas para colmatar muitas das lacunas e deficiências da arquitetura original da União Económica e Monetária. Como apontado na Figura 2, o conjunto de instrumentos foi reforçado.

Em paralelo, foi recuperada a confiança do mercado. Os diferenciais das obrigações do Estado mostram os riscos percecionados pelos investidores. A figura 3 destaca as diferenças substanciais nos rendimentos das obrigações do Estado antes da introdução do euro, o modo como essas diferenças praticamente desapareceram após a introdução do euro, o seu agravamento abrupto na sequência da crise e o seu declínio progressivo desde 2012, com diferenças notáveis entre os países. A avaliação feita pelos participantes no mercado pode nem sempre ser completamente racional. No entanto, a evolução dos diferenciais das obrigações de dívida pública fornece algumas indicações sobre a credibilidade dos contextos institucionais existentes e sobre as atuais políticas económicas tanto ao nível Europeu como nacional¹².

¹¹ Banco Central Europeu, Boletim Económico, março de 2019.

¹² Estes aspetos já eram assinalados no Relatório sobre a União Económica e Monetária na Comunidade Europeia, de 1989, elaborado pelo Comité para o estudo da União Económica e Monetária, presidido por Jacques Delors. Ver, por exemplo: «Em certa medida, as forças do mercado podem ter uma influência disciplinadora. [...] No entanto, a experiência sugere que as perceções do mercado não fornecem necessariamente sinais fortes e peremptórios [...]».

Figura 3: Recuperação quase total da confiança nas dívidas soberanas da área do euro



Fonte: Bloomberg

3. PONTO DA SITUAÇÃO

Os resultados obtidos nos últimos anos são notáveis, tanto do ponto de vista institucional como económico. Atualmente, o conjunto de regras e instituições que sustentam a União Económica e Monetária apresenta poucas semelhanças com a estrutura básica de há vinte anos. Além disso, a situação económica melhorou significativamente e a marca das crises financeira e da dívida soberana diminuiu significativamente, embora a atenuação das fraturas sociais tenha sido lenta e os progressos ainda sejam heterogéneos entre os diferentes países europeus.

Apesar dos resultados incontestáveis, é necessário envidar mais esforços. Continuam a faltar elementos importantes para a construção global da União Económica e Monetária Europeia, tal como estabelecido no Relatório dos Cinco Presidentes em 2015, que norteou os trabalhos da Comissão nos últimos quatro anos.

A Cimeira do Euro em dezembro de 2018 constituiu a tentativa mais recente de dar um novo impulso rumo aos objetivos a atingir a curto prazo. Desde janeiro de 2019, os Estados-Membros da área do euro têm debatido sobre a aplicação desses acordos políticos no âmbito do Eurogrupo e de outros fóruns parcialmente intergovernamentais, nomeadamente sobre o instrumento orçamental para a convergência e a competitividade¹³, a reforma do Mecanismo

¹³ As discussões sobre o instrumento orçamental para a convergência e a competitividade tiveram lugar no formato inclusivo do Grupo de Trabalho do Eurogrupo, que reúne os Estados-Membros da UE-27.

Europeu de Estabilidade e o futuro da União Bancária. A Comissão desempenhou um papel ativo, nomeadamente fornecendo conhecimento técnico especializado para incentivar a realização de progressos. O esforço da Comissão visa igualmente assegurar que os compromissos políticos emergentes são coerentes com o quadro jurídico da UE e não prejudicam eventuais alterações futuras desse quadro, em especial no que diz respeito à legislação prudencial e de resolução relativa aos bancos, à futura integração do Mecanismo Europeu de Estabilidade no direito da UE e às regras que regem a coordenação das políticas económicas, a supervisão orçamental e macroeconómica e a estabilidade financeira.

Instrumento orçamental para a convergência e a competitividade na área do euro

O instrumento orçamental para a convergência e a competitividade na área do euro irá promover a coesão na União através do reforço da resiliência da União Económica e Monetária. O principal objetivo é apoiar as reformas estruturais e o investimento nos Estados-Membros da área do euro, com vista a reforçar as estruturas económicas e sociais nacionais que ajudam os países a absorver e a adaptar-se às perturbações económicas. Será um instrumento complementar aos fundos da UE existentes.

Desde o início, e em conformidade com as indicações dadas pelos líderes europeus, a proposta da Comissão relativa a um Programa de Apoio às Reformas, de maio de 2018, serviu de base para as discussões entre os Estados-Membros da área do euro¹⁴. Os debates têm sido muito produtivos e foram realizados progressos significativos; um acordo sobre as principais características de um futuro instrumento orçamental para a convergência e a competitividade está em vias de ser alcançado.

Com base no compromisso resultante dos debates, o instrumento orçamental seria alinhado com o Semestre Europeu, o ciclo consolidado de coordenação das políticas económicas da UE. Os Estados-Membros da área do euro apresentariam, numa base voluntária, propostas de investimento e de reformas coerentes e devidamente fundamentadas, que seriam avaliadas pela Comissão com base em critérios transparentes. O apoio financeiro seria disponibilizado em prestações, sujeitas à realização dos objetivos acordados. Este apoio consistiria em contribuições financeiras diretas e poderia também ser utilizado pelos Estados-Membros da área do euro ao abrigo do programa InvestEU.

Os Estados-Membros da área do euro, reunidos no âmbito do Conselho e do Eurogrupo, definiriam orientações estratégicas com base na recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. A fim de estabelecer este quadro de governação, a Comissão está disposta a propor um novo regulamento com base no artigo 136.º do Tratado, no pleno respeito das prerrogativas da UE e da Comissão em matéria de execução orçamental e de programas.

O novo instrumento orçamental deverá fazer parte do orçamento da UE e a sua dimensão será determinada no contexto das negociações sobre o quadro financeiro plurianual para 2021-2027, tendo em conta as implicações para os Estados-Membros não participantes na área do euro. As contribuições do orçamento da UE podem ser complementadas por um financiamento adicional através de receitas afetadas externas, com base num acordo intergovernamental.

¹⁴ COM(2018) 391. Proposta de regulamento que estabelece o programa de apoio às reformas.

Mecanismo Europeu de Estabilidade

A criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade durante a crise constituiu um marco importante rumo a uma União Económica e Monetária mais estável. Em devido tempo, o mecanismo deve ser incluído no quadro jurídico da UE, tal como proposto pela Comissão em dezembro de 2017¹⁵. A reforma em curso do Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade, enquanto solução intermédia, visa reforçar a prevenção e a resolução de crises na área do euro. O mecanismo não deve duplicar as funções atribuídas às instituições da UE nem aumentar a complexidade do quadro de supervisão económica. A este respeito, a Comissão e o Mecanismo Europeu de Estabilidade chegaram a um entendimento comum em 2018 sobre a cooperação futura visando a clarificação dos papéis respetivos¹⁶.

A reforma prevista do Mecanismo Europeu de Estabilidade inclui uma revisão dos instrumentos financeiros de precaução destinados a apoiar países com indicadores económicos robustos que podem ser afetados por um choque adverso que escape ao seu controlo. A clarificação das condições de acesso a esses instrumentos é crucial, uma vez que garante a transparência e orienta as expectativas. Ao mesmo tempo, as condições de elegibilidade não devem comprometer o objetivo dos instrumentos de precaução, devem ser coerentes com as condições exigidas ao abrigo do quadro de supervisão da UE e devem ser concebidas de forma a respeitar as competências das instituições da UE.

Foi acordado que o Mecanismo Europeu de Estabilidade proporcionará um mecanismo de apoio comum ao Fundo Único de Resolução sob a forma de uma linha de crédito. Os líderes acordaram em introduzir o mecanismo de apoio a partir de 2020 e até 2023, o mais tardar. Enquanto último recurso, o mecanismo de apoio será um apoio à gestão eficaz e credível de crises bancárias no seio do Mecanismo Único de Resolução e será reembolsado através de contribuições do setor bancário europeu. A fim de assegurar a credibilidade do quadro de resolução dos bancos, o acordo sobre o mecanismo de apoio comum deve garantir a rápida disponibilização dos recursos. Neste sentido, é essencial estabelecer prazos curtos para a tomada de decisões (12/24 horas), bem como um procedimento de votação de emergência. Além disso, é importante que as responsabilidades do Mecanismo Europeu de Estabilidade sejam claramente definidas e não se sobreponham, nem criem fricções com as instituições e organismos da UE que tenham sido incumbidos da supervisão dos bancos ou da gestão de crises bancárias. Mais importante ainda, a reforma do Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade não deve criar obstáculos a futuras alterações da legislação da UE, que poderiam criar problemas fundamentais para a autonomia da ordem jurídica da UE. A legislação bancária da UE deve permanecer aberta a novos desenvolvimentos, em conformidade com o método comunitário, de forma a adaptar-se à evolução das circunstâncias do mercado e concluir a União Bancária.

União Bancária

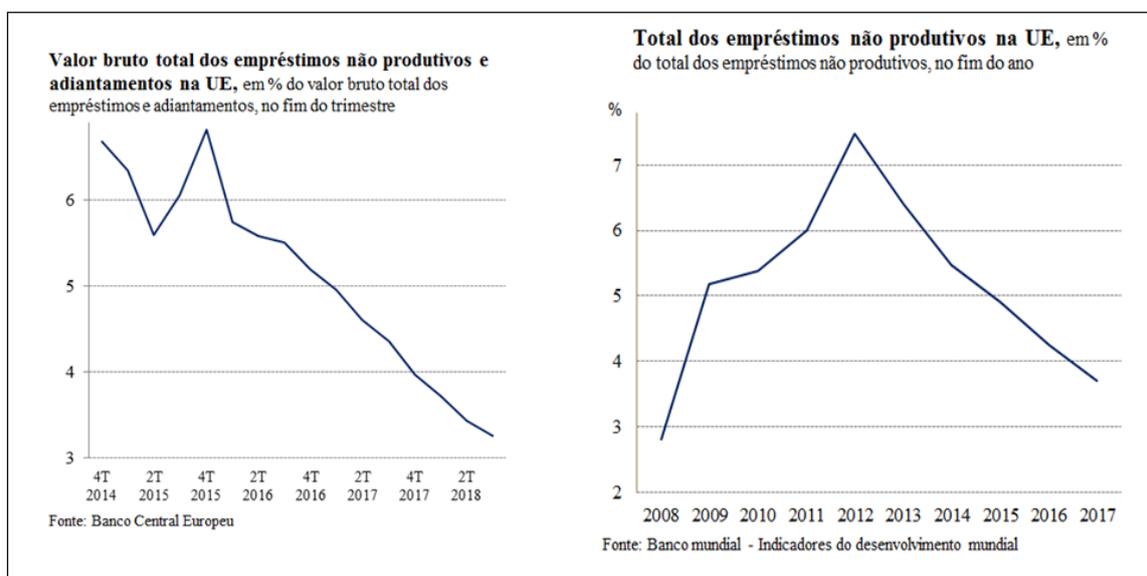
O setor bancário da UE está hoje em muito melhor forma do que há 10 anos, tendo os riscos sido consideravelmente reduzidos. De um modo geral, os bancos estão mais bem capitalizados e menos endividados, o que os torna mais bem preparados para resistir a choques económicos. Foram dados passos importantes na redução do volume de

¹⁵ COM(2017) 827. Proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação do Fundo Monetário Europeu.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-stability-mechanism-esm_en.

empréstimos não produtivos, a par de uma ação determinada para evitar uma nova acumulação no futuro. O nível de empréstimos não produtivos está a regressar aos níveis anteriores à crise. Embora o volume de empréstimos não produtivos continue a ser elevado em alguns Estados-Membros, estão a ser realizados progressos significativos. Todas as partes interessadas devem contribuir para esses esforços¹⁷.

Figura 4: Os empréstimos não produtivos caíram significativamente



A legislação recentemente acordada reduzirá ainda mais o risco e reforçará a resiliência do setor bancário europeu. Em especial, o regulamento relativo aos empréstimos não produtivos¹⁸, adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em abril de 2019, introduz níveis de cobertura mínima das perdas para novos empréstimos não produtivos («mecanismo de salvaguarda prudencial»), a fim de limitar o risco de subaprovisionamento contra futuros empréstimos não produtivos. O pacote bancário adotado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em maio de 2019 estabelece um quadro mais sólido para a regulamentação e supervisão dos bancos. Os bancos também estão a registar progressos na constituição de reservas para absorver as perdas em caso de crise (requisito mínimo para os passivos elegíveis — MREL). A diretiva relativa à posição dos instrumentos de dívida não garantidos na hierarquia da insolvência¹⁹ ajuda os bancos a desenvolverem capacidade suficiente de absorção de perdas e ajuda a garantir que as suas funções críticas podem ser mantidas sem fundos públicos. Essas medidas representam etapas significativas na agenda de redução dos riscos pós-crise e aplicam as normas internacionais.

Em dezembro de 2018, os líderes apelaram ao avanço dos trabalhos sobre a União Bancária e, em especial, à definição de um roteiro para o início das negociações políticas sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, o terceiro pilar da União Bancária, ainda em falta. Lamentavelmente, a situação de impasse registada nos últimos anos perdurou e não se registaram progressos tangíveis. Apesar da redução significativa dos riscos verificada no

¹⁷ O quarto relatório intercalar sobre a redução dos empréstimos não produtivos, publicado juntamente com a presente comunicação, regista os progressos realizados na redução dos riscos.

¹⁸ Regulamento (UE) 2019/630 no que respeita à cobertura mínima das perdas para exposições não produtivas.

¹⁹ Diretiva (UE) 2017/2399 no que respeita à posição dos instrumentos de dívida não garantidos na hierarquia da insolvência.

setor financeiro da UE, algumas partes interessadas continuam, por enquanto, a opor-se firmemente à partilha de recursos e de riscos.

Além disso, a União Bancária não estará concluída enquanto não tiver sido criado um sistema robusto para a gestão dos bancos em dificuldades. Para tal, será necessário criar um mecanismo eficaz para fornecer reservas de liquidez aos bancos em processo de resolução que lhes permitam resistir a fugas de depósitos no curto prazo, que são inevitáveis durante uma resolução. Baseando-se na experiência adquirida com recentes casos de resolução, qualquer solução eficaz para fornecer liquidez numa resolução tem de ir mais além de uma melhoria limitada das práticas existentes.

Tendo em vista a reunião do Conselho Europeu de 20 e 21 de junho de 2019, a Comissão convida os líderes da UE a:

- **Chegar a acordo sobre as principais características do instrumento orçamental para a convergência e a competitividade, tendo em vista a adoção rápida pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Chegar a acordo quanto à sua dimensão no contexto do quadro financeiro plurianual.**
- **Concluir as alterações ao Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade, tendo em vista uma rápida ratificação pelos Estados-Membros da área do euro, incluindo um mecanismo de apoio comum operacional e eficaz, um instrumento para a cedência de liquidez no âmbito da resolução e instrumentos de precaução ativos e efetivos. Preservar uma identificação clara de responsabilidades entre os diversos intervenientes e a possibilidade de ajustar o conjunto único de regras da UE para os bancos segundo o método comunitário. Integrar o Mecanismo Europeu de Estabilidade no direito da UE ao longo do tempo.**
- **Renovar o esforço para concluir a União Bancária, começando pelas negociações políticas sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.**
- **Agilizar os progressos da União dos Mercados de Capitais e intensificar os esforços para fortalecer o papel internacional do euro.**

4. PRÓXIMAS ETAPAS

No futuro, a Comissão continuará a colaborar com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros, o Banco Central Europeu e outros organismos para prosseguir o aprofundamento da União Económica e Monetária. Indo além dos primeiros resultados concretos, que deverão ser obtidos este ano, a conclusão da União Económica e Monetária exige uma visão a longo prazo. Até 2025, devem ser feitos progressos para reforçar o quadro de supervisão e governação económica da UE, assente numa maior responsabilização democrática, para criar uma função de estabilização orçamental e para concluir a implementação da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais. Estes progressos devem também ser utilizados para reforçar o papel internacional do euro.

Supervisão económica

Nos últimos anos, registaram-se progressos satisfatórios na retoma, por parte dos Estados-Membros e da economia da área do euro, de uma trajetória de crescimento sólida e sustentável. Em especial, o défice orçamental e a dívida da área do euro no seu conjunto registaram uma diminuição considerável, superior à de outras economias avançadas. Simultaneamente, as situações orçamentais são agora desiguais: as dívidas públicas estão a

diminuir rapidamente em alguns Estados-Membros, ao passo que noutros continuam a um nível elevado.

A Comissão fará um balanço da aplicação do quadro de supervisão económica e orçamental aquando da revisão do «two-pack» e do «six-pack», que deverá preparar o caminho para a simplificação das regras orçamentais da UE. A revisão poderá igualmente servir de base para melhorar a transparência e eficácia do quadro de coordenação das políticas e reforçar a dimensão social do quadro de supervisão.

Reforço das instituições

As novas regras devem ser acompanhadas de uma racionalização das competências na União Económica e Monetária. Embora, nos últimos anos, o Parlamento Europeu já desempenhe um papel mais ativo, a sua posição deve ser reforçada. A fim de reforçar a transparência e a responsabilização democrática, a Comissão propôs, em dezembro de 2017²⁰, nomear a mesma pessoa para as posições de Vice-Presidente da Comissão responsável pela União Económica e Financeira e de Presidente do Eurogrupo. Tal poderia conduzir a uma melhoria significativa da responsabilização a nível europeu, sem retirar competências aos Estados-Membros. Esta pessoa, que representaria os Estados-Membros da área do euro e a Comissão, asseguraria também a representação externa da área do euro, essencial para promover o papel do euro a nível mundial.

Em última análise, o Mecanismo Europeu de Estabilidade deveria ser integrado no quadro jurídico da UE. Tal proporcionaria clareza institucional, reconhecendo a importância do Mecanismo Europeu de Estabilidade para a União Económica e Monetária. Esta integração permitiria igualmente reforçar a responsabilização política e jurídica do Mecanismo Europeu de Estabilidade para a execução das suas importantes funções de gestão de crises na área do euro. É indispensável uma maior responsabilização política perante o Parlamento Europeu, bem como perante os parlamentos nacionais dos Estados-Membros da área do euro, para assegurar que os interesses comuns da área do euro são devidamente tidos em conta e para obter a aceitação dos cidadãos a longo prazo. Além disso, o Tribunal de Justiça sublinhou a responsabilidade da Comissão, como guardiã dos tratados, em monitorizar a aplicação prática do quadro do Mecanismo Europeu de Estabilidade e em ajudar a assegurar que os direitos dos cidadãos são plenamente protegidos neste contexto²¹.

Além disso, poderia ser criado um Tesouro da área do euro, capaz de aceder aos mercados financeiros em nome dos seus membros para satisfazer parte das suas necessidades regulares de refinanciamento. O Tesouro da área do euro poderia reunir competências e serviços existentes que estão hoje espalhados por diferentes instituições e organismos, incluindo o Mecanismo Europeu de Estabilidade, após a sua integração no quadro jurídico da UE.

Estabilização orçamental

A crise financeira e económica revelou que o quadro atual está mal preparado para gerir grandes choques a nível de países ou de toda a área do euro. Uma função comum de estabilização seria um complemento importante dos orçamentos nacionais. Em 2018, a Comissão apresentou uma proposta relativa à criação de uma Função Europeia de

²⁰ COM(2017) 823. Comunicação da Comissão — Um ministro europeu da Economia e das Finanças.

²¹ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o. contra Comissão Europeia e Banco Central Europeu, processos apensos C-8/15 P a C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, n.ºs 55 a 59 e 67.

Estabilização do Investimento²², que permitiria conceder empréstimos recíprocos até ao montante de 30 mil milhões de EUR para estabilizar os níveis de investimento público em caso de choques económicos graves. Esta proposta continua a ser pertinente e deve ser vista como um complemento do instrumento orçamental de convergência e competitividade para a área do euro. Este último visa reforçar o potencial de crescimento e de resiliência económica dos Estados-Membros, graças à implementação de reformas e de projetos de investimento relevantes. Por seu lado, a função de estabilização comum ajudaria a atenuar o impacto dos grandes choques nos casos em que, apesar do que precede, estes se concretizassem. A criação de um regime comum de resseguro de desemprego também pode ser equacionada²³.

União Bancária

Para concluir a União Bancária, é necessário um esforço adicional para pôr em prática os elementos em falta indispensáveis a uma União Económica e Monetária próspera. A União Bancária foi sempre pensada com base em três pilares — a supervisão única, a resolução única e um regime de seguro de depósitos único. Tanto o Mecanismo Único de Supervisão como o Mecanismo Único de Resolução já estão operacionais. Chegou o momento de fazer progressos concretos no âmbito do terceiro pilar: um mecanismo comum de proteção dos depositantes. A garantia de depósitos a nível europeu asseguraria uma proteção igual para todos os depósitos na União Bancária e, desse modo, reforçaria a confiança dos depositantes e atenuaria o risco de «corridas» aos bancos. Embora tenham sido obtidos progressos significativos com a harmonização do conjunto único de regras, é necessário envidar mais esforços para afastar obstáculos desnecessários à integração transfronteiriça do sistema bancário. Uma União Bancária estável deverá proporcionar os quadros regulamentares e a estruturação institucional necessários para reforçar a resiliência e a competitividade do setor bancário da UE.

Os balanços diversificados dos bancos deverão constituir a base para uma partilha mais eficaz de riscos privados e para a flexibilização do ciclo de retroação entre os bancos e as respetivas entidades soberanas nacionais. Para o efeito, a Comissão propôs, em maio de 2018, um quadro regulamentar propício para os valores mobiliários respaldados por obrigações soberanas²⁴. A revisão do tratamento regulamentar das exposições soberanas poderá ser outra forma de incentivar os bancos a diversificarem as suas carteiras para além das obrigações soberanas dos respetivos Estados. Para assegurar uma transição harmoniosa para o novo regime, seria necessário concebê-lo de forma cuidadosa e garantir um período de introdução gradual.

Um ativo seguro comum adequado reforçaria a área do euro e aumentaria a eficiência da União Económica, Monetária e Financeira de várias formas, nomeadamente quebrando a chamada «espiral infernal» entre os setores bancários nacionais e os respetivos emitentes soberanos. Este ativo poderia estimular o desenvolvimento e a integração dos mercados de capitais, fornecendo um valor de referência único para a avaliação de outros ativos, e facilitaria a condução da política monetária. Um ativo seguro comum poderia também reduzir o potencial de desestabilização dos fluxos de capitais intra-euro em tempos de

²² COM(2018) 387. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de uma Função Europeia de Estabilização do Investimento.

²³ Contributo da Comissão para a reunião informal dos líderes da UE-27 em Sibiu (Roménia), em 9 de maio de 2019.

²⁴ COM(2018) 339. Proposta de regulamento relativo a valores mobiliários respaldados por obrigações soberanas.

elevada aversão ao risco, a chamada «fuga para a segurança» que prejudica o investimento, e promover o reforço do papel internacional do euro.

A alteração do tratamento regulamentar das exposições soberanas dos bancos e a introdução de um ativo seguro comum são duas medidas que suscitam uma série de questões económicas, jurídicas, políticas e institucionais, que terão de ser tratadas em paralelo, em estreita cooperação com os Estados-Membros.

União dos Mercados de Capitais

Juntamente com a União Bancária, a União dos Mercados de Capitais contribui para o bom funcionamento da União Económica e Monetária e o reforço do papel do euro. Além disso, assegura mais financiamento e diversificação de ativos, tanto para as empresas como para os investidores. A União dos Mercados de Capitais apoia o investimento, o crescimento económico e a criação de emprego, especialmente quando os canais tradicionais de acesso ao crédito através dos bancos se encontram sob grande pressão. A União dos Mercados de Capitais também promove a convergência, uma vez que procura eliminar os desnecessários obstáculos regulamentares e não regulamentares à livre circulação de capitais no mercado único.

A União dos Mercados de Capitais beneficia de um forte apoio do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros, que reconhecem os benefícios de uma maior diversificação e de uma melhor integração dos mercados para o crescimento económico e a criação de emprego. Em consequência, 11 das 13 propostas apresentadas pela Comissão no âmbito do seu plano de ação e da revisão intercalar foram adotadas²⁵. Não obstante, em alguns casos, o projeto suscitou uma forte resistência por parte dos Estados-Membros, em questões politicamente sensíveis, como uma supervisão mais eficaz por parte da UE e o combate às regras nacionais excessivas na prestação de serviços transfronteiriços. Embora a União dos Mercados de Capitais tenha continuado a beneficiar de um amplo apoio ao mais alto nível político, não houve, por vezes, um apoio concreto a dossiês legislativos específicos.

A conclusão da União dos Mercados de Capitais é essencial para garantir que os mercados de capitais da Europa podem enfrentar os importantes desafios internos e externos para a estabilidade da União Económica e Monetária, bem como fazer face a novos desafios decorrentes da saída do Reino Unido da UE. A legislação acordada deve agora ser aplicada na íntegra. Para além das realizações recentes, há que combater os obstáculos remanescentes, tais como a existência de regimes de insolvência divergentes e a ineficácia da tributação transfronteiriça, a fim de assegurar uma melhor integração dos mercados de capitais na Europa. É necessária uma ação determinada também ao nível dos Estados-Membros e dos próprios participantes no mercado. Além disso, a governação, instrumentos e mandatos das Autoridades Europeias de Supervisão devem continuar a ser revistas à medida que a União dos Mercados de Capitais progride, para garantir que as autoridades têm capacidade para enfrentar os riscos potenciais do desenvolvimento e integração dos mercados de capitais. Tal deve ser complementado por uma maior convergência das práticas de supervisão, em especial para lidar com o branqueamento de capitais, que constitui uma ameaça contínua à reputação e à estabilidade dos mercados de capitais e do setor bancário europeus. O Parlamento Europeu e o Conselho chegaram recentemente a

²⁵ COM(2019) 136. Comunicação da Comissão — União dos Mercados de Capitais: progressos realizados na criação de um mercado único para os capitais com vista a uma sólida União Económica e Monetária.

acordo sobre um pacote de medidas²⁶ destinadas a reforçar, nomeadamente, o papel da Autoridade Bancária Europeia no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Embora a reforma, combinada com a futura aplicação da quinta diretiva relativa ao branqueamento de capitais²⁷, venha reforçar a integridade do sistema financeiro da União, poderá não ser suficiente para equacionar plenamente o problema. Partindo da análise em curso da Comissão sobre os recentes escândalos de branqueamento de capitais no setor bancário, será necessário ponderar se um organismo mais unificado seria mais eficaz na gestão dos aspetos transfronteiriços do branqueamento de capitais.

Papel internacional do euro

Na sequência da publicação de uma comunicação sobre o papel internacional do euro, em dezembro de 2018²⁸, a Cimeira do Euro em dezembro de 2018 incentivou a Comissão a prosseguir esforços no sentido de promover a utilização internacional do euro. O euro tem apenas vinte anos e é a segunda moeda do mundo. Permaneceu forte, mesmo durante os piores momentos da crise financeira e da dívida soberana. Ao mesmo tempo, a ordem mundial tornou-se mais multipolar devido à emergência de novos poderes económicos, instituições e tecnologias e ao reposicionamento dos existentes. Tal exige o reforço da soberania económica e monetária da Europa.

Ao longo dos últimos meses, a Comissão iniciou consultas ativas com os participantes no mercado, tanto públicos como privados²⁹. Existe um amplo apoio à redução da dependência de uma única moeda mundial dominante. Além disso, o euro destaca-se como o único candidato forte que possui todos os atributos necessários de uma moeda global, que os participantes no mercado já utilizam como alternativa ao dólar americano. Por último, reconhece-se que a UE, através do euro, pode reforçar a sua soberania económica e desempenhar um papel mais importante a nível mundial para beneficiar as empresas e os consumidores da UE e contribuir para a estabilidade financeira internacional. Neste contexto, a conclusão da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais é essencial para reforçar a resiliência e a estabilidade do euro, desenvolver mercados de capitais e de crédito profundos e líquidos e promover uma maior integração dos mercados financeiros. A Comissão, juntamente com o Banco Central Europeu, continuará a trabalhar com os Estados-Membros, os participantes no mercado e outras partes interessadas com vista a reforçar o papel do euro, e insta o Parlamento Europeu, o Conselho e todas as partes interessadas a apoiar estes esforços. No futuro, sugere-se a realização com regularidade de pontos de situação a nível político.

5. CONCLUSÕES

Através da presente comunicação, a Comissão convida o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, o Banco Central Europeu e todas as outras partes interessadas a avançarem resolutamente para a conclusão da União Económica e Monetária.

Tendo em vista a reunião do Conselho Europeu de 20 e 21 de junho de 2019, a Comissão convida os líderes da UE a:

²⁶ COM(2017) 536. Proposta da Comissão para reformar as Autoridades Europeias de Supervisão.

²⁷ Diretiva (UE) 2018/843 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo.

²⁸ COM(2018) 796. Comunicação da Comissão — Para um reforço do papel internacional do euro.

²⁹ SWD(2019) XXX. Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o papel internacional do euro. Resultados das consultas.

- **Chegar a acordo sobre as principais características do instrumento orçamental para a convergência e a competitividade, tendo em vista a adoção rápida pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Chegar a acordo quanto à sua dimensão no contexto do quadro financeiro plurianual.**
- **Concluir as alterações ao Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade, tendo em vista uma rápida ratificação pelos Estados-Membros da área do euro, incluindo um mecanismo de apoio comum operacional e eficaz, um instrumento para a cedência de liquidez no âmbito da resolução e instrumentos de precaução ativos e efetivos. Preservar uma identificação clara de responsabilidades entre os diversos intervenientes e a possibilidade de ajustar o conjunto único de regras da UE para os bancos segundo o método comunitário. Integrar o Mecanismo Europeu de Estabilidade no direito da UE ao longo do tempo.**
- **Renovar o esforço para concluir a União Bancária, começando pelas negociações políticas sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos.**
- **Agilizar os progressos da União dos Mercados de Capitais e intensificar os esforços para fortalecer o papel internacional do euro.**

Serão ainda necessários esforços coletivos determinados para aprofundar a União Económica e Monetária e concluir a União Bancária e a União dos Mercados de Capitais até 2025, o mais tardar.