INSTITUTO PRESBITERIANO
INSTITUTO PRESBITERIANO
MACKENZIE
Biblioteca "George Alexander"
Biblioteca George Alexander
Direito

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

industrial, econômico e financeiro

129

Publicação do
Instituto Brasileiro de Direito Comercial Comparado
e Biblioteca Tullio Ascarelli
do Departamento de Direito Comercial
da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Ano XLII (Nova Série)
janeiro-março/2003

MALHEIROS EDITORES

270

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL

industrial, econômico e financeiro

Nova Série — Ano XLII — n. 129 — janeiro-março de 2003

FUNDADORES

1ª FASE: WALDEMAR FERREIRA

FASE ATUAL: PROF. PHILOMENO J. DA COSTA (†)

PROF. FÁBIO KONDER COMPARATO

SUPERVISOR GERAL: PROF. WALDIRIO BULGARELLI

COMITÊ DE REDAÇÃO: MAURO RODRIGUES PENTEADO,
HAROLDO MALHEIROS DUCLERC VERÇOSA,
RACHEL SZTAJN, ANTONIO MARTIN, MARCOS PAULO DE ALMEIDA SALLES

REVISTA DE DIREITO MERCANTIL
publicação trimestral de
MALHEIROS EDITORES LTDA.
Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171
CEP 04531-940
São Paulo, SP - Brasil
Tel. (011) 3078-7205
Fax: (011) 3168-5495

Diretor Responsável: Álvaro Malheiros
Diretora: Suzana Fleury Malheiros

Assinaturas e comercialização:
CATAVENTO DISTRIBUIDORA DE
LIVROS S.A.
Rua Conselheiro Ramalho, 928
CEP 01325-000
São Paulo, SP - Brasil
Tel. (011) 289-0811
Fax: (011) 251-3756

Supervisão Gráfica: Vânia Lúcia Amato
Composição: *Scriptta*

SUMÁRIO

DOUTRINA

ALGUMAS INCIDÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

— António José Avelãs Nunes 7

ATUALIDADES

BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS — MEDIDAS LEGISLATIVAS EM PORTUGAL E NA EUROPA

— A. Saraiva Matias e Catarina Martinho 30

VERDADEIRA PROJEÇÃO DA ARBITRAGEM — CONVENÇÃO DE NEW YORK DE 1958

— Irineu Strenger 40

ACORDO DE ACIONISTAS — ARQUIVAMENTO NA SEDE SOCIAL — VINCULAÇÃO DOS ADMINISTRADORES DE SOCIEDADE CONTROLADA

— Nelson Eizirik 45

CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REPRESENTAÇÃO COMERCIAL FRENTE AO NOVO CÓDIGO CIVIL

— Jairo Saddi 54

REGISTRO DO COMÉRCIO E OS LIMITES DE SUAS EXIGÊNCIAS

— João Luiz Coelho da Rocha 69

A LEI 10.303, DE 2001, E A INCLUSÃO DOS DERIVATIVOS NO ROL DOS VALORES MOBILIÁRIOS

— Daniel Krepel Goldberg 73

PODE A SOCIEDADE LIMITADA TER CAPITAL AUTORIZADO?

— Otávio Vieira Barbi 83

LIMITES DE ATUAÇÃO DO CONSELHO FISCAL

— Raul de Araujo Filho e Rodrigo Ferraz P. Cunha 96

EXCLUSÃO DE SÓCIO EM SOCIEDADES LIMITADAS NO NOVO CÓDIGO CIVIL

— Leonardo Guimarães 108

O ISS NA CONSTRUÇÃO CIVIL

— José Alcides Montes Filho 121

ESPAÇO DISCENTE

A ARBITRAGEM NAS SOCIEDADES ANÔNIMAS
— José Virgílio Lopes Enei 136

REFORMA REGULATÓRIA E SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL
— Marco Aurélio Gumieri Valério 174

ARBITRAGEM NA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS
— Livia Rossi 186

OFERTA PÚBLICA DE AQUISIÇÃO DE AÇÕES NA ALIENAÇÃO DE CONTROLE DE COMPANHIAS ABERTAS. Apontamentos sobre o art. 254-A da Lei das Sociedades Anônimas
— José Alberto Clemente Júnior 206

JURISPRUDÊNCIA COMENTADA

INDENIZATÓRIA MOVIDA POR FILHOS ALEGANDO MORTE DA MÃE POR CÂNCER DE PULMÃO DECORRENTE DE TABAGISMO
— Paulo Rogério Brandão Couto 220

TEXTOS CLÁSSICOS

"LEX MERCATORIA"
— Francesco Galgano, item 1 da Introdução da obra *Lex Mercatoria*. Tradução de Erasmo Valladão A. e N. França 224

PARECERES

LEGITIMAÇÃO DO SÓCIO DA SOCIEDADE CONTROLADORA PARA PLEITEAR A ANULAÇÃO DE ASSEMBLÉIA DA CONTROLADA SUBSIDIÁRIA INTEGRAL
— Erasmo Valladão A. e N. França 229

DEMANDA REPARATÓRIA AJUIZADA POR ACIONISTA EM VIRTUDE DE ADIMPLEMENTO IMPERFEITO. FUNÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS. CARÁTER CONSTITUTIVO DAS DECISÕES ASSEMBLEARES TOMADAS POR ÓRGÃOS DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS. A AÇÃO REGULADORA E PRINCÍPIOS ESSENCIAIS VINCULADORES DE COMPANHIAS ABERTAS COM VALORES MOBILIÁRIOS NO MERCADO DE CAPITAIS. IMPOSIÇÕES DA ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA. PRAZOS DE PRESCRIÇÃO NA LEI DAS SOCIEDADES ANÔNIMAS
— Leandro Bittencourt Adiers 234

COLABORAM NESTE NÚMERO

ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra. Membro Correspondente da Academia Brasileira de Direito Constitucional

A. SARAIVA MATIAS

Professor de Direito. Advogado

CATARINA MARTINHO

Advogada Estagiária

DANIEL KREPEL GOLDBERG

Pós-Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP. Advogado em São Paulo

ERASMO VALLADÃO A. E N. FRANÇA

Professor-Doutor em Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP. Advogado em São Paulo

IRINEU STRENGER

Professor Titular de Direito Internacional Privado e de Direito do Comércio Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP. Professor da Academia de Direito Internacional de Haia (1991). Doutor *Honoris Causa* da Universidade Argentina John Fitzgerald Kennedy. Membro do *Institut du Droit et des Pratiques des Affaires Internationales*, da Câmara de Comércio Internacional de Paris. Árbitro no Brasil junto ao Mercosul e Árbitro da Câmara de Comércio Brasil-Canadá

JAIRO SADDI

Doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo — USP. Professor e Coordenador dos Cursos de Direito do Ibmec/SP. Diretor do Centro de Estudos de Direito do Ibmec — IbmecLAW.

JOÃO LUIZ COELHO DA ROCHA

Professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC/RJ. Advogado

JOSÉ ALBERTO CLEMENTE JÚNIOR

Pós-Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP

JOSÉ ALCIDES MONTES FILHO

Advogado

JOSÉ VIRGÍLIO LOPES ENEI

Pós-Graduando da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP. Advogado em São Paulo

LEANDRO BITTENCOURT ADIERS

Advogado

LEONARDO GUIMARÃES

Professor na Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG/FACE. Mestrando em Direito Comercial na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG. Advogado

LIVIA ROSSI

Pós-Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — USP

MARCO AURÉLIO GUMIERI VALÉRIO
Mestrando em Direito na UNESP.
Advogado

NELSON EIZIRIK
Advogado no Rio de Janeiro e em São Paulo

OTÁVIO VIEIRA BARBI
Mestrando em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG.
Advogado

PAULO ROGÉRIO BRANDÃO COUTO
Advogado

RAUL DE ARAUJO FILHO
Advogado

RODRIGO FERRAZ P. CUNHA
Mestre em Direito pela Universidade de Bologna, Itália. Doutorando pela Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG. Advogado

Doutrina

ALGUMAS INCIDÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA*

ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

1. Até recentemente, não existia em Portugal uma tradição de autonomia do banco central. Ao invés, o Banco de Portugal era considerado um instrumento de execução das políticas do governo.

A Lei Orgânica (LO) de 1990 (DL 337/90, de 30 de outubro) veio, pela primeira vez, atribuir ao Banco de Portugal (BP) uma certa margem de *autonomia*, em termos que iam além do quadro constitucional então em vigor.

A Constituição da República Portuguesa (CRP), na versão originária de 1976, mantida na revisão de 1982, dizia, no art. 105º, n. 2, que "o Banco de Portugal, como banco central, tem o exclusivo da emissão de moeda e, de acordo com o Plano e as directivas do Governo, colabora na execução das políticas monetária e financeira".

Após as ligeiras alterações introduzidas pela LC 1/89, o art. 105º CRP passou a ter a seguinte redacção: "o Banco de Portugal, como banco central, tem o exclusivo da emissão de moeda e colabora na execução das políticas monetária e financeira, de acordo com a lei do Orçamento, os objectivos definidos nos planos e as directivas do Governo".

É patente o reduzido grau de autonomia conferido pela CRP ao banco central português. Este não tinha competência para *definir* nem tinha o direito de *colaborar na definição* da política monetária. Cabia-lhe tão só *colaborar na execução* das políticas monetária e financeira. Do texto constitucional resultava que a *execução da política monetária* cabia, em primeira linha, ao Governo, com o qual o BP tinha o direito (e o dever) de colaborar.

Deste texto resultava também a natureza subordinada da política monetária e da acção do BP. Aquela não podia afirmar objectivos próprios, que valessem por si, acima dos objectivos gerais da política económica; o Banco devia subordinar-se, no exercício das suas competência, aos objectivos definidos nos *planos*, na *lei do Orçamento* e nas *directivas* do Governo.

Ora os *planos* são elaborados pelo Governo, de acordo com o seu programa, cabendo à Assembleia da República (AR) aprovar as grandes opções correspondentes a cada plano (arts. 92º, 93º e 164º, al. *h*) CRP). Os objectivos dos planos são os referidos no art. 91º CRP (entre os quais não é sequer referida expressamente a *estabili-*

* O texto que aqui se publica é, com ligeiras alterações, o que serviu de base à comunicação apresentada no IV Simpósio Nacional de Direito Constitucional, realizado em Curitiba pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (14-16 de outubro de 2002).

dade monetária): "promover o crescimento económico, o desenvolvimento harmonioso de sectores e regiões, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com as políticas social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português". Os planos anuais têm a sua expressão financeira no *Orçamento do Estado* (OE), cuja aprovação é da competência da AR (art. 164º, al. *h*) CRP).

Tal como resultou da revisão de 1989, a CRP não reconhecia, pois, ao banco central português qualquer competência para definir ou executar políticas cujos objectivos não fossem os apontados nos planos e no OE pelos órgãos políticos para tanto competentes (a AR e o Governo). A este cabia, aliás, o direito de emitir *directivas* definidoras de objectivos de política às quais deveria subordinar-se a acção do BP (art. 105º CRP, *in fine*).

Algo diferente deste figurino constitucional de 1989 foi o estatuto do BP consagrado na Lei Orgânica de 1990.

Com inteira razão, o preâmbulo desta lei sublinhava não ser função primordial do BP (como dos bancos centrais em geral) a função emissora, mas a função de regulação monetária e cambial e de defesa da estabilidade do sistema financeiro e do sistema de pagamentos.

No pressuposto de que as opções tomadas no âmbito do processo de integração europeia conduziriam à criação de uma estrutura europeia de banco central e à adopção de uma *política monetária* e de uma *política cambial únicas*, a LO privilegiava "as exigências de estabilidade monetária que subjazem a este projecto" (de união económica e monetária no seio da CE), assim se justificando "a elevação do grau de autonomia do Banco na condução da política monetária" e a consagração de certos princípios (nomeadamente o consagrado no art. 27º LO) que se pretendia funcionassem como "garante da autonomia da política monetária".

O art. 3º LO qualificava o BP como o Banco Central da República Portuguesa e atribuía-lhe o objectivo de assegurar o equilíbrio monetário interno e a solvência exterior da moeda. Ao BP reconhecia-se (art. 18º LO) competência para *colaborar na definição* da política monetária (o que ia além do texto constitucional) e competência para *executar* (em vez do dever de colaborar na execução de) a política monetária e cambial (definida pelo Governo com a colaboração do Banco). Mas o preceito em causa salientava que, na execução das políticas, o BP deveria *ter em conta as orientações do Governo*.

Ao BP caberia também *aconselhar* o Governo, não só no domínio da política monetária, mas também em matéria financeira e fiscal. Dadas a (crescente) interligação dos mercados monetário, financeiro e cambial e a (crescente) interdependência das políticas monetária, financeira e cambial, esta capacidade do Banco poderia permitir a conveniente articulação entre o Governo e o BP, dando a este a oportunidade de fazer ouvir a sua opinião em questões não incluídas na sua esfera de competência (política orçamental; gestão e financiamento da dívida pública; regras de funcionamento e gestão corrente do mercado de capitais e das bolsas de valores).

Mas o sinal mais claro da autonomia que se quis conceder ao BP resultava do disposto no art. 27º LO, que proibia expressamente ao Banco:

1º) a concessão de crédito ao Estado e a outras pessoas colectivas de direito público;

2º) a garantia de quaisquer obrigações do Estado, de serviços dele dependentes ou de outras pessoas colectivas de direito público, bem como a realização de pagamentos de conta de qualquer deles, quando não existissem no Banco fundos que lhes pertencessem e que para tal fim estivessem imediatamente disponíveis.

O Estado ficava, em grande medida, impossibilitado de financiar as despesas pú-

blicas pela via monetária, caminhando-se, deste modo, no sentido de *autonomizar a política monetária da política orçamental.*

Ao Estado restava apenas:

a) possibilidade de obter, através de crédito concedido pelo Banco, os meios necessários à comparticipação no capital de organismos internacionais com actividade principal nos domínios monetário, financeiro e cambial (art. 25º LO);

b) a possibilidade de recorrer (bem como as Regiões Autónomas) a uma conta gratuita aberta no Banco, cujo saldo devedor não poderia exceder 10% das respectivas receitas correntes cobradas no último ano (art. 26º LO);

c) a possibilidade de tomada firme de Bilhetes do Tesouro pelo BP, *por acordo* entre o Banco e o Ministério das Finanças, desde que observados os limites legais, nomeadamente os decorrentes da lei do orçamento (art. 27º, n. 1, *in fine*, LO);

d) a possibilidade de o BP comprar títulos do Estado Português, no âmbito da execução da política monetária e cambial (art. 35º, n. 1, al. *b*) LO).

Quer dizer: o financiamento do Tesouro pelo BP passou a depender do acordo do Banco e passou a consistir unicamente na tomada de títulos da dívida pública no mercado primário (de curto prazo ou de médio e longo prazos), títulos com os quais o Banco constituía a sua carteira, que utilizaria depois (especificamente, os Bilhetes do Tesouro) para as intervenções do Banco no mercado aberto, vendendo-os ou readquirindo-os no mercado secundário.

2. O Tratado da União Europeia (TUE), aprovado no Conselho Europeu de 10.12.1991 e assinado em Maastricht em 7.2.1992, decidiu a instituição da União Económica e Monetária (UEM), com a criação de um *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC) e de um *Banco Central Europeu* (BCE), e a adopção de uma *política monetária única* e de uma *moeda única* (o euro). A partir de Maastricht, o "Protocolo Relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu" passou a fazer parte integrante do TCE.

Pela primeira vez na história, vários grandes países (Alemanha, Espanha, França, Itália) aceitam abdicar da sua moeda e pela primeira vez uma *união monetária* é constituída sem existir previamente uma *união política*, num espaço económico que, reconhecidamente, está longe de satisfazer as exigências de uma *zona monetária óptima.*

Sustentam alguns autores que, existindo na zona euro estruturas produtivas com graus de desenvolvimento muito diferentes, níveis diferenciados de desenvolvimento económico e social e muito escassa mobilidade geográfica da mão-de-obra, e, sobretudo, não sendo a UE um *Estado federal* e não dispondo a CE de um *orçamento federal* com suficiente capacidade redistributiva, teria sido mais prudente aprofundar primeiro as políticas que melhorassem a coesão económica e social e edificassem estruturas económicas mais uniformes e só depois avançar com a criação da moeda única (Robert Solow, *Público*, 14.9.2002).

Advertem outros para o facto de uma política monetária única repercutir de modo diferente em países diferentes, podendo constituir-se, nas condições anteriormente referidas, em factor de retardamento da convergência real ou mesmo de agravamento do fosso existente entre os membros da união monetária.

A verdade, porém, é que, apesar das reticências dos teóricos, a decisão de criar a moeda única foi por diante, talvez porque ela foi, mais do que uma decisão motivada pela necessidade de criar um instrumento monetário e económico, um *projecto político* resultante de um acordo entre a França e a Alemanha, destinado a enfrentar a nova realidade política europeia na sequência da queda do muro de Berlim e da reunificação da Alemanha.

2.1 O SEBC é constituído pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos quinze países da Comunidade Europeia.

Diferentemente do que acontece com o BCE e com os bancos centrais nacionais, o SEBC não tem personalidade jurídica nem órgãos de decisão próprios, sendo os seus objectivos prosseguidos pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos quinze países signatários do TUE.

Para facilitar a compreensão da estrutura dos bancos centrais da *área do euro*, o Conselho do BCE deliberou a adopção do termo *Eurosistema* para se referir à estrutura (não dotada de personalidade jurídica, tal como o SEBC) composta pelo BCE e pelos bancos centrais nacionais dos doze países que adoptaram o euro como moeda, transferindo para o *Eurosistema* a respectiva soberania no domínio da política monetária (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal).

Em termos genéricos, diremos que o objectivo primordial do *Eurosistema* é o de manter a *estabilidade dos preços*, no quadro de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência, cabendo-lhe, nos termos do Tratado, as seguintes atribuições fundamentais:

a) a definição e execução da política monetária da área do euro;

b) a realização de operações cambiais;

c) a detenção e gestão das reservas cambiais oficiais dos Estados-Membros;

d) a promoção do bom funcionamento dos sistemas de pagamentos;

e) a emissão de notas de banco com curso legal na área do euro;

f) a aprovação do limite de emissão de moedas metálicas de euros pelos Estados-Membros cuja moeda é o euro.

Ao *Eurosistema* cabe também:

a) contribuir para a condução regular das políticas prosseguidas pelas autoridades competentes relativamente à supervisão prudencial das instituições de crédito e estabilidade do sistema financeiro;

b) ser consultado sobre qualquer proposta de acto comunitário ou sobre qualquer projecto de disposição legal nos domínios das suas atribuições;

c) compilar a informação estatística necessária para o cumprimento das atribuições que lhe estão cometidas;

d) ser representado no domínio da cooperação internacional e participar em instituições monetárias internacionais.

2.2 O BCE é o núcleo do *Eurosistema*, cabendo-lhe as competências correspondentes à responsabilidade de garantir o cumprimento, pela sua própria actuação ou através da acção dos bancos centrais nacionais, das atribuições cometidas ao *Eurosistema*.

Caso único na história dos bancos centrais em todo o mundo, o estatuto do BCE não consta de lei ordinária, não é objecto de um instrumento de direito comunitário, nem sequer está plasmado no texto de uma Constituição, antes é parte integrante de um tratado internacional que envolve quinze países (o próprio BCE fala de um "tratado com estatuto constitucional"). A alteração deste estatuto, se vier a revelar-se necessária, pode constituir um problema de difícil solução.

Um outro ponto de excessiva rigidez é o que resulta da al. *b)* do n. 2 do art. 112º TCE, nos termos da qual o Presidente, o Vice-Presidente e os Vogais da Comissão Executiva são nomeados, de entre personalidades de reconhecida competência, *de comum acordo*, pelos Governos dos Estados-Membros, a nível de Chefes de Estado ou de Governo, sob recomendação do Conselho e após este ter consultado o PE e o Conselho do BCE.

Os problemas surgidos a propósito da nomeação do primeiro Presidente (cuja solução significou logo a violação do estatuto de independência do Presidente do BCE) ilustram bem as dificuldades inerentes a esta solução.[1] Com o alargamento da CE a 25

1. Segundo noticiaram os jornais, a França aceitou a nomeação do actual Presidente, imposto pela Alemanha, com a condição de este resignar ao

membros, o *comum acordo* será muito mais difícil de obter. Esta a razão que leva o PE a defender outro procedimento de escolha (talvez atribuindo essa competência ao PE).

A decisão de instalar a sede do BCE em Frankfurt passou também a ser matéria regulada no TCE, através de um Protocolo que figura como Anexo ao Tratado, por força do Tratado de Amesterdão.

O BCE é dotado de personalidade jurídica nos termos do direito internacional público, tendo capacidade para celebrar acordos dos domínios das suas atribuições e para participar nos trabalhos de organizações internacionais (FMI, OCDE, Banco de Pagamentos Internacionais).

Os órgãos de decisão do BCE são o *Conselho* e a *Comissão Executiva*.

Enquanto houver Estados-Membros da Comunidade Europeia que não integram o *Eurosistema* (neste momento, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suécia), funcionará também o *Conselho Geral*, composto pelo Presidente e Vice-Presidente do BCE e pelos governadores dos BCN de todos os Estados-Membros da CE. O Conselho Geral é necessário para acompanhar a preparação dos bancos centrais nacionais que estão fora da área do euro para uma eventual futura participação no Eurosistema, constituindo um *forum* adequado para o estreitamento da cooperação entre estes bancos centrais nacionais e o Eurosistema.

O *Conselho do BCE* é o órgão máximo na hierarquia dos poderes de gestão do BCE. Integram-no, além dos seis membros da *Comissão Executiva*, os governadores dos bancos centrais dos países da área do euro (doze, actualmente).

Esta composição tem levantado alguns reparos, pelo facto de apenas seis dos seus membros serem nomeados a nível central e verem a sua acção sujeita ao acompanhamento/fiscalização por parte do PE, sendo doze os representantes dos bancos centrais nacionais. Como termo de comparação, invoca-se o Fed norte-americano, em que sete membros são nomeados a nível central e apenas cinco representam os bancos centrais dos Estados federados.

No Conselho, as decisões são tomadas por maioria simples, cabendo um voto a cada membro. Nas questões importantes, no entanto, pode exigir-se maioria qualificada, considerando-se validamente tomadas as deliberações aprovadas por um número de votos que representem 2/3 do capital subscrito do BCE e provenham de pelo menos metade dos accionistas (art. 10º do Protocolo).

No exercício das suas funções, os membros do Conselho do BCE não actuam como representantes dos seus países de origem, nem sequer como representantes dos BCN a cuja direcção presidem, intervindo a título pessoal, sem qualquer vínculo de dependência, princípio que justifica a solução de *uma pessoa, um voto*. Mas os críticos da solução consagrada para a composição do Conselho do BCE temem que desta composição possa resultar uma prática de votação inspirada pelos interesses nacionais dos doze representantes dos BCN, que poderão fazer acordos para obter maiorias (desrespeitando a natureza de *órgão colegial* do Conselho do BCE). Em resolução do PE (A4-0030/1999) refere-se o "duplo risco de que o Conselho de Governadores se transforme numa câmara de representantes nacionais e de que o BCE se veja reduzido a um simples secretariado do SEBC". Daí as propostas do PE (até agora recusadas pelo BCE) no sentido de assegurar maior transparência do processo de tomada de decisões ao nível do Conselho do BCE.

cargo a meio do mandato, para que a presidência do BCE passe então a ser ocupada por outra personalidade designada pela França.

Como já se sabia, todos os Estados-Membros da CE são iguais, mas uns são claramente mais iguais do que outros. Depois deste episódio, como continuar a defender que os responsáveis pela direcção do BCE são independentes do poder político, não podendo receber instruções ou injunções de qualquer tipo por parte de órgãos do poder político, comunitários ou nacionais?

mediante a publicação das actas (sumárias ou de pormenor) e do registo das votações.

As competências principais do Conselho são as que seguem:

a) adopção das *Orientações* e *Decisões* necessárias ao desempenho das atribuições cometidas ao Eurosistema pelo Tratado e pelos Estatutos;

b) definição da política monetária na área do euro, incluindo os objectivos monetários intermédios, principais taxas de juro e aprovisionamento de reservas no Eurosistema, tomando as Decisões e adoptando as Orientações necessárias à respectiva execução;

c) decisão sobre a utilização de outros métodos operacionais de controlo monetário;

d) adopção do *Regulamento* relativo ao cálculo e determinação das reservas mínimas de caixa;

e) adopção de Regulamentos para assegurar a eficiência e o bom funcionamento dos sistemas de pagamento e de compensação na Comunidade;

f) emissão de Orientações relativas às operações dos bancos centrais nacionais e dos Estados-Membros com os activos de reserva remanescentes;

g) tomada de medidas necessárias para assegurar o cumprimento das Orientações e Instruções do BCE e definição das informações que devem ser fornecidas pelos bancos centrais nacionais;

h) cumprimento das funções consultivas do BCE;

i) adopção das *Regras de Procedimento* que determinam a organização interna do BCE e dos seus órgãos de decisão;

j) autorização da emissão de notas de banco em euros e do limite de emissão das moedas de euros na área do euro;

k) fixação das regras necessárias para a uniformização dos processos contabilísticos e das declarações das operações efectuadas pelos bancos centrais nacionais.

A *Comissão Executiva* é constituída por seis membros (Presidente, Vice-Presidente e quatro vogais), nomeados por comum acordo dos Estados-Membros da CE, de entre personalidades de reconhecida competência, para um mandato de oito anos (não renovável), durante o qual não têm que prestar contas a qualquer instância política democraticamente legitimada. Esta Comissão assegura a gestão das actividades correntes do BCE, decidindo por maioria simples, tendo cada membro um voto e o Presidente voto de qualidade.

Cabe à Comissão Executiva:

a) a execução da política monetária, em conformidade com as *Orientações* e *Decisões* do Conselho do BCE;

b) a emissão das *Instruções* necessárias para que os bancos centrais nacionais apliquem as Orientações e Decisões do Conselho;

c) a gestão das actividades correntes do BCE;

d) o exercício de todos os poderes nela delegados pelo Conselho, incluindo os poderes de natureza regulamentar.

Justifica-se uma chamada de atenção para os contornos excepcionais do processo de nomeação dos membros da Comissão Executiva. As nomeações são feitas de comum acordo pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros, sob recomendação do Conselho Europeu e após este ter consultado o Parlamento Europeu e o Conselho do BCE. Todo este aparato terá visado "legitimar" este órgão do BCE, que toma decisões políticas do mais alto relevo para milhões de pessoas sem qualquer responsabilização política. Mas daqui poderá resultar o efeito perverso de fortalecer e consolidar o poder da Comissão Executiva, alargando a sua esfera de acção como órgão todo-poderoso do BCE, vocacionado para assumir todas as enormes competências do Banco.

Enquanto as *Instituições da Comunidade* (Parlamento Europeu, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e Tribunal de

Contas) são tratadas em conjunto, determinando o art. 7º TCE que cada uma delas actua nos limites das atribuições e competências que lhe são conferidas pelo Tratado, o SEBC e o BCE são tratados à parte, no art. 8º. Na verdade, tanto o SEBC como o BCE gozam de um *estatuto de independência* perante as instituições ou organismos comunitários e os governos dos Estados-Membros e têm a sua esfera de actividade claramente delimitada nos Estatutos (que são parte integrante do TCE).

O art. 113º TCE prevê a possibilidade de o Presidente do Conselho Europeu (ou do Conselho ECOFIN) e o Comissário responsável pelos Assuntos Económicos e Monetários participarem nas reuniões do Conselho do BCE, mas sem direito de voto, reconhecendo àquele o direito de submeter moções à deliberação do Conselho do BCE.

O mesmo artigo prescreve que o Presidente do BCE será convidado a participar nas reuniões do Conselho Europeu sempre que este delibere sobre questões relativas aos objectivos e atribuições do SEBC.

Este artigo determina ainda que o BCE deve enviar anualmente ao PE, ao Conselho Europeu e à Comissão um relatório sobre as actividades do SEBC e sobre a política monetária do ano anterior e do ano em curso, relatório que o Presidente do BCE apresentará ao Conselho e ao PE. Com base neste relatório, o PE pode proceder a um debate de carácter geral. O art. 113º prevê também que o Presidente do BCE e outros membros da Comissão Executiva possam, a pedido do PE ou por sua iniciativa, ser ouvidos pelas Comissões competentes do PE.

Não obstante, no domínio das políticas económicas, as relações do BCE com outras instâncias (comunitárias ou nacionais) competentes nesse domínio mantêm-se ao nível de um *diálogo não vinculativo*, do qual não pode decorrer qualquer compromisso do BCE no sentido de vir a coordenar as suas decisões de política monetária com quaisquer outras políticas (foi este o entendimento expresso pelo Conselho de Helsínquia, em dezembro/1999).

É um diálogo muito mais limitado do que aquele que vem sendo defendido há anos pelo PE, no âmbito de um processo de *controlo democrático* do BCE, que deveria passar, nomeadamente, pela realização de reuniões trimestrais (com perguntas e respostas) do PE com o Presidente do BCE e outros membros da Comissão Executiva e pela obrigatoriedade de publicação das actas das reuniões do Conselho do BCE, com indicação das decisões tomadas e respectiva fundamentação. O PE recomendou mesmo que, em próxima revisão do TCE, seja reconhecida a possibilidade de o PE votar uma *moção de censura* ao Presidente do BCE, nos casos extremos de incumprimento dos critérios referidos no art. 105º TCE.

No que toca à sua independência, o estatuto do BCE faz dele o banco central que, em todos os tempos e em todo o mundo, goza de maior independência, não só no que toca à escolha dos instrumentos a utilizar mas também no que respeita à definição dos seus objectivos, à concretização do sentido do art. 105º TCE.

A independência financeira do BCE constitui um sinal claro da sua independência institucional: o orçamento do BCE não integra o orçamento geral da CE nem o BCE está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da CE, mas à de um auditor independente.

O estatuto do BCE acompanha de perto o estatuto do *Deutsche Bundesbank* antes da entrada da Alemanha para a UEM. Com uma diferença relevante: o estatuto do banco central alemão podia ser alterado pelo Parlamento da Alemanha, mas o estatuto do BCE não pode ser alterado por acção soberana de nenhum governo ou parlamento nacional, nem tão pouco pelo PE.

O art. 101º TCE consagra a *autonomia da política monetária perante a política orçamental* na medida em que proíbe ao BCE e aos bancos centrais nacionais dos

Estados-Membros a concessão de créditos, sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma, em benefício de instituições ou organismos da Comunidade, dos governos centrais, autoridades regionais ou locais, de outras autoridades públicas, de organismos ou empresas do sector público dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos da dívida pública a essas entidades.

Quanto à competência e à capacidade de manobra do SEBC e do BCE, o art. 105º TCE dispõe que "o objectivo primordial do SEBC é a manutenção da estabilidade dos preços", dele resultando que "as políticas económicas gerais da Comunidade" só poderão ser apoiadas pelo BCE se esse apoio puder ser dado "sem prejuízo do objectivo da estabilidade dos preços", o qual, proclamado como *objectivo primordial*, se sobrepõe a todos os outros (cfr. também art. 4º).

Por sua vez, o art. 108º TCE e o art. 7º do Protocolo acima referido dispõem que o BCE deve agir com *inteira independência relativamente aos órgãos do poder político*: "O BCE, os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respectivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições e organismos comunitários, bem como os governos dos Estados-Membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções".

O BCE é, como se vê, uma *instância supranacional*, que representa, neste âmbito, uma solução de natureza federal. Apesar de a UE não ser um Estado federal, o BCE é, de facto, em *banco central federal* ("o Eurosistema foi dotado de um núcleo central de soberania", lê-se no *Boletim Mensal do BCE*, outubro/2000, p. 55) e o euro apresenta-se como o atributo de uma "soberania comunitária" que (ainda) não existe.

3. Com a ratificação do TUE pelos vários Estados-Membros, a problemática da independência (e das competências efectivas) dos bancos centrais dos países integrantes da CE passou a ter um novo enquadramento.

3.1 Em Portugal, a terceira revisão constitucional (LC 1/92, de 25 de novembro) reflectiu isto mesmo, alterando de novo o estatuto constitucional do BP. Segundo o novo texto do art. 105º CRP, "o Banco de Portugal, como banco central nacional, colabora na definição e execução das políticas monetária e financeira e emite moeda, nos termos da lei".

O Banco perdia o monopólio da emissão de moeda e continuava a não ter competência para *definir* e a não ter o direito de *executar* as políticas monetária e financeira. Cabia-lhe tão só *colaborar* na *definição* e na *execução* destas políticas, definição e execução que competiam ao Governo, como "órgão de condução da política geral do País" (art. 185º CRP).

Mesmo depois da revisão constitucional de 1992, a LO de 1990 continuava a ir além do texto constitucional, ao reconhecer ao BP competência para *executar* a (e não apenas o direito e o dever de *colaborar na execução* da) política monetária. A este respeito, o legislador constituinte português manifestou sempre, nas revisões constitucionais, uma grande dificuldade em chamar as coisas pelos seus nomes.

Embora o objectivo principal da revisão constitucional de 1992 tivesse sido o de pôr a CRP de acordo com o TUE, de modo a abrir caminho à ratificação do Tratado, a verdade é que o regime consagrado na nova redacção do art. 105º CRP dificilmente poderia considerar-se compatível com os compromissos assumidos no Tratado de Maastricht. Bastaria recordar que do texto deste preceito constitucional não resultava que a competência para decidir da emissão de moeda deixara de pertencer ao BP para passar a caber ao BCE, podendo os bancos centrais nacionais encarregar-se

da execução das decisões do BCE, mas apenas no quadro destas mesmas decisões. O referido preceito falava do direito/dever do BP de colaborar na definição e execução das políticas monetária e financeira, mas "ignorava" que, segundo o TUE, é ao BCE que cabe definir e executar a política monetária única da Comunidade.

Refira-se ainda que o DL 289/92, de 31.12.1992 (Regulamento Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras — RGICSF), promulgado depois da revisão constitucional de 1992, continuou a consagrar soluções que ilustravam um grau considerável de subordinação do BP ao Governo.

O art. 91º atribuía ao Ministro das Finanças a *superintendência* dos mercados monetário, financeiro e cambial, designadamente à coordenação da actividade dos agentes do mercado com a política económica e social do Governo.

Ao Governo — através de portaria conjunta do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças, *ouvido* o BP — cabia também a competência para ordenar as medidas apropriadas (nomeadamente a suspensão temporária de determinados mercados ou de certas categorias de operações ou o encerramento temporário de instituições de crédito) a situações de perturbação dos mercados monetário, financeiro ou cambial que pusessem em grave perigo a economia nacional.

Como índices da subordinação do BP ao Governo, ressaltavam ainda — para além do processo de nomeação do Governador e dos membros do Conselho de Administração — o facto de o Banco ser obrigado (arts. 62º e 64º da LO) a comunicar o seu orçamento anual ao Ministro das Finanças até 30 de novembro do ano anterior, e o facto de o Banco ser obrigado a submeter à aprovação do Ministro das Finanças, até 31 de março de cada ano, o relatório, o balanço e as contas de gerência do ano anterior (exigências que se mantêm, sem significado relevante, na LO aprovada pela Lei 5/98).

3.2 Na sequência do Tratado de Maastricht e da revisão constitucional de 1992, o DL 231/95, de 12 de setembro, veio introduzir no ordenamento jurídico português o regime resultante do art. 101º TCE, alterando, em consequência, algumas normas importantes da LO do Banco de Portugal, no sentido de lhe reconhecer, claramente, um *maior grau de autonomia*.

O mais claro sinal disto mesmo é o regime resultante da nova redacção do art. 25º LO, nos termos da qual ficava vedado ao BP:

a) conceder crédito, *sob qualquer forma*, ao Estado português e serviços ou organismos dele dependentes, bem como a outras pessoas colectivas de direito público e a empresas públicas ou quaisquer entidades sobre as quais o Estado português, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais possam exercer, directa ou indirectamente, influência dominante;

b) garantir quaisquer obrigações do Estado ou das demais entidades acabadas de referir;

c) comprar directamente títulos de dívida emitidos pelo Estado ou pelas demais entidades atrás referidas.

Isto significa que, doravante, só no mercado secundário e no quadro das operações de *open market*, o BP poderia adquirir títulos da dívida pública. E talvez devesse entender-se que só o podia fazer quando essa operação de compra se justificasse no âmbito da prossecução dos objectivos de controlo monetário que competiam ao Banco (os estatutos do *Deutsche Bundesbank* impunham-lhe expressamente esta limitação). Excepcionalmente (e transitoriamente), apenas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira mantinham a facilidade de beneficiarem de uma conta gratuita aberta no Banco (Protocolo 8 anexo ao TUE e art. 2º DL 231/95, de 12 de setembro).

O art. 3º LO passou a dispor que o BP é o Banco Central da República Portuguesa, o qual "tem como atribuição principal manter a estabilidade dos preços, tendo em

conta a política económica global do Governo".

Por outro lado, o art. 18º LO atribuía ao BP "a condução da política monetária" e o direito/dever de "colaborar na definição e executar a política cambial" e de "aconselhar o Governo nos domínios monetário, financeiro e cambial".

Se confrontarmos com a norma do art. 105º CRP (texto da LC 1/92), podemos concluir que o texto da LO do BP (na redacção de 1995) veio retirar ao banco central português a competência, reconhecida na CRP, para *colaborar na definição* da política financeira, reconhecendo-lhe apenas capacidade para *aconselhar* o Governo neste domínio. Em contrapartida, no campo da política monetária, em vez de se limitar a reconhecer-lhe competência para *colaborar na definição e execução da política monetária* (art. 105º CRP), veio atribuir-lhe a competência para *conduzir a política monetária* (ficando a dúvida sobre se a *condução* abrange a *definição* e a *execução* ou só a *execução*), e impôs a *manutenção da estabilidade dos preços* como *atribuição principal* da sua acção (sendo certo que, mesmo após a revisão de 1992, a CRP não inclui a estabilidade dos preços entre os objectivos da política económica).

A LO (versão 1995) aproximou-se, sem dúvida, das concepções monetaristas consagradas em Maastricht, mas não respeitou o normativo constitucional.

Saliente-se, porém, que o texto de 1995 continuava a impor ao BP o dever de, na prossecução da sua atribuição principal de manutenção da estabilidade dos preços, *ter em conta a política económica global do Governo*. Mantinha-se, pois, sensivelmente, o regime previsto no art. 92º do RGICSF, segundo o qual o BP, no exercício da sua competência de orientação e fiscalização dos mercados monetário e financeiro, *devia ter em conta a política económica e social do Governo*.

A esta luz, diríamos que o BP, apesar da acrescida autonomia que lhe era reconhecida perante o Governo, não poderia desenvolver a sua actividade de costas voltadas para a realidade económica e social do País, inteiramente à margem dos objectivos de política económica e social definidos pelo Governo, enquanto órgão responsável pela "condução da política geral do País". Enquanto instância autónoma do Governo, o BP não poderia (e, muito menos, deveria) sacrificar à manutenção da estabilidade dos preços a prossecução de outros objectivos de política definidos pelo Governo (o crescimento económico, o combate ao desemprego e a promoção do emprego, *v.g.*). No entanto, o legislador de 1995 sabia que Portugal já tinha ratificado o Tratado de Maastricht e que, nos termos do TUE e da nova redacção do art. 105º CRP, o objectivo da manutenção da estabilidade dos preços se sobrepunha a quaisquer outros objectivos de política económica definidos pelo governo. É, mais uma vez, o estranho comportamento do legislador de não querer aceitar a realidade, como que receoso de que o acusem de ter provocado ou aceite soluções inaceitáveis.

3.3 Perfeitamente consciente da profundidade das alterações introduzidas pela entrada em funcionamento da UEM, o art. 109º TCE prescreve que "cada um dos Estados-Membros assegurará, o mais tardar até à data da instituição do SEBC, a compatibilidade da respectiva legislação, incluindo os estatutos do seu banco central nacional, com o presente Tratado e os Estatutos do SEBC" (cfr. também o art. 14º dos Estatutos do SEBC).

Em Portugal, a revisão constitucional de 1997 (LC 1/97, de 20 de setembro) e a Lei 5/98, de 31 de janeiro, vieram, em consonância com o citado art. 109º, introduzir alterações no estatuto constitucional e na Lei Orgânica do Banco de Portugal.

Depois da revisão de 1997, o art. 102º CRP, em vez de dizer (como o anterior art. 105º) que o BP "colabora na definição e execução das políticas monetária e financeira e emite moeda, nos termos da lei", proclama que o BP "exerce as suas funções

nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado português se vincula".

Com esta "norma vazia", o legislador constituinte continua a ter "vergonha" de reconhecer a verdade, ao não afirmar expressamente a independência do BP, embora ela seja um elemento integrante do estatuto do banco central português, porque decorre de normas internacionais a que Portugal se vinculou (o TUE).

O TCE passa a ser, também a este respeito, como já se sabia, a verdadeira Constituição Económica de Portugal.

A nova LO do Banco de Portugal (aprovada pela Lei 5/98, de 31 de janeiro, para entrar em vigor no dia 1.1.1999, já parcialmente alterada pelo DL 118/2001, de 17 de abril) anula claramente a existência autónoma do BP como banco central da República Portuguesa, embora continue a considerá-lo como tal.

Com efeito, o art. 3º vem tornar claro que o BP faz parte integrante do SEBC. O BP passa, pois, a ser uma espécie de "repartição" periférica do SEBC. Revelador desta situação é o facto de os próprios Estatutos do BCE assumirem competências no que toca ao mandato dos governadores dos bancos centrais nacionais, apesar de estes serem pessoas jurídicas diferentes do BCE. Por imposição do art. 14.2 daqueles Estatutos, este mandato não deve ser inferior a cinco anos, e o Governador só pode ser demitido das suas funções se deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das mesmas ou se tiver cometido falta grave.

As funções de banco central passam a caber ao SEBC e ao BCE, uma vez que tais funções, nos países que adoptaram o euro como moeda, são transferidas da esfera da soberania nacional para a esfera de competências do SEBC/BCE enquanto instâncias comunitárias supranacionais.

O n. 2 do art. 3º da nova LO dispõe que o BP prossegue os objectivos e participa no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC. Quer dizer: o BP deixa de ter *atribuições* e *objectivos próprios*, autonomamente determinados no âmbito da soberania portuguesa; ao invés, fica sujeito ao disposto nos estatutos do SEBC/BCE, devendo actuar em conformidade com as *orientações* e *instruções* que o BCE lhe dirigir, ao abrigo dos seus Estatutos.

4. A enumeração que faremos a seguir das tarefas que continuam a caber ao BP após o início da 3ª fase do processo de concretização da UEM (1.1.1999) ajudará a perceber melhor qual o seu papel actual como "banco central nacional".

4.1 Na qualidade de banco central, o BP está autorizado a realizar as seguintes *operações bancárias*:

a) redescontar e descontar letras, livranças, extractos de factura, *warrants* e outros títulos de crédito de natureza análoga;

b) aceitar, do Estado, depósitos à vista, bem como aceitar depósitos, à vista ou a prazo, das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras instituições financeiras;

c) conceder empréstimos ou abrir crédito em conta corrente, nas modalidades que considerar aconselháveis, desde que as operações sejam devidamente caucionadas, às instituições de crédito e às sociedades financeiras;

d) comprar e vender títulos de dívida pública em mercado secundário, com as limitações já vistas (art. 18º LO/1998).

Mas o art. 24º desta LO torna explícito aquilo que sempre decorreria do TCE: todas as operações que o BP fica autorizado a desenvolver devem ser realizadas "a fim de alcançar os objectivos e de desempenhar as atribuições do SEBC". Mais uma vez resulta claro o *papel instrumental* do BP relativamente ao SEBC/BCE, a cujas *orientações* e *instruções* fica subordinado, também neste domínio.

4.2 Na qualidade de banco central, continua a pertencer ao BP a competência para "gerir as disponibilidades externas do

País ou outras que lhe estejam cometidas", para "agir como intermediário nas relações monetárias internacionais do Estado" e para "aconselhar o Governo nos domínios económico e financeiro, no âmbito das suas atribuições". Mas todas estas competências devem ser exercidas "sem prejuízo dos condicionalismos decorrentes da sua participação no SEBC" (art. 12º LO), i.é, sem prejuízo do dever do BP de actuar sempre em conformidade com as *orientações* e *instruções* que o BCE lhe dirigir, e tendo sempre em vista os objectivos da actuação do SEBC/BCE enquanto Banco Central da Comunidade Europeia.

4.3 O art. 14º LO atribui ao BP competência para regular, fiscalizar e promover o bom funcionamento dos sistemas de pagamento. Mas este preceito logo acrescenta que estas competências só se justificam "no âmbito da sua participação no SEBC".

4.4 O art. 18º dos Estatutos do SEBC/BCE autoriza os bancos centrais nacionais a *intervir nos mercados financeiros*, quer comprando e vendendo firme (à vista ou a prazo) ou ao abrigo de acordos de recompra, quer emprestando ou tomando de empréstimo activos e instrumentos negociáveis (denominados em moedas da Comunidade ou não), bem como metais preciosos.

Mas acautela que estas competências são legítimas apenas "a fim de alcançarem os objectivos e de desempenharem as atribuições do SEBC". E o art. 18.2 acrescenta que "o BCE definirá os princípios gerais para as operações de *open market* e de crédito a realizar por si próprio ou pelos bancos centrais nacionais".

4.5 Embora tenha praticado, até 1975, o desconto directo de títulos apresentados para o efeito por particulares e por instituições não financeiras, o Banco de Portugal não efectua, actualmente, transacções de natureza financeira com particulares nem com instituições não-financeiras. Mas cabe-lhe, enquanto banco central, velar pela estabilidade do sistema financeiro nacional, assegurando, com essa finalidade, a função de *refinanciador de última instância* (art. 12º, al. *c*) da LO aprovada pela Lei 5/98).

4.6 Ao fim e ao cabo, talvez o art. 13º defina a verdadeira função do BP: "a recolha e elaboração das estatísticas monetárias, financeiras, cambiais e da balança de pagamentos, designadamente no âmbito da sua colaboração com o BCE". Quanto ao mais, tudo se resumirá à acção do Governador do BP no exercício das funções de membro do Conselho do BCE (art. 28º LO). A actuação e o voto do Governador do BP no Conselho do BCE podem influenciar as deliberações sobre as políticas e as medidas que são próprias de um banco central. A verdade, porém, é que os governadores dos BCN intervêm nos trabalhos do Conselho a título individual, não representando a administração do banco central a que presidem e muito menos o seu país de origem.

4.7 No que toca à função emissora, o BP gozou, até 1992, do estatuto de *banco emissor*, i.é, do direito exclusivo de emitir notas e de colocar em circulação as moedas metálicas (art. 105º CRP e art. 6º ss. LO/1990).

Mas o Tratado de Maastricht veio acrescentar ao Tratado de Roma o novo art. 106º. Prevendo a entrada em vigor do Tratado, o art. 105º da CRP foi alterado em 1992, passando a afirmar que o BP "emite moeda, nos termos da lei". Após a revisão de 1997, o art. 102º CRP dispõe que o BP "exerce as suas funções nos termos da lei e das normas internacionais a que o Estado português se vincule".

Após a adopção do euro como moeda, o art. 6º da nova LO/1998 limita-se a dizer que, "nos termos do art. 106º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia, o Banco emite notas com curso legal e poder liberatório". Ora o art. 106º, n. 1 TCE atribui ao BCE, a partir de 1.1.1999, o *direito exclusivo* de *autorizar* a emissão de notas de banco (euros) nos países que integram a UEM, sendo estas notas (que tanto podem ser emitidas pelo BCE como pelos

bancos centrais nacionais), as únicas com curso legal nestes países.

Relativamente às moedas metálicas, o art. 106º, n. 2 TCE reconhece aos Estados-Membros o poder de emitir moedas metálicas, mas reserva para o BCE a competência para aprovar o volume da respectiva emissão. Em conformidade, a nova LO do BP estipula agora que o Banco *põe em circulação* as moedas metálicas, incluindo as comemorativas (art. 6º, n. 2 da Lei 5/98). Quer dizer: o Estado manda cunhar as moedas na Casa da Moeda, mas elas só são postas em circulação *por intermédio e sob requisição do Banco* (art. 6º, n. 3 LO), isto é, à medida que o BP vai fazendo pagamentos com elas ou as troca por outras moedas. Mas não cabe ao BP nem ao Estado português decidir do montante da emissão, mesmo tratando-se de moedas comemorativas.

4.8 Não é uniforme o regime dos bancos centrais enquanto *banqueiros do Estado*. Por vezes, o banco central só pode financiar o Tesouro concedendo-lhe adiantamentos temporários que se destinam a antecipar a cobrança de impostos; outras vezes pode conceder empréstimos ao Estado até certo montante e até certo prazo; em alguns casos prevê-se a possibilidade de concessão de empréstimos extraordinários em situações graves de guerra ou de acentuada depressão económica, *v.g.*

Em Portugal, o regime regulador das relações entre o Estado e o BP enquanto banqueiro do Estado sofreu a evolução que vimos atrás. Em nome da independência do Banco, a LO/1995 (arts. 25º e 26º) veio proibir que ele concedesse crédito ao Estado, sob qualquer forma, o que significava que só no mercado aberto o Banco poderia adquirir títulos da dívida pública.

A nova LO (que entrou em vigor em 1.1.1999) consagra um regime idêntico ao que atrás fica descrito, que é, aliás, o que resulta do TUE (arts. 18º e 19º da LO aprovada pela Lei 5/98): ao BP é vedado conceder descobertos ou qualquer outra forma de crédito ao Estado e serviços ou organismos dele dependentes, a outras pessoas colectivas de direito público e a empresas públicas ou quaisquer entidade sobre as quais o Estado, as Regiões Autónomas ou as Autarquias Locais possam exercer, directa ou indirectamente, influência dominante; ao BP é também vedado garantir quaisquer obrigações do Estado ou das outras entidades acabadas de referir, bem como a compra directa de títulos de dívida emitidos pelo Estado ou por qualquer daquelas entidades.

Fica assim garantida a separação entre a política monetária e a política orçamental, impedindo que as políticas públicas sejam financiadas através da via monetária.

4.9 As competências do BP enquanto *autoridade cambial* (nomeadamente a regulamentação do mercado cambial e a intervenção para assegurar a gestão do regime de controlo de câmbios) eram já muito limitadas, dadas as restrições decorrentes da adesão do escudo (6.4.1992) ao Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu (banda de flutuação do escudo) e as exigências do processo de liberalização integral dos movimentos de capitais em consonância com as obrigações e as regras prevalecentes no espaço comunitário, processo que ficou concluído em dezembro de 1992 (DL 13/90, de 8 de janeiro; DL 176/91, de 14 de maio, que transpôs para o direito interno a Directiva do Conselho 88/361/CEE, de 24.7.1988; DL 298/92, de 31 de dezembro; DL 170/93, de 11 de maio).

A nova LO continua a considerar o Banco de Portugal como "autoridade cambial da República Portuguesa" (art. 20º). Trata-se de puro eufemismo, uma vez que, enquanto autoridade cambial, as competências do BP reduzem-se a autorizar e fiscalizar os pagamentos externos que disso careçam, nos termos do TCE, e a definir os princípios reguladores das operações sobre ouro e divisas (art. 21º).

Mesmo no que toca à participação do BP no capital de instituições monetárias

internacionais e à participação nos respectivos órgãos sociais, o art. 23º LO é claro na reserva de que o BP só o pode fazer "com o acordo do BCE".

No essencial, o que importa é que o disposto no TCE implica que o BP deixa de poder intervir sobre as taxas de câmbio com o objectivo de obter vantagens para a economia portuguesa nas relações com o exterior. A política cambial deixa de figurar no arsenal de instrumentos de política ao dispor do Estado português.

A política cambial não poderá servir para prosseguir objectivos permanentes de política económica. Mas a manipulação da taxa de câmbio pode ser um mecanismo importante para anular ou reduzir choques assimétricos. A sua perda pode significar, para alguns países, um custo elevado da união monetária, por se verem condenados a sofrer crises mais profundas e diferenças mais acentuadas no ciclo relativamente a outras economias integrantes da união monetária.

4.10 Enquanto *autoridade monetária*, o BP continua a deter a competência para orientar e fiscalizar os mercados monetário e cambial. Mas apenas "no âmbito da sua participação no SEBC" e "de acordo com as normas adoptadas pelo BCE" (arts. 15º e 16º LO).

Neste domínio, cabe ao Banco:

a) Adoptar providências genéricas ou intervir, sempre que necessário, para garantir os objectivos da política monetária e cambial, em particular no que se refere ao comportamento das taxas de juro e de câmbio.

b) Receber as reservas de caixa das instituições a elas sujeitas e colaborar na execução de outros métodos operacionais de controlo monetário "a que o BCE decida recorrer" (cfr. art. 20º dos Estatutos do SEBC/BCE).

Saliente-se, no entanto, que, nos termos do art. 19.1 dos Estatutos do SEBC/BCE, é ao BCE que cabe o poder de exigir que as instituições de crédito estabelecidas nos Estados-Membros constituam reservas mínimas *junto do BCE* e dos *bancos centrais nacionais*, para prossecução dos objectivos de política monetária.

A obrigatoriedade de constituição de reservas mínimas *(através de contas de reserva junto dos bancos centrais nacionais*, porque o BCE entendeu ser esta a solução mais adequada) resulta hoje, efectivamente, de um Regulamento do BCE: o Regulamento (CE) 2.818/98, de 1.12.1998, aprovado tendo em conta o Regulamento (CE) do Conselho, de 23.11.1998.

c) Estabelecer os condicionalismos a que devem estar sujeitas as disponibilidades e as responsabilidades sobre o exterior que podem ser detidas ou assumidas pelas instituições autorizadas a exercer o comércio de câmbios.

d) Na qualidade de autoridade monetária, parece que continua a caber ao BP a competência para autorizar a constituição de instituições de crédito e de sociedades financeiras (arts. 16º e 175º DL 298/92), bem como para intervir na administração de instituições em situação difícil, determinar medidas de saneamento e de recuperação financeira e revogar a autorização para o exercício da actividade (arts. 139º a 153º e 198º DL 298/92). O exercício desta competência não pode, porém, pôr em causa o chamado *princípio do passaporte comunitário*, que teve acolhimento do DL 298/92 (arts. 44º ss. e 60º ss.).

e) Enquanto autoridade monetária, cabe também ao BP *exercer a supervisão* das instituições de crédito, sociedades financeiras e outras entidades a ela sujeitas (nomeadamente as empresas de investimento), estabelecendo directivas para a sua actuação e para assegurar os serviços de centralização de riscos de crédito (art. 17º LO/1998 e arts. 93º, 116º e 197º DL 298/92).

De entre os poderes de supervisão do BP merecem referência especial os poderes de *supervisão prudencial*, destinados a assegurar que as instituições financeiras apliquem os fundos de que dispõem de

modo a oferecerem a todo o tempo níveis adequados de liquidez e de solvabilidade (arts. 94º e 197º DL 298/92). Este diploma veio dar particular realce às normas prudenciais que se destinam a assegurar a idoneidade, experiência, independência e disponibilidade dos membros dos órgãos de administração das instituições de crédito (arts. 30º a 33º) e a idoneidade dos detentores de participações qualificadas em quaisquer instituições financeiras (arts. 102º, 103º e 176º).

Compete ao BP definir, por *Aviso*, as relações prudenciais que as instituições sujeitas à sua supervisão devem respeitar, nomeadamente a relação entre os fundos próprios e os activos e elementos extrapatrimoniais ponderados por coeficientes de risco, bem como os limites à concentração de riscos (art. 99º RGICSF). Mas esta competência deve exercer-se no quadro definido pela Directiva 98/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho (que veio alterar a Directiva 93/6/CEE, de 15 de março), a qual foi transposta para o ordenamento jurídico interno português pelo DL 333/2001, de 24 de dezembro.

O BP exerce esta competência sem prejuízo do disposto nos arts. 122º e 198º DL 298/92: as instituições de crédito e as sociedades financeiras autorizadas em outros Estados-Membros da CE e que exerçam actividade em Portugal não estão sujeitas à supervisão prudencial do BP, desde que sujeitas à supervisão das autoridades do país de origem.

No que respeita à supervisão prudencial, importa ter em conta o disposto no art. 105º, n. 6 TCE e no art. 25º dos Estatutos do SEBC/BCE. Segundo o art. 25º.1 destes Estatutos, "o BCE pode dar parecer e ser consultado pelo Conselho, pela Comissão e pelas autoridades competentes dos Estados-Membros sobre o âmbito e aplicação da legislação comunitária relativa à supervisão prudencial e à estabilidade do sistema financeiro".

Nos termos do art. 25º.2, o Conselho Europeu, *se deliberar por unanimidade* e observando as demais condições referidas no art. 105º, n. 6 do Tratado, *pode conferir ao BCE atribuições específicas* no que diz respeito às *políticas relativas à supervisão prudencial* das instituições de crédito e de outras instituições financeiras (exceptuando as seguradoras).

A este propósito, convém sublinhar que de vários lados vem sendo agitada a ideia de uma entidade única encarregada da supervisão na área do euro e que em documento do BCE já foi sugerida a conveniência de integrar em um só organismo as funções de supervisão da banca, dos seguros e do mercado de valores mobiliários (cfr. Nota de 22.3.001 sobre "o papel dos bancos centrais na supervisão prudencial").

5. Em síntese. Um dos objectivos definidos em Maastricht (art. 4º TCE) foi a instituição da União Económica e Monetária, com a criação de uma *moeda única* e a definição e condução de uma política monetária e de uma política cambial únicas.

O n. 2 do art. 105º TCE determina, em conformidade, que compete ao SEBC "a definição e execução da política monetária da Comunidade".

E o art. 111º determina que caberão ao Conselho Europeu as decisões mais importantes no que toca à política cambial da Comunidade, sendo certo que os compromissos assumidos pelo Conselho vinculam não só as Instituições da Comunidade e o BCE, mas também os Estados-Membros (e, obviamente, os bancos centrais nacionais).

O modelo consagrado no TCE torna os bancos centrais nacionais *independentes dos órgãos do poder político*, mas retira-lhes toda a competência (e toda a independência) na definição da política monetária e da política cambial nacionais.

A partir do dia 1.1.1999, data em que o euro passou a ser a moeda oficial de Portugal, a LO aprovada pela Lei 5/98 significa uma alteração substancial do estatuto do Banco de Portugal.

Deixou de lhe caber a *condução da política monetária*, uma vez que, de acor-

do com a nova redacção do art. 105º TCE, é ao SEBC que cabe a *definição* e a *execução da política monetária da Comunidade*.

O BP ficou reduzido à condição de mera *parte integrante do SEBC, ao serviço dos objectivos do SEBC*. Este tem como objectivo nuclear a *estabilidade dos preços*, o qual se sobrepõe a quaisquer outros objectivos de política, uma vez que, de acordo com o TCE, o SEBC só poderá apoiar as *políticas económicas gerais da Comunidade* (ao serviço dos objectivos gerais da Comunidade, definidos no art. 2º) *se não houver prejuízo do objectivo da estabilidade dos preços*.

Ao definir a sua conduta, o BP *não poderá ter em conta a política económica global do Governo português*, antes deverá obedecer às *orientações* e *instruções do BCE*, o qual, por sua vez, só pode ter em conta as *políticas económicas globais da Comunidade* (que podem não coincidir com as políticas adequadas à situação de um qualquer dos Estados-Membros) e apenas na medida em que aquelas políticas *não ponham em causa o objectivo da estabilidade dos preços*.

Em termos gerais, todas as competências que a LO aprovada pela Lei 5/98 atribui ao BP serão exercidas *no âmbito da participação deste no SEBC*, no pressuposto de que o BP é apenas uma *parte integrante do SEBC*, devendo *actuar de acordo com as normas adoptadas pelo BCE* (ao qual *deve colaboração*), respeitando os *condicionalismos decorrentes da sua participação no SEBC* e as *orientações* e *instruções do BCE* (cfr. arts. 3º, 12º, 13º, 14º e 15º).

Neste contexto, pouco significado tem o disposto no n. 4 do art. 54º da LO do Banco (Lei 5/98), nos termos do qual o Governador do BP informará a AR, através da Comissão Permanente de Economia, Finanças e Plano, sobre a situação e orientações relativas à política monetária e cambial, na sequência da apresentação ao Ministro das Finanças, para aprovação, do relatório do Banco, balanço e contas anuais de gerência. É que nem o Governo nem a AR podem ter qualquer interferência na acção do BP, obrigado a acatar as orientações e instruções do BCE.

O que conta, a este propósito, é a competência do BCE para dar orientações e instruções aos bancos centrais nacionais e para tomar as medidas adequadas para assegurar o cumprimento dessas orientações e instruções, incluindo o poder de *exigir que lhe seja prestada pelos bancos centrais nacionais toda a informação necessária* (art. 14º.3 dos Estatutos do SEBC/BCE).

O art. 54º, n. 6 da LO esclarece, por outro lado, que o Banco não está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nem à fiscalização sucessiva, no que diz respeito às matérias relacionadas com a sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC.

5.1 O que fica aqui dito mostra que os governos nacionais — e, em geral, todos os órgãos competentes em matéria de política monetária à escala nacional — estão hoje impedidos de utilizar os instrumentos ao dispor dos bancos centrais para combater a depressão e o desemprego, por mais grave que seja a situação económica e social. Ao BCE e aos bancos centrais nacionais é vedado, por outro lado, qualquer compromisso entre a estabilidade dos preços e os outros objectivos da política económica, devendo todos eles ser sacrificados à salvaguarda da estabilidade monetária.

À escala de cada Estado-Membro da CE, a possibilidade de definir e executar a política monetária e cambial deixa de integrar a soberania nacional, sendo irrelevante, a este nível, o maior ou menor grau de autonomia ou de dependência dos BCN relativamente aos respectivos governos. O n. 3 do art. 14º dos Estatutos do SEBC determina expressamente que "os bancos centrais nacionais constituem parte integrante do SEBC, devendo actuar em conformidade com as orientações e instruções do

BCE". Do ponto de vista jurídico, é um estranho poder este de uma entidade poder impor orientações e instruções a pessoas jurídicas diferentes dela.

A adopção da moeda única significa que os países da CE que deixaram de ter moeda própria estão impossibilitados de recorrer, autonomamente (soberanamente), à política monetária e à política cambial como instrumentos de política económica (estímulo ao crescimento, combate ao desemprego e promoção do pleno emprego, controlo da inflação).

O sistema consagrado no TCE, inspirado numa perspectiva monetarista, claramente "fundamentalista", acerca da estabilidade monetária, configura, a nosso ver, uma solução qualitativamente (muito) diferente daquela que consideramos uma solução razoável (conveniente) da questão da autonomia dos bancos centrais. Esta deve entender-se como uma independência "dentro de governo", com o conteúdo estritamente necessário para permitir que a *política monetária* se autonomize da política *orçamental*, impedindo que os governos tenham acesso privilegiado ou automático ao financiamento junto dos bancos centrais e possam dispor dos instrumentos da política monetária como instrumentos integrantes da caixa de ferramentas ao seu inteiro dispor com vista a acções de política conjuntural, nomeadamente para financiar os défices orçamentais a baixo custo (com juros "políticos"), tornando possível o aumento irracional e descontrolado das despesas públicas.

5.2 Nos termos do art. 104º TCE e do acordado no *Pacto de Estabilidade e Crescimento* (Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão, n. 97/C236/01, de 17 de junho, e dois regulamentos do Conselho: Regulamento CE 1.466/97 e Regulamento CE 1.467/97, ambos de 7 de julho), os Estados que integram a UEM estão sujeitos a critérios rígidos limitadores da sua soberania. Trata-se de critérios de orientação monetarista, definidos nas circunstâncias particulares verificadas em 1990, dificilmente justificáveis no plano científico (regressam aos tempos anteriores a Keynes, infligindo pesados custos macro-económicos, especialmente em tempos de crise), a não ser com base na ideia de que uma política orçamental demasiado expansionista levada a cabo por um dos países da zona euro poderia afectar negativamente os restantes países da zona.

Em primeiro lugar, no que toca à *estabilidade dos preços*, que o Conselho Geral do BCE definiu, no início de outubro de 1998, enquanto *objectivo que se projecta a médio prazo* e que deve ser *mantido a médio prazo*, como "um aumento homólogo do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor para a área do euro inferior a 2%".

Em segundo lugar, estão sujeitos a critérios rígidos também quanto à relação entre o *défice orçamental* e o PIB a preços de mercado (máximo de 3%) e à relação entre a *dívida pública* e o PIB a preços de mercado (máximo de 60%).

Quer dizer: os países aderentes ao euro deixaram também de poder contar com uma *política financeira* definida soberanamente e em conformidade com as exigências das flutuações cíclicas da economia.

5.3 Também a *política orçamental* fica praticamente excluída da soberania nacional. Na verdade, o próprio conteúdo do orçamento das despesas (ou seja, as prioridades políticas que nele se reflectem) é, em larga medida, condicionado pelas decisões das instâncias comunitárias, ao definirem, por um lado, as *prioridades das políticas comunitárias* (que podem não coincidir com as de cada um dos Estados-Membros, especialmente as de um pequeno país periférico, atrasado e desigual como é Portugal) e, por outro lado, os *critérios de elegibilidade* dos projectos financiáveis pelos fundos comunitários.

Acresce que, enquanto houver fundos comunitários, cada país que queira beneficiar deles tem de contribuir com a sua parte do financiamento dos projectos elegíveis, o que implica a afectação de verbas inscri-

tas no OE. Se a estas verbas acrescentarmos as verbas destinadas a cobrir as despesas praticamente incompreensíveis (uma percentagem significativa da despesa pública), pouco dinheiro resta para financiar opções autónomas de despesa (sobretudo nos países pobres, como Portugal).

5.4 Perante o elenco de *políticas comuns* constante do art. 3º TCE (política agrícola e de pescas comum; política comercial comum; política comum no domínio dos transportes e do ambiente; regime único de defesa da concorrência no mercado interno, etc.) e num espaço caracterizado pela livre circulação de mercadorias, de serviços, de capitais e de pessoas, esvazia-se em boa medida o significado das *políticas sectoriais* contempladas na CRP (política agrícola, política industrial, política comercial).

5.5 A perda da soberania nestes domínios é agravada pela perda resultante da alienação do *sector empresarial do Estado*, que retira ao Governo qualquer possibilidade de *intervenção directa na economia* enquanto empresário com presença relevante em sectores estratégicos, com fortes efeitos de irradiação em outros sectores da economia.

5.6 Apesar das perdas de soberania provocadas pelo processo de integração europeia, a UE não é um Estado federal. Não tem um governo federal. E não tem um orçamento federal, um orçamento com capacidade de redistribuição e de prossecução de objectivos de estabilização da economia. Este teria de representar, no mínimo, 10% do PIB comunitário (nos EUA, o orçamento federal absorve cerca de 20% do PIB da União — R. Solow, *Público*, 14.9.2002), meta muito distante da cifra actual. Com efeito, o orçamento para 2002 ficou-se por 1,02% do PNB dos Estados-Membros da CE, sendo esta a percentagem mais baixa da última década. E acresce que mais de 40% deste orçamento vão para os subsídios da Política Agrícola Comum, de que aproveitam sobretudo as agriculturas ricas do centro e norte da Europa, com destaque para a agricultura francesa.

Em caso de crise grave num país como Portugal, não se vê que políticas (nacionais ou comunitárias) poderão ser mobilizadas para ultrapassar a crise. Nem onde poderão ir buscar-se os recursos financeiros indispensáveis para combater a crise. O próprio PE (Resolução A4-0030/99) reconheceu a inexistência, no quadro da CE, de "meios de governo" ou de "uma instituição encarregada de adoptar medidas para fazer frente a uma crise interna ou internacional".

Nos documentos que antecederam a criação da UEM surgiu a proposta de fazer acompanhar a união monetária da centralização do sistema de seguro de desemprego, por forma a reduzir as consequências dos choques assimétricos e a evitar tensões sociais que ponham em risco a união monetária. A ideia não foi por diante. Mas hoje são cada vez mais as vozes que consideram inevitável avançar no sentido de um orçamento comunitário que absorva uma percentagem maior do PIB comunitário, com capacidade para permitir aos países e regiões mais afectados por choques negativos beneficiar de transferências automáticas, que reduzam os custos sociais da união monetária.

Há dias, em debate televisivo, dois ex-ministros das Finanças de dois partidos diferentes (um no Governo, outro na oposição) reconheciam que, perante as condições resultantes da UEM e do PEC, o Governo português pouco ou nada podia fazer para combater a recessão, sendo certo que as medidas necessárias para cumprir as imposições monetaristas do PEC (nomeadamente quanto ao défice público) só contribuem para agravar o processo recessivo em curso e para afastar mais Portugal dos níveis de desenvolvimento económico e social dos outros países da CE.

5.7 Tendo em conta a baixa qualidade dos nossos empresários, o grande peso da iliteracia da nossa população e o fraco nível de preparação profissional dos nossos trabalhadores, corremos o risco de que alguém leve a sério a ideia de que a *política de rendimentos* (i.é, a *política salarial*, ou,

talvez melhor, a política do "arrocho salarial") e a *política social* (ou seja, a política de congelamento ou de desmantelamento do débil "estado social" realizado em Portugal) são as únicas políticas utilizáveis para salvaguardar a capacidade competitiva da nossa economia.

Tendo em conta a realidade da política monetária única desenvolvida pelo BCE e as severas constrições à política financeira impostas pelo PEC, vão surgindo de vários lados conselhos no sentido de flexibilizar os "mercados dos factores" (leia-se *mercado do trabalho*) e teorias a "justificar" a necessidade desta flexibilização para permitir a adaptação do tecido empresarial às flutuações cíclicas e a absorção dos choques assimétricos pelas economias mais vulneráveis.

A *política fiscal* também só poderá ajudar, se o País optar por não cobrar impostos sobre os rendimentos do capital e/ou agravar os impostos indirectos (nomeadamente o IVA), que geram, em princípio, efeitos de carácter regressivo do ponto de vista social e dificultam a concorrência das empresas portuguesas com empresas que produzem, em outros países da CE, bens idênticos menos tributados que podem adquirir-se livremente nesses países (com destaque para os produtos turísticos, especialmente no confronto com a Espanha).

A verdade é que Portugal continua a apresentar uma taxa de analfabetismo de 9% (os analfabetos funcionais representarão uma percentagem muito maior) e o PIB por habitante (11.345,5 euros) foi, em 2001, inferior a metade da média da Europa dos Quinze (23.380 euros). O caminho que enunciámos não será, seguramente, um caminho capaz de alterar esta situação, de consolidar um mínimo aceitável de justiça social, e, tendo em conta os constrangimentos resultantes do PEC, dificilmente permitirá os investimentos estruturais que o País precisa fazer na educação e na investigação científica, na saúde e na habitação social, se quisermos construir uma dinâmica de desenvolvimento verdadeiro e sustentado.

6. No dia 24.9.2002 a Comissão Europeia veio propor o adiamento de 2004 (data fixada na Cimeira de Sevilha, em junho de 2002) para 2006 do prazo de cumprimento da meta de um défice orçamental zero por parte dos países sujeitos ao PEC. O Conselho ECOFIN rejeitou esta proposta em 7.10.2002, apesar de ser quase certo que, além de Portugal, a Alemanha, a França e a Itália não conseguirão cumprir esse objectivo.

O ministro das Finanças alemão já declarou que a Alemanha não conseguirá, em 2002, manter o défice público abaixo dos 3% do PIB, situação que não deixa de ser irónica por parte do país que, em 1997, impôs o PEC aos seus parceiros europeus, por entender que eles não seriam suficientemente disciplinados para se comportar "com juízo".

A França (com um dos défices mais elevados de entre os países da zona euro) revelou, porém, a sua disposição de manter, para 2003, um orçamento que não avança no sentido de alcançar o défice zero nem em 2006, "ignorando" ostensivamente as imposições do PEC e a deliberação do Conselho ECOFIN no sentido de os países mais longe do objectivo reduzirem anualmente o défice estrutural (calculado tendo em conta os efeitos das variações conjunturais do ciclo económico) em 0,5% do PIB, bem como as críticas da Comissão Europeia e de alguns dos seus parceiros na UE (que chegaram a considerar o orçamento francês "uma provocação"). E o ministro das Finanças francês, em clara oposição ao disposto no TUE, afirmou mesmo: "ainda estamos numa Europa em que a política orçamental de um país está sob o seu controlo".

Mas a verdade é que de muitos lados se vem assistindo à proclamação, por parte de teóricos e responsáveis políticos, da necessidade de rever o PEC e afastar o dogmatismo das suas regras. Já em 1999 o PE convidava a Comissão e o Conselho a clarificarem o conteúdo do art. 104º TCE, "tendo em conta o papel das despesas de inves-

timento público na avaliação dos défices públicos dos Estados-Membros". A necessidade de rever o critério de definição do défice público tem sido defendida em vários estudos científicos sobre a matéria.

Em entrevista recente a um jornal português (*Público*, 14.9.2002), o Prémio Nobel da Economia Robert Solow defendeu que os países membros da CE deveriam pôr-se de acordo para suspender os critérios monetaristas que vêm do Tratado de Maastricht e que constam do art. 104º TCE e do PEC.

Um Comissário europeu considerou alguns dos aspectos do PEC como "medievais". O Presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, não hesitou em classificar o PEC de "estúpido, como todas as decisões rígidas" (*Le Monde*, 17.10.2002), mantendo o epíteto perante o PE e acrescentando que se limitou a dizer em voz alta o que todos "dizem em privado em conversas quotidianas". Numa situação próxima de uma "deflação mundial" — salientou Prodi — aplicar o PEC no seu rigor, obrigando os países não cumpridores dos seus critérios a respeitar objectivos apertados de redução do défice "poderia minar as perspectivas económicas não só dos países em causa, mas de toda a Europa". Alguns comentadores arriscam afirmar que um Prodi tão pouco dado a voos arriscados não teria ido tão longe se não contasse com o beneplácito franco-alemão. Na sessão referida do PE, um deputado defendeu a necessidade de um novo pacto de estabilidade, que seja capaz de combinar convergência económica e convergência social e que inclua o emprego como um dos critérios (cfr. *Público*, 22.10.2002).

7. Em outro plano, de muitos lados vem sendo salientado o *défice democrático* que, também neste domínio, vem caracterizando o processo de integração europeia.

7.1 O PE defendeu já (Resolução A4-0030/99) que "a criação de uma autoridade monetária comum sem verdadeira autoridade política correspondente coloca no centro do debate a questão do nível muito insuficiente da legitimidade democrática alcançada na construção da Europa".

E tem insistido na necessidade de reforçar as estruturas democráticas de funcionamento da CE, nomeadamente a necessidade de *regular a responsabilidade do BCE*. Na perspectiva do PE, a organização de um *sistema de controlo democrático da política monetária* é um dos aspectos mais importantes da reforma institucional da CE, no sentido de conciliar a *independência* do BCE com a *responsabilidade democrática*, com base no princípio segundo o qual os poderes do BCE não lhe pertencem, antes resultam de delegação operada pelo TUE, e na ideia de que a noção de independência só faz sentido num determinado quadro institucional e democrático.

Num Relatório de 25.1.1999 da Comissão de Assuntos Institucionais do PE, de que foi relator o deputado português José Barros Moura, considera-se inaceitável que haja sectores da política comunitária cujo controlo não caiba aos parlamentos nacionais (após a instituição do SEBC) e não caiba também ao PE, reputando-se insuficiente, a este respeito, o disposto no art. 113º TCE quanto às relações entre o BCE e o PE. E recorda-se, a este propósito, uma proposta de Valéry Giscard d'Estaing no sentido da criação de um *Comité Parlamentar do Euro* (constituído por 60 deputados europeus dos países da UEM e 60 deputados aos parlamentos nacionais destes mesmos países), perante o qual a direcção do BCE deveria apresentar regularmente as orientações de política monetária.

O *controlo democrático da actuação do BCE* é considerado por alguns autores uma condição indispensável ao exercício da sua própria independência, exercício que postula a adesão da opinião pública às opções por ele tomadas.

7.2 Partindo da ideia de que "uma união monetária deve ser, antes de mais, um espaço de solidariedade", pretende-se que a responsabilidade nestas matérias seja

directamente assumida pelo Conselho Europeu, que tem mais peso, no diálogo com o BCE, que o Conselho ECOFIN.

Este diálogo só faz sentido — defende-se no referido Relatório Barros Moura — se o art. 103º TCE for lido à luz do disposto no art. 4º (que aponta para a adopção de uma política económica baseada na estreita coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros) e nos arts. 98º e 99º (segundo os quais os Estados-Membros conduzirão as suas políticas no sentido de contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade, considerando as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordenando-as no Conselho), bem como no Título VIII TCE referente ao *Emprego*, incluído na sequência do Tratado de Amesterdão.

A necessidade de um "diálogo estruturante entre o BCE e o PE" tem sido salientada em vários relatórios do PE.

7.3 Tem-se defendido, por outro lado, que o êxito do euro dependerá do *reforço da coordenação das políticas económicas*. Esta coordenação incumbe actualmente ao Conselho ECOFIN (a Comissão assegura o acompanhamento da evolução económica dos Estados-Membros) e concretiza-se através das orientações gerais de política económica dos Estados-Membros (art. 99º TCE), do procedimento relativo aos défices orçamentais excessivos (art. 104º TCE), do PEC e da *Resolução sobre Crescimento e Emprego* do Conselho Europeu de Amesterdão (arts. 125º-130º TCE).

Em relatórios do PE tem sido advogada a conveniência de se trabalhar para um verdadeiro *governo económico europeu*, que permita um melhor equilíbrio entre a política monetária e a política orçamental.

O PE tem também defendido a atribuição a si próprio de um papel mais activo no que toca à definição das *orientações gerais de política económica* (OGPE) e ao acompanhamento da *supervisão multilateral* (art. 99º, ns. 2, 3, 4 e 5 TCE).

Mas o PE tem realçado sobretudo a debilidade da *União Económica* quando comparada com a *União Monetária*. Isto porque o PEC não passa de um apertado quadro limitador da política financeira e o Título VIII (Emprego) não parece ter força para quebrar as barreiras impostas pelo PEC e permitir a definição e execução de "uma estratégia coordenada na matéria de emprego", a não ser no que toca ao objectivo neoliberal de promover "mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas" (art. 125º TCE).

É verdade que o TCE (art. 4º) aponta para a adopção de uma política económica (dos Estados-Membros e da CE) "baseada na estreita coordenação da política económica dos Estados-Membros" e estipula que "os Estados-Membros conduzirão as suas políticas económicas no sentido de contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade, tal como se encontram definidos no art. 2º" (art. 98º). Em consonância com estes princípios gerais, o art. 99º, n. 1 determina que os Estados-Membros devem considerar as suas políticas económicas como "uma questão de interesse comum", o que dá sentido à conveniência da sua coordenação no Conselho e justifica a capacidade de, em certos termos, o Conselho aprovar orientações gerais das políticas económicas.

Mas estas orientações não são vinculativas (são simples *recomendações*) e a não compatibilidade das políticas económicas adoptadas por cada Estado-Membro com as OGPE recomendadas pelo Conselho (verificada através do referido processo de *supervisão multilateral*) apenas permite ao Conselho dirigir *recomendações* (eventualmente tornadas públicas) aos Estados-Membros que não sigam as OGPE.

O referido relatório da Comissão de Assuntos Institucionais sustenta que esta assimetria entre as vertentes económica e monetária da UEM não pode continuar por mais tempo, porque ela prejudica a tomada das decisões necessárias por parte das ins-

tituições competentes em matéria de políticas económicas (Conselho Europeu, Conselho ECOFIN, Comissão, Comité Económico e Financeiro), correndo-se o risco de, por omissão, a política da CE vir a ser a política do BCE, com o risco acrescido de que o BCE venha a definir políticas monetárias acentuadamente rigorosas, divorciadas dos problemas económicos e sociais.

E não falta quem entenda que, na realidade, o BCE vem sacrificando tudo ao dogma monetarista da estabilidade monetária, em nome do qual se têm produzido males evitáveis e injustiças insustentáveis.

Por estas razões, tem-se defendido, no PE, a necessidade de criar mecanismos que assegurem uma coordenação eficaz da política monetária com a política económica, um maior equilíbrio de poderes institucionais e o controlo democrático do BCE. Alguns documentos do PE falam mesmo da necessidade de uma "coordenação institucionalizada das políticas macro-económicas", defendendo que a política monetária única requer alguma aproximação das políticas fiscais (Parecer do Deputado Fernand Herman sobre o Relatório Barros Moura).

Na Resolução A4-0030/99, o PE defende a urgência um acordo interinstitucional entre o PE, o Conselho e a Comissão que conduza à aplicação de "processos de tomada de decisões mais democráticos entre as instituições" no que respeita à formulação e aprovação das OGPE.

E defende também a necessidade de alargar o âmbito das OGPE às várias políticas macro-económicas (políticas orçamentais, políticas tendentes à melhoria da produtividade e da competitividade, políticas estruturais relativas aos mercados de bens e serviços e da força de trabalho), propondo mesmo a alteração do art. 99º TCE de modo a criar um conjunto de políticas com *objectivos vinculativos* para os Estados-Membros.

Esta mesma Resolução defende o reforço da coordenação das políticas económicas e sociais dos vários Estados-Membros e da CE, de modo a viabilizar "uma política económica coerente e eficaz na UE e nos seus Estados-Membros", a garantir "um debate público democrático (mediante o reforço da coordenação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu) sobre as opções económicas europeias" e a "melhorar o processo decisional e reforçar a sua transparência". E propõe que as OGPE sejam adoptadas por uma *decisão* do Conselho (em vez da *recomendação*, como agora acontece) e que a supervisão multilateral seja exercida pelo Conselho Europeu, conduzindo a *decisões vinculativas* para os Estados-Membros que não respeitem as OGPE.

A Resolução do PE que vimos referindo defende peremptoriamente que "a inexistência de uma política económica e fiscal comum é totalmente incompatível com a gestão unificada da política monetária", e, quanto à política fiscal, considera "desejável uma aproximação dos regimes fiscais dos Estados-Membros da zona euro, em particular no que se refere à tributação da poupança e ao imposto sobre as sociedades", apontando para soluções de tipo *federalista* ao defender que as decisões nesta matéria devem ser adoptadas por maioria qualificada.

Vários autores vêm também apontando como inevitável a evolução para um maior federalismo em matéria de política fiscal, na exacta medida em que o TCE e o PEC impedem os Estados-Membros de utilizar uma política fiscal contra-cíclica, com vista a suavizar as crises económicas: se os Estados-Membros o não podem fazer, tem de ser a Comunidade a assumir este papel.

7.4 Como contrabalanço político da União Monetária, o PE vem defendendo uma *União Económica e Social*, uma *ordem social europeia* baseada numa "aproximação progressiva segundo o método dos padrões mínimos e da coordenação (por exemplo, legislação laboral, segurança social, luta contra a exclusão social, promoção do emprego)", sustentando que "o euro deveria incentivar os Estados-Membros a

adoptar um mínimo de normas comuns que permitam evoluir no sentido de um verdadeiro modelo social europeu".

Nesta mesma Resolução do PE sublinha-se que "a construção de uma união económica e monetária exige um sistema orçamental 'de inspiração federal' ou, pelo menos, um mecanismo institucional e financeiro que permita abordar uma situação de crise num ou em vários Estados-Membros". E defende-se que o financiamento futuro da UE "deve ser tratado em função do objectivo de coesão económica e social".

Uma vez criada a moeda única (ela própria considerada uma "exigência" do mercado único), de muitos lados começou a dizer-se que ela representava um salto importante no sentido da união política (há mesmo quem defenda que a *união monetária* "obriga" a caminhar no sentido da *união política*).

Os partidos socialistas europeus defenderam recentemente (*Público*, 4.10.2002) a elaboração de uma *Constituição Europeia* que substitua os Tratados actualmente em vigor. E algumas vozes defendem a evolução da UE no sentido de um *Estado federal*.

Estamos, como se vê, perante um enorme conjunto de reflexões e de propostas que, independentemente da posição que tenhamos sobre elas, não poderão ser ignoradas eternamente e cuja análise coloca, não só ao nível da CE mas também em todos os Estados-Membros, novos e delicados problemas institucionais e constitucionais e, sem dúvida, complicados problemas políticos.

Siglas

AR — Assembleia da República

BCE — Banco Central Europeu

BCN — Bancos Centrais Nacionais

BP — Banco de Portugal

CE — Comunidade Europeia

CRP — Constituição da República Portuguesa

LC — Lei Constitucional

LO — Lei Orgânica

OE — Orçamento de Estado

OGPE — Orientações Gerais de Políticas Económicas

PE — Parlamento Europeu

PEC — Pacto de Estabilidade e Crescimento

RGICSF — Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras

SEBC — Sistema Europeu de Bancos Centrais

TCE — Tratado que institui a Comunidade Europeia

TUE — Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht)

UE — União Europeia

UEM — União Económica e Monetária