PT

BANCO CENTRAL EUROPEU

EUROSISTEMA

PARECER DO BANCO CENTRAL EUROPEU

de 12 de Novembro de 2010

sobre a remuneração do pessoal do Banco de Portugal e o orçamento

(CON/2010/80)

Introdução e base jurídica

Em 25 de Outubro de 2010 o Banco Central Europeu (BCE) recebeu do Presidente da Assembleia da República portuguesa um pedido de parecer sobre várias disposições da Proposta de Lei referente ao Orçamento de Estado para 2011 apresentado pelo Governo (a seguir "proposta de lei orçamental para 2011"). Uma vez aprovadas, as referidas disposições aplicar-se-ão a todo o sector público, incluindo o Banco de Portugal (BdP)[1].

A competência do BCE para emitir parecer resulta do disposto no n.º 4 do artigo 127.º e no n.º 5 do artigo 282 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no terceiro travessão do n.º 1 do artigo 2.º da Decisão 98/415/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998, relativa à consulta do Banco Central Europeu pelas autoridades nacionais sobre projectos de disposições legais[2], uma vez que a proposta de lei orçamental para 2011 se relaciona com o BdP. O presente parecer foi aprovado pelo Conselho do BCE nos termos do artigo 17.º-5, primeiro período, do regulamento interno do BCE.

1. Finalidade da proposta de lei orçamental para 2011

1.1 A proposta de lei orçamental para 2011 inclui medidas de austeridade excepcionais, as quais se concentram principalmente no aumento da tributação e na redução da despesa pública. O Governo português considera que tais medidas são necessárias para estabilizar progressivamente as finanças públicas, o que se propõe conseguir mediante a redução do défice orçamental para 4,6% do PIB em 2011.

1.2 As medidas ora planeadas visam não só restaurar o equilíbrio orçamental mas também a credibilidade de Portugal face à comunidade internacional, assegurando desse modo o financiamento regular da economia e a sustentabilidade das políticas sociais. As referidas disposições são de aplicação universal e prevalecem sobre todos os regimes especiais, acordos colectivos de trabalho e contratos de trabalho individuais.

1.3 As disposições legislativas propostas que são objecto de consulta ao BCE vão afectar directamente o BdP, a partir de 1 de Janeiro de 2011, da seguinte forma:

---

1 Por força do artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 3/2004, que aprovou a Lei-quadro dos institutos públicos, o BdP integra a administração indirecta do Estado. V. tb. o n.º 3.1. deste parecer.

2 JO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

a) O artigo 17.º introduz uma taxa máxima de 10% de redução remuneratória aplicável ao montante que exceder as remunerações ilíquidas totais acima de EUR 1500 auferidas pelos funcionários e membros dos órgãos de decisão do BdP;

b) O artigo 20.º aplica as mesmas taxas de redução que as acima previstas aos montantes pagos a qualquer pessoa ao abrigo de contratos de fornecimento de serviços. A celebração ou renovação de tais contratos carece de parecer prévio vinculativo do Ministro das Finanças. Os contratos de aquisição de serviços celebrados sem tal parecer são nulos;

c) O artigo 22.º proíbe o BdP de conceder aos seus funcionários ou administradores quaisquer aumentos salariais, prémios de desempenho ou outras prestações pecuniárias de natureza afim. Além disso, fica vedado ao BdP: i) abrir concursos para promoção para categorias específicas, devendo suspender os procedimentos em curso; ii) conceder progressões automáticas de carreira e iii) levar a cabo qualquer reestruturação ou reclassificação de carreiras, no mínimo até 31 de Dezembro de 2011. Os actos praticados em violação dessa disposição são nulos, incorrendo os seus autores em responsabilidade civil, financeira e disciplinar;

d) O artigo 25.º proíbe o BdP de contratar temporariamente ou de recrutar pessoal novo, independentemente da natureza e duração da relação laboral, salvo em situações excepcionais fundamentadas na existência de interesse público relevante. Em tais casos, deve o BdP fornecer trimestralmente ao Ministro das Finanças informações relativas aos recrutamentos realizados.

1.4 Além disso, a proposta de lei orçamental para 2011 estabelece um limite para o valor do subsídio de refeição, proíbe a concessão de prémios de gestão aos gestores ou titulares de órgãos directivos e impõe uma contribuição extraordinária de 10% incidente sobre o valor que exceder EUR 5.000 de qualquer tipo de pagamento relacionado com pensões efectuado pelo BdP.

2. Observações genéricas

2.1. É entendimento do BCE que a proposta de lei orçamental para 2011 se destina a reduzir a despesa pública, e congratula-se com o facto.

2.2 O Presidente da Assembleia da República solicitou ao BCE a emissão do seu parecer até 12 de Novembro de 2010. O BCE observa que, em casos de especial urgência que não permitam a realização de consulta no prazo normal, a autoridade consulente pode referir a razão da urgência no seu pedido de parecer e solicitar que o parecer do BCE seja adoptado num prazo mais curto. No entanto, embora o BCE acolha com agrado este pedido de consulta e compreenda a necessidade de um procedimento legislativo acelerado, o mesmo apreciaria ter sido consultado mais cedo pela autoridade que elaborou o projecto de disposições legislativas em causa.

2.3 O artigo 4.º da Decisão 98/415/CE requer que os Estados-Membros consultem o BCE em devido tempo, por forma a que a autoridade que tenha tomado a iniciativa do projecto de disposição legal tome em consideração o parecer do BCE antes da sua tomada de decisão sobre o respectivo

conteúdo. O BCE espera, por conseguinte, que a autoridade nacional que procedeu à consulta adopte as medidas necessárias para nelas fazer reflectir, na medida apropriada, o seu parecer. O BCE recomenda também vivamente uma consulta adicional sobre quaisquer alterações à legislação adoptada ou suas medidas de aplicação abrangidas pelo seu âmbito de competências, desde que as referidas medidas não constituam uma mera observância das recomendações do BCE. Em geral, deveriam adoptar-se procedimentos administrativos adequados para garantir uma consulta oportuna ao BCE sempre que a mesma for imperativa.

3. Observações específicas

3.1 *Âmbito das disposições legais propostas*

3.1.1 Na ausência de isenção expressa, as disposições legais acima referidas aplicam-se ao BdP e ao seu Fundo de Pensões[3], ainda que os mesmos não sejam especificamente mencionados. Uma vez que o BdP é, por lei, um instituto público de regime especial[4], o mesmo fica simultaneamente abrangido pela categoria de destinatários da lei prevista no artigo 17.º, n.º 9, alíneas q) e s) da proposta de lei orçamental para 2011.

3.1.2 Por esta razão, os cortes na despesa e o aumento da carga fiscal sobre os salários e pensões previstos na referida proposta irão afectar directamente os membros dos órgãos de decisão e o pessoal do BdP.

3.2 *Independência dos bancos centrais*

A proposta de lei orçamental para 2011 tem implicações para a independência do banco central, designadamente financeira e institucional, assim como para a independência pessoal dos membros dos órgãos de decisão do BdP.

Independência financeira

3.2.1 O conceito de independência financeira é apreciado em termos de se avaliar se um terceiro está em posição de exercer influência, directa ou indirecta, não só sobre o desempenho das funções que competem a um banco central nacional (BCN), como também sobre a sua capacidade para cumprir o respectivo mandato, quer na vertente operacional, em termos de pessoal, quer na vertente financeira, em termos de recursos financeiros adequados[5]. No que se refere à autonomia em questões relacionadas com o pessoal prevista no artigo 130.º do Tratado, e conforme já declarado nos Relatórios de Convergência do BCE[6], assim como em vários dos seus pareceres[7], os Estados-Membros não podem impedir o respectivo BCN de contratar e manter o pessoal qualificado necessário ao desempenho independente das atribuições que lhe são cometidas pelo Tratado e pelos

3 V. o artigo 48.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 3/2004.

4 V. o n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 3/2004.

5 V., por exemplo, o relatório de Convergência do BCE de 2007, p. 20.

6 V., por exemplo, o relatório de Convergência do BCE de 2010, p. 23.

7 V. os Pareceres CON/2008/9, CON/2008/10, CON/2009/15, CON/2009/45, CON/2009/47, CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/58, CON/2010/59 e CON/2010/69. Todos os pareceres do BCE são publicados no sítio do BCE em www.ecb.europa.eu.

Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu (a seguir "Estatutos do SEBC"), bem como pela legislação nacional. Além disso, um Estado-Membro não pode colocar o seu BCN numa posição em que este tenha um controlo limitado, ou não tenha controlo, sobre os seus funcionários, ou em que o governo de um Estado-Membro possa influenciar a sua política de pessoal. Este tipo de autonomia também se aplica a questões relacionadas com pensões.

3.2.2 Para salvaguarda da autonomia do BdP no que respeita ao seu pessoal, as autoridades nacionais portuguesas têm a obrigação de garantir que as normas específicas sobre cujo projecto o BCE foi consultado, as quais constam do n.º 1.3. acima, são decididas pelas autoridades portuguesas competentes em estreita cooperação com o BdP[8]. A referida cooperação deve garantir a capacidade contínua do BdP para desempenhar de forma independente as atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado, pelos Estatutos do SEBC e pela legislação nacional. Assim sendo, e para protecção da sua independência enquanto banco central, o BdP deveria participar de forma efectiva na redacção da parte relevante das referidas disposições legais.- Em face do exposto, uma cooperação eficaz exigiria:

a) um convite, atempado e inequívoco, por parte das autoridades portuguesas competentes ao BdP para este ponderar de que forma poderia cumprir os objectivos genéricos da proposta de lei orçamental para 2011 sem afectar a sua capacidade para desempenhar as funções que lhe competem e, em tal caso, para apresentar as medidas que o BdP se proponha adoptar voluntariamente em matéria de pessoal, especialmente no capítulo da remuneração dos seus trabalhadores, para atingir os citados objectivos da proposta de lei orçamental para 2011;

b) que a posição do BdP seja devidamente tomada em conta e reflectida na proposta de lei orçamental para 2011 antes da sua adopção definitiva, com a finalidade específica de garantir a capacidade contínua do BdP para prosseguir as suas atribuições.

O parecer CON/2010/58 constitui um bom exemplo de cooperação eficaz entre governo e BCN. As normas legislativas italianas excluem o BCN do seu âmbito de aplicação, mas convidam-no simultaneamente a considerar, à luz do seu próprio ordenamento jurídico, se os propósitos subjacentes às mesmas poderiam ser conseguidos sem prejuízo do desempenho das atribuições que lhe foram cometidas pelo Tratado, pelos Estatutos do SEBC e pela legislação nacional. As autoridades portuguesas poderiam eventualmente adoptar uma solução idêntica ou similar, a fim de obterem uma cooperação eficaz e salvaguardar a independência do banco central.

3.2.3 À luz do crescente alargamento das atribuições do BdP, em particular no domínio da supervisão comportamental, bem como do acréscimo das responsabilidades que lhe competem no campo da supervisão prudencial, nomeadamente da supervisão macroprudencial, o BCE receia particularmente que venham a ser necessários, para além do financiamento adequado, recursos humanos qualificados suficientes. O BCE remete para o parecer CON/2007/29, que realçou a

8 V. Pareceres CON/2008/9, CON/2008/10, CON/2009/15, CON/2009/45, CON/2009/47, CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/58, CON/2010/59 e CON/2010/69.

importância da necessidade de o BdP dispor de recursos apropriados e disponíveis para assegurar a boa execução das suas novas tarefas[9].

3.2.4 A redução salarial, combinada com a interdição de: a) recrutamento temporário ou permanente de novo pessoal, a menos que justificado pela existência de interesse público relevante e associado à obrigação de informação trimestral ao Ministro das Finanças sobre as actividades de recrutamento, e b) promoções, reclassificações ou reestruturações de carreiras, afecta directa e negativamente a capacidade do BdP para recrutar e, possivelmente, reter, pessoal qualificado, podendo constituir, *de jure*, se não uma extinção dos seus poderes de organização interna e controlo do pessoal que competem aos seus órgãos de decisão, pelo menos uma severa restrição ao seu exercício.

3.2.5 O BCE desconhece a existência de qualquer cooperação entre as autoridades portuguesas e o BdP na elaboração da proposta de lei orçamental para 2011. É entendimento do BCE que decorre neste momento o debate parlamentar sobre a referida proposta de lei, pelo que ainda poderia ser dada ao BdP a oportunidade de manifestar a sua opinião quanto a uma solução legislativa específica, subordinada às reservas genéricas constantes do n.º 3.2.2. O BCE entende que a estrutura salarial do BdP difere da do resto do sector público, o que representa uma justificação adicional para a necessidade de uma cooperação efectiva a fim de se levar em consideração esta diferença, incluindo possíveis distorções. A falta da cooperação prevista no n.º 3.2.2 constituiria uma grave violação do princípio da independência dos bancos centrais.

Independência institucional

3.2.6 O artigo 130.º do Tratado proíbe quaisquer terceiros de dar instruções aos BCN e impõe aos Estados-Membros a observância desta interdição. De acordo com o regime vigente, o BdP goza, por lei, de autonomia na determinação da sua política de pessoal[10], estando os seus trabalhadores sujeitos às normas do regime jurídico do contrato individual de trabalho e à regulamentação colectiva de trabalho estabelecida entre o BdP e os sindicatos do sector bancário[11], as quais são complementadas por regulamentos internos.

3.2.7. As alterações previstas na proposta de lei orçamental para 2011 representam um desvio ao regime aplicável. Mais especificamente, a proposta de lei orçamental impõe indirectamente que o BdP adopte determinadas medidas em matéria relacionada com o seu pessoal como, por exemplo, não recrutar novo pessoal temporária ou permanentemente, salvo se um interesse público relevante assim o exigir e sujeito a informação trimestral ao Ministro, para além de não proceder a promoções, reestruturação de carreiras ou reclassificações.

3.2.8 Considerando que estas medidas vão para além do que seria considerado necessário para colocar em prática o objectivo da redução da despesa pública, o facto de tais requisitos poderem sujeitar o recrutamento pelo BdP a autorização que poderá ser negada pelo Ministro das Finanças constituiria uma violação da independência institucional do BdP. O BCE considera que a excepção quanto à

9 Parecer CON/2007/29, n.º 2.5.

10 V. artigo 57.º da Lei Orgânica do BdP.

11 V. artigo 56.º da Lei Orgânica do BdP.

aplicação deste requisito prevista na proposta de lei orçamental para 2011 baseada na relevância de um eventual interesse público não oferece garantias suficientes de protecção da independência do banco central, recomendando, por conseguinte, a sua alteração.

Independência pessoal

3.2.9 O projecto de proposta de lei orçamental para 2011 afecta não somente a remuneração dos trabalhadores do BdP, mas também a dos membros dos seus órgãos de decisão. O artigo 130.º do Tratado impõe aos governos dos Estados-Membros o respeito pelo princípio da independência dos bancos centrais e proíbe a tentativa de influência sobre os membros dos órgãos de decisão dos BCN no exercício das suas funções. Para cumprimento das exigências do Tratado no que se refere à independência pessoal dos membros dos órgãos de decisão, quaisquer ajustamentos às remunerações do Governador e outros membros dos órgãos de decisão do BdP envolvidos no desempenho de atribuições relacionadas com o SEBC não poderá afectar os mandatos em curso[12], devendo aplicar-se somente a nomeações posteriores.

3.2.10 O BCE entende que as alterações legislativas ora propostas não se aplicam unicamente aos órgãos de decisão do BdP, mas aos gestores públicos em geral em Portugal, pelo que as mesmas não visam influenciar, directa ou indirectamente, os órgãos de decisão do BdP no exercício das suas funções. Contudo, o BCE considera que as disposições relevantes da proposta de lei orçamental para 2011 não podem ser consideradas compatíveis com o princípio da independência pessoal a menos que as reservas expressas em relação à independência financeira sejam levadas em conta.

3.3. *Proibição de financiamento monetário - utilização dos fundos resultantes da redução dos salários*

3.3.1 As disposições referentes à redução de salários em BCN também devem obedecer à proibição de financiamento monetário estabelecida no artigo 123.º do Tratado, com o esclarecimento que lhe foi efectuado pelo Regulamento (CE) n.º 3603/93 do Conselho, de 13 de Dezembro de 1993, que especifica as definições necessárias à aplicação das proibições enunciadas no artigo 104.º [actual 123.º] e no n.º 1 do artigo 104.º-B [actual 125.º] do Tratado[13]. A citada disposição proíbe a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo BCE ou pelos BCN em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades, pelo BCE ou pelos BCN. Na perspectiva da preservação da integridade do balanço dos BCN, a proibição de financiamento monetário é essencial para garantir que o objectivo primordial da política monetária (a manutenção da estabilidade de preços) não fique comprometido. Por conseguinte, esta proibição deve ser interpretada extensivamente, de modo a assegurar a sua estrita aplicação. Assim, se bem que o n.º 1 do artigo 123.º do Tratado refira especificamente "concessão de créditos", ou seja, implicando uma obrigação de reembolso dos fundos, a dita proibição também pode aplicar-se *a fortiori* a outras formas de financiamento que não impliquem reembolso, uma vez

12 V., por exemplo, o Parecer CON/2010/56.

13 JO L 332 de 31.12.93, p. 1.

que os objectivos genéricos do citado artigo são a disciplina orçamental e a proibição de financiamento do sector público pelos BCN.

Tal significa que tanto o objectivo último como o espírito desta disposição devem ser levados em conta quando da sua interpretação[14].

3.3.2 Em termos contabilísticos, a redução dos salários dos trabalhadores de um BCN diminuirá os seus custos operacionais, o que fará melhorar os resultados e poderá levar ao aumento dos seus recursos financeiros. O princípio da independência financeira dos bancos centrais assegura que os BCN gozam de autonomia para dispor dos seus recursos financeiros como entenderem para poderem cumprir o seu mandato. O BCE nota que o BdP deve ser totalmente livre de decidir como utilizar os fundos resultantes de quaisquer reduções de salários ou pensões pagos por si.

3.3.3 A lei portuguesa em vigor prevê a transferência para o Estado de parte dos lucros do exercício (80%) a título de dividendos, ou para outras reservas mediante aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta do Conselho de Administração, conforme previsto no artigo 53.º, n.º 2 da Lei Orgânica do BdP. Na falta de uma cooperação eficaz com o BdP, cujos termos são descritos no n.º 3.2.2., a proposta de lei orçamental para 2011 poderia ser interpretada como condicionando a liberdade do BdP relativamente às questões relacionadas com o seu pessoal, por exemplo no que toca ao recrutamento de novos trabalhadores ou às decisões quanto à promoção do pessoal em funções. Daí decorre que não se possa considerar que o BdP goza de independência plena para decidir sobre a forma de utilização dos fundos resultantes da redução de salários ou pensões. Se o BdP não for totalmente livre de decidir como aplicar o acréscimo de fundos em conformidade com o princípio da independência financeira, tal facto poderia ser entendido como um aumento do financiamento do Estado Português a expensas do BdP.

3.3.4 A proposta de lei orçamental para 2011 não contém quaisquer disposições que alterem a forma de distribuição dos lucros do BdP. Em concreto, não parece ser exigido ao BdP que transfira para o Estado, no decurso do exercício, qualquer poupança líquida resultante da redução da massa salarial e das pensões. Conforme recentemente observado no seu parecer CON/2010/69[15], se o objectivo principal da redução dos salários for efectivamente o de aumentar os meios financeiros do Estado mediante a distribuição intercalar dos lucros acrescidos do BCN ao Estado, tal poderia configurar uma forma de contornar os objectivos da proibição de financiamento monetário. Relativamente a este aspecto, o BCE observa que qualquer transferência financeira desta natureza do BdP para o Estado, sem que o BdP tenha a oportunidade de utilizar independentemente os correspondentes recursos para cumprir as suas atribuições, pode ser assimilada a um financiamento monetário nos termos do artigo 123.º do Tratado. No entanto, o decréscimo dos custos operacionais do banco central com vista a aumentar os seus próprios meios financeiros para o reforço do exercício do seu mandato seria aceitável.

14 V. o n.º 9 do Parecer do BCE CON/2003/27.

15 V. o n.º 3.5.

O presente parecer será publicado no sítio do BCE na Internet.

Feito em Frankfurt am Main, em 12 de Novembro de 2010.

[assinado]

O Presidente do BCE

Jean-Claude TRICHET