



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da República
Dr. Jaime Gama

Of. n.º 338/4ª-CAE – Ref. 20.2
N.U. 381477

15-12-2010

Assunto: Envio do Pareceres da Comissão de Assuntos Europeus sobre as iniciativas COM (2010) 296 e 372 Final, respectivamente, RPE-UE nºs 109/XI/2 e 110/XI/2

Nos termos do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, junto envio a Vossa Excelência os Pareceres da Comissão de Assuntos Europeus sobre as seguintes iniciativas europeias:

- COM (2010) 296 Final – Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: “Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia «Europa 2020»”, bem como o Relatório sobre a mesma iniciativa elaborado pela Comissão de Educação e Ciência - **RPE-UE nº 109/XI/2**;
- COM (2010) 367 Final – Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: “Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE”, bem como o Relatório sobre a mesma iniciativa elaborado pela Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia - **RPE-UE nº 110/XI/2**;

Mais se informa que os Pareceres supra mencionados foram apreciados e aprovados na reunião de dia 15 de Dezembro de 2010.

Termos em que a Comissão de Assuntos Europeus, no âmbito do processo de acompanhamento e pronúncia sobre iniciativas europeias e sem prejuízo do que Vossa Excelência julgue por bem considerar, entende que o mesmo se encontra em condições de ser publicado em DAR e remetido às instituições europeias, bem como ao Governo.

Apresento a Vossa Excelência os meus respeitosos cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Vitalino Canas)

Anexo: o mencionado



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Europeus

PARECER

Comunicação da Comissão Europeia

Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia «Europa 2020»

(Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

COM (2010) 296 Final

I – Nota introdutória

Nos termos do artigo 6º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar especializada permanente competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Educação e Ciência para seu conhecimento e eventual emissão de Relatório (o que se verificou) a seguinte iniciativa legislativa:

Comunicação da Comissão Europeia

Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia «Europa 2020»

(Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

COM (2010) 296 Final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Europeus

II – Análise

1 - A qualidade do capital humano é crucial para o êxito da Europa. A Estratégia «Europa 2020» realça fortemente o papel da educação e da formação na promoção de «um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».

2 – A presente Comunicação responde ao apelo lançado pela Estratégia «Europa 2020» no sentido de reforçar a capacidade de atracção do ensino e da formação profissionais (*Vocational Education and Training – VET*) e identifica o potencial deste sector e das suas iniciativas emblemáticas «Agenda para Novas Qualificações e Novos Empregos» e «Juventude em Movimento», nomeadamente o quadro proposto para o emprego dos jovens.

3 - O VET deve assumir um duplo papel: ajudar a responder às necessidades imediatas e futuras da Europa em matéria de competências e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto social da crise e facilitar a recuperação.

4 – É referido na Comunicação em análise que estes dois desafios simultâneos exigem reformas urgentes.

5 - O desenvolvimento das competências na Europa é ainda mais premente face à actual corrida ao talento a nível mundial e ao rápido desenvolvimento dos sistemas de educação e formação nas economias emergentes, como a China, o Brasil ou a Índia.

6 – As previsões sobre as necessidades futuras em termos de competências apontam para um aumento da procura de qualificações de nível médio e elevado até 2020.

7 - Em conformidade com o artigo 166º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a «União desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-Membros».

8 – É mencionado no documento em apreço que o Processo de Copenhaga, lançado em 2002, apoiou os Estados-Membros na modernização dos sistemas de VET.

9 - Promoveu, igualmente, o desenvolvimento da abordagem baseada nos resultados da aprendizagem, a aprendizagem ao longo da vida e a adopção de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

instrumentos comuns de referência como o Europass, o Quadro Europeu de Qualificações, o Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais e o Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais.

10 – Sublinha-se, assim, que a presente comunicação representa o contributo da Comissão para a agenda de modernização do VET na UE e estabelece algumas políticas para apoiar a Estratégia «Europa 2020».

11 – É igualmente mencionado que o VET deve também responder a desafios sociais mais alargados e, em especial, promover a inclusão social, a redução do abandono escolar e a garantia de acesso a formação contínua.

12 - Os sistemas VET devem ser adaptados para que a mão-de-obra possa ajustar as suas competências às necessidades do mercado de trabalho assente num conceito de formação baseado no desenvolvimento das competências.

13 – É ainda referido na Comunicação em análise que o Governo português deve envolver-se activamente na revisão das prioridades estabelecidas no âmbito do Processo de Copenhaga que ocorrerá em Dezembro de 2010.

III – Conclusões

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 –.A Comunicação em análise não deve ser apreciada ao nível do princípio da subsidiariedade na medida em que o mesmo, não se aplica ao documento em causa.

3 – Deste modo, a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

Assim, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de S. Bento, 10 de Dezembro de 2010

O Deputado Relator

O Presidente

José Ferreira Gomes

Vitalino Canas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

PARECER SÍNTESE

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

COM (2010) 296 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO EUROPEIA

Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia «Europa 2020»

(Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

Relator: Deputada Raquel Coelho (PSD)



PARECER-SÍNTESE

COMUNICAÇÃO

Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia «Europa 2020»

(Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões)

COM (2010) 296 Final

1. Procedimento

A Comissão de Assuntos Europeus (CAE), em cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da UE, remeteu a Comunicação da Comissão Europeia «Dar um novo impulso à cooperação europeia no domínio do ensino e da formação profissionais para apoiar a Estratégia *Europa 2020*» à Comissão de Educação Ciência, a fim de esta pronunciar-se sobre a matéria constante da referida Comunicação.



2. Da Comunicação

A Comunicação em apreço, da responsabilidade da Comissão Europeia, é consequente da aprovação, pelo Conselho Europeu da Primavera, da iniciativa da Comissão «Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» designadamente no que refere ao reforço da capacidade de atracção do ensino e da formação profissionais (*Vocational Education and Training – VET*).

A comunicação em análise procura identificar o potencial do sector do Ensino e da Formação Profissionais e das suas iniciativas emblemáticas «Agenda para Novas Qualificações e Novos Empregos» e «Juventude em Movimento», nomeadamente o quadro proposto para o emprego dos jovens.

A Comissão Europeia entende que o “VET deve assumir um duplo papel: ajudar a responder às necessidades imediatas e futuras da Europa em matéria de competências e, ao mesmo tempo, reduzir o impacto social da crise e facilitar a recuperação. Estes dois desafios simultâneos exigem reformas urgentes. O desenvolvimento das competências na Europa é ainda mais premente face à actual corrida ao talento a nível mundial e ao rápido desenvolvimento dos sistemas de educação e formação nas economias emergentes, como a China, o Brasil ou a Índia”.

A Comissão Europeia considera que o futuro trará consigo “uma alteração dos empregos e das estruturas sociais: a educação e a formação, incluindo o VET, terão de se adaptar em conformidade”, sendo que o sector da formação profissional inicial deve dotar os jovens formandos com competências directamente relevantes para os mercados de trabalho, como as “competências electrónicas, e com competências essenciais altamente desenvolvidas, nomeadamente em matéria de ferramentas e meios de comunicação digitais para assegurar uma competência digital”. O papel do ensino e formação profissionais iniciais (IVET) é apontado na Comunicação como “determinante para fazer face ao elevado nível de desemprego dos jovens na Europa”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

A Comunicação dá-nos conta que “na Europa, o VET abrange diferentes sistemas nacionais, que estão enraizados nos seus contextos económicos e sociais específicos. O IVET está normalmente integrado no ensino secundário, mas também pode estar associado ao ensino superior. No que refere ao “ensino e formação profissionais contínuos (CVET)”, este inclui uma diversidade de cursos de formação de natureza vocacional, ministrados por uma grande variedade de entidades formadoras.

A Comissão Europeia assume que enquanto o “IVET” está inserido num quadro relativamente regulado, o “CVET” muitas vezes não está sujeito a essa regulação, defendendo contudo, para ambas as vertentes, a necessidade modernização.

O enquadramento da Comunicação assenta no acervo comunitário, designadamente no artigo 166.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que dispõe que a «União desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as acções dos Estados-Membros».

A partir de 2002, com o lançamento do “Processo de Copenhaga” os Estados-Membros foram apoiados na modernização dos sistemas de VET, tendo sido ainda desenvolvido um vasto conjunto de instrumentos e iniciativas, de onde se destacam o “Europass”, o “Quadro Europeu de Qualificações (*European Qualifications Framework – EQF*)”, o “Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (*European Credit System for VET – ECVET*)” e o “Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para o Ensino e a Formação Profissionais (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training – EQAVET*)”.

A Comunicação refere que os ministros da UE responsáveis pelo VET, os parceiros sociais europeus e a Comissão Europeia procederão à revisão das prioridades estabelecidas no âmbito do Processo de Copenhaga em Dezembro de 2010 e que o objectivo da presente comunicação é propor uma visão para o futuro do VET, contribuindo para a realização da Estratégia «Europa 2020» e tem ainda em conta o Quadro Estratégico para a Cooperação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Europeia no domínio da Educação e Formação estabelecido para o período até 2020, a Agenda Social Renovada da UE e a Estratégia da UE para a Juventude.

A Comunicação (2010) 296 revela que a Comissão Europeia pretende dar um “novo impulso ao desenvolvimento do ensino e da formação profissionais e dotar a União de uma “nova agenda para a cooperação europeia no domínio do VET”.

A Comissão Europeia informa que “até 2020, o sector do ensino e da formação profissionais na Europa deverá contribuir para a excelência e a equidade dos sistemas de aprendizagem ao longo da vida da UE e, dessa forma, assegurar a realização dos objectivos da Estratégia «Europa 2020» a favor de um crescimento inteligente e inclusivo, sendo para isso essencial garantir: i) uma oferta de IVET atractiva e adequada às necessidades do mercado de trabalho, em articulação com os percursos de aprendizagem a nível do ensino superior; ii) facilidade de acesso ao CVET em diferentes fases da vida, com vista a facilitar o desenvolvimento das competências e as mudanças na carreira; iii) sistemas flexíveis baseados no reconhecimento dos resultados de aprendizagem, incluindo os diplomas, e mecanismos para apoiar os percursos de aprendizagem individuais; iv) um apoio adequado às pessoas em situação de desvantagem; e, v) uma maior mobilidade transnacional enquanto parte integrante das práticas de VET.

A Comissão Europeia considera que o relançamento do Processo de Copenhaga deve basear-se nas quatro prioridades do Quadro Estratégico para a Cooperação Europeia no domínio da Educação e Formação, a implementar até 2020: i) aprendizagem ao longo da vida e mobilidade; ii) qualidade e eficácia; iii) equidade e cidadania activa; iv) inovação, criatividade e empreendedorismo. Igualmente considerado é o aspecto da cooperação internacional na área do VET.

No que refere ao papel-chave do VET na aprendizagem ao longo da vida e na mobilidade, a Comissão considera que o acesso às oportunidades de formação a diferentes níveis deve, ser maximizado, ainda que tal implique alterações significativas, em especial no que se refere à necessidade de determinar como, quando e quem organiza, presta e financia os



serviços de VET. A flexibilidade das condições de acesso à formação e às qualificações, bem como a avaliação dos resultados de aprendizagem e da forma como esses resultados são convertidos em qualificações são outros aspectos considerados na Comunicação. A possibilidade dos estabelecimentos de ensino superior aderirem à prestação de CVET, oferecendo uma formação personalizada, adaptada às necessidades dos empregadores e dos trabalhadores, em especial de micro e pequenas empresas é outro aspecto perspectivado.

Um dos principais objectivos da Estratégia «Europa 2020», o de aumentar a percentagem de diplomados do ensino superior para 40 %, implica uma articulação efectiva entre o VET e o ensino superior, sendo que os níveis mais elevados dos quadros de qualificações devem permitir uma forte convergência entre os sistemas ECTS e ECVET.

A Comissão defende que as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, tanto no âmbito do IVET como do CVET, devem estar associadas a serviços de orientação e aconselhamento, para facilitar a transição da formação para o emprego e entre empregos, do mesmo modo que considera que a orientação assegurada pelos serviços públicos de emprego deve funcionar em estreita colaboração com a orientação fornecida pelos sistemas de educação e formação.

Na Comunicação em apreço, defende-se que a orientação profissional deve ser adaptada, passando da abordagem centrada nos testes de aptidão (*«testing» approach*) para uma abordagem que permita aos jovens experimentar ou «provar» a sua vocação (*«tasting» approach*), dando também uma atenção especial à questão da igualdade de género, incentivando os jovens a considerar profissões habitualmente reservadas ao sexo oposto.

O reforço da mobilidade transnacional para fins de aprendizagem na área do VET, em especial no que se refere à formação profissional inicial e, designadamente, aos aprendizes, é outro dos aspectos abordados. A mobilidade é entendida como uma forma de “ajudar a superar as barreiras linguísticas e a desenvolver a autoconfiança, a capacidade de adaptação, o sentido da responsabilidade, a empregabilidade e as competências interculturais”. O ensino das línguas estrangeiras no âmbito dos programas VET assume



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

particular importância neste contexto. O reconhecimento da experiência de mobilidade em formação tem de ser assegurado através da utilização do ECVET. Os estágios realizados em empresas enfrentam o desafio particular de envolverem empresas, em geral PME's, neste processo. Com base nos resultados do projecto-piloto «Mobilidade dos Aprendizes», é importante criar para esse efeito estruturas de apoio que sejam dirigidas por redes de entidades competentes do sector VET. A mobilidade virtual, desenvolvida através das TIC (aprendizagem electrónica) deve ser incentivada e servir de complemento à mobilidade física.

As acções-chave a desenvolver para apoiar a aprendizagem ao longo da vida e da mobilidade no VET deverão incidir nos seguintes aspectos: i) a adopção de conceitos flexíveis («à la carte») que permitam maximizar o acesso ao CVET facultado pelos empregadores, as entidades formadoras tradicionais e os estabelecimentos de ensino superior, em conjugação com incentivos financeiros adequados; ii) uma articulação efectiva entre o sector VET e o ensino superior e o desenvolvimento de programas VET a nível do ensino superior; iii) um elevado grau de validação das aprendizagens não formais e informais; iv) serviços integrados de orientação e aconselhamento, com vista a facilitar os processos de transição, a aprendizagem e as escolhas profissionais; v) até 2020, uma utilização sistemática do EQF, do ECVET e do Europass, tendo em vista a transparência das qualificações e a portabilidade dos resultados de aprendizagem; e, vi) a implementação de estratégias de mobilidade transnacional a nível dos prestadores de VET, facilitadas através da criação de estruturas adequadas de mobilidade.

O aumento da capacidade de atracção e a excelência do ensino e da formação profissionais através da qualidade e eficiência é um objectivo do desenvolvimento do VET e deve desenvolver-se pela definição de uma política assente numa «cultura da qualidade».

Igualmente importante para a modernização do VET é a evolução do papel dos professores e formadores, em especial no que se refere à forma como são recrutados, ao seu desenvolvimento profissional e ao seu estatuto na sociedade. A Comissão considera que o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

futuro trará fortes mudanças que colocarão novos desafios aos professores e formadores do VET, na medida em que implicarão novas pedagogias, uma reestruturação dos currículos, novos mecanismos de garantia da qualidade e novas tarefas administrativas e de gestão.

Parcerias para a eficiência e a adequação ao mercado de trabalho, na concepção, na organização, na prestação e no financiamento do VET são condições prévias para garantir a eficiência e a adequação às necessidades do mercado de trabalho. A Comunicação defende que os prestadores de VET, em colaboração com os representantes locais do mercado de trabalho, deverão ser capazes de adaptar em conformidade os seus currículos, em função da eventual escassez, excesso, falhas ou obsolescência de competências. É, assim, necessário melhorar as metodologias para tornar estes instrumentos de previsão coerentes e comparáveis, e criar um sistema comum de classificação das aptidões, competências e profissões com base nos resultados de aprendizagem.

Para a Comissão Europeia, as acções-chave para melhorar a qualidade e a eficiência do IVET e do CVET deverão incidir nos seguintes aspectos: i) a adopção de sistemas de garantia da qualidade a nível nacional, como recomendado pelo quadro EQAVET; ii) a definição de um quadro de competência para os professores e formadores de IVET e CVET; iii) a necessidade de dotar a mão-de-obra com competências profissionais de elevada qualidade e adequadas ao mercado de trabalho, através de uma maior utilização de diferentes formas de aprendizagem pelo trabalho; e, a necessidade de desenvolver as competências essenciais para assegurar a adaptabilidade e a flexibilidade dos aprendentes e dos trabalhadores; e, iv) uma maior adequação da oferta de VET à evolução das necessidades do mercado de trabalho, através da utilização de instrumentos de previsão em colaboração com os parceiros sociais e os serviços públicos de emprego.

A educação e a formação assumem um papel de importância capital na promoção da equidade, da inclusão social e da cidadania activa, pretendendo a Comissão conseguir um “VET inclusivo para um crescimento inclusivo”. Um dos principais objectivos da Estratégia «Europa 2020» é reduzir a percentagem do abandono escolar precoce para 10 %,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

tanto no ensino geral, como no VET. A Comunicação considera que “um VET adaptado às necessidades individuais dos aprendentes é um elemento importante para reforçar a inclusão”. A oferta de formação deve assim “tornar-se mais flexível, basear-se mais na utilização de módulos e proporcionar percursos de aprendizagem mais individualizados.”

A Comissão defende que o IVET pode contribuir significativamente para a redução do abandono escolar, melhorar a equidade educativa e promover a ascensão social dos grupos de risco através dos seguintes aspectos: i) a prestação de uma formação de elevada qualidade, centrada numa aprendizagem pelo trabalho e adaptada às necessidades de cada indivíduo; ii) uma articulação entre o VET e o ensino superior acessível aos grupos de risco; iii) a criação de sistemas de monitorização, para analisar as taxas de emprego dos formandos do VET, em especial daqueles que pertencem a grupos de risco.

O CVET pode também contribuir fortemente para a participação no mercado de trabalho dos grupos de risco através dos seguintes elementos: i) a definição de percursos de aprendizagem individuais flexíveis e baseados em módulos; ii) uma aprendizagem pelo trabalho centrada na aquisição de competências essenciais; iii) a criação de serviços de orientação e de validação de aprendizagens prévias, em particular para facilitar a integração dos migrantes na sociedade.

Já no que se refere ao desenvolvimento das competências essenciais para a cidadania activa, é apontado como determinante o reforço das parcerias entre prestadores de VET, comunidades locais, organizações da sociedade civil, pais e aprendentes.

A Comissão Europeia, através da presente Comunicação diz-nos ser “necessária uma visão que promova a criatividade e a inovação, centrada nos indivíduos e inserida em sistemas VET modernos e de elevada qualidade”. Assim, é defendido que os “prestadores de VET, em parceria com as autoridades e as empresas, devem estimular a criatividade e um quadro propício à inovação, que incentive a tomada de risco e a experimentação” e devem “valorizar uma aprendizagem baseada na prática e expor os aprendentes a um tipo de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

trabalho não rotineiro e a situações atípicas”. A educação para o empreendedorismo significa, para a Comissão, a promoção do “espírito de iniciativa, a capacidade de aplicar as ideias na prática, uma maior criatividade e autoconfiança dos formandos VET, reforçando estes elementos em todos os currículos e áreas de estudo”. O empreendedorismo deve tornar-se uma parte normal do quadro de competências dos professores e formadores. O sector VET pode apoiar a criatividade, a inovação e o empreendedorismo dos aprendentes do seguinte modo: i) facultando uma aprendizagem prática e activa que promova a aquisição de competências electrónicas, uma cultura de tomada de risco, o espírito de iniciativa, a curiosidade, uma motivação intrínseca e o pensamento crítico; ii) incluindo o empreendedorismo no quadro de competências dos professores e formadores do VET.

A Comissão entende que a cooperação internacional no domínio do VET deve ser objecto de um diálogo político mais aprofundado e de uma aprendizagem mútua com a comunidade internacional, seja ao nível dos países terceiros, seja das organizações internacionais competentes, designadamente com a OCDE, UNESCO/UNEVOC e OIT.

O último ponto da Comunicação COM (2010) 296 é referente a uma “nova agenda para a cooperação europeia no domínio do VET”, onde o relançamento da cooperação europeia no domínio do VET, já no final de 2010, deve resultar de uma parceria estreita entre os Estados-Membros, a Comissão e os parceiros sociais.

A Comissão entende que este processo de cooperação deve “incluir a definição das prioridades para os próximos 10 anos e os objectivos a mais curto prazo que deverão ser revistos regularmente pelas partes interessadas”.

A Comissão convida os ministros da UE responsáveis pelo ensino e formação profissionais e os parceiros sociais, a apoiarem uma agenda ambiciosa de modernização do VET, a estabelecerem objectivos concretos para a próxima década e a empenharem-se fortemente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

na aplicação desta agenda, no quadro dos programas de reforma nacionais previstos na Estratégia «Europa 2020».

A Comissão recorda ainda alguns instrumentos comunitários essenciais para a agenda de modernização e para a mobilidade no sector VET. “Durante os seus 15 anos de existência, o programa «Leonardo da Vinci» apoiou mais de 600 000 estágios de formação de jovens, 110 000 intercâmbios de professores e formadores do sector VET e 2 000 projectos inovadores, sendo igualmente importante para a implementação dos instrumentos de transparência”. A Comissão defende que o programa «Leonardo da Vinci» deve continuar a apoiar fortemente o acesso à formação, a mobilidade e a inovação no VET, no âmbito do programa «Aprendizagem ao Longo da Vida», tendo que garantir também a melhor utilização possível dos fundos estruturais no apoio à modernização dos sistemas VET e, em especial, no reforço da participação dos indivíduos no CVET.

Por fim, a Comissão Europeia, considera que a gestão do “Processo de Copenhaga Relançado” deve ser coerente com o quadro do Método Aberto de Coordenação da Educação e Formação e com a Estratégia «Europa 2020», tendo em conta o papel da União Europeia a nível mundial.

No que refere à investigação, a Comissão refere que os “conhecimentos técnicos e análise do CEDEFOP e da Fundação Europeia para a Formação, bem como os dados estatísticos fornecidos pelo Eurostat, continuarão a assegurar a elaboração de políticas devidamente fundamentadas”.

3. Conclusões

1. A presente comunicação representa o contributo da Comissão para a agenda de modernização do VET na UE e estabelece algumas políticas para apoiar a Estratégia «Europa 2020»;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

2. O VET deve também responder a desafios sociais mais alargados e, em especial, promover a inclusão social, a redução do abandono escolar e a garantia de acesso a formação contínua;
3. Os sistemas VET devem ser adaptados para que a mão-de-obra possa ajustar as suas competências às necessidades do mercado de trabalho assente num conceito de formação baseado no desenvolvimento das competências;
4. O Governo português deve envolver-se activamente na revisão das prioridades estabelecidas no âmbito do Processo de Copenhaga, que sucederá em Dezembro de 2010.

Parecer

Face ao exposto, e nada mais havendo a acrescentar, a Comissão de Educação e Ciência propõe que o presente Parecer-Síntese seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, de harmonia com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 11 de Julho de 2010

O Deputado Relator,

Raquel Coelho

O Presidente da Comissão,

Luíz Fagundes Duarte



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES – COM (2010) 367

Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE

I – Nota preliminar

No cumprimento do estabelecido na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, é a comissão parlamentar competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus.

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus vem, no âmbito da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, tecer as seguintes considerações:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

II – Da análise da Comunicação

1. Introdução

- **Supervisão macroeconómica alargada**

A Europa extraiu muitas lições da recente crise económica e financeira. Verifica-se agora com grande clareza que numa União altamente integrada, e ainda mais numa União monetária, as nossas economias e os nossos êxitos estão interligados. Embora a UE disponha de um certo número de instrumentos para a coordenação das políticas económicas, **a crise demonstrou que estes não foram plenamente utilizados e que existem lacunas no actual sistema de governação.**

Observa-se um amplo consenso político quanto à necessidade de alterar esta situação e da EU dispor de um conjunto de instrumentos políticos mais amplo e mais eficaz para garantir a sua prosperidade e níveis de vida futuros.

A UE adoptou medidas audazes, abrangentes e consistentes para ultrapassar a crise e retirou conclusões para o futuro. O Plano de Relançamento da Economia Europeia em 2008 veio contribuir para atenuar o choque da desaceleração das nossas economias. Foi prestado um apoio coordenado aos Estados-Membros da UE que dele necessitavam, com o objectivo também de salvaguardar a estabilidade da União Económica e Monetária. Está a ser debatido um conjunto de medidas para reforçar a supervisão e a regulamentação do sistema financeiro tanto na UE como fora dela. Agora que o quadro da estratégia da Europa 2020 está criado, seguir-se-á um conjunto de iniciativas destinadas a fomentar a capacidade da UE para impulsionar o crescimento e criar emprego.

Actualmente a União Europeia necessita de uma estratégia bem definida que apoie a recuperação económica, recolque as finanças públicas numa trajectória de viabilidade e promova activamente o crescimento sustentável e o emprego. Esta é a visão da estratégia Europa 2020, já confirmada pelo Conselho Europeu. Todos os instrumentos importantes têm de ser agrupados para garantir que as futuras decisões sejam coerentes, estejam ao serviço destes objectivos e, uma vez aprovadas, sejam aplicadas e cumpridas. **Ao reforçar a**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

coordenação das suas políticas económicas, a UE pode proporcionar aos seus cidadãos uma nova agenda em matéria de crescimento sustentável.

- **Objectivos desta Comunicação**

No contexto acima descrito, poder-se-ão sintetizar como objectivos desta comunicação:

1. Transformar as propostas de desenvolvimento da coordenação e da supervisão das políticas económicas formuladas na Comunicação da Comissão de 12 de Maio relativa ao reforço da coordenação das políticas económicas em propostas concretas com o objectivo de (i) combater os desequilíbrios através de uma maior supervisão macroeconómica, que comporte mecanismos de alerta e sanções; (ii) reforçar os quadros orçamentais nacionais graças à definição de requisitos mínimos para os mesmos e, nomeadamente, passar de um planeamento orçamental anual para um plurianual; (iii) reforçar o Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial concentrando-se na questão da dinâmica da dívida bem como dos défices.
2. Criar mecanismos de cumprimento eficazes para garantir que os Estados-Membros irão actuar no respeito do enquadramento da UE acordado. Caso a evolução das economias dos Estados-Membros ponham em risco o desenvolvimento global da União, são propostas uma série de medidas preventivas e de correcção, incluindo uma gama de sanções que poderiam ser aplicadas no caso de incumprimento.
3. Instituir um semestre europeu para a coordenação das políticas e explicar o processo e o calendário relativos à contribuição europeia para as decisões políticas nacionais, o que conduzirá a uma coordenação política *ex-ante* mais eficaz. Tal irá igualmente aplicar-se às reformas estruturais e aos elementos de reforço do crescimento da estratégia Europa 2020.

Todas as propostas da presente Comunicação podem ser acordadas ao abrigo do Tratado de Lisboa e são dirigidas aos 27 Estados-Membros, embora certos aspectos de algumas delas se apliquem exclusivamente aos Estados-Membros da área do euro. O seu objectivo é assegurar a aplicação simultânea da supervisão do país prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento e da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

estratégia Europa 2020, garantindo que a supervisão temática dos objectivos da estratégia Europa 2020 assente em políticas económicas e orçamentais viáveis.

São também uma resposta ao convite do Conselho Europeu endereçado à «Task Force» e à Comissão para que desenvolvam as suas orientações e as tornem operacionais. Esta combinação de propostas permitirá que a UE e os Estados-Membros tenham confiança na qualidade do processo de tomada de decisão e oferecer-lhes-á um alerta precoce no caso de desvios nas situações nacionais. Permitirá, ainda, a todos os Estados-Membros maximizar as sinergias positivas inerentes ao facto de pertencerem à mesma União. Trará uma maior transparência e confiança mútua graças a um processo mais colectivo. Irá ainda minimizar os efeitos colaterais negativos sempre que os Estados-Membros não respeitam os limites acordados e, em último caso, sancionará aqueles que ponham em risco o bem comum ao adoptarem acções nacionais insustentáveis. Na conjugação dos processos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da Estratégia Europa 2020, a UE pode apoiar-se nas medidas de consolidação necessárias que constituirão etapas essenciais da sua estratégia para o crescimento a longo prazo, construindo uma União Europeia mais inteligente, mais duradoura e mais inclusiva no futuro.

2. Desenvolvimento da Comunicação

2.1 Supervisão macroeconómica alargada

A UE necessita de uma supervisão macroeconómica reforçada a nível dos países que abranja todos os domínios de política económica pertinentes. Os desequilíbrios macroeconómicos devem ser analisados em conjugação com a política orçamental e as reformas estruturais adoptadas para estimular o crescimento. O objectivo é garantir a estabilidade macroeconómica, impedir a ocorrência de desequilíbrios prejudiciais e instaurar um quadro macroeconómico geral susceptível de gerar um crescimento dinâmico e sustentável.

2.1.1 Supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O aparecimento de importantes desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente acentuadas e persistentes disparidades de competitividade, revelaram-se extremamente prejudiciais para a UE e, em especial, para o euro aquando da eclosão da crise. Por conseguinte, importa desenvolver um novo mecanismo estruturado que permita supervisionar e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais em todos os Estados-Membros. A Comissão propõe, assim, um mecanismo assente em duas vertentes:

- Uma **vertente preventiva** que inclui uma avaliação regular (anual) dos riscos de desequilíbrios macroeconómicos, bem como um **mecanismo de alerta**,
- Uma **vertente correctiva**, destinada a fazer aplicar **medidas de correcção** no caso de desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais.

Vertente preventiva: um sistema de alerta

No âmbito da supervisão macro - estrutural dos países prevista na estratégia Europa 2020, a Comissão realizaria uma avaliação, por país, das fragilidades macro - estruturais, da diminuição da competitividade e dos desequilíbrios macroeconómicos emergentes, tendo em conta as interdependências económicas e financeiras, em especial na área do euro.

Um painel que comporte um conjunto de indicadores dos desequilíbrios externos e internos, acompanhado de análises qualitativas realizadas por peritos, constituiria a base de um mecanismo de alerta. Os indicadores constituirão importantes critérios de apreciação, não havendo uma relação mecânica entre os resultados apresentados pelo painel e a evolução das políticas. Os países que apresentam riscos significativos seriam objecto de uma análise individual aprofundada. A confirmarem-se esses riscos, a Comissão proporia, para cada país, recomendações específicas ao Conselho, com vista a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais, e poderia também enviar directamente ao Estado-Membro uma mensagem rápida de alerta.

Consoante a natureza dos desequilíbrios observados no Estado-Membro em causa, essas recomendações poderiam incidir sobre vários aspectos, incluindo as políticas macroeconómicas, os salários e os mercados de trabalho, bem como o funcionamento dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

mercados de bens e serviços e as políticas macro - prudenciais. Serão integradas nos conjuntos de recomendações por país cuja adopção será proposta pela Comissão, uma vez por ano, juntamente com as recomendações formuladas a título da supervisão temática das reformas estruturais a seguir apresentada.

Este mecanismo constituirá o elemento central do reforço da supervisão (não - orçamental) macroeconómica dos países, prevista pela estratégia Europa 2020. Paralelamente à supervisão orçamental prevista pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, esta supervisão por país tem como objectivo garantir um ambiente macroeconómico estável, propício ao crescimento e à criação de emprego, tendo plenamente em conta a interdependência das economias nacionais, especialmente na área do euro. Irá garantir uma execução coerente da estratégia Europa 2020 ao permitir, nomeadamente, ter em conta as limitações macroeconómicas e orçamentais dos Estados-Membros na execução das reformas estruturais e que influenciam a sua capacidade de investir em medidas susceptíveis de promover o crescimento, previstas nesta mesma estratégia.

Nos casos particularmente graves, a Comissão recomendará que se declare o Estado -

Membro em «situação de desequilíbrio excessivo», o que despoletaria a vertente correctiva do mecanismo a seguir descrita. Neste caso, a Comissão poderia também enviar directamente ao Estado-Membro uma mensagem rápida de alerta.

Vertente correctiva

O quadro de supervisão dos desequilíbrios incluiria um **mecanismo de execução**. Sob recomendação da Comissão, o Conselho declararia em «situação de desequilíbrio excessivo» um Estado-Membro que apresentasse riscos significativos. Os alertas e/ou recomendações do Comité Europeu do Risco Sistémico sobre a estabilidade macro - financeira seriam tomados em consideração.

Um Estado-Membro em «situação de desequilíbrio excessivo» seria objecto de uma supervisão mais estrita. O Conselho emitiria **recomendações** (baseadas no artigo 121, n.º 4 e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

no artigo 136.º do TFUE, relativamente aos Estados-Membros da área do euro), devendo o Estado-Membro informar regularmente o Conselho Ecofin e o Eurogrupo (por exemplo, nos 6 meses seguintes à recomendação e depois disso uma vez por trimestre) dos progressos alcançados na execução das reformas recomendadas.

Este mecanismo aplicar-se-ia a todos os Estados-Membros. À semelhança do quadro orçamental da UE, que se aplica também a todos os seus Estados-Membros, os países da área do euro seriam objecto de regras mais estritas. Tendo em conta as fortes interdependências económicas e financeiras existentes na área do euro e as suas repercussões na moeda única, **poderiam prever-se mecanismos de execução específicos para os Estados-Membros da área do euro, em caso de incumprimento repetido das recomendações para suprimir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União económica e monetária.**

Um respeito insuficiente das recomendações emitidas no âmbito da supervisão dos desequilíbrios seria considerado uma circunstância agravante aquando na avaliação orçamental prevista pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento.

2.2. Supervisão temática das reformas estruturais

Para que as suas economias retomem um crescimento sustentável e melhorem a sua competitividade, os Estados-Membros devem restabelecer a estabilidade macroeconómica e restaurar a solidez das finanças públicas. Simultaneamente, devem concentrar os seus esforços na realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e dos 5 grandes objectivos acordados pelo Conselho Europeu. Uma abordagem integrada da concepção e da execução das políticas é essencial, tendo em conta as limitações que afectam as finanças públicas. A detecção de estrangulamentos que impedem ou atrasam a realização dos objectivos da Europa 2020 é um elemento fundamental da supervisão temática.

A supervisão temática das reformas estruturais tem um duplo objectivo:

- (i) Facilitar a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e, em especial, dos seus 5 grandes objectivos, o que engloba medidas nas áreas do emprego, da inserção social, da investigação e inovação, do ensino, da energia e das alterações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- climáticas, bem como medidas para suprimir todos os outros obstáculos ao desenvolvimento ou ao crescimento económico dos Estados-Membros;
- (ii) Garantir uma execução ambiciosa das reformas estruturais, que tome em conta a limitação macro – orçamental.

Esta supervisão exercer - se - á em conformidade com os artigos 121.º e 148.º do TFUE e com base nas linhas directrizes integradas da estratégia Europa 2020. A Comissão apoiar-se-á nos programas nacionais de reforma dos Estados-Membros, a fim de avaliar as diferentes modalidades adoptadas pelos países para suprimir os estrangulamentos detectados e progredir na realização dos seus objectivos nacionais no âmbito desta estratégia.

Caso os progressos sejam insuficientes ou as medidas adoptadas não forem suficientemente coerentes com as directrizes (isto é, as linhas directrizes integradas para as políticas económicas e as políticas de emprego), será emitida para o país em causa ou para a área do euro uma recomendação. Se as políticas económicas não estiverem conformes com as grandes orientações de política económica ou forem susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária, a Comissão enviará directamente uma **advertência** ao Estado-Membro em causa.

Baseando-se neste acompanhamento específico por país, a Comissão efectuará uma avaliação global dos progressos realizados na via dos 5 grandes objectivos da UE, comparando o nível de rendimento desta última e com os dos seus principais parceiros comerciais (internacionais) e, em caso de progressos insuficientes, examinará as suas causas. Nesta sua análise, a Comissão apreciará também, tanto a nível da UE como a nível nacional, os progressos alcançados na execução das iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020, que devem apoiar e completar os esforços desenvolvidos para atingir esses objectivos. Anualmente, a Comissão apresentará um relatório sobre estas questões ao Conselho Europeu da Primavera e proporá recomendações específicas para melhorar a execução das reformas correspondentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2.3 Quadros orçamentais nacionais

A existência de quadros orçamentais nacionais sólidos e eficazes é indispensável para reforçar a consolidação orçamental e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. As necessidades e as preferências específicas dos Estados-Membros devem ser respeitadas, contudo, importa assegurar o cumprimento de um certo número de critérios para garantir um nível mínimo de qualidade e de complementaridade com as regras da EU.

Em primeiro lugar, para assegurar o respeito de certas **normas de qualidade** em todos os Estados-Membros, é essencial adoptar uma abordagem coerente em matéria contabilística (a supervisão orçamental a nível da UE impõe que se apliquem as normas contabilísticas do SEC95); os serviços de estatísticas nacionais devem dispor de recursos suficientes para cumprir os requisitos da UE no que se refere aos dados e aos relatórios a fornecer; por outro lado, os sistemas de previsão devem permitir obter projecções fiáveis e imparciais relativamente ao crescimento e ao orçamento. Idealmente, o ponto de referência deveria ser as previsões da Comissão.

Em segundo lugar, os Estados-Membros deveriam pôr em prática **regras orçamentais nacionais** que garantam que os quadros orçamentais reflectem as obrigações decorrentes do Tratado. As regras orçamentais nacionais deveriam garantir o respeito dos valores de referência do Tratado em matéria de défice e de dívida pública e serem conformes com o objectivo orçamental de médio prazo. Seria conveniente que as regras orçamentais, acompanhadas de mecanismos de execução credíveis, fossem objecto de uma codificação no direito nacional.

Em terceiro lugar, as reformas dos quadros orçamentais nacionais deveriam promover a passagem para uma **planificação orçamental plurianual**. Importaria apoiar os objectivos orçamentais anuais por quadros plurianuais que comportem, nomeadamente, uma repartição das receitas e despesas esperadas e indiquem quais os domínios em que estão previstos ajustamentos na via dos objectivos traçados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Por último, os quadros nacionais devem ser **exaustivos** e abranger todo o sistema das finanças públicas, assumindo este aspecto especial relevância nas economias descentralizadas. A repartição das responsabilidades orçamentais entre os diferentes níveis da autoridade pública deve ser claramente especificada e serem aplicadas disposições adequadas em matéria de acompanhamento e execução.

A Comissão **apresentará propostas formais que especificam as exigências mínimas a respeitar na elaboração dos quadros orçamentais nacionais** e as exigências em matéria de procedimento (relatórios a fornecer) para efeitos da verificação da conformidade. Essas propostas assumirão a forma de um novo regulamento baseado no artigo 126, n.º 14, do TFUE, com o objectivo de favorecer a execução do Protocolo nº 12 sobre o procedimento relativo aos défices excessivos. Em caso de incumprimento, poderia ser dado início a procedimentos por infracção.

3. Maior atenção ao endividamento e à sustentabilidade orçamental no Quadro do pacto de estabilidade e crescimento

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (a seguir designado o "Pacto") deveria tomar melhor em conta a interacção entre dívida e défice, com vista a reforçar os incentivos em prol de políticas prudentes.

3.1 Défice

No que se refere à **vertente preventiva** do Pacto, a Comissão propõe que os Estados-Membros com um nível de endividamento elevado ou riscos importantes quanto à evolução da dívida acelerem os seus progressos na via de um saldo das administrações públicas que proporcione uma margem de segurança suficiente para garantir o respeito do valor de referência de 3% do PIB relativamente ao défice e uma progressão rápida no sentido da sustentabilidade, isto é, o objectivo orçamental de médio prazo ou (OMP).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No que respeita à **vertente correctiva** a Comissão propõe que o critério da dívida do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) seja aplicado eficazmente **através de um valor de referência numérico claro e simples** que defina um ritmo satisfatório para a redução do endividamento: os Estados-membros cujo rácio da dívida ultrapasse 60% do PIB poderiam ser objecto de um PDE se o seu endividamento, durante o período anterior, não tiver diminuído suficientemente em relação a este valor de referência (fracção do desvio entre o nível de endividamento e o valor de referência de 60% do PIB). No mesmo espírito, a redução do défice para um valor inferior a 3% do PIB poderia ser considerado como insuficiente para pôr termo ao PDE caso a evolução da dívida não siga uma trajectória decrescente a mais longo prazo. Os parâmetros exactos seriam definidos no Código de Conduta que acompanha o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

3.2 Dívida Pública

A dívida pública, mais do que o défice, está sujeita a factores que escapam ao controlo directo dos poderes públicos (nomeadamente a inflação, as taxas de juro e a conjuntura económica), pelo que importa proceder a uma avaliação antes de decidir se é necessário que o país seja objecto de um PDE.

Há que realizar uma avaliação global, tendo em conta uma série de parâmetros que incluem o grau de proximidade do rácio da dívida em relação ao valor de referência de 60% do PIB e se apresenta um carácter temporário e/ou excepcional, bem como outros factores pertinentes para a evolução futura da dívida, susceptíveis de criar tensões financeiras.

Em caso de incumprimento das recomendações seriam aplicadas sanções.

4. Execução eficaz da supervisão económica através de sanções e de incitações adequadas

É necessário reforçar a credibilidade do quadro de supervisão orçamental da UE, assegurando uma aplicação de sanções mais baseada em regras. Para aumentar a sua eficácia no futuro, uma gama mais vasta de sanções e incentivos deveria ser utilizada de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

forma mais preventiva e aplicada mais precocemente. O efeito dissuasor das sanções financeiras constituiria uma incitação concreta ao cumprimento das regras.

O artigo 126.º, n.º 11, do TFUE prevê vários tipos de sanções em caso de incumprimento das decisões da União pelos Estados-Membros. Estas sanções podem, nomeadamente, consistir na exigência de publicação de informações suplementares, no convite ao Banco Europeu de Investimento para rever a sua política de empréstimos relativamente ao Estado-Membro em causa, na exigência de que o Estado-Membro efectue uma caução que não produza juros, de um montante adequado, até que o défice excessivo tenha sido corrigido, e na imposição de coimas de um montante adequado.

Ao definir com exactidão o funcionamento e o alcance das eventuais incitações financeiras, será importante e necessário visar a eficácia e a igualdade de tratamento entre os Estados Membros. A fim de garantir a proporcionalidade, as sanções financeiras associadas ao orçamento da UE poderiam ser definidas em percentagem do RNB ou do PIB do Estado - Membro em causa, até um limite máximo idêntico para todos os Estados-Membros. Este limite superior garantirá que todos os Estados-Membros passam, de facto, ser objecto de sanções. Além disso, os montantes das autorizações e dos pagamentos abrangidos pela suspensão e/ou anulação seriam fixados proporcionalmente aos fundos elegíveis até esse limite máximo.

O novo conjunto de sanções preveria, portanto, diferentes tipos de sanções e de incitações a aplicar em função das circunstâncias específicas e da gravidade da situação. Os melhoramentos propostos dos actuais mecanismos de execução requereriam a alteração das vertentes preventiva e correctiva do Pacto, assim como um mecanismo adequado baseado nos vários actos jurídicos que fundamentam certos programas de despesas da União.

No que se refere à **vertente preventiva** (isto é, quando um Estado-Membro não realiza progressos suficientes na via do seu objectivo de médio prazo nos períodos de conjuntura económica favorável) são propostos dois conjuntos de incitações e sanções.

Em primeiro lugar, para os Estados-Membros da área do euro, a incitação consistirá em impor aos Estados-Membros com progressos insuficientes na via da consolidação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

orçamental a obrigação provisória **de efectuar uma caução** que produza juros. Uma opção seria definir uma regra simples respeitante às despesas para que estas estejam em conformidade com o ajustamento em direcção ao OMP do país. Qualquer desvio significativo em relação à trajectória acordada para as despesas seria considerado uma decisão de política orçamental imprudente e daria lugar a uma advertência da Comissão, em conformidade com o disposto no artigo 121.º, n.º 4, do TFUE. No caso de infracção persistente, seria imposto pelo Conselho uma caução que produzisse de juros, até ser posto termo à infracção. Esta caução seria libertada assim que a situação na origem da sua imposição tiver sido corrigida.

Em segundo lugar, e ainda no que se refere à vertente preventiva, a Comissão irá propor a criação e condições prévias a título das quais a disponibilização de contribuições no âmbito da política de coesão seria subordinada a **reformas estruturais institucionais**, directamente associadas à aplicação desta política com vista a melhorar a sua eficácia e eficiência.

No que se refere à vertente correctiva, a Comissão propõe um novo sistema de sanções e de incitações financeiras que completam a utilização das cauções e das coimas. O orçamento da UE seria utilizado como alavanca complementar, a fim de garantir o respeito das principais condições macroeconómicas do Pacto. Essas sanções não deveriam afectar os beneficiários finais dos fundos da UE, mas sim os pagamentos aos Estados-Membros ou os pagamentos relativamente aos quais os Estados-Membros actuam como intermediários. Os critérios a seguir enumerados serão propostos para determinar as categorias de despesas e os programas da UE susceptíveis de ser abrangidos:

- A eficácia dos fundos em causa depende de políticas orçamentais sólidas,
- Ser claramente atribuíveis ao Estado-Membro que não respeita o Pacto ou outras condições,
- Ser programados e executados em gestão partilhada, ou seja, os Estados-Membros são os principais responsáveis ou trata-se de reembolsos de fundos da UE destinados aos Estados-Membros,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Ter uma dimensão suficientemente importante para que as sanções ou as incitações sejam credíveis, ter uma incidência (potencial) sobre a qualidade das despesas públicas e sobre o ajustamento estrutural.

Por conseguinte, em caso de incumprimento das regras, podem ser instituídas incitações ao suspender ou anular parcialmente dotações actuais ou futuras do orçamento da UE. Os recursos anulados devam permanecer no orçamento da UE.

Em complemento do disposto no artigo 126, n.º 11, poderiam prever-se dois tipos de sanções na fase inicial do PDE:

- **Fase 1:** a constatação da existência de um défice excessivo (artigo 126, n.º 6, do TFUE) teria como consequência a suspensão de autorizações associadas a programas plurianuais. Esta suspensão não teria incidência imediata nos pagamentos e deixaria, assim, um prazo para a adopção de medidas correctivas eficazes. Os Estados-Membros poderiam ser convidados a reafectar fundos para melhorar a qualidade das finanças públicas. De forma análoga, relativamente aos reembolsos a título da PAC (FEAGA), seria anunciada a decisão de anular os pagamentos num dado prazo. Uma reorçamentação seria prevista assim que o Estado - Membro desse cumprimento às recomendações do Conselho.
- **Fase 2:** o incumprimento das recomendações iniciais com vista a corrigir o défice excessivo (artigo 126.º, n.º 8, do TFUE), teria como consequência a anulação das autorizações do ano em causa.

5. Resumo

O principal objectivo desta proposta/comunicação da Comissão é fazer com que a coordenação das políticas económicas na UE e na área do euro verdadeiramente efectuada a montante. No âmbito do Semestre Europeu, a complementaridade dos planos nacionais de política económica será garantida ao nível europeu por orientações gerais, antes que as decisões orçamentais para o ano seguinte sejam adoptadas nos Estados-Membros. Relativamente à área do euro, há que proceder a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

uma análise horizontal da orientação orçamental, com base nos programas de estabilidade nacionais e nas previsões da Comissão. A orientação orçamental agregada deveria ser objecto de especial atenção em caso de tensões económicas graves na área do euro, sempre que os Estados-Membros adoptam medidas de política orçamental de certa envergadura, susceptíveis de terem repercussões importantes. Caso os planos orçamentais para o ano seguinte se revelarem manifestamente inadaptados, poder-se-ia recomendar a sua revisão.

5.1. Melhor supervisão integrada

O Semestre Europeu irá abranger todos os elementos da supervisão económica, incluindo as políticas tendentes a assegurar a disciplina orçamental e a estabilidade macroeconómica e a favorecer o crescimento, em conformidade com a Estratégia Europa 2020. Os procedimentos actuais, por exemplo os previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento ou nas grandes orientações de política económica, serão harmonizados em termos de calendarização, mas permanecerão juridicamente distintos. Os programas de estabilidade e de convergência e os programas nacionais de reforma (PNR) serão apresentados ao mesmo tempo pelos Estados-Membros e avaliados simultaneamente pela Comissão.

5.2. O conteúdo dos programas de estabilidade e de convergência (PEC) deverá ser adaptado em conformidade com a lógica do funcionamento do Semestre Europeu.

A intenção não é exigir aos Estados-Membros que apresentem orçamentos completos à União para «validação», antes de serem apresentados aos parlamentos nacionais. Todavia, esses programas devem conter informações suficientes para permitir realizar discussões prévias úteis sobre a política orçamental e incluir, no mínimo, as seguintes itens:

- Um cenário macroeconómica actualizado e concreto,
- Especificações concretas quanto aos planos para o ano seguinte,
- Uma descrição das políticas previstas,
- Projecções a médio prazo para as variáveis principais das finanças públicas,
- Uma avaliação das evoluções orçamentais durante o ano anterior,
- Uma actualização dos planos orçamentais para o ano em curso.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5.3. Semestre Europeu.

O ciclo tem início em Janeiro com uma «análise anual do crescimento» (AAC) elaborada pela Comissão sobre os desafios económicos a enfrentar pela União Europeia e a área do euro no seu conjunto. Em finais de Fevereiro, o Conselho Europeu fornece orientações estratégicas sobre as políticas, que são tomadas em consideração pelos Estados-Membros na elaboração dos respectivos PEC e PNR, a apresentar em Abril. No início de Julho, o Conselho emite orientações políticas para cada país.

No segundo semestre, os Estados-Membros ultimam os seus orçamentos nacionais. Na AAC do ano seguinte, a Comissão avalia em que medida os Estados-Membros tomaram em consideração as orientações que lhes foram dirigidas.

5.4. Orientações políticas no âmbito do Semestre Europeu.

As recomendações serão francas e concretas. No domínio da política orçamental, será dedicada especial atenção ao ano seguinte e a supervisão indicará claramente se os objectivos previstos e as medidas subjacentes são adequadas. No que se refere às políticas destinadas a incentivar o crescimento e a limitar o risco macro - financeiro, as recomendações incidirão num número limitado de reformas essenciais, sendo fixadas datas-limite para a sua execução.

5.4.1 Papel reforçado do Parlamento Europeu.

A Comissão apresentará, anualmente, ao Parlamento Europeu a sua AAC.

5.4.2 Parlamentos nacionais. Seria útil, para esta melhor governação económica da UE, associar numa fase inicial e de forma forte os parlamentos nacionais ao processo do semestre europeu e reforçar o diálogo com o Parlamento Europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

5.4.3 Execução rápida. A Comissão propõe que o Semestre Europeu seja posto em prática a partir de 2011.

5.4.4 Transição para o Semestre Europeu. A Comissão apresentará orientações quanto ao conteúdo dos futuros programas nacionais de reforma, e irá, conjuntamente com os Estados – Membros, examinar os seguintes aspectos:

- Um cenário macroeconómico nacional a médio prazo para enquadrar os programas políticos até 2015, incluindo as previsões de crescimento e as orientações orçamentais gerais;
- Uma confirmação de que os objectivos nacionais estão em consonância com os objectivos da estratégia Europa 2020. Os Estados-Membros devem especificar, relativamente a cada objectivo, as políticas que irão desenvolver para alcançar os seus objectivos nacionais e os investimentos públicos necessários para o efeito;
- Como suprimir os estrangulamentos que impedem os Estados-Membros de alcançarem os seus objectivos e os objectivos mais amplos da estratégia «Europa 2020».

III – Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

2. A referida Comunicação respeita o princípio da subsidiariedade, pois julga-se que pelas vias legislativas europeias adoptadas, os objectivos a que se propõe serão concretizados de forma mais eficaz pelas instituições europeias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

IV - Parecer

Assim, a Comissão dos Assuntos Europeus é de parecer que em relação à proposta de Regulamento supracitada, está concluído o processo de escrutínio previsto pela da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

Assembleia da República, 13 de Dezembro de 2010

O Deputado Autor do Parecer,



António Gameiro

O Presidente da Comissão,



Vitalino Canas

PARECER

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2010) 367 final

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE.

Relator: Deputado Nuno Reis (PSD)

Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
 - 3.1. Motivação
 - 3.2. Descrição do objecto
 - 3.3. O caso de Portugal
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer

1. Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE foi enviada à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia no dia 20 de Julho e distribuído a 21 do mesmo mês, para eventual emissão de parecer.

2. Enquadramento

1. De acordo com a Comissão Europeia a crise económica e financeira evidenciou a necessidade de mais instrumentos de coordenação das políticas económicas dos diversos Estados bem como melhorias no actual sistema de governação.
2. O reforço da supervisão e regulação do sistema financeiro a nível europeu e mundial é um debate na ordem do dia. A Comissão enfatiza a importância do Plano de Relançamento da Economia Europeia, lançado em 2008, para o combate à desaceleração da actividade económica e refere que após a recente aprovação da Estratégia Europa 2020 se seguirá “um conjunto de iniciativas destinadas a fomentar a capacidade da UE para impulsionar o crescimento e criar emprego”.

3. Objecto da Iniciativa

O apoio à recuperação económica, o equilíbrio das finanças públicas e a promoção do crescimento sustentável e emprego devem ser as prioridades da UE, segundo a Comissão. Para a sua concretização é referida a necessidade de reforço da coordenação das políticas económicas dos diversos Estados.

3.1. Motivação

Para a Comissão Europeia, as propostas a apresentar aumentarão a confiança nos processos de tomada de decisão e farão surgir um “alerta precoce no caso de desvios nas situações nacionais”. Além disso, é referida a ideia de diminuição dos “efeitos colaterais negativos sempre que os Estados-Membros não respeitam os limites acordados” e das sanções por incumprimento.

3.2. Descrição do objecto

1. Os objectivos desta comunicação da Comissão passam por:
 - Formular “propostas concretas com o objectivo de” a) combater os desequilíbrios macroeconómicos com uma maior supervisão, a qual preveja alertas e sanções; b) definir requisitos mínimos para os orçamentos nacionais e “passar de um planeamento orçamental anual para um plurianual”; c) reforçar o Pacto de Estabilidade e Crescimento com atenção particular nas questões da dívida e défice.
 - Criar “mecanismos de cumprimento eficazes para garantir que os Estados-membros irão actuar no respeito do enquadramento da EU” e, em caso de incumprimento, propor “medidas preventivas e de correcção, incluindo uma gama de sanções”.
 - Estabelecer um “semestre europeu para a coordenação das políticas e explicar o processo e o calendário relativos à contribuição europeia para as decisões políticas nacionais” no sentido de melhorar a coordenação política.
2. A supervisão económica e financeira dos diversos Estados surge nesta comunicação associada à supervisão do cumprimento dos objectivos plasmados na Estratégia 2020.
3. A Comissão olha para a **supervisão macroeconómica alargada** num quadro de supervisão de desequilíbrios macroeconómicos e supervisão temática das reformas estruturais.

4. A existência de desequilíbrios macroeconómicos, designadamente os que se prendem com índices de competitividade díspares de Estado para Estado, contribuiu para acentuar as dificuldades de diversos países, num contexto de crise. Assim, a Comissão Europeia propõe um mecanismo de supervisão macroeconómica dos desequilíbrios assente em duas vertentes: preventiva e correctiva. Essa supervisão macro-estrutural estava já prevista na estratégia Europa 2020.
5. A vertente preventiva da supervisão compreende uma avaliação anual por país dos riscos de desequilíbrios macroeconómicos emergentes, de eventuais diminuições de competitividade para além de um mecanismo de alerta. Com base num painel de indicadores que compreenderão “avaliações da situação externa da competitividade em termos de preços ou de custos, bem como indicadores internos” para além de análises qualitativas feitas por peritos serão estabelecidos mecanismos de alerta.
6. O supramencionado painel poderia levar em conta indicadores como a evolução das contas correntes, situações líquidas dos activos estrangeiros, a taxa de câmbio efectiva real, o aumento dos preços do imobiliário, dívida pública e rácios dos créditos do sector privado em relação ao PIB. Para cada indicador “serão definidos e anunciados limiares de alerta” relativos.
7. Países em que fossem identificados riscos significativos mereceriam análise individual e eventual formulação de recomendações sobre o âmbito de políticas macroeconómicas, salários e mercados de trabalho, mercado de bens e serviços e políticas macroprudenciais. Para além da supervisão orçamental no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, serão alvo de supervisão as reformas estruturais. Em casos muito graves, a Comissão poderá recomendar ao Conselho que declare o “Estado-Membro em situação de desequilíbrio excessivo”, o que desencadeará acções correctivas.
8. O Estado-Membro na situação acima descrita passaria a estar obrigado a informar periodicamente o Ecofin e o Eurogrupo acerca dos progressos no cumprimento das recomendações e execução das reformas. No caso de países da zona Euro poderiam prever-se “mecanismos de execução específicos... em caso de incumprimento repetido das recomendações para suprimir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais susceptíveis de comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária” para os Estados-Membros da área do Euro.
9. A **supervisão temática das reformas estruturais** tem como objectivo:

- Facilitar o cumprimento da Estratégia 2020 relativamente a medidas na área do emprego, inserção social, I&D, ensino, energia e alterações climáticas;
 - Garantir “uma execução ambiciosa das reformas estruturais” com observância das limitações macro-orçamentais.
10. A Comissão tomará em linha de conta os programas nacionais de reforma na sua avaliação do cumprimento dos objectivos da Estratégia 2020 (quer a nível nacional quer no conjunto da União) bem como as próprias directrizes europeias para as políticas económicas e de emprego, e emitirá recomendações ou advertências aos Estados-Membros quando necessário.
11. Almejando “quadros orçamentais nacionais sólidos”, a Comissão aponta a necessidade do “cumprimento de um certo número de critérios para garantir um nível mínimo de qualidade e de complementaridade com as regras da UE”. Esses critérios passam pela adopção de normas contabilísticas comuns, serviços de estatística nacionais fiáveis e com recursos suficientes, regras orçamentais nacionais e mecanismos de execução respeitadores do Tratado (e se possível com codificação no direito nacional), reformas orçamentais que possibilitem uma planificação orçamental plurianual e quadros nacionais “exaustivos” e a “abranger todo o sistema de finanças públicas” com disposições adequadas “em matéria de acompanhamento e execução” e sem desorçamentações.
12. No quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento a Comissão pretende maior enfoque no endividamento e sustentabilidade orçamental. Quanto à vertente preventiva a Comissão pretende que os Estados com nível de endividamento elevado ou riscos na evolução da dívida acelerem o esforço de consolidação. Quanto à vertente correctiva, é proposto que os Estados-Membros em que o “rácio da dívida ultrapasse 60% do PIB poderiam ser objecto de um procedimento por défice excessivo (PDE) se o seu endividamento, durante o período anterior, não tiver diminuído suficientemente em relação a este valor de referência”. A redução do défice para valores inferiores a 3% do PIB poderia ser “insuficiente para pôr termo ao PDE caso a evolução da dívida não siga uma trajectória decrescente a mais longo prazo”.
13. Na consideração sobre PDE em casos de dívida pública elevada será tido em conta o carácter temporário e/ou excepcional desse rácio dívida/PIB elevado, e factores como reservas acumuladas e outros activos públicos, passivos potenciais

(nomeadamente associados ao envelhecimento demográfico), nível e a evolução da dívida privada e operações de ajustamento dívida-fluxo. Mais uma vez em caso de incumprimento de recomendações haveria lugar a sanções.

14. Para a Comissão a aplicação de sanções mais baseadas em regras torna-se necessária dada a existência de países que mesmo com o actual Pacto de Estabilidade “não respeitam o quadro em vigor”. A exigência de publicação de informações suplementares, revisão de empréstimos do Banco Europeu de Investimento ao Estado-Membro incumpridor, depósito de cauções até que o défice seja corrigido e imposição de coimas são sanções já previstas mas que a Comissão pondera aplicar mais.
15. Essas sanções financeiras poderão levar em conta a proporcionalidade, com um limite máximo em termos de proporção do PIB idêntico para todos os Estados, visando igualdade de tratamento entre Estados-Membros com valores de PIB distintos. Também a este nível estão previstas acções preventivas e correctivas. A vertente preventiva consistirá na imposição de cauções aos Estados com insuficiente consolidação orçamental e em fazer subordinar a “disponibilização de contribuições no âmbito da política de coesão” a reformas estruturais institucionais. A vertente correctiva, nos casos de Procedimento por Défice Excessivo, tem previsto “um novo sistema de sanções e incitações financeiras” as quais poderão também passar por “anular parcialmente dotações actuais ou futuras do orçamento da UE” seja relacionadas com a Política de Coesão, a Política Agrícola Comum, o Fundo para a Pesca ou outros programas. Outras “incitações à conformidade” poderão passar por reduzir “automaticamente a contribuição para o orçamento dos Estados-Membros participantes que não têm um défice excessivo”.
16. A Comissão propõe, igualmente, a criação de um Semestre Europeu que permitiria uma melhor coordenação a montante das políticas económicas, uma melhor supervisão integrada e obrigaria a uma adaptação do conteúdo dos programas de estabilidade e convergência em conformidade com a lógica do funcionamento do Semestre Europeu.
17. De acordo com a Comissão os objectivos não são “exigir aos Estados-Membros que apresentem orçamentos completos à União para «validação» antes de serem apresentados aos parlamentos nacionais”. Pretende a Comissão que seja fornecida informação suficiente para “discussões prévias úteis sobre a política orçamental”, informação que deverá contemplar: “um cenário macroeconómico actualizado e

concreto, especificações concretas quanto aos planos para o ano $t+1$, uma descrição das políticas previstas, projecções a médio prazo para as variáveis principais das finanças públicas, uma avaliação das evoluções orçamentais durante o ano $t-1$, uma actualização dos planos orçamentais para o ano em curso”.

18. O Semestre Europeu começará em Janeiro com a apresentação de uma «análise anual do crescimento» (AAC) sobre os desafios da União e da zona Euro. O Conselho Europeu de final de Fevereiro “fornece orientações estratégicas sobre as políticas, que são tomadas em consideração pelos Estados-Membros na elaboração dos respectivos PEC e PNR, a apresentar em Abril”. Em Julho são emitidas pelo Conselho “orientações políticas para cada país”. No segundo semestre cada Estado prepara o orçamento nacional e em Janeiro a Comissão analisará a forma como cada Estado levou em conta as orientações estratégicas que lhe foram dirigidas, em sede de AAC.
19. A AAC será apresentada pela Comissão ao Parlamento Europeu anualmente. As orientações políticas no âmbito do Semestre Europeu serão concretas e especialmente dedicadas ao ano $n+1$, sendo que a supervisão avaliará a adequação dos objectivos previstos e medidas subjacentes. Relativamente às políticas de incentivo ao crescimento e limitação dos riscos macro-financeiros, as recomendações visarão um “número limitado de reformas essenciais, sendo fixadas datas-limite para a sua execução”.

1.3. O caso de Portugal

Todas as propostas constantes nesta comunicação da Comissão se dirigem aos 27 Estados-Membros embora algumas sejam de aplicação exclusiva aos membros da Zona Euro, como Portugal.

2. Contexto normativo

Esta comunicação vem na sequência da comunicação da Comissão de 12 de Maio de 2010 COM(2010) 250 «Reforçar a coordenação da política económica» e as propostas em questão, emanadas de uma «Task Force» constituída propositadamente para esta matéria, seguem as orientações do Conselho Europeu de 7 de Junho de 2010.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

Não se aplica na presente iniciativa.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

Não se aplica na presente iniciativa.

7. Opinião do Relator

A Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da UE, sobre a qual me coube elaboração de parecer, é de toda a actualidade.

Para um país como Portugal este novo modelo de governação económica acarreta duas “ameaças” primordiais:

- 1- Uma subalternização do papel do Parlamento Nacional enquanto palco até agora primordial de definição das grandes linhas estratégicas para o país, na medida em que, como referido em 2.2/18, passarão a ser emanadas dos Conselhos Europeus as grandes linhas estratégicas em termos de política, as quais deverão orientar a feitura dos orçamentos nacionais;
- 2- As medidas descritas nesta Comunicação levam mais longe o que até agora existia em termos de sanções ao abrigo de procedimentos por défice excessivo, o que para um país que na última década tem visto sistematicamente em causa o equilíbrio das contas públicas traz preocupações.

Poderemos também identificar “oportunidades”:

1- As “incitações à conformidade” previstas em termos de cumprimento do limite de défice estipulado, nomeadamente as que se referem à redução automática da contribuição para o Orçamento Europeu dos países que não têm défice excessivo podem constituir um estímulo pela positiva na prossecução do equilíbrio das contas públicas;

2- Para um país que tem tido capacidade de fazer sacrifícios para cumprir critérios rigorosos, como os do acesso à CEE ou os da adesão à moeda única, mas que, por vezes, tem revelado algum laxismo na gestão das suas contas públicas, a existência de regras e critérios exigentes em matéria de supervisão económica e orçamental, se por um lado é negativa, por outro pode trazer maior responsabilidade.

Tendo como pano de fundo uma crise financeira que teve os seus primeiros sinais visíveis em Agosto de 2007 nos Estados Unidos e chegou à Europa ao longo de 2008, bem como a crise de dívida soberana que continua a fazer pensar num cenário de hipotético incumprimento no serviço da dívida por parte de diversos Estados, a Comissão Europeia propõe agora medidas de melhoria da supervisão económica.

Com aquilo a que temos assistido no último ano na Grécia, bem como os receios de efeitos colaterais negativos para a restante Economia da União, relativamente a países como Portugal, Irlanda ou Espanha, estas propostas da Comissão vieram encontrar o ambiente propício para passarem quase sem discussão. Talvez por isso, em minha opinião, ultrapassam aquilo que seriam meras medidas de melhoria da supervisão económica.

Poderá dizer-se que a perda efectiva de poder para Parlamentos como o nosso, tem como contrapeso um reforço do papel que está reservado ao Parlamento Europeu. Mas causam-me preocupações aquilo que referi no ponto 2.2 / 18 deste parecer, o qual fala por si relativamente a quem “fornece orientações estratégicas”, quem emite “orientações políticas” e quem tem de prestar contas a quem no que se refere ao seguimento dessas mesmas “orientações” ...

Tem havido de resto sinais crescentes desta transferência de poderes e do papel mais secundário a que, uns e outros, pretendem remeter os Parlamentos Nacionais. Veja-se por exemplo a questão de Portugal e a Estratégia Europa 2020.

Não fora pelo facto de alguns partidos políticos terem tentado colocar a discussão na agenda política desta Assembleia, quer sobretudo na Comissão de Assuntos Económicos quer na Comissão de Assuntos Europeus, e terem chamado o Governo a

alguma discussão e as linhas estratégicas que dizem respeito ao nosso país teriam sido entregues em Bruxelas sem qualquer participação do Parlamento Nacional.

E, que fique claro, este exemplo que aqui dou não tem uma motivação politicamente dirigida. Acredito que o mesmo se tenha passado noutros países da UE com Governos de inclinações distintas.

Quase se poderá dizer que o actual ambiente político europeu privilegia a acção directa (ou relação directa, para não ferir susceptibilidades) entre Governos e Comissão e um quase esquecimento do papel dos Parlamentos Nacionais.

Refira-se aliás como muito preocupante o facto de em toda a União ter havido apenas um país (Reino Unido) que manifestou reservas ao facto do "Semestre Europeu" obrigar os países a apresentar os seus Planos e Orçamento à Comissão ainda antes de serem discutidos nos Parlamentos Nacionais. E foi também o Reino Unido o único que fez depender da sua concordância a este pacote de medidas de melhoria da Governação Económica da Europa a inclusão de uma ressalva explícita de que não será obrigado a cumprir essa medida em particular. Nós por cá, aliás como na maioria dos países, fomos colocados perante um facto consumado...

Vinte anos após a reunificação da Alemanha, quase nove anos após a entrada em vigor do Euro, a Europa está carente de líderes políticos à dimensão continental. A crise económica acentua diferenças e leva os países economicamente mais fortes a preocuparem-se mais com a respectiva economia nacional e menos com o projecto europeu.

A verdade e a realidade não são monocromáticas. Com a linha de pensamento anterior cruza-se, pois, uma outra. O aumento de regulação e supervisão do sistema financeiro e das economias nacionais acaba sendo uma consequência natural dos riscos de contágio de problemas económico-financeiros de um país, mesmo pequeno, para outro, num contexto económico de cada vez maiores interdependências.

Parece que foi já há muito tempo mas foi apenas há dois anos que um dos bancos de investimento mais famosos do mundo faliu. O efeito que se seguiu poderia ter tido consequências bem mais gravosas para o sistema financeiro e para a economia mundial caso se não tivesse estancado a hemorragia.

A questão fulcral neste momento é saber qual a melhor maneira de fazer com que sistemas com economias cada vez mais interligadas, sejam regulados da melhor forma evitando assim que o colapso de uma tenha efeito dominó nas outras.

Se é verdade que muito se tem falado nas tais instituições demasiado grandes para poder falhar, no caso dos países já se percebeu que também não há países demasiado pequenos para poderem ser deixados falhar. Entre o colapso de uma «pequena» Islândia e os efeitos num «grande» Reino Unido a distância não é tão grande como poderia imaginar-se há duas décadas.

A tentativa de melhoria do modelo de governação económica da Europa surge, pois, com naturalidade no contexto em que ocorre. Importa saber é se será suficiente para de facto melhorar alguma coisa. E, tal como atrás escrevi, fica-me a dúvida se não terá sido este um pretexto conveniente para uma reforma que vai para além da mera melhoria da supervisão e governação económica.

Algumas das medidas propostas pela Comissão, e neste parecer já abordadas, são necessariamente polémicas por entrarem mais fundo no último reduto de independência económica de que os países da zona Euro ainda gozavam.

A comunidade europeia do carvão e do aço evoluiu para algo mais substancial. E as diversas etapas da actual crise económica e financeira puseram a nu o facto de ser muito difícil a uma União política que evoluiu no sentido de uma União monetária não ter mecanismos de corresponsabilização e governança em termos de gestão orçamental. Mas não seriam já suficientes as sanções previstas no anterior Pacto de Estabilidade e Crescimento desde que, bem entendido, fossem aplicadas a todos, chamem-se França ou Portugal?

Pagando direitos de autor por uma expressão recentemente utilizada para justificar pecados próprios e má fortuna, de facto, “o mundo mudou”.

Serão suficientes estas medidas agora propostas para recolocar a Europa nos trilhos do crescimento económico e de uma liderança que há muito lhe não pertence? Provavelmente não.

Serão suficientes para melhorar a governação económica da União e designadamente da zona Euro? Talvez.

Estarão hoje Portugal e os restantes países da União com menor autonomia em termos de gestão económica interna? Em termos de definição de políticas, sim.

Há hoje menos espaço para uma gestão eleitoralista dos orçamentos? Sim.

É preocupante a subalternização do papel do Parlamento Nacional? Sim.

Para o nosso país, haverá apenas ameaças nesta mudança da Governação Económica da Europa? Como em tudo na vida, não.

E, nesse sentido, para terminar de forma optimista, ponto final nesta reflexão com uma afirmação recente de um antigo Ministro das Finanças socialista (Campos e Cunha) : “Quando os nativos não se sabem governar, um pouco de colonialismo não faz mal a ninguém.”...

8. Conclusões

1. Até final de Setembro a Comissão proporá a instituição de um “quadro para a correcção dos desequilíbrios excessivos” o qual definirá o “papel e as obrigações da Comissão, dos Estados-Membros e do Conselho, o procedimento de adopção das recomendações, bem como as regras e procedimentos e, relativamente aos Estados-Membros da área do euro, os mecanismos de execução aplicáveis”.
2. Serão também especificadas até essa data exigências mínimas a respeitar na elaboração dos quadros orçamentais nacionais e em matéria de relatórios a fornecer à Comissão.
3. Para a melhoria da governação económica da Europa, a Comissão refere a necessidade de um envolvimento dos parlamentos nacionais com o processo do Semestre Europeu e de serem reforçados os laços com o Parlamento Europeu.
4. A proposta de entrada em vigor do Semestre Europeu é já para 2011. A Comissão afirma não haver necessidade para qualquer alteração legislativa e que as alterações ao “Código de Conduta para os PEC e nova data de notificação destes últimos serão apresentadas ao Conselho ECOFIN para aprovação”.
5. A Comissão dialogará com cada Estado-Membro no Outono de 2010 com o objectivo de: 1) estabelecer um “cenário macroeconómico nacional a médio prazo para enquadrar os programas políticos até 2015, incluindo as previsões de crescimento e as orientações orçamentais gerais; 2) confirmar se os objectivos nacionais se alinham com a Estratégia Europa 2020, sendo que cada Estado discriminará quais as medidas a implementar para cada objectivo e os investimentos públicos a isso necessários; 3) avaliar como suprimir os “estrangulamentos” que impedem os Estados de alcançar os seus próprios objectivos e as linhas mais gerais da EE2020.

9. Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 28 de Setembro de 2010.

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

Nuno Reis

António José Seguro