



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

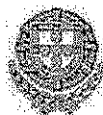
---

**Parecer**

**COM(2012)324**

**Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016 [COM (2012) 324].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente iniciativa recomenda que Portugal atue no período 2012-2013 no sentido de aplicar as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/UE e detalhadas no Memorando de Entendimento de 17 maio de 2011 e nos seus apêndices subsequentes.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

##### ***a) Da Base Jurídica***

Artigo 121.º, n.º 2, e Artigo 148.º, n.º 4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Por estarmos na presença de documentos não legislativos, não cabe a apreciação do cumprimento dos princípios da subsidiariedade.

#### ***c) Do conteúdo da iniciativa***

Em 17 de maio de 2011, o Conselho adotou a Decisão de Execução 2011/344/UE para conceder a Portugal uma assistência financeira a médio prazo por um período de 3 anos, de 2011 a 2014, nos termos do Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira. O Memorando de Entendimento que acompanha essa decisão, assinado na mesma data, e os apêndices subsequentes estabelecem as condicionalidades de política económica a que a assistência financeira está subordinada. Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o programa nacional de reformas de Portugal para 2011. Em 2 de maio de 2012, Portugal apresentou o seu Programa de Estabilidade, que abrange o período de 2012-2016 e em 7 de maio de 2012, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas.

A dotação financeira prevista na assistência financeira concedida a Portugal pelo período de 3 anos, de 2011 a 2014, vai até 78 mil milhões de EUR para eventuais necessidades financeiras e orçamentais e apoio ao sistema bancário. Um terço deste montante (até 26 mil milhões de EUR) será financiado pela União Europeia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), outro terço pela Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF) e o último terço pelo FMI ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento.

Em geral, pelo conteúdo da iniciativa em análise, a terceira revisão do programa de ajustamento económico concluiu que Portugal continua no bom caminho quanto à execução das medidas de condicionalidade estabelecidas no Memorando de Entendimento. Em especial, o objetivo de défice orçamental para 2011 (5,9% do PIB)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

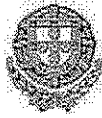
foi mais do que realizado mediante o recurso a uma transferência dos fundos de pensões da banca para o Estado que representou 3 ½% do PIB. Apesar desta operação pontual, a consolidação estrutural em 2011 foi importante e representou 3 ½% do PIB.

É expressamente referido que o êxito do programa de ajustamento económico depende essencialmente da aplicação de um vasto leque de reformas estruturais, que irá eliminar a rigidez e os pontos de estrangulamento que estão na origem da estagnação da economia nos últimos dez anos. São ainda considerados nesta recomendação que o vasto e ambicioso programa de reformas está no bom caminho nas áreas do mercado de trabalho, dos cuidados de saúde, da habitação, do sistema judiciário e da insolvência e do quadro regulamentar, incluindo a concorrência. Além disso, as privatizações foram, até à data, consideradas muito bem sucedidas.

No que toca à análise financeira, a iniciativa em apreço considera que a diminuição do PIB em 2011 foi menos acentuada do que previsto, pois as exportações e o consumo registaram uma evolução mais favorável do que previsto. No entanto, no quarto trimestre de 2011 e início de 2012 registou-se uma procura interna fraca, um aumento acentuado do desemprego e uma confiança empresarial reduzida.

Alerta, contudo, o presente documento para o facto de as previsões da primavera dos serviços da Comissão, as perspetivas para 2012 pioraram e prevê-se agora que o PIB sofra uma descida de 3,3 por cento, ou seja, três pontos percentuais acima do previsto no outono. O crescimento económico em 2013 será também mais reduzido do que inicialmente esperado.

O orçamento para 2012 visa um objetivo de um défice orçamental de 4,5% do PIB, o que está em sintonia com os requisitos do programa de ajustamento económico e as recomendações do Conselho a Portugal, formuladas ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos. Os planos de consolidação orçamental a médio prazo apresentados no programa de estabilidade também estão de acordo com as metas do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

défi ce global do programa de ajustamento económico, prevendo-se um rácio défi ce/PIB de 3% do PIB até 2013.

O défi ce deverá diminuir para 1,8% do PIB em 2014 e 1% do PIB em 2015. Os principais riscos que pesam sobre os objetivos orçamentais prendem-se sobretudo com as empresas públicas e as administrações locais e regionais. Em termos de saldo estrutural, o ajustamento orçamental deverá ser superior a 7 pontos percentuais do PIB em 2011-2012. O OMP de -0,5% do PIB reflete adequadamente os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A dívida pública deverá atingir um máximo de 115,7% do PIB em 2013 para depois diminuir progressivamente.

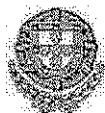
Em sùmula, a presente iniciativa considera que embora o ajustamento externo tenha sido, até à data, bastante rápido, com as exportações portuguesas a ganhar quotas de mercado no exterior da UE e com as importações a caírem consideravelmente, a sua persistência é ainda incerta. Dado o montante elevado da dívida externa que Portugal acumulou, são necessários ajustamentos adicionais muito importantes de natureza estrutural.

### PARTE III – CONCLUSÕES

O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

A matéria em causa não cabe no âmbito de 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, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio.

De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, com a qual se concorda, e do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

4 do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, não se aplica o princípio da subsidiariedade.

#### PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Relativamente à presente iniciativa não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído].

Palácio de S. Bento, 26 de junho de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(José Manuel Rodrigues)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE V – ANEXO**

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

# Relatório

Recomendação do Conselho

COM(2012)324

**Relator:** Deputado Jorge  
Paulo Oliveira

---

Relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a *Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 de Portugal e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para o período 2012-2016* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Nota Introdutória

Na sequência de um pedido apresentado por Portugal em 7 de abril de 2011, a tróica constituída pela Comissão Europeia, o BCE e o FMI, negociou com as autoridades portuguesas um programa de ajustamento económico, que foi aprovado pelo Conselho Europeu em 30 de maio de 2011 e pelo Conselho de Administração do FMI, em 20 de maio do mesmo ano. O programa abrange o período de 2011 a 2014. A sua dotação financeira vai até 78 mil milhões de EUR para eventuais necessidades financeiras e orçamentais e apoio ao sistema bancário. Um terço deste montante (até 26 mil milhões de EUR) será financiado pela União Europeia ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), outro terço pela Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF) e o último terço pelo FMI ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento.

O programa que visa restabelecer a confiança, restaurar a sustentabilidade das finanças públicas, permitir o regresso da economia a um crescimento equilibrado e salvaguardar a estabilidade financeira em Portugal, na área do euro e na EU, assenta em três frentes:

1. Uma estratégia credível e equilibrada de consolidação orçamental, apoiada por medidas estruturais no domínio das finanças públicas e por um melhor controlo



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

orçamental das parcerias público-privadas (PPP) e das empresas públicas (EP), a fim de colocar o rácio dívida pública bruta/PIB numa firme trajetória descendente a médio prazo.

2. Esforços para salvaguardar o setor financeiro através de mecanismos baseados no mercado, sustentados por recursos de reserva
3. Adoção, na fase inicial, de reformas estruturais profundas para estimular o crescimento potencial, criar emprego e melhorar a competitividade.

Os países sob assistência financeira ficam isentos da obrigação de apresentar programas nacionais de reforma, bem como programas de estabilidade ou de convergência em 2012. Contudo, em maio de 2012, Portugal apresentou programas atualizados.

### **2. Situação Económica Actual e Perspectivas**

A contração da atividade económica em 2012 poderá ser superior ao previsto no programa, o que vem contrabalançar (pela negativa) um melhor desempenho da economia em 2011.

Em 2012, a atividade económica em Portugal deverá registar uma contração de 3,3%, antes de retomar uma certa dinâmica ao longo de 2013, com uma previsão de 0,3%, uma percentagem mais limitada do que inicialmente esperada. A situação do mercado de trabalho deteriorou-se de forma significativa. A taxa de desemprego atingiu 15% em fevereiro de 2012 e deverá continuar a agravar-se este ano.

### **3. Execução do Programa**

- O objetivo visado no programa para 2011 de um défice das administrações públicas de 5,9% do PIB foi mais do que realizado graças a uma transferência dos fundos de pensões da banca para o Estado no montante de 3 ½% do PIB.
- As derrapagens a nível das despesas primárias no primeiro semestre de 2011 foram quase todas invertidas no segundo semestre;
- Em dezembro de 2011, os pagamentos em atraso no setor das administrações públicas registaram pela primeira vez uma diminuição

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- Os cortes salariais do sector público e dos direitos de pensão, que a par da aplicação de taxas de IVA mais elevadas em grande número de bens e serviços, se encontram entre as principais medidas de consolidação, tendo em vista um défice das administrações públicas de 4,5% do PIB em 2012, estão a ser feitos com uma preocupação social e são medidas adequadas, tendo em conta a necessidade de passar de um modelo baseado no consumo para um modelo de crescimento mais induzido pelas exportações.
- O Governo está a adotar uma série de reformas para melhorar a gestão orçamental e o controlo das despesas, incluindo a melhoria da comunicação de informações a todos os níveis da administração pública, tendo-se comprometido a realizar uma profunda reestruturação das empresas públicas.
- Estão a ser desenvolvidos esforços para um controlo reforçado do cumprimento dos compromissos assumidos e da apresentação de relatórios regulares e exaustivos sobre os pagamentos em atraso.
- O Governo preparou um plano estratégico para as EP no qual se definem formas de promover a eficiência do setor, restaurar a sua sustentabilidade financeira e recentrar as suas actividades nos grandes objetivos das políticas estatais.
- O Governo preparou também um relatório sobre os riscos financeiros decorrentes das parcerias entre os sectores público e privado (PPP) e está a lançar, um estudo sobre se e como as pressões previstas a nível das despesas, resultantes das PPP nos próximos anos, podem ser reduzidas.
- Está em preparação uma revisão dos quadros orçamentais das administrações regionais e locais tendo sido incluídas no orçamento de 2012, medidas para limitação do endividamento das administrações locais.
- O Governo prossegue os seus planos de privatização. Especial referência para a venda da Energias de Portugal (EDP) que ficou concluída em janeiro. Em dezembro, foram selecionados dois candidatos para a Rede Elétrica Nacional (REN), tendo sido assinadas em fevereiro as declarações de intenção de venda de participações a cada um deles.
- O processo de desalavancagem dos bancos portugueses está em curso, facilitado por uma redução das suas atividades no estrangeiro.

- Os bancos estão no bom caminho para cumprir os requisitos de capital no âmbito do programa.
- Foi apresentada à Assembleia da República uma importante reforma do mercado de trabalho que reduzirá de forma substancial a rigidez do mercado de trabalho, sendo o resultado de um acordo tripartido celebrado entre o Governo e os parceiros sociais.
- Estão a ser tomadas medidas para melhorar a ativação e outras políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT), estando o desenvolvimento de um instrumento de controlo para avaliar os resultados no domínio da educação a avançar de acordo com o planeado. A 14 de fevereiro de 2012, entrou em vigor um programa de incentivos à contratação - *Estímulo 2012* que o Governo estima venha dele beneficiar mais de 56 000 desempregados. No domínio da educação, o referido instrumento de controlo ficará pronto em setembro de 2012. Além disso, foram apresentados vastos planos de ação para melhorar a qualidade do ensino secundário e da formação profissional, cuja preparação segue o seu curso.
- As reformas do setor judicial estão, em princípio, a avançar segundo o calendário previsto. O objetivo de diminuir o número de processos em atraso no prazo de dois anos parece estar no bom caminho. O Governo português realizou progressos significativos na consolidação do mecanismo alternativo para a resolução de litígios, a fim de facilitar a resolução extrajudicial de litígios. Além disso, Portugal tomou as medidas jurídicas e administrativas necessárias para que a arbitragem esteja operacional no prazo fixado, isto é, fevereiro de 2012. O funcionamento do sistema judicial está a tornar-se mais eficiente. Os tribunais e juízes especializados em questões de concorrência e de direitos de propriedade intelectual estão a começar a funcionar.
- Registaram-se progressos na liberalização dos mercados de produtos e de alguns serviços.
- A transposição do terceiro pacote energético também avança. Os decretos-lei relativos à supressão dos preços regulamentados ainda vigentes para os pequenos utilizadores finais e a retalho da eletricidade e do gás natural entrarão em vigor a 1 de janeiro de 2013.

- Os diplomas que transpõem a terceira Diretiva Postal estão em vias de ser concluídos.
- Foram tomadas medidas vigorosas para garantir uma aplicação efetiva de um regime concorrencial e melhorar o quadro legal das práticas de adjudicação e de concessão dos contratos públicos.
- Foi apresentado à Assembleia da República um decreto-lei que altera a atual legislação sobre o arrendamento urbano que abre caminho para um mercado de arrendamento muito mais flexível e dinâmico.
- No domínio dos transportes, realizaram-se progressos a nível da governação e reorganização estrutural. A reforma do setor portuário avança. A separação das actividades de regulamentação da gestão portuária e atividades comerciais está em curso e deverá ser plenamente concretizada em breve.
- Quanto ao transporte aéreo, o Governo avalia as possibilidades de capacidades aeroportuárias suplementares na região de Lisboa para complementar a capacidade reduzida do aeroporto da Portela. Foi instituída uma entidade reguladora para os caminhos-de-ferro. Foram apresentados os planos para a racionalização da rede ferroviária, assim como o gestor da infraestrutura.
- Estão prestes a serem concluídas as alterações específicas indispensáveis para executar plenamente a Diretiva serviços e liberalizar as profissões regulamentadas.
- O Governo apresentou um plano estratégico para combater o desemprego entre os jovens e os problemas de financiamento das PME (*Impulso Jovem*) na sequência do Conselho Europeu de 30 de janeiro de 2012.

#### **4. Observações à Execução do Programa**

Não obstante o anteriormente exposto quanto à execução do programa o Conselho não deixa de alertar para o seguinte:

- O rendimento orçamental proveniente das medidas de redução da despesa, embora tenha sido correctamente avaliado pelo Governo, existe um risco de que o objetivo não seja atingido, em especial devido ao fato de as perspetivas

económicas e os riscos orçamentais estarem associados ao desempenho das empresas públicas (EP) e das administrações regionais e locais, o que sugere uma rigorosa execução do orçamento, assim como medidas estruturais de acompanhamento destinadas a melhorar o controlo orçamental das entidades do setor público em geral.

- O plano estratégico para as EP, a par de uma aplicação célere, deve ser urgentemente completado por um plano que especifique as opções destinadas a reduzir o elevado nível de pagamentos em atraso, em especial no setor hospitalar.
- Afigura-se necessário uma revisão profunda da Lei das finanças das administrações locais e regionais, tendo em vista o reforço da responsabilização.
- O processo de desalavancagem em curso dos bancos portugueses deve, no futuro, permitir a estes eliminar os desequilíbrios de financiamento, a fim de reduzir a sua elevada dependência de liquidez relativamente ao Eurossistema, continuando porém a conceder o crédito necessário aos setores produtivos da economia.
- Os bancos devem melhorar ainda mais os seus rácios de fundos próprios em 2012, de acordo com o programa e no seguimento do requisito imposto pela Autoridade Bancária Europeia relativamente à exposição às dívidas soberanas, do programa.
- Serão necessárias novas medidas substanciais para colocar a crescente dívida do sistema de eletricidade (défice tarifário) numa trajetória sustentável, corrigindo os lucros excessivos ligados à produção de energia.
- No domínio dos transportes importa a adopção de novas medidas para melhorar a estrutura de gestão portuária e garantir uma maior orientação comercial, a definição de uma estratégia de transporte marítimo para evitar o declínio da frota mercante, o reforço da independência e efectivos da instituída entidade reguladora para os caminhos-de-ferro. A ligação ferroviária entre os três principais portos (Lisboa, Setúbal e Sines) e Madrid deve ser considerada prioritária.

- É necessária uma ação mais resoluta para liberalizar o acesso aos serviços e profissões regulamentadas.

## 5. Conclusões da Avaliação

Reconhece-se que, globalmente, Portugal regista progressos notáveis. O programa de reformas está no bom caminho nas áreas do mercado de trabalho, dos cuidados de saúde, da habitação, do sistema judiciário e da insolvência e do quadro regulamentar, incluindo a concorrência. As privatizações estão, de igual modo, a ser bem sucedidas.

Não obstante o exposto, Portugal “continua a ter de enfrentar importantes desafios”.

O cumprimento dos objetivos orçamentais de 2012 continua a ser fundamental, devendo os riscos que sobre ele pesam serem limitados por uma implementação rápida e determinada das medidas estruturais em matéria orçamental previstas no Programa.

Simultaneamente deve o Governo concentrar-se nas reformas destinadas a superar os problemas de competitividade do país, designadamente nos mercados do trabalho e dos produtos, com vista a reduzir o custo da mão-de-obra, aumentar a flexibilidade, reduzir os entraves à entrada de novos agentes e combater os abusos.

Para o Conselho é ainda imperioso “uma ação determinada e perseverante do Governo para combater os fortes interesses enraizados que entravam as reformas”.

## 6. Recomendação

O Conselho recomenda que Portugal actue no período 2012-2013 no sentido de:

***“Aplicar as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/EU e detalhadas no Memorando de Entendimento de 17 de maio de 2011 e nos seus apêndices subsequentes”.***

## PARTE III – CONCLUSÕES

1. Não cabe a apreciação do cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, porquanto estamos perante documentos não legislativos.

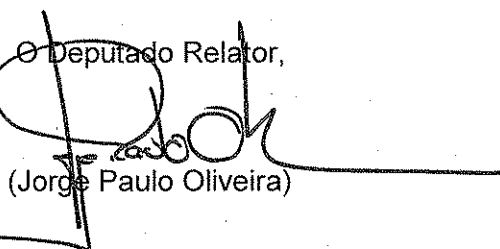
Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

2. A presente iniciativa decorre no âmbito do Semestre Europeu 2012, tendo a Comissão Europeia adotado um pacote de recomendações relativas a medidas orçamentais e a reformas económicas, com o objetivo de reforçar a estabilidade financeira, incentivar o crescimento e favorecer a criação de emprego na União Europeia.
3. É reconhecido que “Globalmente, Portugal realizou francos progressos em várias frentes”, que o “vasto e ambicioso programa de reformas está no bom caminho programa de ajustamento económico”, recomendando-se especificamente que Portugal actue no período 2012-2013 no sentido de: “Aplicar as medidas tal como estabelecidas na Decisão de Execução 2011/344/EU e detalhadas no Memorando de Entendimento de 17 de maio de 2011 e nos seus apêndices subsequentes”.
4. Não obstante o exposto são apontadas diversos riscos e formuladas sugestões que devem ser tidos em linha de conta na execução do programa de ajustamento económico, visando o seu êxito, sinteticamente formuladas no Ponto 5 dos Considerandos deste Relatório.
5. Sem prejuízo do acompanhamento futuro de iniciativas legislativas ou não conexas com a temática deste relatório, a Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

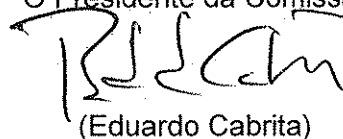
Palácio de São Bento, 12 de Junho de 2012.

O Deputado Relator,



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão,



(Eduardo Cabrita)