

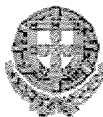
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2013)165 e COM(2013)166

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade e COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica



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 COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade [COM(2013)165] e a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166].

As supra identificadas iniciativas foram enviadas à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o respetivo objeto, a qual analisou as referidas iniciativas e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade [COM(2013)165] e à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166].

2 - A primeira iniciativa apresenta opções e questões com vista a recolher contributos das partes interessadas sobre qual o alcance mais adequado para o Instrumento de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Competitividade e Convergência, quais os Estados-Membros que deverão ser elegíveis, a forma como deverá ser financiado e a forma de o integrar no sistema global de governação económica da área do euro e da UE. Visa abordar estas questões no âmbito do debate atualmente em curso entre as principais partes interessadas acerca dos próximos passos a dar para a conclusão da UEM, nomeadamente o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e os parlamentos nacionais.

3 – É referido nesta primeira iniciativa que a interdependência dos Estados-Membros que participam numa moeda única significa que cada um deles tem todo o interesse em que os restantes sigam políticas orçamentais e económicas sólidas. A recente crise veio demonstrar que a ausência das reformas necessárias, ou a adoção de medidas insuficientes, num Estado-Membro, pode ter efeitos negativos sobre outros Estados-Membros. No âmbito da nova governação económica da área do euro e da UE, é necessário assegurar que as reformas estruturais que se impõem para superar as principais debilidades de algumas economias são efetivamente implementadas, e mais rapidamente do que se tem verificado ultimamente.

4 - A Comissão considera que o Instrumento de Convergência e Competitividade está concebido para responder às necessidades específicas decorrentes da adesão à área do euro. Pelo facto de estarem ligados entre si dentro de uma área de moeda única, os Estados-Membros participantes necessitam de reformas atempadas e devidamente direcionadas. Por conseguinte, é necessário um instrumento adicional para promover e apoiar reformas que possam também ter um impacto positivo sobre os restantes Estados-Membros, quando um determinado Estado-Membro se encontra sob pressão.

5 - Uma implementação ambiciosa das reformas estruturais pelos Estados-Membros, de modo coordenado, tendo em consideração a dimensão da área do euro, pode produzir melhores resultados para todos, promovendo a sustentabilidade do crescimento, o emprego e a coesão social. Elevados níveis de capacidade de ajustamento e de competitividade seriam a melhor forma de proteger todos os Estados-Membros contra os efeitos da recessão económica e de evitar o



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

aparecimento de desequilíbrios macroeconómicos nocivos, com os correspondentes custos económicos e sociais.

6 - A segunda iniciativa constitui um contributo para o debate atualmente em curso entre as principais partes interessadas relativamente aos próximos passos a dar para criar uma UEM efetiva e aprofundada, nomeadamente o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e os parlamentos nacionais. Incide sobre as possíveis formas de implementar a coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica no quadro dos atuais Tratados.

7 - É igualmente referido na segunda iniciativa que os ensinamentos extraídos das recentes crises económica, financeira e da dívida soberana conduziram a uma importante reorganização da governação económica da União Europeia e da União Económica e Monetária (UEM).

A integração, no Semestre Europeu, da supervisão das políticas económicas, orçamentais e estruturais, tornou a UEM mais robusta do que no início da crise, e melhor preparada para o futuro.

O alcance da supervisão foi alargado de modo a incluir a competitividade e os desequilíbrios internos e externos, a título do novo Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos (PDM).

8 - É ainda mencionado nesta iniciativa que o novo quadro de governação deverá ajudar a União a sair mais forte da crise, estimulando a competitividade, a produtividade, o potencial de crescimento, a coesão social e a convergência económica. Constituirá uma ajuda para a UE a nível interno e potenciará também o seu papel internacional como interveniente fundamental na economia mundial.

9 - A nova arquitetura da supervisão económica na UE, e na área do euro em particular, prevê uma diferenciação entre os Estados-Membros em função das respetivas condições económicas. Esta diferenciação traduz-se nos diferentes instrumentos políticos, que vão desde a supervisão preventiva, através do Semestre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Europeu¹, até à supervisão corretiva² e à supervisão de crise de um Estado-Membro que pretende recorrer aos mecanismos de apoio.

10 - Para complementar este quadro de governação, é referido que a Comissão considera que é importante que os planos nacionais respeitantes às principais reformas da política económica sejam apreciados e debatidos a nível da UE antes de serem tomadas decisões finais a nível nacional.

Assegurar-se-á assim que os Estados-Membros integram a dimensão europeia das reformas essenciais nos seus processos nacionais de decisão. Trata-se do conceito de **coordenação ex ante**, que também traduz o espírito do artigo 121.º, n.º 1, do Tratado³.

11 – Por último, referir que se subscreve a parte do relatório da comissão competente relativa aos “Aspetos relevantes” e que aqui se transcreve:

“Um conjunto importante de questões sobre a abrangência dos mecanismos institucionais propostas, o seu processo de implementação e a forma de melhor garantir a sua legitimidade democrática é deixado em aberto pela Comissão.

Assim, uma das questões que merece discussão tanto na proposta da instituição de um mecanismo de coordenação ex-ante como na de criação de um Instrumento de Convergência e Competitividade é a que Estados-membros se aplicariam, e em que condições e contexto.

Outro conjunto de perguntas incide sobre a questão de que reformas estruturais específicas ou áreas setoriais seriam abrangidas por um e por outro mecanismo – se deveria haver um núcleo de reformas estruturais essenciais ou se estes mecanismos propostos pela Comissão não devem excluir áreas de intervenção a priori.

¹ Implementada pela Estratégia Europa 2020 e pelas vertentes preventivas do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos.

² No âmbito das vertentes corretivas do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos.

³ «Os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

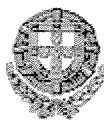
Um terceiro grupo de questões centra-se no modo como estes mecanismos propostos se relacionariam com a arquitetura institucional de supervisão já existente, como o Semestre Europeu ou Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos.

Por fim, a Comissão interroga-se sobre a melhor forma de conferir legitimidade democrática a estes instrumentos, e como garantir uma efetiva articulação entre a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

Como país da área do Euro, Portugal beneficiaria das condições institucionais que estas propostas instituiriam, bem como seria afetado pelas condicionalidades nelas inscritas.

Porém, é enquanto país sujeito a um Programa de Assistência Económica e Financeira que estas propostas podem ser avaliadas - em particular a proposta de instituição de um Instrumento de Convergência e Competitividade.

Assim, a Comissão escreve que o "apoio financeiro para um conjunto bem definido de reformas assumiria uma especial importância nos casos em que os desequilíbrios se mantiveram apesar do pleno cumprimento das anteriores Recomendações Específicas por país dirigidas ao Estado-Membro em causa. Embora a Comissão se reporte aqui expressamente às Recomendações Específicas anteriormente feitas a um Estado-Membro, a ideia aplica-se da mesma forma a um Programa de Assistência Económica e Financeira, cujas metas e objetivos podem ser cumpridos no calendário previsto sem que o país tenha corrigido todos os desequilíbrios identificados pela Comissão."



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III - PARECER

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

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de iniciativas não legislativas.
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente às presentes iniciativas, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

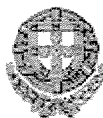
Palácio de S. Bento, 9 de julho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Carlos São Martinho)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

Comunicações da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho [COM(2013)165 e 166]

Relator: Deputado
Fernando Medina

Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade [COM(2013)165] e Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166].



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES



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, as *Comunicações da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada: Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade [COM(2013)165] e Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166]* foram enviadas em 26 de março de 2013 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

As diferentes fases da crise económica que, 5 anos depois do seu início, continua a afetar a dinâmica económica e orçamental dos países da União Europeia, e da área do euro em particular, mostraram o poder das interdependências entre economias que partilham uma mesma zona económica e monetária. Assim, o desempenho ou os desequilíbrios que afetam uma economia nesta zona podem ter um impacto importante nas restantes economias do mesmo espaço económico e monetário, motivo pelo qual a União Europeia se dotou recentemente de uma arquitetura de supervisão económica e orçamental mais robusta, de que o Semestre Europeu e o Procedimento relativo a Desequilíbrios Macroeconómicos são dois importantes exemplos institucionais.

Na Comunicação sobre o futuro da União Económica e Monetária apresentada em novembro de 2012 (*A Blueprint for a Deep and Genuine EMU*), a Comissão propôs medidas que visam reconfigurar e aprofundar a dinâmica institucional inscrita no Semestre Europeu, e que se concretizariam, por um lado, no reforço dos mecanismos

de coordenação *ex-ante* existentes – objeto da *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166]* – e, por outro, no aprofundar do diálogo com os Estados-membros da área do euro através da introdução de disposições contratuais a acordar entre a Comissão e os Estados-membros que necessitem de concretizar reformas – objeto da *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Coordenação ex-ante dos planos respeitantes às principais reformas da política económica [COM(2013)166]*.

Recordando que do recente desenho institucional de supervisão económica na UE, e na área do Euro em particular, constam diferentes instrumentos que permitem tanto uma supervisão preventiva (através do Semestre Europeu), como uma supervisão corretiva (no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos), a Comissão considera que é preciso aprofundar os mecanismos que garantam uma efetiva concretização institucional do conceito de coordenação *ex-ante*, que traduz o espírito do artigo 121.º, n.º 1, do Tratado – segundo o qual «[o]s Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum» -, e que foi inscrito no artigo 11.º do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG). Assim, a Comissão é da opinião que o “*atual quadro de supervisão económica da UE, embora inclua um processo para a coordenação da política económica, não prevê todavia um debate e uma coordenação ex-ante, estruturados, dos planos respeitantes às principais reformas económicas, tal como previsto no artigo 11.º do TECG*”.

Ora, na medida em que é “*importante que os planos nacionais respeitantes às principais reformas da política económica sejam apreciados e debatidos a nível da UE antes de serem tomadas decisões finais a nível nacional*”, a Comissão propõe-se enriquecer a discussão europeia em curso sobre como implementar mecanismos que garantam uma efetiva coordenação *ex-ante* das políticas dos Estados-membros da área do euro.

A mesma lógica fundamental de reconhecimento da interdependência entre as condições orçamentais, económicas e financeiras dos diferentes Estados que pertencem a um mesmo espaço económico e monetário que subjaz à proposta da Comissão constante da [COM(2013)166] permite justificar a pertinência do mecanismo proposto pela Comissão na [COM(2013)165], o que denomina de “Instrumento de Convergência e Competitividade”. Tal como o benefício que um país retira da implementação de reformas estruturais decisivas para o aumento da sua competitividade e da sua estabilidade é, indireta e parcialmente, partilhado pelos países da mesma zona económica e monetária, inversamente, o adiamento da concretização de certas reformas pode colocar em risco não apenas a prosperidade e a estabilidade desse Estado-Membro, mas afetar, por efeito de contágio, muitos - ou potencialmente todos - os países desse espaço.

Face a esta realidade, o “Instrumento de Convergência e Competitividade” proposto serviria para apoiar Estados-Membros no processo de implementação de reformas consideradas essenciais. Embora a arquitetura de supervisão da União Europeia já preveja *“incentivos para a realização de reformas, por exemplo através da fixação de objetivos comuns a atingir por cada Estado-Membro, da apresentação periódica de orientações políticas e do exercício da supervisão, da utilização da pressão exercida pelos pares e do intercâmbio de boas práticas a fim de criar um ambiente propício para promover a convergência e a competitividade, bem como através de medidas mais diretas, como as sanções e a condicionalidade macroeconómica”* -, a Comissão julga necessário instituir um instrumento concreto que auxilie os Estados-membros a levar a cabo determinadas reformas centrais, e que lhes preste uma assistência financeira destinada a superar eventuais dificuldades de carácter social ou político na aplicação dessas mesmas reformas.

Este instrumento teria, assim, uma dupla dimensão, (a) contratual e (b) solidária:

(a) por um lado, um acordo contratual estabeleceria as principais medidas que um Estado-Membro se comprometeria a implementar – desenhadas de modo de modo a implementar as Recomendações Específicas por país aprovadas no âmbito do Semestre Europeu -, num dado calendário;

(b) por outro, o acordo contratual preveria um apoio financeiro à implementação das reformas previstas, para auxiliar os Estados-Membros a ultrapassar os obstáculos económicos, políticos e sociais que muitas vezes tornam muito exigentes os processos de reforma.

2. Aspetos relevantes

Um conjunto importante de questões sobre a abrangência dos mecanismos institucionais propostas, o seu processo de implementação e a forma de melhor garantir a sua legitimidade democrática é deixado em aberto pela Comissão.

Assim, uma das questões que merece discussão tanto na proposta da instituição de um mecanismo de coordenação *ex-ante* como na de criação de um Instrumento de Convergência e Competitividade é a que Estados-membros se aplicariam, e em que condições e contexto.

Outro conjunto de perguntas incide sobre a questão de que reformas estruturais específicas ou áreas setoriais seriam abrangidas por um e por outro mecanismo – se deveria haver um núcleo de reformas estruturais essenciais ou se estes mecanismos propostos pela Comissão não devem excluir áreas de intervenção *a priori*.

Um terceiro grupo de questões centra-se no modo como estes mecanismos propostos se relacionariam com a arquitetura institucional de supervisão já existente, como o Semestre Europeu ou Procedimento relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos.

Por fim, a Comissão interroga-se sobre a melhor forma de conferir legitimidade democrática a estes instrumentos, e como garantir uma efetiva articulação entre a Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

Como país da área do Euro, Portugal beneficiaria das condições institucionais que estas propostas instituiriam, bem como seria afetado pelas condicionalidades nelas inscritas. Porém, é enquanto país sujeito a um Programa de Assistência Económica e Financeira que estas propostas podem ser avaliadas – em particular a proposta de instituição de um Instrumento de Convergência e Competitividade. Assim, a Comissão escreve que o “*apoio financeiro para um conjunto bem definido de reformas assumiria uma especial importância nos casos em que os desequilíbrios se mantiveram apesar*

do pleno cumprimento das anteriores Recomendações Específicas por país dirigidas ao Estado-Membro em causa". Embora a Comissão se reporte aqui expressamente às Recomendações Específicas anteriormente feitas a um Estado-Membro, a ideia aplica-se da mesma forma a um Programa de Assistência Económica e Financeira, cujas metas e objetivos podem ser cumpridos no calendário previsto sem que o país tenha corrigido todos os desequilíbrios identificados pela Comissão.

3. Princípio da Subsidiariedade

Não cumpre a análise do princípio da subsidiariedade, pelo facto de não se tratarem de iniciativas legislativas.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado autor do presente Parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. Pelo facto de se tratar de Comunicações da Comissão Europeia, não cumpre analisar o princípio da subsidiariedade;
2. A matéria objeto da presente iniciativa 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, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio;
3. A análise da presente iniciativa suscita particular interesse no acompanhamento da sua discussão pública à escala europeia, e à eventual concretização dos mecanismos institucionais propostos pela Comissão.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

4. 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, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2013,

O Deputado relator



(Fernando Medina)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)