



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Parecer

**COM (2014) 401**

**RECOMENDAÇÃO AO CONSELHO sobre a aplicação das orientações gerais de política económica para os Estados-Membros cuja moeda é o euro**

---



**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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Recomendação do Conselho sobre a aplicação das orientações gerais de política económica para os Estados-Membros cuja moeda é o euro [COM (2014) 401].

A supra iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o respetivo 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 incide sobre diferentes aspetos do processo de integração da UE, com especial enfoque para o *“programa de ação específico para a área do euro, (...) [e para o] funcionamento da UEM”*. Neste sentido, a Recomendação trata de várias dimensões das chamadas *“reformas estruturais”*, a saber:

- 1) Política de reformas fiscais;
- 2) Política orçamental;
- 3) Setor financeiro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

No que tange à política de reformas fiscais, a Recomendação começa por sublinhar os processos de ajustamento na área do euro com especial enfoque para os ocorridos “nos países da periferia”. Sobre estes países, é traçado o quadro evolutivo dos défices da balança de transações correntes desde “o início da crise financeira”, sendo afirmado que “uma grande parte deste ajustamento é de carácter estrutural”, tendo sido “impulsionado tanto pela queda estrutural da procura interna, [como] pela melhoria dos resultados das exportações.”

Sobre a quebra da procura interna, para além da descrição dos fatores que estiveram na sua génese – “reduções no produto potencial”- são ainda apontadas as graves consequências para a economia e para as pessoas, denominando-os de “custos económicos e sociais”. Pese embora a referência aos custos económicos – diminuição da procura interna e elevado desemprego - o Conselho insta os Estados-Membros a prosseguir as reformas estruturais, uma vez que “o processo de reajustamento está longe de estar concluído”.

Sobre a situação social na zona euro, a Recomendação faz uma descrição dos “níveis de desemprego”, das condições do “mercado de trabalho” e do “risco de pobreza”.

No que respeita aos níveis de desemprego na zona euro, a Recomendação refere que este “atingiu os 12% em 2013” valor que “corresponde a um aumento de 0,7 pontos percentuais desde 2012”. Acrescenta ainda que “as taxas de desemprego aumentaram fortemente num terço dos Estados-Membros da área do euro, incluindo num certo número de países em que as taxas eram já muito elevadas”. Sobre o desemprego de longa duração é assumido que “continuou a crescer, tendo atingido 50% do desemprego total.” Sobre o crescimento do desemprego de longa duração nos países da moeda única é assumido que pode tornar-se “cada vez mais estrutural”.

No que se refere à situação social dos países da zona euro, o documento arroga que houve uma deterioração “em quase todos os indicadores sociais”, tendo-se “agravado



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*em 2012 (refletindo rendimentos de 2011) ” e em “especial para a população em idade ativa, diretamente afetada pela deterioração das condições do mercado de trabalho”.*

A deterioração das condições de vida teve enorme expressão no aumento do risco de pobreza, situando-se nos “17%”, sendo que a grave privação material se cifra nos “7,6%” e o “nível de pessoas que vivem em famílias com uma intensidade de trabalho mais baixa de 10,5%, a taxa de pobreza é de 10,6% e, (...) o diferencial de pobreza situa-se em 23,4%”. É ainda afirmado que “a partir de 2010, os países mais gravemente afetados pela crise assistiram a um aumento acentuado da taxa de privação material grave”, assim como são avançados os impactos negativos que a pobreza tem no “acesso à educação e aos serviços de saúde”.

A Recomendação do Conselho termina, este ponto, com recomendações aos países da zona euro, nomeadamente, a prossecução das reformas estruturais no “mercado de trabalho, produtos e serviços”, a nível “fiscal”, dos “sistemas de subsídio de desemprego”.

Sobre as reformas do mercado de trabalho, a Recomendação traça a evolução das transformações ocorridas nos últimos três anos, destacando as “alterações na definição de despedimento por justa causa”, no “montante de indemnizações por cessações de funções” e as “reformas destinadas a agilizar” os despedimentos “através da revisão das regras de despedimento”.

Relativamente à política orçamental, a Recomendação inicia com a caracterização do quadro orçamental da área do euro, das medidas de consolidação orçamental tomadas pelos países da moeda única e termina com a descrição do processo de consolidação das finanças públicas, destacando os princípios norteadores em que deve assentar a definição dos domínios da despesa.

No que toca à caracterização do quadro orçamental, a Recomendação do Conselho refere que o “quadro orçamental global para a área do euro continuou a melhorar”, sendo avançadas as projeções para 2014 na área do euro, a saber: “défice nominal



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*deverá situar-se abaixo dos 3% do PIB”, sendo avançado “o valor de 2,5%”; dívida pública “deverá estabilizar, embora o um nível elevado (96% do PIB na área euro)”. Pese embora este cenário, o documento diz que “as previsões económicas da primavera dos serviços da Comissão revelam que o ritmo da consolidação orçamental na área do euro será mais lento em 2014 do que no ano anterior [2013], devendo ser inferior a ¼ de ponto percentual do PIB”. O documento insta ainda os Estados-Membros da zona euro a prosseguir as reformas do domínio fiscal de molde a ser alcançada a consolidação orçamental. É, ainda, feita referência às medidas contidas no pacote legislativo “Six-Pack”, com especial destaque para a obrigação do cumprimento do instituído no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, vulgarmente conhecido por Tratado Orçamental, isto é, do cumprimento do limite de défice estrutural de 0,5% do PIB.*

Finalmente, quanto à despesa, a Recomendação faz referência à necessidade de os Estados-Membros da zona euro atenderem na definição global das despesas à necessidade de combinarem “dois fatores principais”: i) a composição das despesas, com particular destaque para o “peso das despesas mais favoráveis ao crescimento” e ii) a eficiência das despesas, ou seja, de que modo os recursos públicos se traduzem em serviços para os cidadãos e empresas.

Esta parte da Recomendação termina, reafirmando a necessidade de os Estados-Membros da área do euro cumprirem “o mais rapidamente possível todas as disposições legais atualmente instauradas”, nomeadamente, transposição da diretiva e do pacto orçamental. Avança ainda com os principais objetivos a ter em 2014, a saber: “criação efetiva e o funcionamento das regras orçamentais, nomeadamente as relativas ao saldo orçamental estrutural e seu acompanhamento pelas instituições orçamentais independentes; plena integração nacional do novo calendário orçamental comum, incluindo os projetos de planos orçamentais e os planos orçamentais de médio prazo, com base em previsões apresentadas ou aprovadas de forma independente”.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Sobre o domínio da política do setor financeiro, a Recomendação faz uma avaliação da situação dos Estados-Membros que integram a zona euro concluindo que há uma grande *“heterogeneidade das condições de concessão de empréstimos”* a qual *“contrasta com a reduzida fragmentação financeira noutros segmentos de mercado, como o da dívida soberana e das empresas.”* O documento refere que os empréstimos da banca às empresas e, particularmente às pequenas e médias empresas ainda é pouco expressivo, como o atesta a seguinte transcrição *“ volume de empréstimos ao setor empresarial não financeiro ainda muito reduzido”*.

A Recomendação debruça-se também sobre o setor financeiro e a banca, assim como sobre o Mecanismo Único de Resolução.

No que tange ao setor financeiro e banca, são referidas as conclusões das avaliações levadas a cabo pelo BCE aos maiores bancos da zona do euro. De acordo com a presente Recomendação, a avaliação recaiu sobre 128 instituições de crédito, nos 18 Estados-Membros.

Em síntese, em termos de recomendações o Conselho insta os Estados-Membros da área do euro, no período 2014-2015, a tomarem as seguintes medidas:

- 1) *“Promover e acompanhar a execução de reformas estruturais nos domínios mais relevantes para o bom funcionamento da área do euro, a fim de promover a convergência e o ajustamento dos desequilíbrios internos e externos. Avaliar e promover a realização de progressos na execução das reformas nos Estados-Membros da área do euro com desequilíbrios excessivos e nos Estados-Membros da área do euro com desequilíbrios que exigem uma ação decisiva, para limitar as repercussões negativas para o resto da área do euro;*
- 2) *Coordenar as políticas orçamentais dos Estados-Membros da área do euro, em estrita cooperação com a Comissão, em especial, aquando da avaliação dos projetos de planos orçamentais, a fim de garantir uma orientação orçamental coerente e favorável ao crescimento em toda a área do euro. Melhorar a*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas através de um reforço do investimento em imobilizações corpóreas e incorpóreas tanto a nível nacional como da UE. Assegurar o reforço dos quadros orçamentais nacionais, incluindo os conselhos orçamentais nacionais;*

- 3) Assegurar a resistência do sistema bancário, nomeadamente tomando as medidas que se impõem, na sequência da análise da qualidade dos ativos e dos testes de resistência, e implementando a legislação relativa à União Bancária, garantido inclusivamente a prossecução dos trabalhos previstos no período de transição do MUR (Mecanismo Único de Resolução). Estimular o investimento do setor privado e aumentar o fluxo de crédito para a economia através de medidas destinadas a melhorar o acesso das PME ao financiamento, aprofundar os mercados de capitais, relançar o mercado da titularização, em conformidade com as propostas e o calendário previsto na Comunicação da Comissão sobre o financiamento a longo prazo da economia europeia;*
- 4) Fazer avançar os trabalhos sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária e contribuir para a melhoria do quadro legislativo de supervisão económica no contexto da revisão prevista para final de 2014."*

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

#### **a) Da Base Jurídica**

A base legal da presente Recomendação assenta no artigo 136.º (inserido no Capítulo IV- "Disposições específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro"), em conjugação com o n.º 2 do artigo 121.º (2º Conselho, sob recomendação da Comissão, elabora um projeto de orientações gerais das políticas económicas dos Estados-



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

membros e da União e apresentará um relatório ao Conselho Europeu com as suas conclusões”), ambos os artigos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Mais se tem em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997 (relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas) e o Regulamento (EU) n.º 1176/2011 do parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro, sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos).

Refira-se que a proposta de Recomendação é acompanhada do Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão [SWD (2014) 401] - Avaliação dos Programas Nacionais de Reforma e dos Programas de Estabilidade para 2014 da Área do Euro, que a fundamenta.

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

Constituindo o documento em causa uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade, nem tão pouco do Princípio da Proporcionalidade.

### **PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A presente Recomendação do Conselho, apesar de não incidir sobre matérias legislativas, faz um conjunto de recomendação aos Estados-Membros que integram a zona euro, que, no entendimento do Grupo Parlamentar do PCP e da Deputada Relatora, carecem de ser escrutinadas e analisadas.

Em primeiro lugar, convém referir que a caracterização do cenário macroeconómico patenteado na Recomendação do Conselho está já desfasado. Sabemos hoje que os dados relativos ao crescimento do PIB português estão desajustados. O próprio





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

relatório que acompanha o 2º orçamento retificativo reconhece que em relação às previsões apresentadas em abril no DEO 2014/2018, o crescimento do PIB para 2014 foi revisto em baixa, passando de 1,2% para 1,0%".

A mesma situação verifica-se na caracterização que é feita sobre o impacto das medidas de consolidação orçamental na vertente social. Em particular, a avaliação do risco de pobreza está subavaliado, na medida em que, os dados referidos sobre o risco de pobreza relativos a 2012 têm como valores de referência os rendimentos de 2011. Ora, sabendo-se que a política de corte nos rendimentos (salários, pensões e reformas) e nos apoios sociais foi prosseguida e agravada em 2013, é bem possível que o número de pessoas que está em risco de pobreza seja, hoje, mais elevado do que o que está explanado na iniciativa objeto do presente parecer. Ao que acresce outras medidas, também elas referidas na presente Recomendação – corte nos direitos laborais, redução das indemnizações por despedimento - que levaram ao empobrecimento e à desproteção dos trabalhadores.

Sobre o desemprego, a Recomendação volta a não espelhar a realidade tal qual ela é, por exemplo, no caso concreto de Portugal, os dados do desemprego não traduzem o número crescente dos chamados inativos disponíveis para trabalhar mas que desistiram de o fazer, dos que não constam dos números oficiais por estarem a frequentar programas de formação, contratos de emprego e inserção e daqueles (350 portugueses) que todos os dias abandonam o país por aqui não encontrarem trabalho.

Para além do que atrás foi mencionado e, centrando, nesta fase, a análise na generalidade do conteúdo da Recomendação do Conselho, entende a Deputada Relatora dizer que a presente iniciativa do Conselho espelha e traduz o rumo que a União Europeia tem vindo a seguir: um rumo claramente neoliberal e federalista. Neoliberal por prosseguir e aprofundar a ofensiva contra os direitos sociais, económicos, políticos, culturais e a soberania dos povos. Federalista por incentivar e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

aprofundar o processo de integração capitalista orientado para a concentração de poder nas principais potências capitalistas da Europa e em instâncias supranacionais distantes do controlo dos povos.

Passando para uma análise mais específica das recomendações, a Deputada Relatora considera que, no essencial, o conteúdo versa sobre um conjunto muito significativo de medidas que os Estados-Membros da zona euro devem aprofundar e que estão em linha com a lógica da “governança económica” e do “semestre europeu” e que convergem com os memorandos de entendimento que impuseram, aos trabalhadores e aos povos sujeitos aos programas de ajustamento, fortes restrições nos direitos democráticos e sociais e que visam a institucionalização da política de empobrecimento, exploração e colonização económica e subordinar as políticas económicas e orçamentais e mesmo as Leis Fundamentais dos Estados aos interesses do grande capital.

As recomendações emanadas na presente Recomendação acenam com a necessidade de aprofundar a União Económica e Monetária para salvar o euro, mas escondem os efeitos perniciosos inerentes a este processo, ou seja, a perda total da soberania orçamental e a manutenção de políticas e objetivos que eternizam o empobrecimento e o retrocesso.

O reforço da União Económica e Monetária e a aplicação das medidas contempladas no Tratado Orçamental vão manter intocáveis a liberalização da circulação de capitais e a procura incessante da redução dos custos do trabalho.

A aplicação das medidas do tratado orçamental vai impor fortes restrições ao investimento público, vai prosseguir a liquidação das funções sociais do Estado - Educação, Saúde, Proteção Social e o caminho das privatizações de empresas e setores estratégicos, entregando-os ao grande capital nacional e transnacional. A política do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

tratado orçamental impede o investimento público e o crescimento e desenvolvimento económico, tornando cada vez mais insuportável a vida do povo português.

No que respeita às recomendações sobre a União bancária e ao Mecanismo Único de Resolução, importa referir que tais mecanismos vão retirar o pouco que resta de controlo soberano dos Estados sobre a banca e promover um processo de decisão centralizado na UE sobre falências, fusões e aquisições de acordo com os interesses do grande capital financeiro, não constituindo, contrariamente ao que tem sido propagandeado pelas instâncias europeias e pelo Governo português, qualquer nível de proteção dos Estados face à agiotagem da banca privada e das agências de *rating*, nem dos recursos públicos para tapar os buracos da má gestão e da especulação financeira, como recentemente sucedeu com a injeção, por parte do Estado português, de mais de 4 mil milhões de euros no Banco Espírito Santo.

O PCP entende que outra Europa é possível, que os interesses e aspirações do povo português e dos povos da Europa merecem uma outra Europa: uma Europa fundada nos princípios da cooperação entre Estados iguais em direitos, defesa da Democracia e da soberania. Direito ao desenvolvimento económico, ao progresso e à justiça social, mas também uma Europa que defenda o emprego e o emprego com direitos.

#### **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.** A presente iniciativa constitui uma iniciativa não legislativa, pelo que não viola o princípio da subsidiariedade;



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 30 de setembro de 2014

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Carla Cruz)**

**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(2014)401

**Relator:** Deputado  
Jorge Paulo Oliveira

---

Sobre a aplicação das orientações gerais de política económica para os Estados-Membros cuja moeda é o euro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – 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, a *Recomendação do Conselho sobre a aplicação das orientações gerais de política económica para os Estados-Membros cuja moeda é o euro [COM(2013)401]* foi enviada, em 12 de junho de 2014 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### Principais Aspetos

Existem vários indícios de que ocorre atualmente uma recuperação duradoura na área do euro:

- Em 2013, a grande maioria de Estados-Membros registou um crescimento positivo e as perspetivas melhoraram, mesmo nos países mais vulneráveis;
- Este crescimento do PIB real, deverá avançar a ritmo moderado em 2014, antes de acelerar em 2015;
- A inflação da área do Euro registou uma descida acentuada;
- A taxa de câmbio do euro teve uma subida continua;
- O desemprego diminuiu na maior parte dos Estados-Membros;
- Reduziu-se a pressão sobre as dívidas soberanas;
- Os Estados-Membros, sobretudo os mais vulneráveis, prosseguiram a consolidação orçamental e as reformas estruturais;





## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

- A nível da UE deram-se passos importantes para aprofundar a UEM, nomeadamente no domínio da União Bancária, e para aplicar o quadro reforçado de governação económica e orçamental.

Sem embargo, esta é uma recuperação frágil. Na verdade subsistem entraves à passagem de uma retoma frágil para uma situação de crescimento sólido e sustentável, geradora de emprego, tais como:

- Elevados níveis de dívida pública e privada;
- Inexistência de progressos no ajustamento dos excedentes da balança de transações correntes;
- Fracas possibilidades de investimento produtivo;
- A necessidade da desalavancagem no setor privado ter ainda um longo caminho a percorrer em muitos Estados-Membros da área do euro;
- O sistema financeiro se apresentar fragmentado e em recuperação;
- O acesso ao financiamento, nomeadamente para as PME, continuar a ser complicado em muitos Estados-Membros da área do euro;
- Subsistirem níveis de desemprego inaceitavelmente elevados.

Refira-se que as recomendações específicas para cada Estado-Membro da área do euro e para o conjunto da área do euro não foram totalmente executadas, permanecendo vários desafios a enfrentar.

Neste contexto, o Conselho sem prejuízo do exercício das competências que lhe estão cometidas ao nível da coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros RECOMENDA que os Estados-Membros da área do euro, no período 2014-2015, tomem medidas a nível individual e coletivo, com incidência nas seguintes áreas:

**Política de reformas estruturais:** continuar as reformas estruturais para assegurar o bom funcionamento da UEM, a fim de promover a convergência e atenuar ainda mais os riscos para a estabilidade, o potencial de crescimento futuro e a coesão social na



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

área do euro, tendo em conta os consideráveis efeitos de contágio dessas reformas. Realizar regularmente discussões sobre as políticas estruturais suscetíveis de provocar importantes repercussões, centrando-se na redução da elevada carga fiscal sobre o trabalho e a reforma dos mercados dos serviços.

**Política orçamental:** um maior esforço para diminuir os elevados níveis de dívida, conseguir que o ajustamento seja o mais propício possível ao crescimento, adotando-se medidas tanto do lado da despesa como da receita, contemplando também uma melhor eficiência da despesa.

**Setor financeiro:** assegurar a resistência do sistema bancário, nomeadamente implementando a legislação relativa à União Bancária, estimular o investimento do setor privado, aumentar o fluxo de crédito para a economia, aprofundar os mercados de capitais e relançar o mercado da titularização.

### Princípio da Subsidiariedade

Está-se perante uma iniciativa não legislativa, pelo que não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade.

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

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

1. Porque se trata de uma iniciativa não legislativa do Conselho, não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

2. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 9 de julho de 2014,

**O Deputado relator**



**(Jorge Paulo Oliveira)**

**O Presidente da Comissão**



**(Eduardo Cabrita)**