



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)423

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal



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 relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal [COM(2014)423].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

Tendo por base o documento de trabalho da Comissão¹ a presente iniciativa analisa, relativamente a Portugal, o Programa Nacional de Reformas para 2014 e o Programa de Estabilidade para 2014, formulando um conjunto de recomendações para o período de 2014-2015.

Importa lembrar que, em consequência da crise internacional que atingiu duramente Portugal, sobretudo a partir de 2009, submeteu-se o país a um Programa de Ajustamento Macroeconómico, que vigorou entre maio de 2011 e junho de 2014, período durante o qual o país esteve isento de acompanhamento e avaliação, no âmbito do Semestre Europeu, no que concerne à coordenação da política económica,

¹ [SWD\(2014\) 423](#).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ficando, por isso, dispensado da obrigação de apresentação do Programa Nacional de Reformas (PNR) e do Programa de Estabilidade (PE).

Porém, em abril de 2014, Portugal apresentou um Documento de Estratégia Orçamental, bem como uma carta com a atualização dos progressos realizados no âmbito da Estratégia Europa 2020. Foi ainda apresentado pelo Governo português, em maio do mesmo ano, um Programa sobre as reformas em curso e as novas iniciativas para o crescimento sustentável, intitulado “Caminho para o Crescimento: uma estratégia de reforma de médio prazo para Portugal”.

Considerando que Portugal terminou oficialmente o seu Programa de Ajustamento Macroeconómico, tal facto conduz à sua reintegração, no quadro do Semestre Europeu.

Neste contexto, a Comissão Europeia procedeu à análise dos documentos apresentados pelo Governo português, tendo resultado no conjunto de recomendações que se encontram vertidas na iniciativa ora em apreço.

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

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa consubstancia a sua base jurídica nomeadamente no artigo 121.º, n.º 2 e no artigo 148, n.º 4 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)².

b) Do conteúdo da iniciativa

No documento em análise alude-se ao sucesso do Programa de Ajustamento Macroeconómico português, dando particular ênfase ao facto de ter havido “uma consolidação orçamental significativa”. É igualmente enaltecido que “a recuperação

² [Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

económica de Portugal está a consolidar-se”, a par de uma descida da taxa de desemprego.

Todavia, apesar da avaliação globalmente positiva que é feita, a Comissão Europeia sublinha que “subsistem desafios importantes no domínio da política orçamental, financeira e estrutural”.

Por conseguinte é elencado um conjunto de riscos que, segundo a Comissão, não deve ser negligenciável, nomeadamente nos seguintes domínios:

i) Política orçamental – Nesta área, considera-se que subsistem riscos a nível jurídico e de execução “uma vez que foram postas em causa medidas de consolidação por razões constitucionais”. Recomenda-se assim “um maior nível de consolidação sustentável após a correção da situação de défice excessivo, a fim de atingir o objetivo a médio prazo de um défice estrutural de 0,5 % do PIB até 2017. Em termos de dívida pública prevê-se que a mesma estabilize em 130,5% do PIB, em 2014 “ e que depois começará gradualmente a diminuir”, sendo para tal necessário tomar medidas que a coloquem na trajetória decrescente no sentido do limiar de 60% do PIB;

ii) Reformas orçamentais-estruturais – Considera-se que “deve ser mantida uma rigorosa contenção das despesas a todos os níveis da administração pública”. Recomenda-se que “deve ser posto termo à acumulação de pagamentos em atraso do setor público, nomeadamente assegurando a plena sustentabilidade financeira das empresas públicas”. Sugere-se também que, do lado das receitas, há ainda margem para tornar o sistema fiscal mais favorável ao crescimento e reforçar o cumprimento das obrigações fiscais”;

iii) Sector financeiro – Apesar de se considerar que a estabilidade financeira foi preservada, há aspetos que colocam em risco a estabilidades dos bancos,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nomeadamente os elevados rácios de empréstimos de má qualidade bem como os elevados níveis de endividamentos das empresas;

iv) Mercado de trabalho – salienta-se que “Portugal enfrenta desafios relacionados com a taxa de desemprego que, não obstante a recente descida, continua a ser muito elevada, em especial para as gerações mais jovens. A taxa de desemprego foi de 17 % em 2013 e a taxa de desemprego dos jovens foi de 37,7 %, ou seja, significativamente superior à média da UE, o mesmo sucedendo com a percentagem de jovens sem emprego e que não estão integrados no sistema de ensino ou formação”. Por outro lado, destaca-se a necessidade de serem introduzidas melhorias ao nível do sistema de negociação coletiva de modo a “tornar os salários mais flexíveis e reativos às condições económicas”. Refere-se que, em 2013, houve um aumento de 1,1% nos custos unitários do trabalho mercê da reposição dos 13º e 14º meses de salários, no setor público. Todavia, “estima-se que os custos unitários do trabalho terão baixado mais de 6 % entre 2009 e 2014, contribuindo de forma importante para a melhoria da competitividade externa de Portugal. Recomenda-se, por conseguinte, que “custos unitários do trabalho terão de diminuir ainda mais”. Recomenda-se, igualmente, que o Governo português melhore a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho;

v) Pobreza – Salienta-se que a crise económica e financeira que atingiu o país e levou à tomada de medidas, no âmbito do Programa de Assistência, que fizeram aumentar os níveis de pobreza e de desigualdades. Sublinha-se que “o número de agregados familiares sem emprego não abrangidos por prestações sociais continua a ser um dos mais elevados da UE”;

vi) Educação – Neste domínio, recomenda-se um acompanhamento cuidado da “expansão do número de escolas com acordos de autonomia, bem como das medidas adotadas para aumentar a atratividade e qualidade da formação profissional”. Importa mencionar que, de acordo com a recente Comunicação da Comissão Europeia sobre “Estado atual da estratégia Europa 2020 para um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

crescimento inteligente, sustentável e inclusivo 2020”³, considera-se que, relativamente aos objetivos traçados no domínio do abandono escolar precoce “é provável que a maior parte dos Estados Membros atinjam os seus objetivos, com exceção de Espanha, Portugal e Roménia.” Também, no que diz respeito à taxa de conclusão do ensino superior, sublinha-se que deve haver um esforço acrescido em países como Portugal, Malta e Eslováquia “que revelam fracas possibilidades para alcançar esses objetivos”;

vii) Reformas estruturais dinamizadoras do crescimento – Reconhece-se a necessidade de fomentar um ambiente empresarial mais propício à inovação, uma vez que este permitiria introduzir um maior dinamismo na economia. Apesar de, na última década, Portugal ter feito progressos assinaláveis no domínio da investigação e inovação regista atualmente “um desempenho insatisfatório em comparação com a média da UE27. Verifica-se que existe uma falta de cooperação entre a investigação pública e o setor empresarial e o nível de transferência de conhecimentos e de comercialização dos mesmos é muito baixo”. Recomenda-se por isso, que o Governo português proceda a uma definição clara das prioridades neste domínio, de modo a fomentar o desenvolvimento de atividades económicas competitivas. No setor dos transportes defende-se a necessidade de aplicação de um “vasto plano de transportes a longo prazo, a integração dos portos no sistema global de logística e transportes e o reforço da concorrência nos setores dos transportes ferroviários e metropolitanos”. No que concerne ao setor da energia o enfoque é colocado na necessidade de baixar as rendas excessivas de modo a reduzir os custos energéticos, favorecendo assim o crescimento económico.

Em síntese, o documento ora em apreço recomenda a Portugal um conjunto de ações a aplicar no período 2014-2015, nomeadamente:

³ [COM\(2014\)130](#).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- i) Executar “rigorosamente a estratégia orçamental conforme estabelecido no Documento de Estratégia Orçamental de 2014, a fim de reduzir o défice para 2,5 % do PIB”;
- ii) Substituir “as medidas de consolidação consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por medidas de dimensão e qualidade análogas, o mais rapidamente possível (...) prosseguir o ajustamento estrutural anual programado no sentido do objetivo a médio prazo, em conformidade com o requisito de um ajustamento estrutural anual de, pelo menos, 0,5 % do PIB, e superior em períodos favoráveis, e assegurar que a regra relativa à dívida seja cumprida a fim de colocar o elevado rácio da dívida geral numa trajetória sustentável”;
- iii) Desenvolver uma solução duradoura a fim de assegurar a sustentabilidade a médio prazo do sistema de pensões até ao final de 2014”;
- iv) “Controlar o crescimento das despesas de saúde e prosseguir com a reforma hospitalar”;
- v) “Aplicar eficazmente tabelas únicas de salários e suplementos no setor público a partir de 2015”;
- vi) “Manter a evolução do salário mínimo coerente com os objetivos de promoção do emprego e da competitividade. Assegurar um sistema de fixação de salários que promova o alinhamento dos salários e da produtividade a nível setorial e/ou a nível de empresa”;
- vii) “Assegurar a eficiência das despesas públicas no setor da educação e reduzir a falta de correspondência das competências relativamente ao mercado de trabalho”;
- viii) “Acompanhar a situação de liquidez dos bancos e potenciais insuficiências de capital, nomeadamente mediante inspeções temáticas no local e testes de esforço”;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- ix) Criar, até final de setembro de 2014, “um sistema de alerta precoce para detetar empresas com fracas condições financeiras, incluindo PME, a fim de apoiar uma reestruturação precoce das dívidas das empresas”;
- x) “Eliminar os atrasos nos pagamentos do setor público;
- xi) “Garantir recursos adequados aos reguladores nacionais e à autoridade da concorrência e adotar rapidamente os estatutos da autoridade nacional da concorrência”;
- xii) “Prosseguir com a racionalização e modernização da administração pública central, regional e local. Aplicar as reformas destinadas a melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência”.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Da análise da presente iniciativa, bem como dos documentos que a acompanham constatamos que a conclusão do Programa de Ajustamento Macroeconómico português ficou muito longe do êxito que lhe foi atribuído, tanto a nível nacional como a nível europeu. Para fundamentar esta afirmação basta invocar apenas alguns indicadores, nomeadamente: no que concerne à **dívida pública** que, no final de 2010, situava-se em 94% do PIB e estima-se que, no final de **2014**, atinja **130,9% do PIB**; relativamente à taxa de desemprego, em finais de 2010, situava-se em 10,8% e estima-se que, no final de **2014**, a **população sem emprego atinja 14,2%**; no que respeita à **população em risco de pobreza ou de exclusão social**, em finais de 2010, havia 25,3% de pessoas nestas condições, estimando-se que, no final do presente ano, este número se eleve para **27,4%**. Esta é a dura realidade dos números e estes não têm ideologia.

Os documentos analisados evidenciam que a Europa, não só não estava preparada para fazer face a uma crise de tão grande magnitude, como não foi capaz de corrigir essa impreparação de forma eficaz, permitindo assim que milhões de cidadãos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

européus fossem gravemente atingidos pelos impactos da crise, pondo mesmo em risco a solidariedade e coesão europeias.

As opções políticas tomadas revelaram-se desajustadas. A nível nacional o Governo português embebido do espírito do bom aluno europeu, não só assumiu plenamente essa condição, como quis ir além do que lhe era exigido. Fê-lo de facto, as medidas foram implementadas, mas a economia portuguesa, em particular as PME, as microempresas, e sobretudo a generalidade dos cidadãos portugueses foi duramente fustigada. Ao fim de três anos de Programa de Assistência Financeira podemos afirmar que, contrariamente ao que um responsável político do partido do Governo proclamava, nem o país nem os portugueses estão melhor. Pelo contrário, o país e os portugueses ficaram mais pobres, e acentuaram-se as desigualdades sociais.

O que podemos constatar deste conjunto de recomendações que a Europa dirige a Portugal para implementação no período 2014-2015, e que o Governo diligentemente acata, é efetivamente uma clara manifestação da persistência no erro. Um erro que se traduz na continuação de medidas de consolidação orçamental baseadas, fundamentalmente, na redução da despesa pública, consubstanciada na redução de salários, na redução das despesas com a saúde, com a educação, com as prestações sociais e com pensões de reforma. É certo que Portugal tem visto as suas exportações aumentarem nos últimos anos, mas esse aumento não é suficiente para na próxima década mudar significativamente a situação do país e, para além disso, a própria União Europeia veio recentemente afirmar que o motor das exportações não continuará a contribuir para o crescimento económico como nos anos de 2010 a 2012.

Torna-se evidente que só se pode sair deste ciclo vicioso de crise se houver uma clara aposta no crescimento económico e em novos moldes que privilegiem a investigação e a ciência de modo a fomentar um desenvolvimento sustentável, criador de riqueza e de novos e melhores empregos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Deverá ser incentivada a discussão em torno da flexibilização orçamental, segundo a linha definida por Mario Draghi, aquando da sua recente intervenção no simpósio de Jackson Hole.

Se nada for feito e a UE persistir no mesmo rumo, o preço social e político serão muito elevados.

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. Sendo o documento em apreço uma iniciativa não legislativa, entende-se que não cabe a análise da observância do princípio da subsidiariedade.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. Todavia, atendendo à relevância política da matéria em causa a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo, incluindo a troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 23 de setembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Ivo Oliveira)

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)423

Relatora: Deputada
Lídia Bulcão

Relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

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, a *Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 de Portugal e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal [COM(2014)423]* foi enviada, conjuntamente com a *Avaliação do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade para 2014 de Portugal [SWD(2014)423]*, em 4 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

1. Em geral

- Objetivo da iniciativa

A presente iniciativa é uma recomendação do Conselho que surge na sequência da finalização do Programa de Ajustamento Macroeconómico a que Portugal foi submetido, período durante o qual o País estava isento da apresentação do seu Programa de Estabilidade e do seu Programa Nacional de Reformas, nos termos do Regulamento (EU) nº472/2013.

Depois de Portugal ter apresentado um Documento de Estratégia Orçamental atualizado em 30 de Abril de 2014 e uma carta do Governo Português com uma atualização dos progressos realizados no cumprimento dos objetivos da Estratégia Europa 2020 e tendo em conta que após o termo do Programa de Ajustamento macroeconómico o País passa a ser plenamente reintegrado no Semestre Europeu, a Comissão Europeia procedeu à avaliação dos documentos apresentados por Portugal, tendo em consideração não só a sua importância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável no País, mas também o seu cumprimento das regras e



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

orientações da EU, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União da dando um contributo da EU para as futuras decisões nacionais.

Da avaliação acima referida resultou um extenso Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a iniciativa aqui em análise e que serviu de base às recomendações feitas pelo Conselho na presente iniciativa.

2. Aspetos relevantes

- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa;

Tendo em conta a avaliação previamente feita pela Comissão, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade de Portugal, refletindo no seu parecer um conjunto de recomendações elaboradas na sequência da conclusão com sucesso do programa de Ajustamento Económico e com vista a garantir que as realizações do programa têm uma aplicação duradoura.

De igual modo, e com base na análise da política económica da área do euro no seu conjunto previamente feita pela Comissão, no Contexto do Semestre Europeu, o Conselho recomenda também que Portugal siga as recomendações específicas feitas pelo Conselho aos Estados Membros cuja moeda é o euro.

- Eventuais implicações para Portugal

As recomendações da Comissão relativas a Portugal no Contexto do Semestre Europeu refletem-se num conjunto de 8 pontos definidos pela presente iniciativa, recomendando o Conselho que no período 2014-2015 Portugal atue no sentido de:

- 1) Aplicar plenamente a estratégia orçamental de 2014 e substituir o mais rapidamente possível as medidas de consolidação consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional por medidas de dimensão e qualidade análogas, dando prioridade à consolidação orçamental baseada nas



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- despesas e no aumento da eficiência e qualidade das despesas públicas, bem como garantindo o cumprimento rigoroso da Lei dos Compromissos e pagamentos em atraso;
- 2) Manter a evolução do salário mínimo coerente com os objetivos da promoção do emprego e da competitividade;
 - 3) Apresentar, até março de 2015, uma avaliação independente das reformas do sistema de proteção do emprego, juntamente com um plano de ação para possíveis reformas adicionais a fim de dar resposta à questão da segmentação do mercado de trabalho e ao desemprego dos jovens;
 - 4) Melhorar a qualidade e relevância do sistema de ensino para o mercado de trabalho, a fim de reduzir o abandono escolar precoce e abordar a questão das baixas taxas de desempenho do ensino, assegurando também a eficiência das despesas públicas no sector da educação, reduzindo a falta de correspondência das competências relativamente ao mercado de trabalho e reforçando a cooperação entre a investigação pública e a do sector empresarial;
 - 5) Acompanhar a situação de liquidez dos bancos e potenciais insuficiências de capital, bem como aplicar uma estratégia abrangente para reduzir o nível excessivo de endividamento das empresas e reforçar os esforços destinados a alargar o leque de alternativas de financiamento, assegurando também que as medidas identificadas apoiam a afetação do financiamento para os sectores produtivos da economia;
 - 6) Aplicar o segundo e terceiro pacotes de medidas do sector da energia destinados a reduzir os custos da energia para a economia e eliminando o défice tarifário do sector da eletricidade até 2020;
 - 7) Melhorar o processo de avaliação do mercado português de habitação, incluindo a criação, até final de Novembro de 2014, de um quadro mais sistemático de acompanhamento e comunicação de informação e a elaboração de um relatório aprofundado sobre a economia paralela nesse mercado;



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- 8) Prosseguir com a racionalização e modernização da administração pública central, regional e local e aplicar as reformas que visam melhorar a eficácia do sistema judicial e aumentar a transparência, introduzindo avaliações sistemáticas e obrigatórias no processo legislativo e estabelecendo uma unidade de avaliação central a nível governamental, funcionalmente independente, que avalie e apresente semestralmente relatórios sobre a aplicação destas reformas.

3. Princípio da Subsidiariedade

Considerando que a iniciativa aqui em análise não tem carácter legislativo, não cumpre observar o respeito pelo princípio da subsidiariedade.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A deputada autora do presente relatório 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. A presente iniciativa trata-se de um documento não legislativo, pelo que não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. Atenta o teor desta iniciativa, cujas recomendações têm grande impacto no futuro de Portugal, propõe-se o acompanhamento por parte da Assembleia da República e da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública relativamente ao desenvolvimento das recomendações elencadas, bem como à sua implementação;
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

43/2006, de 25 de agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

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

A Deputada relatora



(Lídia Bulcão)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)