



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARECER

#### **PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) nº 1467/97 do Conselho relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos**

##### **I – Nota preliminar**

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

No uso daquela competência, e nos termos do artigo 7º da referida Lei, a Comissão de Assuntos Europeus vem no âmbito da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho tecer as seguintes considerações:

##### **II – Da análise da Proposta**

###### **1. Introdução**

A crise económica e financeira mundial expôs e aumentou a necessidade de coordenação e melhoria da supervisão das políticas económicas na União Económica e Monetária (UEM).

Os actuais instrumentos e métodos de coordenação e supervisão permitiram à União enfrentar uma tempestade que nenhum Estado-Membro poderia ter enfrentado sozinho. **As instituições europeias e os Estados-Membros reagiram rapidamente e continuam a trabalhar em conjunto para a superação de uma crise sem precedentes na nossa geração.**



Todavia, estas experiências recentes revelaram também lacunas e deficiências no actual sistema de coordenação e nos procedimentos existentes de supervisão. Existe um consenso geral quanto à necessidade urgente de reforçar o quadro da UEM de forma a promover a estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade das finanças públicas, condições essenciais para uma produção sustentável e para o crescimento do emprego.

A crise inverteu drasticamente as condições favoráveis em que actuava o sector económico e financeiro até 2007, tornando claro, mais uma vez, que os ganhos acumulados nos anos de maior abundância não foram suficientemente aproveitados para criar espaço de manobra para enfrentar eventuais dificuldades. A maioria dos Estados-Membros terá de passar por um substancial processo de consolidação das suas contas para reduzir a dívida pública. Esta é uma questão urgente, uma vez que as sociedades e as economias europeias sofrem já os efeitos do envelhecimento demográfico, o que contribuirá para pressionar ainda mais a oferta de emprego e as finanças públicas. Para a maioria dos países, a redução da dívida é uma questão essencial, tendo em conta os efeitos negativos que a mesma tem sobre os incentivos económicos e o crescimento da economia devido ao aumento dos impostos e dos prémios de risco.

**O principal instrumento de coordenação e supervisão orçamental é o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que aplica as disposições do Tratado em matéria de disciplina orçamental.** O reforço do Pacto é importante para aumentar a credibilidade da estratégia orçamental coordenada de saída da crise e evitar a repetição dos erros cometidos no passado.

**O conjunto de propostas agora apresentado visa reforçar o Pacto através das seguintes medidas:**

- a) Melhorar as suas disposições à luz da experiência recentemente adquirida, nomeadamente com a crise;
- b) Dotá-lo de instrumentos de execução mais eficazes; e
- c) Complementá-lo com disposições relativas aos quadros orçamentais nacionais.



Este conjunto de propostas faz parte de uma reforma mais abrangente de governação económica realizada no âmbito da Estratégia Europa 2020, que inclui propostas de maior supervisão para lidar com os desequilíbrios macroeconómicos, incluindo a implementação de mecanismos de alerta e a aplicação de sanções.

As diferentes vertentes da coordenação das políticas económicas, incluindo a supervisão das reformas estruturais, devem ser integradas num novo ciclo de supervisão, denominado «Semestre Europeu», que reunirá os processos existentes no âmbito do PEC e das Orientações Gerais da Política Económica, promovendo, inclusivamente, a apresentação simultânea dos programas de estabilidade e convergência e dos programas nacionais de reforma.

## **2. Política Orçamental**

O restabelecimento da confiança irá depender da capacidade da Europa para fomentar a procura, através da política orçamental no quadro da flexibilidade proporcionada pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Na actual conjuntura, a política orçamental terá um papel ainda mais importante na estabilização das economias e no apoio à procura.

O estímulo orçamental deve ter em conta as situações em que os diferentes Estados-Membros se encontram à partida uma vez que é evidente que estas situações estão longe de ser uniformes. Os Estados-Membros que tiraram partido dos períodos de conjuntura favorável para alcançar uma situação mais sustentável das suas finanças públicas e melhorar a sua competitividade dispõem actualmente de uma maior margem de manobra. Em relação aos Estados-Membros, em especial os não participantes na área do euro, que se confrontam com desequilíbrios internos e externos significativos, a política orçamental deve visar essencialmente a correcção desses desequilíbrios.

## **3. Resultados das consultas realizadas às partes interessadas**

Os pontos fulcrais das presentes propostas foram anunciados pela Comissão em duas comunicações:

- «Reforçar a coordenação da política económica», de 12 de Maio de 2010, e
- «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e



## **Emprego - instrumentos para uma melhor governação económica da EU», de 30 de Junho de 2010.**

Ao optar por uma comunicação formal, a Comissão quis deixar claro o seu empenho na promoção do diálogo com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e todas as partes interessadas, apresentando, simultaneamente, propostas de acção concretas.

**Em Junho de 2010**, o Conselho Europeu concordou que era necessário reforçar urgentemente a coordenação das políticas económicas. O acordo incluiu algumas orientações iniciais relativas ao PEC e à supervisão orçamental. Em especial, o Conselho Europeu concordou com os seguintes aspectos:

- a) Reforço da vertente preventiva e correctiva do PEC, incluindo através da aplicação de sanções e tendo em conta a situação específica dos Estados-Membros da área do euro;
- b) Atribuição, no âmbito da supervisão orçamental, de um papel muito mais relevante aos níveis e à evolução da dívida e à sustentabilidade em geral;
- c) Garantia de que todos os Estados-Membros têm regras orçamentais e quadros orçamentais de médio prazo consentâneos com o PEC;
- d) Garantia da qualidade dos dados estatísticos.

O Conselho Europeu convidou a «Task Force» relativa à governação económica, presidida pelo seu Presidente e criada em Março de 2010, e a Comissão a apostarem imediatamente no desenvolvimento e execução destas orientações. Assistiu-se então ao desenvolvimento de uma relação construtiva entre a Comissão e a referida «Task Force». A Comissão participou nos trabalhos levados a cabo pela «Task Force» através da emanação das comunicações acima referidas e de outras contribuições pontuais.

#### **4. Elementos Jurídicos da Proposta**

O PEC tem como base jurídica os artigos 121.º e 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e compreende os seguintes documentos: **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 (designado como «vertente preventiva»); **Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho de 7 de Julho de 1997** relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (designado como «vertente



correctiva»); e a **Resolução do Conselho Europeu sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 17 de Junho de 1997.**

Os referidos regulamentos foram alterados em 2005 pelos Regulamentos (CE) n.º 1055/2005 e (CE) n.º1056/2005 e complementados pelo Relatório do Conselho de 20 de Março de 2005 intitulado «Melhorar a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento».

As actuais propostas visam introduzir mais alterações nos Regulamentos (CE) n.º 1466/97 e (CE) n.º 1467/97. Propõe-se ainda a introdução de instrumentos de execução adicionais num novo Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à execução eficaz da supervisão orçamental na área do euro, com base no artigo 136.º do Tratado, em conjugação com o artigo 121.º, n.º 6. Os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros são objecto de uma nova Directiva do Conselho baseada no artigo 126.º, n.º 14: tal directiva visa, em especial, especificar os deveres das autoridades nacionais em termos de cumprimento das disposições previstas no artigo 3.º do Protocolo n.º 12 relativo ao procedimento aplicável em caso de défice excessivo, anexo ao Tratado.

#### **4.1. Vertente Preventiva do PEC**

**A vertente preventiva do PEC visa assegurar que os Estados-Membros seguem uma política de prudência orçamental de modo a evitar a adopção de formas mais rigorosas de coordenação que não coloquem em risco a sustentabilidade das finanças públicas, com potenciais efeitos negativos para a UEM em geral.**

Consequentemente, os Estados-Membros são instados a apresentar programas de estabilidade e convergência que especifiquem os seus planos para assegurar a concretização dos objectivos orçamentais a médio prazo (OMP), definidos como percentagem do PIB em termos estruturais (ou seja, ajustados às flutuações cíclicas e líquidos de medidas extraordinárias e temporárias) e diferenciados para cada Estado-Membro em torno de uma situação próxima do equilíbrio para reflectir o respectivo nível da dívida pública e o passivo relacionado com o envelhecimento da população.

Em termos estruturais, os Estados-Membros que não tenham alcançado os seus objectivos de médio prazo deverão convergir para a concretização dos mesmos a um ritmo anual de 0,5 % do PIB.

- **A insuficiência na concretização dos OMP (Objectivos a Médio Prazo)**



Os progressos realizados em termos de concretização dos OMP revelaram-se, contudo, insuficientes, expondo as finanças públicas à conjuntura económica desfavorável. Além disso, o equilíbrio estrutural demonstrou ser insuficiente para avaliar a situação orçamental subjacente de um país, devido à dificuldade de avaliar a situação cíclica da economia em tempo real e à insuficiente tomada em consideração dos ganhos e perdas de receitas excepcionais não directamente relacionadas com o ciclo económico (sobretudo, a evolução dos mercados imobiliário e financeiro). Consequentemente, em vários países, mesmo as situações orçamentais que aparentavam solidez antes da crise ocultavam, na realidade, uma confiança excessiva na entrada de receitas excepcionais para financiar a despesa. A não concretização dessa expectativa acabou por contribuir para o agravamento dos défices orçamentais.

- **Proposta de Reforma da Vertente Preventiva**

De modo a enfrentar estes desafios, a proposta de reforma da vertente preventiva, ainda que mantendo os actuais OMP e o requisito de convergência anual de 0,5 % do PIB, torna-os operacionais em virtude da criação de um novo princípio de prudência orçamental. Tal princípio exige que o crescimento anual da despesa não exceda (e se o OMP não tiver sido alcançado, esta deverá situar-se claramente abaixo) uma taxa prudente de crescimento do PIB a médio prazo, a não ser que o OMP tenha sido significativamente suplantado ou que o excedente do crescimento da despesa ao longo do período de cálculo da taxa prudente de médio prazo seja compensado com medidas discricionárias do lado da receita. O objectivo essencial consiste em assegurar que as receitas não são gastas mas antes canalizadas para a redução do défice.

O novo princípio estabelecerá um valor de referência que servirá de base à avaliação dos planos orçamentais dos vários países no âmbito do programa de estabilidade e convergência. Além disso, o incumprimento da taxa acordada de crescimento da despesa, em conjunto com o incumprimento das medidas em matéria de receitas, dará lugar a uma advertência por parte da Comissão e, no caso de infracção persistente e/ou particularmente grave, a uma recomendação por parte do Conselho no sentido de serem adoptadas medidas correctivas em conformidade com o artigo 121.º do Tratado.

A referida recomendação, ainda que emitida no âmbito da vertente preventiva, será, pela primeira vez, apoiada, e apenas nos países da área do euro, por um mecanismo de execução, nos termos do artigo 136.º do Tratado, sob a forma de um depósito remunerado, correspondente a 0,2 % do PIB.



É estabelecido um mecanismo de «votação invertida» para a imposição do depósito remunerado: mediante a emissão de uma recomendação, o depósito passará a ser devido por proposta da Comissão, a não ser que o Conselho decida de outra forma por maioria qualificada e no prazo de dez dias. O Conselho só poderá reduzir o montante do depósito por unanimidade ou sob proposta da Comissão e um pedido fundamentado do Estado-Membro em causa. O depósito será libertado com a respectiva remuneração quando o Conselho considerar que a situação na origem da sua imposição foi corrigida.

#### **4.2 Proposta de Reforma da Vertente Correctiva / Procedimento relativo aos Défices Excessivos**

A vertente correctiva do PEC destina-se a evitar que sejam cometidos erros grosseiros nas políticas orçamentais, que possam pôr em risco a sustentabilidade das finanças públicas e constituir uma potencial ameaça para a UEM.

Neste contexto, os Estados-Membros têm a obrigação de evitar défices orçamentais excessivos, calculados com base num limite numérico aplicável aos rácios do défice (3 % do PIB) e da dívida (60 % do PIB ou redução satisfatória em direcção a esse valor). O procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), que proíbe a contracção de défices excessivos, estabelece uma sequência de passos que, para os países da área do euro, incluem eventualmente a imposição de sanções financeiras.

O PDE (Procedimento relativo aos Défices Excessivos) foi regularmente aplicado em conformidade com as disposições pertinentes, mesmo nas circunstâncias excepcionais da crise financeira, contribuindo, por isso, para aumentar as expectativas da sua boa resolução. Surgiram, contudo, alguns problemas. Apesar de os critérios do défice e da dívida se encontrarem, em princípio, num mesmo patamar e de uma dívida persistentemente elevada constituir uma maior ameaça para a sustentabilidade das finanças públicas do que um défice ocasionalmente elevado, na prática, o PED centrou-se quase exclusivamente no limite de «3 % do PIB», relegando a questão da dívida para uma posição marginal. Tal deve-se ao facto de o limiar da dívida possuir uma natureza mais complexa em comparação com o défice, para a qual contribui a ambiguidade do conceito de «ritmo satisfatório para a redução do endividamento» e o maior impacto no rácio da dívida das variáveis que escapam ao controlo directo da administração pública, nomeadamente a inflação.



O procedimento referido anteriormente é apoiado por um sólido mecanismo de execução, uma vez que as sanções financeiras podem, e devem, ser impostas na eventualidade de persistência do défice excessivo. Estas sanções são, contudo, aplicadas demasiado tarde para constituírem efectivamente um impedimento à ocorrência de erros graves ao nível da política orçamental, em parte pelo facto de a situação financeira do país em causa se poder ter deteriorado de tal forma que a ameaça de uma coima se tornou menos credível na altura em que deveria ser aplicada. Por fim, a recente crise demonstrou que se, por um lado, a obrigação de corrigir défices excessivos contribui para consolidar as expectativas de preservação da solvência do Estado, por outro lado, o calendário das medidas correctivas e o perfil do ajustamento poderão ter de reflectir factores transversais da UEM.

Para dar resposta a estes desafios, estão a ser apresentadas propostas - chave para a reforma da vertente correctiva do PEC.

Dever-se-á apostar na operacionalidade do critério da dívida do PDE, nomeadamente através da adopção de um valor de referência numérico para avaliar se a redução do rácio da dívida é suficiente para atingir um valor - limite de 60 % do PIB. Mais especificamente, considera-se que um rácio de endividamento em relação ao PIB acima dos 60 % apresenta uma redução satisfatória se, nos três anos anteriores, o seu desvio em relação aos 60 % do valor de referência do PIB tiver tido uma redução na ordem de um vigésimo por ano. O incumprimento deste valor de referência não significa necessariamente a abertura de um procedimento de défice excessivo contra o país infractor, pois tal decisão terá de ter em conta todos os factores relevantes, em especial, para a avaliação da evolução da dívida (entre os quais avaliar se o nível extremamente baixo do crescimento nominal está a dificultar a redução da dívida). Será ainda necessário avaliar outros factores de risco relacionados com a estrutura da dívida, o endividamento do sector privado e os passivos implícitos ligados ao envelhecimento demográfico.

Tendo em conta o maior enfoque atribuído à questão da dívida, deverá ser dada maior atenção aos factores relevantes em caso de incumprimento do critério do défice, desde que a dívida do país se encontre abaixo dos 60 % do PIB.

Uma abordagem mais flexível relativamente aos factores relevantes para determinar a existência de um défice excessivo poderá também beneficiar os países que estão a implementar reformas sistémicas dos regimes de pensões, para além do período de transição actualmente previsto de cinco anos.

As disposições especiais do PEC para as reformas sistémicas dos regimes de pensões relativas ao critério do défice também se estendem ao critério da dívida. Com efeito, no âmbito da



avaliação do critério de endividamento, os custos líquidos de tais reformas são calculados no mesmo período de transição de cinco anos. Por fim, deverá ser prestada igual atenção à inversão total ou parcial das reformas sistémicas dos regimes de pensões, quer durante a abertura, quer durante a suspensão de um PDE.

#### **4.3 Sanções Financeiras**

A execução das disposições é reforçada através da introdução de um novo conjunto de sanções financeiras para os Estados-Membros da área do euro, as quais são impostas numa fase muito mais precoce do processo, de acordo com uma abordagem gradual. Em termos concretos, **se for aberto um PDE contra um determinado país, este terá de efectuar um depósito não remunerado no valor de 0,2 % do PIB, o qual será convertido numa coima em caso de incumprimento da recomendação inicial de corrigir o défice.** O montante é equivalente ao componente fixo das sanções já estabelecido na última fase do PDE. Mantém além disso uma ligação com o orçamento da UE que deverá facilitar a eventual transição para um sistema de controlo do cumprimento baseado no orçamento da UE, tal como referido na Comunicação da Comissão de 30 de Junho de 2010.

**A infracção persistente resultará no agravamento das sanções, em conformidade com as disposições do PEC.**

Para que seja possível reduzir o poder discricionário no que respeita à execução das disposições, prevê-se a implementação de um mecanismo de «votação invertida» para a imposição das novas sanções associadas às sucessivas fases do PDE. Em termos concretos, tal significa que, em cada fase do PDE, a Comissão apresentará uma proposta de sanção, a qual será considerada aprovada se o Conselho não decidir o contrário por maioria qualificada dos votos e num prazo de dez dias.

A importância do depósito não remunerado ou da coima só poderá ser reduzida ou cancelada pelo Conselho, por unanimidade ou com base numa proposta específica da Comissão, a qual deverá ter como fundamento as circunstâncias económicas excepcionais, ou após um pedido fundamentado apresentado pelo Estado-Membro em causa.

Além disso, os critérios de avaliação do cumprimento das recomendações em cada fase do PDE, incluindo a possibilidade de prorrogação dos prazos de correcção do défice excessivo, são esclarecidos através de um ênfase explícito nas variáveis orçamentais que presumivelmente se encontram sob o controlo directo da administração pública, em especial a despesa, por analogia com a abordagem proposta para a vertente preventiva. Além destas circunstâncias nacionais específicas, é ainda prevista a possibilidade de prorrogar os prazos em caso de uma crise económica geral.



## 5 Quadro Orçamental Nacional

Não é expectável que a execução eficaz do quadro de coordenação orçamental da UEM possa ser apenas o resultado de disposições estabelecidas ao nível da UE. A natureza particularmente descentralizada da política orçamental na UE e a necessidade geral de apropriação nacional das regras da UE tornam essencial que os objectivos do quadro de coordenação orçamental da UEM se reflectam nos quadros orçamentais nacionais. O quadro orçamental nacional é o conjunto dos elementos que estão na base da governação orçamental nacional, ou seja, da definição das políticas institucionais específicas de cada país que modelam a elaboração de políticas orçamentais a nível nacional. *Aqui se incluem os sistemas de contabilidade pública, as estatísticas, as práticas previsionais, as regras orçamentais numéricas, os procedimentos de orçamentação que regem todas as fases do processo orçamental e os quadros orçamentais de médio prazo em especial, bem como as relações orçamentais entre os subsectores da administração pública.*

Apesar de se ter de respeitar as necessidades e preferências específicas dos Estados-Membros, **há que implementar alguns procedimentos que assegurem um nível mínimo de qualidade e coerência com o quadro orçamental da UEM**. Este é o objecto da directiva relativa aos quadros orçamentais nacionais que está a ser proposta para complementar a reforma do PEC. Tais procedimentos exigem, em primeiro lugar, que os mais importantes elementos dos quadros orçamentais nacionais, nomeadamente a contabilidade, as estatísticas e as práticas previsionais, sejam consentâneos com os requisitos mínimos europeus para a facilitar a transparência e a supervisão das evoluções orçamentais. **Os quadros orçamentais nacionais também terão de adoptar uma perspectiva plurianual do planeamento orçamental, com vista a assegurar a concretização dos objectivos de médio prazo estabelecidos ao nível da União Europeia**. Além disso, **os Estados-Membros terão ainda de implementar regras orçamentais numéricas conducentes ao cumprimento dos limites do défice e da dívida**. Os Estados-Membros deverão assegurar-se de que estes procedimentos se aplicam a todos os subsectores gerais da administração pública.

As autoridades nacionais deverão ainda garantir a transparência do processo orçamental, fornecendo informações detalhadas sobre os recursos de que dispõem para além das verbas orçamentais, bem como sobre as respectivas despesas fiscais e passivos eventuais.



## 5. Resumo

A presente proposta/iniciativa refere-se à **prorrogação de uma acção existente**, cujo objectivo estratégico plurianual é promover o crescimento, a criação de emprego e o desenvolvimento sustentável na EU, através do cumprimento dos seguintes objectivos específicos:

- Garantir uma coordenação eficaz e a coesão geral das políticas com vista à elaboração de uma resposta da UE à crise económica, no contexto da concretização da Agenda 2020 da União e do desenvolvimento sustentável, de modo a aumentar o potencial de crescimento dos Estados-Membros e a tornar a UE mais competitiva.
- Promover a prossecução, por parte dos Estados-Membros, de situações orçamentais sólidas e de finanças públicas sustentáveis e de elevada qualidade no que diz respeito ao seu contributo para o crescimento.

A Comissão, na sua comunicação 367/2010 salientou a necessidade de desenvolver uma estratégia bem definida que apoie a recuperação económica, recolque as finanças públicas numa trajetória de viabilidade e promova activamente o crescimento sustentável e o emprego.

A proposta de alteração do regulamento que constitui a vertente correctiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) faz parte integrante das propostas legislativas formais anunciadas na comunicação acima referida. Tais alterações visam reforçar a coordenação das políticas económicas, focando nomeadamente a necessidade de uma supervisão económica efectiva das políticas orçamentais dos Estados-Membros através da implementação de incentivos e sanções adequados e de um maior enfoque na dívida pública e na sustentabilidade orçamental.

A concretização do objectivo da promoção do crescimento, da criação de emprego e do desenvolvimento sustentável no seio da União Europeia é avaliado através dos seguintes indicadores:

- Registos efectuados pelos Estados – Membros relativos aos resultados orçamentais em conformidade com o PEC;
- Crescimento potencial/realização



Esta proposta legislativa constitui parte das medidas anunciadas pela Comissão na Comunicação 367 (2010), que desenvolve as políticas estabelecidas na Comunicação da Comissão de 12 de Maio de 2010 (COM (2010) 250) e se baseia nas orientações acordadas no Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010.

A coordenação das políticas económicas dos Estados – Membros forma parte integrante das competências da UE, tal como determina o Tratado de Funcionamento da União Europeia. A experiência demonstra que a coordenação política económica tem de ser melhorada e que as vertentes preventiva e correctiva do PEC têm que ser reforçadas. Esta proposta legislativa constitui um dos elementos que integra um pacote de reformas económicas apresentado na Comunicação da Comissão de 30 de Junho de 2010 (COM (2010) 367).

### III – Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.
2. A referida proposta de Regulamento está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, pois julga-se que pela via legislativa europeia adoptada, os objectivos a que se propõe serão melhor concretizados.

### IV - Parecer

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

Assembleia da República, 06 de Dezembro de 2010

O Deputado Autor do Parecer,



António Gameiro

O Presidente da Comissão,



Vitalino Canas