



Bruxelas, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

**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**

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

1. INTRODUÇÃO

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).

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.

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

Para complementar este quadro de governação, 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.

O conceito de coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas da política económica foi introduzido pelo Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG)⁴. O artigo 11.º do TECG inclui um compromisso no

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».

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf. O Tratado foi assinado por todos os Estados-Membros da UE com exceção da República Checa e do Reino Unido. Entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013. Até 20 de março de 2013, tinha sido ratificado por todos os Estados-Membros da área do euro, com exceção da Bélgica, do Luxemburgo, de Malta e dos Países Baixos. A Dinamarca e a Roménia também ratificaram o Tratado e declararam a sua intenção de serem vinculados pelas suas disposições em matéria orçamental e económica (títulos III e IV), nomeadamente o artigo 11.º. Para os

sentido de debater *ex ante*, e, se necessário, coordenar, todos os planos respeitantes às principais reformas da política económica. O TCEG prevê a incorporação do seu conteúdo no quadro jurídico da União Europeia, no prazo de cinco anos, no máximo, a contar da data da sua entrada em vigor. 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 TCEG. Esse compromisso no sentido de debater as principais reformas com potenciais efeitos indiretos igualmente confirmado na Recomendação do Conselho de 2012 relativa à aplicação das orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros cuja moeda é o euro⁵.

A Comissão havia já formulado algumas reflexões sobre a coordenação *ex ante*, no seu Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada, em novembro de 2012⁶. O Conselho Europeu de 13 e 14 de dezembro de 2012 dirigiu um apelo aos Presidentes do Conselho Europeu e da Comissão no sentido de fazerem avançar os trabalhos no domínio da coordenação das reformas nacionais, da dimensão social da UEM, incluindo o diálogo social, da viabilidade e das possíveis modalidades dos acordos contratuais estabelecidos de comum acordo para a competitividade e o crescimento, bem como dos mecanismos de solidariedade suscetíveis de potenciar os esforços envidados pelos Estados-Membros que estabeleçam tais acordos⁷.

A presente comunicação 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.

2. SELEÇÃO DAS REFORMAS SUJEITAS À COORDENAÇÃO EX ANTE

A Comissão entende que a coordenação *ex ante* deve dizer respeito apenas aos planos respeitantes às principais reformas económicas nacionais e que esta deve ter lugar numa fase precoce, antes de as medidas serem adotadas. Deve proceder-se a uma coordenação *ex ante* para assegurar que os eventuais efeitos indiretos das principais reformas económicas num Estado-Membro sobre outros Estados-Membros e/ou sobre a área do euro e a UE em geral, são igualmente tidos em conta no processo nacional de decisão. A forma como são implementadas as reformas pode afetar o bom funcionamento da UEM.

A fim de maximizar os efeitos positivos e minimizar os negativos, a Comissão está a ponderar a possibilidade de propor que a coordenação se aplique às reformas que correspondam aos seguintes critérios:

- O comércio e a competitividade contam-se entre os principais canais através dos quais são veiculados os efeitos indiretos. As reformas dos mercados de produtos, serviços e

outros signatários não pertencentes à área do euro estas disposições serão aplicáveis no momento em que ratificarem o Tratado e em que a decisão que revoga a derrogação ou isenção de que beneficiam produzir efeitos ou quando fizerem uma declaração semelhante.

⁵ JO C 219 de 24.7.2012, p. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_pt.pdf

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, par 12.

trabalho, bem como certas reformas fiscais, podem afetar o emprego e o crescimento no Estado-Membro que aplica uma determinada medida, e, por conseguinte, a procura de produtos e serviços provenientes de outros Estados-Membros. É por este motivo que uma reforma pode também ter um impacto positivo ou negativo sobre a competitividade - em termos de preços e não só - do Estado-Membro que a implementa.

- Os mercados financeiros são outro canal através do qual se transmitem os efeitos indiretos. Algumas reformas podem produzir efeitos indiretos através dos mercados financeiros, quando as reformas implementadas por um Estado-Membro aumentam a sua capacidade de resistência a choques externos e limitam o risco de contágio dos prémios de risco em caso de problemas associados à sustentabilidade da dívida.
- Por último, há que ter também em conta considerações de economia política. Embora cada Estado-Membro tenha interesse em incentivar reformas que melhorem a competitividade, o sucesso da sua implementação depende da possível oposição interna a essas reformas. A implementação de reformas coordenadas entre os Estados-Membros pode contribuir para comunicar os efeitos alargados das reformas estruturais sobre o bem-estar da população. Os Estados-Membros podem, por exemplo, trocar experiências em matéria política. O estabelecimento de valores de referência, a aprendizagem recíproca e o intercâmbio de boas práticas - com base em exemplos individuais ou numa perspetiva horizontal das reformas aplicadas - podem ser de grande utilidade, tal como o testemunham os trabalhos de um elevado número de comités do Conselho.

Questões para consulta:

- Concorde que a coordenação formal *ex ante* das principais reformas políticas a nível da UE deverá ser limitada às reformas essenciais?
- Concorde que essas reformas essenciais incluem a competitividade, o emprego, o funcionamento dos mercados de produtos e de serviços e das indústrias de rede, os sistemas fiscais, bem como a estabilidade financeira e a sustentabilidade orçamental? Deverá excluir-se algum destes domínios? Deverá incluir-se algum outro domínio?
- Os critérios acima enunciados são corretos, ou deverão considerar-se outros?

3. UM ENQUADRAMENTO PARA A COORDENAÇÃO *EX-ANTE* DOS PLANOS RESPEITANTES ÀS PRINCIPAIS REFORMAS DA POLÍTICA ECONÓMICA

3.1. Que Estados-Membros deverão ser envolvidos?

Embora se possam verificar efeitos indiretos entre todos os Estados-Membros da UE, esses efeitos são exacerbados na área do euro em virtude da maior interdependência entre os Estados-Membros dessa área. É por este motivo que a Comissão pensa propor que o enquadramento vinculativo para o exercício da coordenação *ex ante* dos planos respeitantes às principais reformas económicas seja aplicável a todos os Estados-Membros da área do euro. Em paralelo, é necessário encontrar uma forma de permitir o envolvimento dos outros Estados-Membros, nomeadamente para ter em conta o espírito do artigo 121.º, n.º 1, do TFUE, que se refere a todos os Estados-Membros da UE.

Embora a Comissão entenda que os Estados-Membros que se encontram sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico devam ser isentos dos requisitos de apresentação de relatórios e dos debates realizados no contexto da coordenação *ex ante*, uma vez que estão sujeitos a requisitos rigorosos em matéria de comunicação de informações e a um

acompanhamento no contexto desse programa⁸, a Comissão tenciona prever a sua participação numa base voluntária.

Questões para consulta:

- Concorde que todos os Estados-Membros da área do euro deverão ser obrigados a coordenar *ex ante*, a nível da UE, as principais reformas da sua política económica?
- Em caso negativo, porquê? Em caso negativo, que Estados-Membros deverão ser abrangidos?
- Concorde que é necessário encontrar uma forma de incluir os Estados-Membros que não pertencem à área do euro?
- Concorde que os Estados-Membros que estão sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico deverão ser excluídos? Deverão ter a possibilidade de participar de forma voluntária?

3.2. Processo

A Comissão preconiza o seguinte processo para a coordenação *ex ante*:

- A coordenação *ex ante* deverá fazer parte integrante do Semestre Europeu.
- Os Estados-Membros participantes deverão transmitir à Comissão informações sobre os seus planos respeitantes às principais reformas económicas.
- Uma vez que Estados-Membros seguem práticas diferentes na tomada de decisões a nível nacional com vista à adoção de propostas de reforma, o momento exato da transmissão destas informações é suscetível de variar entre os Estados-Membros. No entanto, deverão sempre ser transmitidas atempadamente com vista à sua avaliação e debate a nível da área do euro ou da UE. Com exceção das situações de urgência, os Estados-Membros deverão utilizar os instrumentos existentes, como por exemplo os **programas nacionais de reforma**, para transmitir as informações acima referidas.
- Caso a urgência da situação económica exija uma ação imediata, poderá prever-se a aplicação de um procedimento especial de urgência. Por exemplo, a Comissão poderia dar a sua aprovação rapidamente para um certo período de tempo, limitado, durante o qual decorreria o processo normal.
- Embora os Estados-Membros devam apresentar informações sobre os seus grandes planos de reformas económicas por sua própria iniciativa, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão ou o Conselho deverão poder exigir-lhes ou convidá-los a que o façam quando necessário, por exemplo quando estejam a ser elaboradas novas medidas políticas após a tomada de posse de um novo governo. Ao comunicar informações sobre um grande plano de reforma da política económica, os Estados-Membros devem fornecer à Comissão uma descrição qualitativa dessa reforma, incluindo a identificação do(s) principal(is) objetivo(s) económico(s) prosseguido(s), o calendário previsto e uma estimativa dos benefícios esperados com a reforma, bem como o seu impacto orçamental.
- A Comissão deverá proceder à avaliação desses planos e aprovar um parecer dentro de um prazo razoavelmente curto após a receção das informações transmitidas por um Estado-Membro. Será necessário prever o tempo suficiente para permitir uma avaliação adequada

⁸ Os Estados-Membros sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico estão já sujeitos a requisitos de apresentação de relatórios rigorosos e a um acompanhamento no contexto desse programa - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:PT:PDF>.

dos planos, embora **deva também ter-se em conta o processo de decisão a nível nacional**. É importante assegurar que a avaliação e o subsequente debate a nível da UE possam ser devidamente integrados no processo de decisão a nível nacional, que envolve o parlamento nacional ou outras partes interessadas, como os parceiros sociais. O processo deverá respeitar plenamente as instâncias decisórias nacionais, continuando a decisão sobre o plano de reforma a incumbir ao próprio Estado-Membro.

- A avaliação da Comissão deverá incluir a questão de saber se a proposta de reforma é suscetível de alcançar o objetivo que se propõe e contribuir para melhorar a competitividade e a capacidade de ajustamento do Estado-Membro em causa. A Comissão poderá sugerir alterações, a fim de assegurar que as reformas propostas são consonantes com o objetivo prosseguido. Dado o potencial impacto social de algumas reformas económicas, a **dimensão social**⁹ da reforma deverá ser devidamente tida em conta. A avaliação deverá prestar especial atenção ao impacto da reforma sobre o funcionamento da área do euro e os eventuais efeitos indiretos sobre outros Estados-Membros. O parecer da Comissão deverá analisar igualmente as eventuais **medidas de acompanhamento** a fim de minimizar as possíveis consequências sociais nefastas dessas reformas e outros eventuais efeitos negativos a curto prazo.
- A avaliação e o parecer da Comissão deverão ser apresentados ao Conselho e ao Eurogrupo. As formações relevantes do Conselho poderão ser envolvidas no processo de debate dos planos. O Conselho poderá sugerir alterações ao plano nacional de reforma nos casos em que se justifiquem em virtude dos efeitos esperados sobre os outros Estados-Membros e sobre o funcionamento da UEM. Os pareceres da Comissão e os resultados dos debates no Conselho e no Eurogrupo deverão, por conseguinte, ser tidos em conta no parecer sobre a política económica apresentado a um Estado-Membro no contexto do Semestre Europeu.
- Se necessário, a Comissão poderá salientar as reformas (ou os elementos das reformas) que considera relevantes para outros Estados-Membros. O estabelecimento de valores de referência e a aprendizagem mútua estariam igualmente presentes nos trabalhos do Conselho e dos seus comités, ao avaliar as políticas nacionais nos diferentes domínios de intervenção.

Questões para consulta:

- Concorde que, fora do calendário anual para os programas nacionais de reforma, os Estados-Membros deverão poder informar *ex ante* a Comissão sobre as principais reformas de política económica que tencionam implementar?
- Concorde que a Comissão deverá poder solicitar informações e propor alterações às propostas de medidas que sejam suscetíveis de afetar os interesses de outros Estados-Membros ou da área do euro e da UE no seu conjunto?

3.3. Garantir a legitimidade democrática

Um enquadramento para a coordenação *ex ante* das principais reformas nacionais pode incentivar a implementação e uma melhor conceção das reformas, garantir que a reforma gera uma melhor eficiência e assegurar que as suas repercussões em outros países são tidas em conta no processo nacional.

⁹ A Comissão apresentará propostas para um novo reforço da dimensão social do Semestre Europeu, sem criar novos procedimentos.

A legitimidade democrática e a responsabilização do processo começam pelas instituições democráticas nacionais. O novo processo a introduzir respeita plenamente as instâncias decisórias nacionais, continuando a decisão sobre o plano de reforma a incumbir ao próprio Estado-Membro. O processo descrito no ponto 3.2 constitui uma forma de satisfazer este requisito. A coordenação *ex ante* a nível da UE deve ser organizada de modo a promover o processo de reforma nos Estados-Membros e proporcionar um valor acrescentado, graças a uma melhor conceção das reformas. Pode prever-se um processo de diálogo económico a nível da UE, por exemplo através de convites do comité competente do Parlamento Europeu à Comissão, ao Presidente do Conselho ou ao presidente do Eurogrupo, para debater o parecer da Comissão sobre os planos de reforma de um Estado-Membro, bem como as conclusões dos debates no Conselho. O comité competente do Parlamento Europeu poderá igualmente convidar os Estados-Membros a participarem numa troca de pontos de vista sobre as principais reformas previstas a nível das políticas económicas.

Questões para consulta:

- Como poderá o processo de decisão nacional ser integrado no procedimento de coordenação *ex ante*?
- Concorde que deverá estabelecer-se um processo de diálogo a nível da UE que envolva o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão?

4. PRÓXIMAS ETAPAS

Na sequência da presente consulta e de outros debates com o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão apresentará uma proposta legislativa formal no âmbito dos atuais Tratados, no decurso de 2013.