



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 11 March 2013**

**7361/13**

**ECOFIN 188  
SOC 164  
COMPET 138  
EDUC 79  
ENV 192  
RECH 64  
ENER 82  
FISC 51  
INST 120  
PARLNAT 58**

**COVER NOTE**

---

from: The European Affairs Committee of the Assembly of the Portuguese Republic  
date of receipt: 8 March 2013  
to: President of the Council of the European Union

---

Subject: Communication from the Commission  
Annual Growth Survey 2013  
[16669/12 ECOFIN 984 SOC 959 COMPET 728 EDUC 358 ENV 885  
RECH 433 ENER 493 FISC 180 – COM(2012) 750 final]  
- *Opinion<sup>1</sup> of the application of the principles of Subsidiarity and  
Proportionality*

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> This opinion is available in English on the parliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer  
COM(2012)750  
Comunicação da Comissão – Análise Anual do Crescimento  
2013**

---

1



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Comunicação da Comissão – Análise Anual do Crescimento 2013 [COM(2012)750].

A supra identificada iniciativa foi enviada às Comissões de Orçamento, Finanças e Administração Pública e de Segurança Social e Trabalho, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Análise Anual do Crescimento 2013.

2 – É referido na iniciativa em análise que a atual crise económica e financeira na UE tem sido um catalisador na origem de profundas mudanças. A grande reestruturação das nossas economias atualmente em curso atesta o seu impacto. Trata-se de um processo que é fonte de perturbações, de desafios políticos e de dificuldades sociais, mas que não deixa de ser necessário no intuito de criar os alicerces para o crescimento e a competitividade no futuro, devendo tal assumir uma dimensão inteligente, sustentável e inclusiva.

3 – É igualmente mencionado que a fim de prosseguir as reformas necessárias, a UE deve estar em condições de demonstrar que as nossas políticas estão a surtir efeito, que produzirão resultados a prazo e que serão aplicadas de forma equitativa em termos do seu impacto nas nossas sociedades. Retificar os problemas anteriores e colocar a UE numa trajetória de desenvolvimento mais sustentável para o futuro é uma responsabilidade que incumbe tanto aos Estados-Membros, como às instituições da UE. Reconhecendo a estreita interdependência das nossas economias, a UE está

2



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

neste momento a proceder a uma reformulação da sua governação económica, a fim de garantir que sejam dadas melhores respostas estratégicas aos desafios atuais e futuros.

4 - A presente iniciativa relativa à Análise do Crescimento lança o Semestre Europeu para 2013 e define a forma como esta responsabilidade partilhada pode servir de força motriz para impulsionar a mudança em todo o território da UE, criando os alicerces para o relançamento do crescimento e a criação de emprego.

5 - Em 2012, a conjuntura económica na UE permaneceu frágil. Em relação ao ano considerado no seu conjunto, prevê-se atualmente uma contração do PIB de 0,3 % na UE e de 0,4% na área do euro. Será necessário tempo para que a retoma sustentável seja realidade<sup>1</sup>. Após vários anos de crescimento moroso, a crise está a desencadear graves consequências sociais. Os sistemas de segurança social amortizaram alguns dos seus efeitos numa primeira etapa, mas o seu impacto repercute-se atualmente de forma generalizada. Registou-se um aumento substancial do desemprego, bem como das dificuldades económicas e da pobreza. Tais dificuldades são particularmente manifestas na área do euro, embora não se circunscrevam ao seu território. A duração da crise não contribuiu para que os Estados-Membros prosseguissem os esforços desenvolvidos com vista a alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020 em matéria de emprego, I&D, alterações climáticas/energia, educação e luta contra a pobreza, pelo que, de modo geral, a Europa ficou aquém dos seus objetivos<sup>2</sup>. Para que um rumo em direção a uma economia europeia inteligente, sustentável e inclusiva seja realidade, impõem-se, contudo, progressos em todos estes domínios.

6 - É ainda referido na presente iniciativa que as perspetivas a curto prazo continuam a ser precárias, apesar de se assistir também a uma evolução mais positiva. Os desequilíbrios macroeconómicos, que têm vindo a acumular-se há muito, estão a ser

---

<sup>1</sup> Para informações mais pormenorizadas sobre a situação em termos económicos e em matéria de emprego, consultar as previsões económicas de outono da Comissão, publicadas em 7 de novembro de 2012, e os documentos que acompanham a presente Análise.

<sup>2</sup> Para uma panorâmica geral dos progressos em direção a consecução dos objetivos da estratégia Europa 2020, consultar: «*Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy?*» (Estratégia Europa 2020 – em direção a uma economia mais inteligente, mais ecológica e mais inclusiva?), Eurostat, Statistics in focus, 39/2012.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

atualmente corrigidos e algumas partes da Europa restabeleceram a sua competitividade, muito embora exista ainda um longo caminho a percorrer antes de serem eliminadas as divergências em termos de desempenho<sup>3</sup>.

7 – É igualmente mencionado que em 2012, muito foi feito a nível da UE para quebrar o círculo vicioso entre as deficiências dos nossos sistemas financeiros, as tensões no mercado da dívida soberana e o reduzido crescimento económico, a fim de criar as condições para uma retoma sustentável:

- A criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade assegura um mecanismo de proteção credível para assistir os países da área do euro cujo acesso ao financiamento seja reduzido.
- A adoção de um Pacto para o Crescimento e o Emprego pelos Chefes de Estado ou de Governo no Conselho Europeu realizado em junho de 2012 deverá dinamizar os esforços envidados pelo legislador da UE e pelas administrações a todos os níveis no sentido de mobilizar os instrumentos de crescimento de que dispõem, desde a aplicação dos Atos relativos ao Mercado Único até à utilização mais centrada dos Fundos Estruturais da UE.
- A Comissão também propôs recentemente uma estratégia destinada a melhorar o funcionamento dos mercados de energia, bem como medidas para uma política industrial reforçada.
- Novas regras destinadas a reforçar a governação económica, nomeadamente na área do euro, têm vindo a ser aplicadas (pacote composto por seis atos legislativos), acordadas (Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação) ou serão objeto de acordo num futuro próximo (pacote de dois atos legislativos).
- O Banco Central Europeu tomou medidas importantes para salvaguardar a estabilidade financeira na área do euro.

---

<sup>3</sup> O segundo Relatório Anual sobre o Mecanismo de Alerta (COM/2012/751), que visa identificar os desequilíbrios macroeconómicos, é adotado pela Comissão paralelamente à presente Análise.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

8 – É referido ainda que estão a ser debatidas outras decisões fulcrais, que influenciarão o futuro da Europa:

- Precisamos ainda de obter um acordo geral sobre o quadro financeiro plurianual da UE para 2014-2020. Tal será essencial para restabelecer o crescimento e a competitividade em toda a Europa e para alcançar os objetivos da nossa estratégia Europa 2020.
- Estão a ser ponderadas medidas importantes para reforçar a União Económica e Monetária (UEM). Paralelamente à presente Análise, a Comissão apresentará um plano de ação para uma verdadeira UEM e o Conselho Europeu, a realizar em dezembro de 2012, também debaterá estas questões.

9 - Com base nas indicações favoráveis de que as reformas já desencadeadas estão a surtir efeito, a Comissão considera que as prioridades identificadas na Análise do ano transato continuam a ser válidas em termos gerais e que os esforços desenvolvidos a nível nacional e da UE em 2013 devem continuar a centrar-se nas cinco prioridades seguintes:

- i. Prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento.
- ii. Restabelecer as práticas normais de crédito à economia.
- iii. Promover o crescimento e a competitividade hoje e no futuro.
- iv. Encontrar uma solução para o desemprego e as consequências sociais da crise.
- v. Modernizar a administração pública.

10 – Por último, sublinhar que, a presente Análise Anual do Crescimento tem como objetivo definir as prioridades económicas e sociais para a UE em 2013, fornecendo para o efeito orientações gerais aos Estados-Membros e à UE sobre a prossecução das suas políticas. Lança o terceiro Semestre Europeu de coordenação estratégica, no âmbito do qual o desempenho e as prioridades nacionais são examinados coletivamente a nível da UE nos primeiros seis meses de cada ano. O Conselho



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Europeu emitirá orientações em março de 2013, devendo os Estados-Membros apresentar programas nacionais atualizados até meados de abril de 2013, na sequência dos quais a Comissão apresentará as suas recomendações específicas por país. O desafio a curto prazo consiste em restabelecer a confiança e estabilizar a situação económica e financeira, empreendendo simultaneamente as reformas estruturais que lançarão as bases para uma retoma sustentável, geradora de emprego, e destinada a assegurar a transformação intrínseca da economia a médio prazo.

#### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que a iniciativa em causa é uma iniciativa não legislativa.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto, no respeitante às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus considera que deverá continuar-se a acompanhar as medidas relativas à implementação e avaliação do Semestre Europeu nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 26 de fevereiro de 2013

O Deputado Autor do Parecer

  
(Nuno Matias)

O Presidente da Comissão

  
(Paulo Mota Pinto)

6



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.

Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



124/113  
100

124/113  
100  
100  
100  
100



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**Relatório**  
COM (2012) 750  
Comunicação da Comissão

**Autor:** Deputado  
Fernando Medina

---

Análise Anual do Crescimento para 2013



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**ÍNDICE**

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**A- Em geral**

**B- Implicações para Portugal**

**C- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa**

**D- Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei nº 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 Comunicação da Comissão – Análise Anual do Crescimento 2013 [COM(2012)750] foi remetida em 26 de dezembro de 2012 à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, à Comissão de Economia e Obras públicas e à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

A suprarreferida proposta foi distribuída em reunião da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública de 3 de janeiro de 2013, tendo sido nomeado relator o Deputado Fernando Medina, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### A- Em geral

A presente Análise Anual do Crescimento tem como objetivo definir as prioridades económicas e sociais para a União Europeia (UE) em 2013, fornecendo orientações gerais aos Estados-Membros e à UE sobre a prossecução das suas políticas. A Análise Anual do Crescimento 2013 lança o terceiro Semestre Europeu de coordenação estratégica, no âmbito do qual o desempenho e as prioridades nacionais são examinados a nível da UE nos primeiros seis meses de cada ano. O Conselho Europeu emitirá orientações em março de 2013, devendo os Estados-Membros apresentar programas nacionais atualizados até meados de abril de 2013, na sequência dos quais a Comissão apresentará as suas recomendações específicas por país. Estas devem ter por referência as recomendações adotadas em julho de 2012.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Na análise individual que irá efetuar sobre cada Estado-Membro, a Comissão Europeia apresentará uma avaliação aprofundada da aplicação, por parte dos Estados-Membros, das recomendações específicas que lhes foram endereçadas em 2012, bem como da revisão anual dos Programas de Estabilidade e Crescimento e Planos Nacionais de Reforma que os Estados-Membros deverão remeter às instituições europeias até final de abril de 2013.

A conclusão dos trabalhos da Comissão será, posteriormente, adotada pelo Conselho Europeu de junho de 2013 e, em julho, remetidas aos Estados-Membros, com vista à sua integração nas propostas de orçamento para o ano seguinte, concluindo assim o processo do Semestre Europeu e iniciando o Semestre Nacional.

Tendo em conta o diagnóstico feito da situação atual – assente na ideia de que o desafio a curto prazo consiste em restabelecer a confiança e em estabilizar a situação económica e financeira, lançando ao mesmo tempo as reformas estruturais que formarão as bases para uma retoma sustentável e geradora de emprego -, e com base nas indicações de que as reformas já iniciadas estão a produzir efeitos positivos, a Comissão considera que as prioridades identificadas na Análise do ano anterior continuam a ser válidas. Por esse motivo, a Comissão elege para 2013 as mesmas cinco grandes prioridades de ação que guiaram o exercício do ano anterior:

- (i) Prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento;
- (ii) Restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia;
- (iii) Promover o crescimento e a competitividade hoje e no futuro;
- (iv) Encontrar uma solução para o desemprego e as consequências sociais da crise;
- (v) Modernizar a administração pública.

Analisando os pontos supramencionados de forma mais detalhada:

- **Prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada favorável ao crescimento:**

A Comissão Europeia recorda que, em *“resultado da crise, o rácio da dívida soberana aumentou, tendo passado em apenas alguns anos de 60% para 90% do PIB na área do euro, em média. É premente uma reestruturação das finanças públicas para sustentar os sistemas de segurança social e os serviços públicos, limitar os custos de refinanciamento para o Estado e outras autoridades públicas, e evitar as repercussões negativas para o resto da economia, incluindo os eventuais efeitos de contágio a nível de outros países. A evolução demográfica continuará a ser igualmente fonte de pressões no que respeita às despesas relacionadas com o envelhecimento da população. Deve ser atribuída especial atenção à política orçamental na área do euro, em que o impacto das políticas orçamentais nacionais insustentáveis se repercute com maior acuidade sobre outros Estados-Membros”*.

Por esse motivo, e apesar de reconhecer que foram feitos progressos recentes que permitirão que a dívida pública em toda a UE, depois de atingir um pico de 94,5% em 2014, inicie depois uma trajetória descendente, e apesar de reconhecer também que a consolidação orçamental tem um impacto negativo sobre o crescimento a curto prazo, a Comissão afirma que *“o cenário alternativo de atrasar o ajustamento orçamental acarretaria custos muito mais elevados. Vários Estados-Membros não se encontram em condições de proceder ao financiamento das suas necessidades através do mercado ou defrontam-se com dificuldades para conter o aumento dos diferenciais relativamente às suas obrigações soberanas devido à falta de confiança quanto à sustentabilidade das suas finanças públicas. Para restabelecer a confiança dos investidores, reduzir os custos do reembolso da dívida e criar espaço de manobra em termos orçamentais, o que se impõe nestes países são esforços firmes, envidados a um ritmo adequado, no sentido de colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável.”*

A Comissão recorda ainda que os Estados-Membros estão em situações orçamentais e económicas muito distintas, e que o esforço de consolidação orçamental deve ter isso em conta. Nos países que *“dispõem de maior espaço de manobra em termos orçamentais, os estabilizadores automáticos podem desempenhar plenamente o seu papel, em conformidade com o Pacto”*, e que *“o ritmo de consolidação pode apoiar o crescimento”*, desde que os riscos orçamentais de longo prazo sejam acautelados.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

A Comissão aponta ainda para o facto de que o critério essencial para avaliar o ajustamento realizado dever ser, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a situação orçamental em termos estruturais – ou seja, corrigido do ciclo económico e das medidas extraordinárias e temporárias -, e não meramente o seu valor nominal. Esta flexibilidade significa que *“um Estado-Membro pode beneficiar de um prazo mais alargado para corrigir o seu défice excessivo, se uma conjuntura económica menos favorável do que a projetada não lhe permitir alcançar o objetivo acordado”*, sendo que, uma vez *“corrigidas as situações de défice excessivo, os Estados-Membros deverão alcançar o seu objetivo orçamental de médio prazo, que assegurará a manutenção das finanças públicas a níveis sustentáveis”*.

- **(ii) Restabelecer as práticas normais em termos de concessão de crédito à economia**

A Comissão traça um diagnóstico do impacto da crise no financiamento da economia: *“A crise tem tido um impacto duradouro sobre a situação financeira de muitos operadores dos setores público e privado, afetando a confiança dos investidores e dos mutuantes, bem como a eficácia do setor financeiro. As tensões nos mercados da dívida soberana e no setor bancário alimentaram-se mutuamente, criando graves problemas de financiamento para inúmeros mutuários. Esta evolução conduziu à fragmentação do sistema financeiro de acordo com as fronteiras nacionais, passando as atividades financeiras a circunscrever-se aos mercados nacionais. Até à data, o acesso limitado ou oneroso ao financiamento que daí resultou para muitas empresas e famílias que pretendiam investir tem sido um importante obstáculo à retoma em toda a Europa. Simultaneamente, os elevados níveis de endividamento significam que muitos operadores económicos necessitam de minimizar os seus riscos financeiros ou aumentar os seus aforros. Essa ‘desalavancagem’ pode igualmente comprometer a retoma a curto prazo. Os problemas são particularmente acentuados nos Estados-Membros vulneráveis da área do euro”*.

Perante esta situação, a UE avançou no sentido de reduzir os riscos que pesam sobre o sistema financeiro à escala europeia e de corrigir anteriores falhas dos sistemas de regulamentação e de supervisão. Para tal: desenvolveram-se esforços coordenados para avaliar os riscos do setor bancário e recapitalizar as instituições de crédito; foram instituídas novas autoridades de supervisão ao nível da UE, que têm desenvolvido



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

esforços no sentido de elaborar um conjunto único de regras destinadas a reforçar o quadro jurídico aplicável às instituições financeiras; foi aprofundado o controlo dos níveis de endividamento privado e dos riscos financeiros conexos, tais como as bolhas imobiliárias, através da ação do Comité Europeu do Risco Sistémico e no âmbito do novo procedimento da UE para eliminar os desequilíbrios macroeconómicos; e foi proposta pela Comissão uma união bancária, incluindo um mecanismo único de supervisão, sob a tutela do Banco Central Europeu, com vista a assegurar uma maior integração da supervisão bancária a nível da UE.

A nível nacional, a Comissão aconselha os Estados-Membros a implementar políticas que promovam fontes alternativas de financiamento, aumentem a liquidez e permitam reduzir a tradicional dependência das empresas face ao financiamento bancário. Em concreto, os Estados-Membros podem: promover novas fontes de capital, incluindo a concessão de empréstimos entre empresas, assegurando maiores possibilidades em termos de emissão de obrigações e facilitando o acesso ao capital de risco; reduzir os atrasos no pagamento por parte das autoridades públicas; desenvolver o papel dos bancos públicos e das instituições de garantia no financiamento das PME; apoiar regimes inovadores, como os regimes públicos que autorizam os bancos a contrair empréstimos a uma taxa de juro mais baixa se aumentarem os seus empréstimos a longo prazo às empresas ou concederem empréstimos menos onerosos e mais acessíveis às PME; e garantir, no contexto das execuções hipotecárias, um equilíbrio entre a proteção das famílias e a necessidade de evitar um impacto demasiado negativo nos balanços dos bancos.

• (iii) **Promover o crescimento e a competitividade hoje e no futuro**

A Comissão parte do diagnóstico que a *“crise tem vindo a acelerar as transições na economia, tendo alguns setores mais tradicionais sido particularmente afetados, enquanto outros setores mais novos enfrentam dificuldades em termos de desenvolvimento. O ritmo acelerado da reestruturação é fonte de desafios, mas igualmente de oportunidades em termos de exploração do potencial de novas fontes de crescimento e emprego”*. Ao mesmo tempo, prossegue, *“a evolução da competitividade dos preços e não relacionada com preços tem contribuído de forma positiva para a melhoria dos desequilíbrios externos, muito embora com um efeito retardador. Os Estados-Membros sujeitos a grandes pressões do mercado já*

7



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

*empreenderam reformas significativas, mas é patente que é necessário redobrar esforços para melhorar a competitividade interna e externa num vasto leque de Estados-Membros”.*

Embora a Comissão privilegie, através do Relatório do Mecanismo de Alerta, a existência de recomendações específicas por país e sublinhe que “não há um programa uniforme de aplicação única”, afirma também que existem objetivos e prioridades comuns aos diferentes Estados-Membros, e avança com quatro: incentivar a inovação, novas tecnologias e aumentar os níveis de investimento por parte dos setores público e privado no I&D; melhorar o desempenho dos sistemas de educação e de formação, bem como os níveis gerais das competências, estreitando a relação entre os mundos do trabalho e do ensino; melhorar o quadro de iniciativa empresarial, reduzindo as formalidades necessárias para a criação de uma empresa e simplificando os procedimentos de autorização, concessão de licenças e respeito das obrigações fiscais; e explorar o potencial da economia verde, definindo um quadro regulamentar que promova a criação de novos mercados e tecnologias.

• **(iv) Encontrar uma solução para o desemprego e as consequências sociais da crise**

A Comissão recorda que ao longo “dos últimos 12 meses, registou-se um aumento de 2 milhões no número de desempregados que atingiu, no total, mais de 25 milhões. A taxa de desemprego aumentou para 10,6% na UE e para 11,6% na área do euro. O desemprego de longa duração tem vindo a aumentar e quase um em cada dois desempregados está sem emprego há mais de um ano. A situação diverge de forma muito significativa em toda a Europa, oscilando as taxas de desemprego entre níveis inferiores a 5% e superiores a 25%, em média. Os jovens foram particularmente afetados, sendo as taxas de desemprego dos jovens superiores a 50% nalguns países, mas outras faixas etárias são igualmente afetadas. Dada a duração do período de desemprego, a rápida reestruturação da economia e as dificuldades de encontrar um emprego, há o risco de o desemprego vir a assumir cada vez mais uma natureza de ordem estrutural e de um crescente número de pessoas abandonar o mercado do trabalho. Há também claros indícios de que os riscos de pobreza e exclusão social têm vindo a aumentar em muitos Estados-Membros<sup>13</sup>. As pressões adicionais sobre os sistemas de segurança social afetam igualmente a sua capacidade de desempenhar as suas funções de proteção social. As fracas perspetivas de crescimento e o

8





Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

*desfasamento temporal entre a retoma económica e a recuperação do mercado de trabalho pressupõe a ausência de quaisquer perspectivas de melhoria imediata ou automática da situação de emprego, o que suscita um importante desafio para a UE no seu conjunto, bem como para os países mais afetados, e apela para uma ação mais firme por parte das autoridades públicas e dos parceiros sociais”.*

A Comissão nota ainda que um pouco por toda a Europa têm sido feitas reformas nesta área para procurar responder aos problemas. Em particular, *“nos países sujeitos a pressões financeiras, foram tomadas medidas destinadas a facilitar os regimes de trabalho flexíveis nas empresas, reduzir a indemnização por despedimento aplicável aos contratos normalizados e simplificar os processos de despedimento individual ou coletivo. Foram igualmente tomadas medidas para reforçar a flexibilidade na fixação dos salários como, por exemplo, facilitar as condições de isenção no que respeita à aplicação pelas empresas de acordos de negociação coletiva de nível mais elevado e à revisão dos acordos salariais”.*

A Comissão elege três áreas onde considera ser necessário prosseguir o esforço de reformas. Em primeiro lugar, é necessário trabalhar para conseguir uma retoma geradora de emprego, e para tal seria importante: limitar a carga fiscal sobre o fator trabalho, em especial dos salários mais baixos, no quadro de uma estratégia para transferir a carga fiscal para outras matérias coletáveis que não o trabalho; prosseguir a modernização do mercado do trabalho, simplificando a legislação laboral e o promovendo regimes de trabalho flexíveis; reduzir as diferenças na proteção laboral entre os diferentes tipos de contratos laborais, de modo a reduzir a segmentação do mercado do trabalho; monitorizar os efeitos dos sistemas de fixação de salários, nomeadamente dos mecanismos de indexação, alterando-os caso necessário, no respeito das práticas nacionais de consulta, de modo a melhor refletirem e acompanharem a evolução da produtividade e apoiar a criação de emprego; e, por fim, explorar o potencial de emprego dos setores em expansão, tal como a economia verde, os cuidados de saúde e as TIC, através de um quadro jurídico fiável e orientado para o futuro, do desenvolvimento das competências adequadas e de um apoio público específico.

Em segundo lugar, é necessário melhorar os níveis de empregabilidade, em especial dos jovens, devendo os Estados-Membros para tal, entre outras medidas: qualificar os serviços públicos de emprego e intensificar as medidas ativas de apoio aos desempregados, incluindo a melhoria das competências, a assistência individualizada



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

na procura de emprego ou o apoio ao empreendedorismo; reduzir o abandono escolar precoce e facilitar a transição do meio escolar para o mundo laboral mediante o desenvolvimento de estágios e contratos de aprendizagem de qualidade, bem como dos modelos de aprendizagem duais; desenvolver mecanismos de garantia destinados aos jovens, no âmbito dos quais os jovens de idade inferior a 25 anos recebem uma oferta de emprego, contrato de aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses a contar da conclusão formal dos seus estudos ou início do seu desemprego; facilitar a participação no mercado de trabalho e o acesso ao emprego para as segundas fontes de rendimento de um agregado familiar, através de incentivos fiscais adequados e a provisão de serviços de qualidade de guarda de crianças; e, por fim, promover a mobilidade transfronteiriça dos trabalhadores, suprimindo os obstáculos jurídicos e facilitando o reconhecimento da experiência e das qualificações profissionais.

Em relação à terceira área-chave de reforma, a Comissão sublinha a necessidade de fazer esforços adicionais para assegurar a eficácia dos sistemas de proteção social com vista a neutralizar os efeitos da crise, promover a inclusão social e combater a pobreza. Isto pode ser feito, por um lado, (i) desenvolvendo estratégias ativas de inclusão, englobando medidas eficientes e adequadas de apoio ao rendimento, combate à pobreza (incluindo a pobreza infantil), bem como o acesso alargado a serviços de elevada qualidade a preços razoáveis; por outro (ii), articulando de forma mais eficaz a assistência social e as medidas de ativação através de serviços mais individualizados e de esforços destinados a ajudar os grupos vulneráveis. Após a retoma do mercado do trabalho, será importante eliminar progressivamente as medidas relacionadas com a crise, mas assegurando a manutenção das redes de segurança essenciais.

• **(v) Modernizar a Administração Pública**

Neste plano, a Comissão lembra que, nos últimos anos, *“muitos Estados-Membros adotaram medidas para aumentar a eficiência dos seus serviços públicos, bem como a transparência e a qualidade da sua administração pública e judiciária. Essas reformas foram particularmente abrangentes nos países com graves dificuldades financeiras. Exemplos ilustrativos incluem a reorganização da administração local e central, a racionalização do sistema de remuneração do setor público e da governação das empresas da propriedade do Estado, a reforma dos procedimentos de adjudicação dos*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

*contratos públicos, reexames gerais e periódicos das despesas e a promoção de medidas de eficiência em todo o setor público, tais como um maior recurso a soluções e serviços partilhados no domínio da tecnologia da informação.”*

Neste momento de crise financeira e orçamental em muitos países, os esforços devem ser prosseguidos. A Comissão aponta cinco objetivos prioritários neste domínio: garantir uma gestão financeira sólida em matéria de contratação pública; simplificar o quadro regulamentar e reduzir os encargos administrativo-burocráticos sobre as empresas; melhorar a eficácia dos serviços públicos em linha; melhorar a qualidade, independência e eficiência dos sistemas judiciais; e explorar melhor a aplicação dos fundos estruturais da UE.

#### **B- Implicações para Portugal**

No caso de Portugal, a recomendação efetuada pela Comissão Europeia em 2012 consistiu em aplicar os compromissos subscritos no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira atualmente em vigor, e cujas obrigações se sobrepõem às disposições e instrumentos do Semestre Europeu, facto que se crê como expectável repetir-se no presente ano.

#### **C- Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa**

Em virtude da evolução negativa da crise europeia, a análise da presente iniciativa suscita as seguintes questões:

- A incerteza que tem pairado sobre o futuro da Zona Euro continua a ter um impacto negativo nas condições de financiamento dos Estados e das empresas. Apesar dos progressos significativos neste domínio nos últimos meses, a fragmentação dos mercados financeiros continua a penalizar países como Portugal, onde agentes económicos com o perfil de risco semelhante sentem uma enorme dificuldade de acesso ao crédito.
- O impacto da austeridade num contexto de desalavancagem rápida e de expectativas negativas de investidores e consumidores deve ser devidamente equacionado dados os impactos que decorrem para o funcionamento das



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

empresas, o bem-estar das famílias, e a sustentabilidade da dívida pública em vários Estados-Membros, incluindo Portugal.

- No contexto atual, assume particular importância o reforço adicional no investimento, por parte da UE e dos Estados-Membros, nas políticas da educação e formação e de investigação e desenvolvimento, que devem estar devidamente articuladas com as medidas de combate à pobreza e à exclusão social.

**D- Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Tratando-se de uma Comunicação da Comissão e, portanto, constituindo-se como uma iniciativa não legislativa, não cumpre a análise referente ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O relator reserva a sua opinião para debate.

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

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

1. A presente iniciativa é a base a partir da qual se irão definir, no Conselho da Primavera do próximo mês de março, as prioridades de ação a nível nacional e a nível da UE ao longo dos próximos doze meses, que deverão em seguida orientar as decisões económicas e orçamentais de âmbito nacional, à luz das recomendações, específicas dirigidas pela UE a cada país. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública considera essencial que o parecer sobre esta iniciativa seja remetido às instituições europeias em tempo útil, de modo a que possa constituir-se como um instrumento de trabalho prévio ao Conselho Europeu da Primavera de março de 2013.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

2. Não cumpre analisar o cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, pelo facto de não ser uma iniciativa legislativa;
3. Sem prejuízo do acompanhamento da implementação do Semestre Europeu, e eventual escrutínio de iniciativas supervenientes, 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 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos, em particular quanto ao disposto no ponto 1 das presentes Conclusões.

Palácio de S. Bento, 25 de janeiro de 2013.

**O Deputado Autor do Parecer**

**Fernando Medina**

**O Presidente da Comissão**

**Eduardo Cabrita**



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

Parecer  
COM (2012) 750  
Análise Anual do Crescimento 2013

**Autora: Maria Helena  
André**



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

## ÍNDICE

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - CONCLUSÕES**





Comissão de Segurança Social e Trabalho

## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei nº 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 Comunicação da Comissão – Análise Anual do Crescimento 2013 [COM(2012)750] - foi remetida em 26 de dezembro de 2012 à Comissão de Segurança Social e Trabalho, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, e à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do competente parecer.

A aludida iniciativa foi distribuída em reunião da Comissão de Segurança Social e Trabalho, de 23 de janeiro de 2013, tendo sido nomeada autora do parecer a Deputada Maria Helena André, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

O presente parecer incidirá, pois, especialmente, sobre os aspetos da Comunicação da Comissão Europeia relativa à Análise Anual do Crescimento 2013 [COM(2012)750], na parte atinente às competências da Comissão de Segurança Social e Trabalho.

## PARTE II - CONSIDERANDOS

1. A Análise Anual do Crescimento 2013 representa o ponto de partida para o terceiro Semestre Europeu, no plano das orientações e coordenação estratégica das políticas orçamentais e económicas dos Estados Membros, em linha com o estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento e da Estratégia UE 2020.





Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

2. Para o ano de 2013, a Comissão Europeia volta a apostar nas cinco prioridades de ação que já vigoraram em 2012, e que do seu ponto de vista deverão conduzir os Estados Membros à retoma do crescimento no âmbito da crise, a saber:
- (i) Prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento;
  - (ii) Restabelecer as condições normais de crédito à economia;
  - (iii) Promover o crescimento e a competitividade hoje e no futuro;
  - (iv) Dar resposta ao desemprego e às consequências sociais da crise;
  - (v) Modernizar a administração pública.
3. A razão da recondução destas cinco prioridades económicas e sociais da União Europeia para 2013 - independentemente da situação muito heterogénea entre Estados Membros e na própria zona do euro, das dúvidas quanto ao cumprimento das metas estabelecidas na Estratégia UE 2020 e de as políticas de austeridade decorrentes de exercícios anteriores terem como rosto mais visível o enorme aumento do desemprego, sobretudo o desemprego jovem e de longa duração, e o fraco crescimento económico verificado e previsto –, prende-se com a insistência, pela parte da Comissão Europeia, no diagnóstico de que, a curto prazo e para restabelecer a confiança conducente à estabilização económica e financeira, é necessário manter o nível de esforço e o ritmo de consolidação orçamental e insistir em reformas estruturais que servirão de base a uma retoma sustentável e geradora de emprego.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

4. No que tange à quarta prioridade - *Dar resposta ao desemprego e às consequências sociais da crise* – a Comissão dá conta do aumento de 2 milhões de desempregados só em 2012 e, dada a duração dos períodos do desemprego, a rapidez com que ocorrem mudanças na economia e as crescentes dificuldades em encontrar emprego, assume clara e expressamente o risco do desemprego continuar a aumentar e de se tornar estrutural na UE. Por outro lado, na sua Comunicação a Comissão evidencia o aumento em muitos Estados-membros dos riscos de pobreza e de exclusão social, situação que gera uma forte pressão sobre os sistemas de segurança social e afeta a capacidade de resposta dos Estados no que concerne às suas funções sociais. Neste contexto a autora considera adequada a preocupação da Comissão Europeia evidenciada na sua Comunicação designadamente quanto à necessidade de se adotarem medidas tendentes à retoma geradora de emprego, à melhoria dos níveis de empregabilidade dos cidadãos, em particular dos mais jovens e à promoção da inclusão social e do combate à pobreza, sem prejuízo das mesmas deverem, naturalmente, ter em linha de conta as especificidades dos Estados-membros e, em especial, dos sujeitos a programas de ajustamento económico e financeiro.
5. A proposta da Comissão Europeia será discutida pelas várias formações setoriais do Conselho e no Conselho Europeu de março 2013 serão adotadas as orientações estratégicas para os Estados-membros. Estas orientações, por sua vez, devem ser incluídas nos respetivos planos económicos e orçamentais a apresentar em Abril à Comissão Europeia. Finalmente, no Conselho Europeu de junho serão aprovadas as recomendações específicas por país, a serem integradas nos orçamentos anuais e na legislação setorial.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

6. Por último, cumpre salientar que, no caso de Portugal, a recomendação da Comissão Europeia em 2012 consistiu na aplicação dos compromissos subscritos no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira em vigor, e cujas obrigações se sobrepõem às disposições e instrumentos do Semestre Europeu. É expectável que a mesma situação se volte a verificar relativamente ao exercício de 2013.

## PARTE IV – CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a CSST conclui no seguinte sentido:

- a) A Comunicação da Comissão Europeia relativa à Análise Anual do Crescimento representa o ponto de partida do Semestre Europeu. Para o ano de 2013, a Comissão define as cinco grandes prioridades orçamentais e económicas e estabelece o calendário para a coordenação das políticas económicas. As políticas nacionais são analisadas de uma forma coletiva e, no mês de março, adotadas as orientações a nível europeu. As recomendações por país serão aprovadas no Conselho Europeu de junho 2013.
- b) Uma vez que estamos perante uma Comunicação da Comissão, não se tratando, pois, de uma iniciativa legislativa, não cumpre analisar o cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.
- c) A CSST dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa. Considera, no entanto, que deverá continuar a acompanhar as medidas relativas à implementação e avaliação do Semestre



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Europeu, nomeadamente nas prioridades de ação que relevam da competência desta Comissão, muito em especial as que respeitam ao emprego e às qualificações.

Assembleia da República, 12 de fevereiro de 2013.

A Deputada Autora

(Maria Helena André)

O Vice-Presidente

(Mário Ruivo)