



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 16 December 2010

17956/10

**Interinstitutional Files:
2010/0279 (COD)**

**ECOFIN 850
UEM 322
SOC 853
CODEC 1536
INST 600
PARLNAT 189**

COVER NOTE

from: The President of the Assembly of the Republic of Portugal, Jaime GAMA
date of receipt: 13 December 2010
to: President of the Council of the European Union

Subject: -Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area
[doc. 14512/10 ECOFIN 587 UEM 276 SOC 617 CODEC 966 - COM(2010) 525 final]

- *Opinion¹ of the application of the principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

¹ 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

No cumprimento do estabelecido na Lei n.º 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, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, elaborou um relatório sobre a seguinte matéria:

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro – COM (2010) 525

Examinado o relatório supracitado verifica-se que:

1. O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.
2. A matéria em causa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto;
3. A presente Proposta foi previamente enviada à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia para elaboração de parecer detalhado.
4. A presente Proposta estabelece um regime de multas para efeitos da correcção efectiva dos desequilíbrios macroeconómicos. Esta multas anuais são propostas pela Comissão e decididas pelo Conselho e apenas têm direito de voto os Estados-membros da zona euro.
5. De acordo com a Proposta de Regulamento COM (2010) 525 e do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 4 do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

(TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, não se verifica a violação do princípio da subsidiariedade, uma vez que este só está em causa quando existem competências partilhadas, o que, na presente matéria, não se verifica, uma vez que pertence apenas à União a exclusiva competência neste âmbito legislativo, de acordo com o Artigos 3º, 121º e 136º do TFUE.

Parecer

Assim a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa alvo do relatório aqui em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de São Bento, 6 de Dezembro de 2010

O DEPUTADO RELATOR

(Pedro Brandão Rodrigues)

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Vitalino Canas)

Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
 - 3.1. Motivação
 - 3.2. Descrição do objecto
 - 3.3. O caso de Portugal
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer



1. Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, as a iniciativa "Proposta de Regulamento relativo a medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro" foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças (Comissão competente), com conhecimento à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia no dia 30 de Setembro e distribuído no dia 14 de Outubro, para eventual emissão de parecer.

2. Enquadramento

1. Para a Comissão, a crise económico-financeiro veio colocar a nu importantes desequilíbrios macroeconómicos entre os diversos países da UE, como sejam os "níveis insustentáveis de consumo, euforias especulativas no sector da habitação e acumulação da dívida externa e interna em alguns Estados-Membros".
2. Considerando a Comissão que tais desequilíbrios são prejudiciais para a União e para o Euro, justifica-se que se desenvolva um "procedimento estruturado, a fim de prevenir e corrigir os desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais em todos os Estados-Membros".
3. A necessidade de "alargar a supervisão económica para detectar e corrigir atempadamente os desequilíbrios macroeconómicos" designadamente ao nível da competitividade externa e balança de transacções correntes já foi alvo de comunicações anteriores da Comissão.

3. Objecto da Iniciativa

A supervisão dos desafios macrofinanceiros e estruturais é, para a Comissão, um pressuposto da estratégia Europa 2020 e dos seus objectivos de "crescimento sustentável, inteligente e inclusivo da economia da UE".

3.1. Motivação

Tentando evitar que os desequilíbrios fiquem fora de controlo e obriguem a "dolorosos ajustamentos económicos", a Comissão defende um mecanismo legislativo que permita "controlar as causas dos desequilíbrios macroeconómicos e que garanta a adopção das medidas correctivas adequadas".

3.2. Descrição do objecto

1. Em comunicação de 12 de Maio de 2010, a Comissão fazia referência aos mecanismos existentes no Tratado ao nível da coordenação de políticas económicas dos diferentes Estados da União e propunha a instituição do «Semestre Europeu» para uma coordenação mais “precoce a nível Europeu”.
2. Mais tarde, a 30 de Junho de 2010, a Comissão descrevia com mais pormenor os princípios de supervisão apresentados em 12 de Maio e defendia que o «Semestre Europeu» deveria ser acompanhado por medidas sancionatórias de molde a “evitar ou corrigir situações extremas susceptíveis de comprometer a estabilidade financeira da União Europeia e da área do euro”.
3. Estas duas comunicações foram os contributos da Comissão para um Grupo de Missão criado pelo Conselho Europeu de Março com o objectivo de rever a governação económica. Desse Grupo conclui-se que a “supervisão macroeconómica deve funcionar paralelamente à supervisão orçamental no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento” e que a atenção se deve centrar nos países da zona Euro.
4. A prevenção e correcção dos desequilíbrios macroeconómicos assenta em duas propostas: uma respeito ao procedimento relativo aos desequilíbrios excessivos (PDE) e outra às correspondentes medidas de execução.

Quanto à primeira proposta:

5. O PDE aplica-se a todos os Estados-Membros e inclui uma avaliação regular dos riscos de desequilíbrios, nomeadamente através de “um mecanismo de alerta, bem como regras destinadas a permitir a adopção de medidas correctivas no caso de desequilíbrios macroeconómicos prejudiciais que ultrapassem o âmbito da política orçamental”.
6. O processo de supervisão inicia-se com um mecanismo de alerta que consiste num painel de avaliação a constituir com vários indicadores abrangentes “para cobrir todas as situações de desequilíbrios importantes e suficientemente sensíveis para detectar os desequilíbrios numa fase precoce”. Para cada Estado-Membro o painel será constituído por vários indicadores, os quais terão bem identificados os respectivos limiares de alerta seja para níveis excessivamente elevados ou excessivamente baixos.
7. Os indicadores mencionados serão entendidos como valores indicativos orientadores, “não devem ser considerados metas ou instrumentos de políticas” e serão ponderados de acordo com o contexto particular de cada país. O painel de indicadores poderá evoluir com o tempo de acordo com novas ameaças à estabilidade macroeconómica.
8. A situação externa poderá ser avaliada com indicadores externos como a balança das transacções correntes e dívida externa ou a competitividade em termos de



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E ENERGIA

custos e preços (p.e. taxas de câmbio reais efectivas). Indicadores internos como o endividamento público e privado serão tidos em conta para uma análise interna que a Comissão justifica devido a efeitos que a situação num país tenha noutros Estados-Membros.

9. Os resultados do painel de avaliação serão regularmente publicados, uma lista de Estados-Membros em risco de desequilíbrio elaborada e efectuada discussões sobre essas questões no seio do Conselho e Eurogrupo. Desta forma a Comissão, que irá efectuar uma análise aprofundada da situação em cada Estado-Membro em que sejam reportados possíveis desequilíbrios, espera assegurar a “transparência das suas deliberações”.
10. Decorrente dessa análise aprofundada, a Comissão poderá: a) propôr que não sejam tomadas novas medidas se os desequilíbrios macroeconómicos não forem problemáticos, b) recomendar ao Conselho que formule ao Estado-Membro recomendações de prevenção caso existam desequilíbrios, c) recomendar ao Conselho que formule recomendações de adopção de medidas correctivas pelos Estados-Membros em que se verifiquem graves desequilíbrios.
11. Estas últimas recomendações, de tipo PDE, serão mais detalhadas e prescritivas que as recomendações preventivas e poderão incidir “nos aspectos orçamentais, salariais e de política macroestrutural e macropprudencial sob o controlo das autoridades públicas”, para além de as medidas obedecerem a um calendário de execução. No caso de as medidas adoptadas ou previstas, ou mesmo o calendário, não forem consideradas suficientes pelo Conselho o Estado-Membro será «convidado» “a alterar o seu plano de medidas correctivas dentro de um novo prazo”.
12. De referir que “contrariamente às políticas orçamentais, quando se trata de desequilíbrios, nem todos os instrumentos de política estão sob o controlo directo dos governos nacionais”. São referidos pela Comissão exemplos de reformas (p.e. mercado de trabalho e produtos) cuja execução será acompanhada no caso dos Estados-Membros em que se verifiquem desequilíbrios de competitividade e falta de correcção dos desequilíbrios externos.
13. As recomendações formuladas no âmbito de um PDE poderão ser alteradas com base em recomendações da Comissão caso a conjuntura económica se altere. Os processos de “procedimento por desequilíbrio excessivo” serão suspensos caso o Conselho, por recomendação da Comissão, concluir que foram tomadas as medidas correctas e há progressos na correcção dos desequilíbrios.
14. Quanto aos Estados-Membros da zona Euro podem mesmo ser aplicadas sanções previstas no “Regulamento relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro”. A Comissão fala mesmo de “circunstância agravante na apreciação orçamental no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, criando entre as várias vertentes políticas, sinergias que se reforcem entre si a nível da execução” caso o cumprimento das recomendações seja insuficiente.

Passamos agora à segunda proposta de regulamento:



15. Esta proposta respeita aos Estados da zona Euro e especifica que “um Estado-Membro que reincida no incumprimento das recomendações do Conselho para corrigir os desequilíbrios excessivos terá de pagar uma multa anual, até o Conselho determinar que foram tomadas medidas correctivas”. Também poderá haver lugar a multas se o Estado-Membro persistir “em não apresentar ao Conselho e à Comissão um plano de medidas correctivas considerado suficiente”.
16. O montante da multa equivalerá a 0,1% do PIB do Estado-Membro do ano anterior à aplicação. A Comissão poderá emitir uma recomendação ao Conselho para uma redução ou anulação da multa “com base em circunstâncias económicas excepcionais, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

3.3. O caso de Portugal

As duas propostas de regulamento para prevenção e correcção dos desequilíbrios macroeconómicos são aplicáveis a Portugal, enquanto Estado-Membro no primeiro caso, e enquanto membro da zona Euro, no segundo.

4. Contexto normativo

Na sequência da comunicação da Comissão de 12 de Maio de 2010 COM(2010) 250 «Reforçar a coordenação da política económica» e das propostas emanadas de uma «Task Force» constituída propositadamente para abordar a governação económica da Europa, seguiram-se as orientações do Conselho Europeu de 7 de Junho de 2010. Esta proposta de *“Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às medidas de execução para corrigir os desequilíbrios”*, de 29 de Setembro de 2010, vem nessa sequência.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

A União pode adoptar medidas “em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no art. 5º do Tratado da União Europeia”. Neste caso em particular, “dado que um quadro eficaz para a detecção e prevenção dos desequilíbrios não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros (...) e que esse quadro pode ser melhor concretizado a nível da União”, esta última adoptou medidas em conformidade.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

De acordo com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo acima referido a proposta de regulamento “não excede o necessário para alcançar os seus objectivos”.



7. Opinião do Relator

Este Relatório vem na sequência de um outro sobre o qual me coube a elaboração de parecer: *"Iniciativa Europeia: COM (2010) 367 - Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governação económica da EU"*.

Podendo neste capítulo apresentar uma opinião pessoal sobre as mais recentes propostas relativas à Governação Económica da Europa não posso deixar de reiterar tudo o que há dois meses atrás escrevi, quer em termos de enquadramento quer em termos de conclusões.

Em particular devo voltar a apontar que, para um país como Portugal, o novo modelo de governação económica da Europa acarreta duas "ameaças" primordiais:

- 1- Uma subalternização do papel do Parlamento Nacional enquanto palco até agora primordial de definição das grandes linhas estratégicas para o país, na medida em que passarão a ser emanadas dos Conselhos Europeus as grandes linhas estratégicas em termos de política, as quais deverão orientar a feitura dos orçamentos nacionais;
- 2- As medidas aqui descritas levam mais longe o que até agora existia em termos de sanções ao abrigo de procedimentos por défice excessivo, o que para um país que na última década tem visto sistematicamente em causa o equilíbrio das contas públicas traz preocupações.

Poderemos também identificar "oportunidades":

- 1- As "incitações à conformidade" previstas em termos de cumprimento do limite de défice estipulado, nomeadamente as que se referem à redução automática da contribuição para o Orçamento Europeu dos países que não têm défice excessivo podem constituir um estímulo pela positiva na prossecução do equilíbrio das contas públicas;
- 2- Para um país que tem tido capacidade de fazer sacrifícios para cumprir critérios rigorosos, como os do acesso à CEE ou os da adesão à moeda única, mas que, por vezes, tem revelado algum laxismo na gestão das suas contas públicas, a existência de regras e critérios exigentes em matéria de supervisão económica e orçamental, se por um lado é negativa, por outro pode trazer maior responsabilidade.
- 3- Se o Parlamento adoptar uma postura mais proactiva e houver receptividade do Governo para uma interacção mais estreita no que se refere aos assuntos da governação económico-financeira nacional e europeia, o Parlamento poderá reduzir a subalternização a que o novo modelo de governação económica da Europa tendencialmente o vota.



Feitas estas considerações, importa dizer que há desequilíbrios de natureza externa cujo controlo vai para além daquilo que são as políticas de curto/médio prazo de um país. Nessa perspectiva, uma eventual aplicação de sanções por desequilíbrios macroeconómicos que vão para além daquilo que, num prazo razoável, os Estados podem conseguir, pode causar constrangimentos graves.

Não quero com isto dizer que a União Económica e Monetária não deva aprofundar mecanismos de governação económica que lhe permitam evitar efeitos de contágio de um Estado-Membro para outro ou para a própria economia da União.

Mais, parece-me até positivo, que nas análises às economias dos Estados, até agora excessivamente centradas nos défices orçamentais, se possam avaliar outros parâmetros desde que os indicadores sejam suficientemente bem ponderados e adequados às realidades de cada um. Não será por certo de valorizar da mesma forma um défice conjuntural *versus* um défice estrutural.

Por outro lado, seria interessante que as discussões em torno da criação de um Fundo Monetário Europeu fossem mais longe. Sobre isso, nada é dito na anterior Comunicação sobre a qual elaborei parecer nem nesta proposta de regulamento. Julgo, no entanto, que um mecanismo permanente de resolução das crises na zona Euro seria importante para a União, numa óptica de auxílio em situação de crise e de intervenção mais ágil e independente.

Para além destes pontos, julgo que continua a faltar a perspectiva clara de que a correcção dos desequilíbrios macroeconómicos dos diversos Estados-Membros deve ser um instrumento e não um fim em si mesmo.

Para o projecto Europeu evoluir é necessário que os princípios que estiveram subjacentes ao processo de construção de uma comunidade económica não sejam secundarizados em função dos interesses particulares deste ou daquele Estado.

É fundamental a ponderação das diversas variáveis na tomada de decisões e sobretudo a assunção de que estas medidas de supervisão macroeconómica e a aplicação de sanções só se justificam se vierem permitir a adopção de políticas contra-cíclicas em caso de conjunturas económicas internacionais difíceis. É essa visão, de que as medidas de supervisão macroeconómica devem ser um instrumento de coesão da comunidade mas não um fim, que infelizmente não parece retirar-se deste processo.

Quase como se o "Franco" mas sobretudo o "Marco", de uma vez por todas, se "cansassem" de aguardar serenamente pelo aprofundamento do Euro.

E nós por cá?

Nós por cá deveríamos ter a consciência das dificuldades, fazer o que está por fazer e ter presente que a alternativa ao Euro seria para nós bem mais penosa que o cumprimento de regras.



Sem que isto queira dizer que se deve aceitar o que nos propõem sem discutir ou tentar melhorar o que vai estando em cima da mesa.

8. Conclusões

1. Considera a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da EU "em matéria de estabilidade de preços, solidez das finanças públicas e das condições monetárias e sustentabilidade da balança de pagamentos" é fundamental.
2. Para a Comissão, a manutenção de desequilíbrios orçamentais e outros desequilíbrios macroeconómicos pode "reforçar-se mutuamente e eventualmente comprometer o bom funcionamento da União Económica e Monetária".
3. Nesse sentido, para além da supervisão orçamental, "importa alargar a supervisão das políticas económicas dos Estados-Membros, a fim de evitar desequilíbrios macroeconómicos excessivos e auxiliar os Estados-Membros afectados a definir medidas correctivas". É com base nesses argumentos que consideram a necessidade de "estabelecer um procedimento legislativo".
4. Com base nos arts. 136º e 121º, nº 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é, então, apresentada esta proposta de regulamento.
5. A Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia entende que o reconhecimento de que "a detecção e prevenção dos desequilíbrios não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros (...)" e que esse quadro pode ser melhor concretizado ao nível da União' (art. 5º do Tratado da União Europeia) implica não só um reforço dos mecanismos de supervisão e correcção, como aquele que consta desta proposta, mas também um reforço, ao nível europeu, dos instrumentos de tipo orçamental e fiscal, sem os quais não é possível haver uma adequada Governação Económica fora do âmbito estritamente nacional.
6. Sem prejuízo do número anterior, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia entende que seria importante contemplar a criação de um Fundo Europeu de Investimento para a Competitividade como instrumento que complementa e reforça o conteúdo desta proposta, alinhando-o com os objectivos da Estratégia Europa 2020.
7. Ao contrário de sanções por défices excessivos, a inclusão de sanções financeiras associado a desequilíbrios macroeconómicos excessivos não se encontra contemplada nos Tratados, pelo que a implementação deste pacote legislativo não deverá ser feita sem uma revisão dos mesmos.

9. Parecer

Em face das conclusões, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de



COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E ENERGIA

Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 16 de Novembro de 2010.

O Deputado Relator

Nuno Reis

O Presidente da Comissão

António José Seguro

10

