



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 27 January 2012

5827/12

**Interinstitutional File:
2011/0386 (COD)**

**ECOFIN 73
UEM 21
CODEC 215
INST 70
PARLNAT 54**

COVER NOTE

from: Portuguese Assembleia da República, Comissão de Assuntos Europeus
date of receipt: 26 January 2012
to: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area [doc. ST 17231/11 ECOFIN 806 UEM 336 CODEC 2113 - COM(2011) 821 final]
- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

Encl.:

¹ For other language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address:
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)821

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro [COM(2011)821].

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

PARTE II – CONSIDERANDOS

A presente proposta visa estabelecer um calendário orçamental comum para os Estados-membros cuja moeda é o euro, a fim de facilitar a coordenação das políticas orçamentais, atendendo a que o Tratado permite a adoção de medidas específicas mais exigentes para esse grupo de países, de molde a assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária.

A proposta pretende igualmente que a nível nacional existam regras orçamentais numéricas para o equilíbrio orçamental conducentes ao objetivo de médio prazo definido no âmbito do pacto de estabilidade e crescimento. Esta disposição encontra-se baseada na convicção expressa de que «há provas inequívocas de que os quadros orçamentais assentes em regras contribuem eficazmente para a prossecução de políticas orçamentais sólidas e sustentáveis».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

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

a) Da Base Jurídica

Artigo 136.º em articulação com o artigo 121.º, n.º 6 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

a) Do Princípio da Subsidiariedade

A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido ao nível da União Europeia.

c) Do conteúdo da iniciativa

O estabelecimento de um calendário orçamental comum para os Estados-Membros cuja moeda é o euro deve melhorar a sincronização das principais etapas da preparação dos orçamentos nacionais, contribuindo, assim, para a eficácia do Semestre Europeu na sua vertente de coordenação das políticas orçamentais. A adoção de um calendário orçamental comum deve conduzir a sinergias mais fortes, facilitando a coordenação das políticas entre os Estados-Membros cuja moeda é o euro, e assegurar que as recomendações do Conselho e da Comissão são devidamente integradas no processo nacional de adoção do orçamento.

O anúncio de previsões macroeconómicas e orçamentais tendenciosas e irrealistas pode prejudicar consideravelmente a eficácia do planeamento orçamental e, conseqüentemente, comprometer o respeito da disciplina orçamental. É possível obter, de organismos independentes, previsões macroeconómicas imparciais e realistas. Esta supervisão gradualmente reforçada complementará ainda as disposições em vigor do Pacto de Estabilidade e Crescimento e reforçará a supervisão da disciplina orçamental nos Estados-Membros cuja moeda é o euro. O estabelecimento de um procedimento de fiscalização gradualmente aperfeiçoado deve contribuir para a obtenção de melhores resultados orçamentais, o que beneficiará todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro. No âmbito de um procedimento gradualmente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

reforçado, uma fiscalização mais rigorosa é particularmente útil para os Estados-Membros que são objeto do procedimento relativo aos défices excessivos.

A proposta de regulamento promove um calendário orçamental comum a todos os países da área do euro: 15 de abril para os planos orçamentais de médio prazo e programas de estabilidade; 15 de outubro para a proposta de lei do orçamento; 31 de dezembro para a publicação da lei do orçamento. No ordenamento jurídico interno português, a Lei de Enquadramento Orçamental já dispõe que a apresentação da proposta de lei do orçamento do Estado ocorre até 15 de outubro, pelo que não carece de adaptação.

A proposta reconhece que a adoção de previsões macroeconómicas e orçamentais otimistas pode comprometer a disciplina orçamental: «O anúncio de previsões macroeconómicas e orçamentais tendenciosas e irrealistas pode prejudicar consideravelmente a eficácia do planeamento orçamental e, conseqüentemente, comprometer o respeito da disciplina orçamental. É possível obter, de organismos independentes, previsões macroeconómicas imparciais e realistas» (considerando n.º 8).

A proposta especifica de forma relativamente precisa o conteúdo dos projetos de plano orçamental a apresentar anualmente à Comissão e ao *Eurogrupo*, com um nível de detalhe superior ao constante na atual legislação nacional, devendo conter (artigo 5.º):

Um cenário base de manutenção das políticas em vigor (*no policy change*), com uma projeção de receitas e despesas, e suas principais componentes, se bem que apenas em percentagem do PIB; Os objetivos de receitas e despesas e suas principais componentes; uma descrição pormenorizada e uma quantificação bem documentada das medidas a incluir no orçamento para o ano seguinte, a fim de colmatar a diferença entre os objetivos e as projeções no cenário de manutenção das políticas em vigor; «deve ser dada especial atenção aos grandes planos de reforma da política orçamental suscetíveis de produzir efeitos colaterais nos outros Estados-Membros cuja moeda é o euro».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A proposta reforça as regras relativas ao procedimento dos défices excessivos. Em particular, pretende alcançar uma «fiscalização mais rigorosa dos Estados-Membros que são objeto de um procedimento relativo aos défices excessivos», o que se reflete em duas vertentes:

i) *na apresentação pelo Estado-Membro de relatórios regulares (de 6 em 6 meses) de avaliação da execução orçamental do ano em curso, quantificando o impacto orçamental das medidas discricionárias e objetivos de receita e despesa; prevendo-se igualmente a possibilidade de realização de uma auditoria independente e exaustiva das contas das administrações públicas a pedido da Comissão Europeia (artigo 7.º);*

ii) *«permitir [à Comissão Europeia] a identificação dos riscos de que um Estado-Membro não cumpra o prazo para a correção da situação de défice excessivo. Caso sejam identificados riscos desse tipo, a Comissão deve formular uma recomendação dirigida ao Estado-Membro para este tome medidas num determinado prazo, devendo essa recomendação ser apresentada ao Parlamento do Estado-Membro em causa, a pedido deste.» (considerando n.º 12).6 Se tal condição se verificar, cria-se a possibilidade de intercâmbio de pontos de vista entre o Estado-Membro e o Parlamento Europeu, importando, contudo, esclarecer se o Parlamento nacional também poderá ser envolvido.*

Os Estados-Membros devem dispor de um conselho orçamental independente para acompanhar a aplicação das regras orçamentais nacionais

O presente regulamento é aplicável aos Estados-Membros que, à data da entrada em vigor do presente regulamento, sejam já objeto de um procedimento relativo aos défices excessivos, como é o caso atualmente de Portugal, embora o disposto nos artigos 5.º e 7.º não se aplica aos países beneficiários de um programa de ajustamento.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do Parecer exime-se nesta sede de emitir a sua opinião.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – CONCLUSÕES

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*.

De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, com a qual se concorda, e do disposto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), a presente proposta de decisão não viola o princípio da subsidiariedade.

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 23 de janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer


(João Serra Oliva)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)

6



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer
COM (2011) 821
Proposta de Regulamento do
Parlamento Europeu e do Conselho

Autora: Deputada
Elsa Cordeiro

Estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projectos de planos orçamentais e para a correcção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro

1



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES



PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa COM/2011/821 foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

Trata-se de uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projectos de planos orçamentais e para a correcção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

Por força do Tratado de Funcionamento da União Europeia, os Estados-Membros devem encarar as suas políticas económicas como uma questão de interesse comum, as suas políticas orçamentais devem ser orientadas pela necessidade de dispor de finanças públicas sólidas e as suas políticas económicas não devem pôr em risco o bom funcionamento da União Económica e Monetária.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial o Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 07 de Julho de 1997¹, relativo ao esforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, e o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 07 de Julho de 1997², relativo à aceleração e clarificação da

¹ O Regulamento pode ser consultado aqui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:209:0001:0005:PT:PDF>

² O Regulamento pode ser consultado aqui: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1997:209:0006:0011:PT:PDF>



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, concebido para garantir a disciplina orçamental em toda a União, estabelece o quadro para prevenir e corrigir os défices excessivos das administrações públicas. Foi ainda reforçado com o Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, e o Regulamento (UE) n.º 1177/2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos. O Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à execução eficaz da supervisão orçamental na área do euro, criou ainda um sistema de mecanismos de execução eficazes, preventivos e progressivos, sob a forma de sanções financeiras impostas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia permite a adoção de medidas específicas na zona euro, mais exigentes do que as disposições aplicáveis a todos os Estados-Membros, a fim de assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária.

Será estabelecido um calendário orçamental comum para os Estados-Membros cuja moeda é o euro que deverá melhorar a sincronização das principais etapas de preparação dos orçamentos nacionais. A adopção de um calendário orçamental comum deverá conduzir a sinergias mais fortes, facilitando a coordenação das políticas entre os Estados-Membros da zona euro, e assegurará que as recomendações do Conselho e da Comissão serão devidamente integradas no processo nacional de adopção do orçamento.

Os Estados-Membros devem estabelecer regras em matéria de equilíbrio estrutural do orçamento que transponham para a legislação nacional os princípios essenciais do quadro orçamental da União.

Os Estados-Membros devem obter de organismos independentes previsões macroeconómicas imparciais e realistas.

O estabelecimento de procedimentos de fiscalização gradualmente mais reforçados vai contribuir para obtenção de melhores resultados orçamentais, o que beneficiará



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro, sendo particularmente útil para os Estados-Membros que são objecto de procedimento relativo aos défices excessivos.

Com a crise das dívidas soberanas, ficou demonstrado que os Estados-Membros cuja moeda é o euro partilham mais intensamente os efeitos colaterais das suas políticas orçamentais. Por isso, devem encarar os seus planos orçamentais como uma questão de interesse comum e apresenta-los à Comissão para fins de fiscalização, antes dos mesmos se tornarem vinculativos. A Comissão deverá estar em condições, se necessário, de elaborar parecer sobre o projecto de plano orçamental, este parecer deverá incluir uma avaliação que determine se os planos orçamentais estão em consonância com as recomendações emitidas no contexto do Semestre Europeu no domínio orçamental. A Comissão deverá estar pronta a apresentar o referido parecer ao Estado-Membro em causa, a pedido deste.

A fiscalização mais rigorosa dos Estados-Membros que são objecto de um procedimento relativo aos défices excessivos deverá permitir a identificação de riscos quando um Estado-Membro não cumpra o prazo para a correcção da situação do défice excessivo. Caso, esses riscos sejam identificados, a Comissão deverá formular uma recomendação dirigida ao Estado-Membro para que este tome medidas num determinado prazo, devendo essa recomendação ser apresentada ao Parlamento do Estado-Membro em causa, a pedido deste.

2. Aspectos relevantes

- **Matéria de Competência Legislativa Reservada**

Não estamos perante matéria que recaiam na esfera da competência legislativa reservada da Assembleia da Republica, pelo que não é aplicável o nº 1 do artigo 2º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto.

A presente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho tem implicações para Portugal, uma vez que de acordo com o seu artigo 1º, *estabelece disposições para melhorar o acompanhamento das políticas orçamentais na área do euro:*

- a) *complementando o Semestre Europeu, definido no artigo 2.º-A do Regulamento (CE) n.º 1466/97, com um calendário orçamental comum;*
- b) *complementando o sistema de supervisão multilateral das políticas orçamentais, previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, com requisitos suplementares de fiscalização, para assegurar que as recomendações políticas da União no domínio orçamental são devidamente integradas na preparação do orçamento nacional;*
- c) *complementando o procedimento de correcção do défice excessivo de um Estado-Membro, estabelecido no artigo 126º do TFUE e no Regulamento (CE) n.º 1467/97, com uma fiscalização mais rigorosa das políticas orçamentais dos Estados-Membros objecto de um procedimento relativo aos défices excessivos, a fim de assegurar uma correcção oportuna e duradoura das situações de défice excessivo.*

E porque o presente regulamento é aplicável aos Estados-Membros cuja moeda é o euro.

Contudo a aplicação das disposições deste regulamento encontra-se suspensa em Portugal, durante o período de vigência do programa de ajustamento macroeconómico.

3. Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do artigo 5º do Tratado da União Europeia: *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário.”*

Na situação em apreço, parecemos estar perante uma atribuição exclusiva via o artigo 136º - Disposições Específicas para os Estados-Membros cuja Moeda seja o Euro com o objectivo de *“ reforçar a coordenação e a supervisão da respectiva disciplina*



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

orçamental", em conjugação com o n.º 6 do artigo 121.º para efeitos de supervisão "o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário, podem aprovar as regras do procedimento de supervisão", do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, concluindo-se, assim, não existir qualquer violação do princípio da subsidiariedade.

PARTE III - CONCLUSÕES

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

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União** de acordo com o artigo 136.º, em conjugação com o artigo 121.º n.º 6, do TFUE.
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 11 de Janeiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer



(Elsa Cordeiro)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)

7