



Council of the  
European Union

036555/EU XXVI. GP  
Eingelangt am 28/09/18

Brussels, 28 September 2018  
(OR. en)

12557/18

---

---

**Interinstitutional File:**  
2018/0213 (COD)

---

---

ECOFIN 848  
UEM 289  
REGIO 78  
CODEC 1553  
CADREFIN 222  
INST 347  
PARLNAT 198

#### COVER NOTE

---

From: Portuguese Parliament  
date of receipt: 5 September 2018  
To: President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
OF THE COUNCIL on the establishment of the Reform Support  
Programme  
[doc. 9606/18 - COM(2018) 391]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and  
Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find enclosed the opinion of the Portuguese Parliament on the above.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20170481.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

## **Parecer**

**COM(2018)391**

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO que estabelece o programa de apoio às reformas**

---



**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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o programa de apoio às reformas [COM(2018)391]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, 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**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o programa de apoio às reformas.

2 – Com efeito, a presente iniciativa estabelece o *programa* de apoio às reformas, determina os objetivos do *programa*, o orçamento para o período 2021–2027, as formas de financiamento pela União e as regras para a concessão desse financiamento, tendo os seguintes objetivos gerais:

- a) *Contribuir para enfrentar os desafios de natureza estrutural das reformas nacionais a fim de melhorar o desempenho das economias nacionais e promover estruturas económicas e sociais resilientes nos Estados-Membros, apoiando assim a coesão, a competitividade, a produtividade, o crescimento e o emprego; e*
- b) *Contribuir para reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros face aos desafios que se colocam às instituições, governação, administração pública e setores económicos e sociais.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que as reformas estruturais são alterações que modificam, de forma duradoura, a estrutura da economia e o enquadramento institucional e regulamentar onde operam empresas e pessoas. Visam, com frequência, eliminar os obstáculos ao funcionamento dos motores de crescimento, reorganizando, por exemplo, os mercados de mão-de-obra, produtos, serviços e mercados financeiros, incentivando assim a criação de emprego, o investimento e a produtividade. Podem também visar melhorar a eficiência e a qualidade da administração pública e dos serviços e benefícios oferecidos aos cidadãos pelo Estado. Se forem bem escolhidas e executadas, as reformas estruturais podem acelerar o processo de convergência social e económica ascendente entre os Estados-Membros, tanto dentro como fora da área do euro, e reforçar a resiliência das suas economias. Espera-se que os efeitos de tal convergência e fortalecimento da resiliência conduzam a uma maior prosperidade e a um funcionamento harmonioso e estável da UEM como um todo.

A execução eficaz das reformas estruturais é necessária para aumentar a coesão, a produtividade, criar empregos, incentivar o investimento e garantir um crescimento sustentável.

4 – Por conseguinte, a presente iniciativa propõe um novo *programa* de apoio às reformas, que inclui três instrumentos complementares distintos:

- i) o instrumento de execução das reformas, sob a forma de um instrumento de apoio financeiro;
- ii) um programa de acompanhamento do PARE (*programa de apoio às reformas estruturais*), na forma de um instrumento de assistência técnica; e
- iii) um mecanismo de convergência para prestar apoio específico e orientado aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

O *programa* visa, assim, apoiar os governos dos Estados-Membros e as autoridades públicas, mediante um pedido de assistência técnica ou a apresentação de propostas de compromissos de reforma, nos seus esforços para conceber e executar reformas estruturais sustentáveis. Destina-se, deste modo, a contribuir para o objetivo global de aumentar a coesão, a competitividade, a produtividade, o crescimento e o emprego. Também poderá ter um impacto positivo na realização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Para esses fins, deverá apresentar incentivos financeiros suficientes para a

## ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

realização de reformas de natureza estrutural e a prestação de assistência técnica para fortalecer a capacidade administrativa dos Estados-Membros em relação aos desafios enfrentados pelas instituições, governação, administração pública e setores económicos e sociais.

5 – Nesta sequência é, ainda, mencionado que *no âmbito do atual QFP e da legislação setorial existente, estão disponíveis vários instrumentos a nível da União para apoiar a execução das reformas estruturais. No plano político, as recomendações políticas fornecidas pela União no âmbito do Semestre Europeu ajudam a identificar as prioridades de reforma e a chegar a acordo político com os Estados-Membros.*

*Além disso, o SRSP fornece assistência técnica aos Estados-Membros para a preparação, conceção e execução de reformas estruturais, enquanto os programas de fundos da União financiam elementos relacionados com projetos de investimento nos domínios de intervenção abrangidos pelos fundos da União. O quadro jurídico dos fundos da União requer uma concentração temática do financiamento e estabelece uma série de condições prévias ao desembolso dos fundos. Embora esteja previsto que a ligação entre os fundos da União e o Semestre Europeu seja reforçada no novo QFP, e embora estas ações ao abrigo dos fundos da União sejam fundamentais para alcançar os objetivos da política de coesão e garantir a eficácia desses fundos, não são necessariamente suficientes para ultrapassar os obstáculos à execução mais rápida das reformas estruturais nos Estados-Membros.*

6 – Por último, referir que Relatório apresentado pela Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa foi aprovado, e reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

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

**a) Da Base Jurídica**

A iniciativa baseia-se nos artigos 175.º, (terceiro parágrafo), e 197.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

O artigo 175.º, (terceiro parágrafo), do TFUE prevê que, *caso as ações específicas se revelem necessárias fora dos Fundos e sem prejuízo para as medidas decididas no âmbito das demais políticas da União, essas ações podem ser adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em conformidade com o com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões.*

O artigo 197.º, n.º 2, do TFUE dispõe que a União pode apoiar os esforços dos Estados-Membros para melhorar a sua capacidade administrativa para efeitos de aplicação do direito da União, nomeadamente facilitando o intercâmbio de informações e apoiando programas de formação. Nenhum Estado-Membro é obrigado a recorrer a esse apoio. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas necessárias para o efeito, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Os objetivos gerais da presente iniciativa são o reforço da coesão, competitividade, produtividade, crescimento e criação de emprego. Para o efeito, deverá proporcionar incentivos financeiros para fazer face a desafios de natureza estrutural e deverá contribuir para reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros no que se refere às suas instituições e setores económicos e sociais.

A lógica subjacente do *programa*, previsto nesta iniciativa, é ser de adesão voluntária. Consequentemente, cada Estado-Membro decide se é necessária uma ação a nível da União, tendo em conta as possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. A execução de reformas continua a ser uma competência nacional e os Estados-Membros estão envolvidos ao longo de todo o processo no instrumento de execução das reformas.

A execução de reformas estruturais é uma questão de interesse comum para a União e para a área do euro, uma vez que as reformas contribuem para reforçar a resiliência não apenas das economias em causa, mas também da União e da área do euro no seu conjunto.





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Ora, os objetivos acima referidos, nomeadamente enfrentar os desafios das reformas de natureza estrutural, que contribuam para reforçar a resiliência da economia em causa, da União e da área do euro, e reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros, não podem ser conseguidos em grau suficiente pelos Estados-Membros agindo isoladamente, enquanto a intervenção da União pode trazer um valor acrescentado através da criação de um programa que possa incentivar financeiramente e apoiar tecnicamente a conceção e execução de reformas estruturais na União.

É, pois, respeitado o Princípio da Subsidiariedade, nos termos do artigo 5º do TUE.

#### **Do Princípio da proporcionalidade**

A iniciativa está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o mínimo necessário para atingir o objetivo declarado a nível europeu e necessário para o efeito. O apoio a prestar ao abrigo dos três instrumentos, que constituem o *programa* para o período de 2021 a 2027, deve basear-se num pedido voluntário proveniente do próprio Estado-Membro. O carácter voluntário do *programa* e o carácter consensual da cooperação ao longo de todo o processo constituem uma garantia adicional do respeito do princípio da proporcionalidade e do desenvolvimento da confiança mútua e da cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão.

#### **PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A necessária e desejada convergência entre as economias europeias beneficia claramente da realização de reformas estruturais em múltiplos domínios. O reforço da competitividade de cada Estado-membro reflete-se positivamente na União no seu todo, pelo que a conceção e implementação de reformas estruturais que melhorem o funcionamento dos mercados do trabalho e do produto, bem como de reforço institucional e ganhos de eficiência em domínios como as administrações públicas ou o sistema de justiça, por exemplo, não pode deixar de ser considerado como determinante para a construção de uma União mais forte e coesa, mais capaz de corresponder às necessidades e expectativas dos cidadãos. A criação de um



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

programa da União destinado a apoiar técnica e financeiramente as reformas estruturais é assim uma iniciativa oportuna e importante.

O crescimento de que Portugal beneficia desde 2014 deve muito às reformas realizadas no âmbito do programa de ajustamento económico e financeiro, mas para que este crescimento seja sustentável e possa acelerar para garantir uma convergência efetiva com os nossos parceiros, é indispensável que o caminho das reformas seja urgentemente retomado. Para o nosso País, a criação deste programa é assim uma boa notícia, já que permitirá a mitigação dos custos de curto prazo que frequentemente as reformas acarretam, constituindo um incentivo eficaz à sua concretização.

#### PARTE IV – PARECER

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

1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Face à pertinência do tema e à apreciação política que merece, a Comissão de Assuntos Europeus deverá continuar o acompanhamento do mesmo.

Palácio de S. Bento, 4 de setembro de 2018

**A Deputada Autora do Parecer**

**(Maria Luís Albuquerque)**

**A Presidente da Comissão**

**(Regina Bastos)**





Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

Relatório da Comissão de Orçamento,  
Finanças e Modernização Administrativa  
COM (2018) 391

**Relator:** Deputada Inês  
Domingos (PSD)

---

[...]



Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 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, a iniciativa COM(2018)391 Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, que estabelece o programa de apoio às reformas, foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Em geral**

- Objetivo da iniciativa

A realização de reformas estruturais, ao alterar o quadro institucional e regulamentar da economia, remove obstáculos ao crescimento e incide favoravelmente na estrutura de incentivos ao investimento, ao emprego e à inovação, apoiando desse modo o aumento da produtividade e a melhoria da competitividade.

É, pois, no entendimento da Comissão Europeia, natural que a União como um todo se interesse pela realização de reformas estruturais que apoiem de forma duradoura o potencial de crescimento de cada um dos Estados-Membros

- Principais aspectos

Até à data, considera a Comissão, os fundos destinados a apoiar ações relacionadas com investimentos requeridos por reformas estruturais nos Estados-Membros estão principalmente disponíveis através dos fundos da União. No entanto, estes fundos não se destinam a promover a conceção e execução de reformas estruturais para fazer

face aos desafios em todos os domínios de ação identificados no Semestre Europeu na sua totalidade.

Em particular, os fundos da União não podem financiar reformas que sejam puramente regulamentares, sem custos de execução ou de investimento.

Muitos dos desafios estruturais que os Estados-Membros enfrentam não podem ser resolvidos apenas através de investimentos ou da rigorosa execução técnica de um programa; podem exigir uma combinação complexa de ações e legislação, investimentos e melhorias na governação de instituições e sistemas.

Foi em atenção aos objetivos supracitados, e tendo em conta os condicionalismos diagnosticados, bem como a natureza dos meios disponíveis, que a Comissão propôs um novo programa de apoio às reformas, integrando e ampliando o já existente PARE (Programa de Apoio às Reformas Estruturais), incluindo três instrumentos complementares distintos: (i) um instrumento de execução das reformas, na forma de instrumento de apoio financeiro; (ii) um programa de acompanhamento do PARE, na forma de instrumento de assistência técnica; e (iii) um mecanismo de convergência para prestar apoio específico e orientado aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro (também designado por «mecanismo de convergência»).

O novo programa, com as suas três valências, deverá ter aplicação a partir de 1 de janeiro de 2021, ao longo dos sete anos em que decorrerá o próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), sendo para tal dotado de um orçamento de 25 mil milhões de EUR.

O instrumento de assistência técnica baseia-se no sucesso do PARE e deverá ser a sua continuação, centrando-se na disponibilização de apoio e competências específicas no terreno, para garantir que os Estados-Membros dispõem da capacidade institucional e administrativa necessária para executar as reformas.

Por último, «o mecanismo de convergência para a preparação da adesão à área do euro, permitirá à Comissão responder às necessidades específicas dos Estados-Membros não pertencentes à área do euro, que empreendem reformas estruturais, oferecendo ferramentas adicionais para tornar as suas economias e estruturas sociais mais resilientes aos choques, preparando-os melhor para a adesão à área do euro».

## **2. Aspectos relevantes**

As reformas estruturais constituem domínio da competência dos Estados-membros, mas a sua realização, ou a sua omissão, comporta importantes externalidades, dado o elevado grau de integração das economias da União Europeia, ao mesmo tempo que favorece a coesão social e territorial, e promove a convergência real.

A realização de reformas estruturais enfrenta, porém, obstáculos de várias ordens, que ajudam a explicar o facto de elas estarem a avançar «lenta e desigualmente nos Estados-Membros» e, muitas vezes, de forma «não foi satisfatória em todos os domínios políticos, o que conduz a impactos adversos na convergência e na resiliência das economias dos Estados-Membros da União Europeia e, por conseguinte, da União como um todo», refere a Comissão na exposição de motivos da iniciativa em apreço.

Por um lado, a vontade reformadora pode frustrar-se na insuficiente capacidade institucional e administrativa de cada Estado-Membro isoladamente, em resultado da complexidade própria das reformas. A consolidação de recursos à escala europeia faz, então, todo o sentido.

Por outro, as reformas estruturais começam por ter, numa fase inicial, elevados custos económicos, financeiros, sociais e políticos, antes de começarem a devolver os resultados almejados, num lapso de tempo raramente coincidente com os ciclos político-eleitorais, o que pode constituir um poderoso desincentivo à sua realização.

São estes constrangimentos que a presente proposta visa contribuir para superar.

### **PARTE III – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)**

As reformas estruturais realizadas pelo anterior Governo por exemplo nas leis laborais, na justiça, na lei do arrendamento ou na estrutura corporativa de várias empresas que ainda tinham participações do Estado, deram um balanço que permitiu a Portugal iniciar um caminho de recuperação económica notável desde 2014 e aproveitar em pleno a recuperação cíclica que se fez sentir no resto da Europa. A implementação

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa

---

dessas reformas não foi isenta de dificuldades, até em termos financeiros. É por isso de lamentar que este caminho tenha sido travado e até, em certas circunstâncias revertido pelo atual Governo, quando as circunstâncias económicas e financeiras que herdou foram substancialmente melhores do que o anterior Governo.

O abrandamento do PIB em 2018 e as perspetivas de uma nova desaceleração até 2020 tornam imperioso retomar um programa de reformas estruturais que efetivamente consigam realizar as transformações institucionais e regulamentares para tornar a economia Portuguesa mais competitiva.

Nesse sentido, parece-nos positivo esta proposta de regulamento que pretende criar mecanismos financeiros que sejam um incentivo a retomar o caminho de reformas que sustentam a competitividade das economias europeias, em particular Portugal.

#### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa 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 ação da União;**
2. A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2018

A Deputada Relatora



(Inês Domingos)

A Presidente da Comissão



(Teresa Leal Coelho)