

Esta informação técnica analisa as implicações das propostas de regulamento COM (2011) 819 e COM (2011) 821, de 23.11.2011, no processo orçamental português. A primeira proposta vem conferir um enquadramento legal aos programas de ajustamento macroeconómico. A segunda proposta terá implicações diretas para o processo orçamental, pese embora a sua aplicação a Portugal se encontre suspensa durante a vigência do programa de ajustamento macroeconómico. Ambas as propostas concedem ao parlamento nacional a possibilidade de interação com a Comissão Europeia.

1 Ambas as propostas são apenas aplicáveis aos Estados-Membros cuja moeda seja o euro.

2 Procura-se melhorar o diálogo entre as instituições da União e garantir maior transparência e responsabilização. Neste domínio dá-se aos parlamentos nacionais a possibilidade de:

- Convidar representantes da Comissão Europeia a participar numa troca de opiniões, caso esse Estado-Membro seja destinatário de uma recomendação do Conselho, tornada pública, no sentido de solicitar assistência financeira ou de elaborar um programa de ajustamento macroeconómico [n.º 6 do artigo 3.º COM (2011) 819];
- Convidar representantes da Comissão a participar numa troca de opiniões sobre os progressos realizados na execução do programa de ajustamento, no caso dos Estados-Membros que já beneficiem de assistência financeira;
- Solicitar à Comissão Europeia a apresentação ao parlamento nacional do parecer de avaliação, que por esta venha a ser efetuado, do projeto de plano orçamental, o qual será tornado público [artigo 6.º COM (2011) 821];
- No caso dos Estados-Membros sujeitos ao procedimento dos défices excessivos em risco de incumprimento das suas obrigações no âmbito desse procedimento, solicitar à Comissão Europeia a apresentação ao parlamento nacional da recomendação, por esta efetuada ao Estado-Membro em causa, de adoção de novas medidas, num calendário compatível com o prazo para a correção da situação de défice excessivo [n.º 2 do artigo 8.º COM (2011) 821].

COM (2011) 819: relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro

3 **A exigência de uma supervisão reforçada é o ponto de partida desta proposta de regulamento**, considerando o proponente que «a integração económica e financeira dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro exige uma supervisão reforçada, a fim de evitar que as dificuldades de um Estado-Membro respeitantes à sua estabilidade financeira contagiem o resto da área do euro».

4 **Regulamenta-se o reforço de supervisão a que serão sujeitos os Estados-Membros «afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira e/ou que recebem ou podem vir a receber assistência financeira (...)»**. A decisão de sujeitar a supervisão reforçada visa evitar o contágio ao resto da área do euro e compete à Comissão Europeia, sendo obrigatória para os Estados-Membros que beneficiem de assistência financeira a título preventivo, exceto tratando-

-se de uma linha de crédito não sujeita a condicionalidade e enquanto a mesma não tiver sido utilizada.

5 **O Estado-Membro sujeito a supervisão reforçada deve adotar medidas** destinadas a «eliminar as causas, ou potenciais causas, das dificuldades», estando obrigado a reportar trimestralmente informação relativa às instituições financeiras sujeitas a supervisão nacional, a conduzir testes de resistência do setor bancário e sujeitar-se a avaliações regulares da respetiva capacidade de supervisão do setor bancário.

6 **Institui-se a obrigatoriedade da Comissão Europeia efetuar missões de avaliação no Estado-Membro e a possibilidade do Conselho poder recomendar a solicitação de assistência financeira**. Se, na sequência da avaliação ao Estado-Membro resulte «que são necessárias novas medidas e a situação financeira do Estado-Membro em causa tiver efeitos prejudiciais significativos na estabilidade financeira da área do euro, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode recomendar ao Estado-Membro em causa que solicite assistência financeira e elabore um programa de ajustamento macroeconómico. O Conselho pode decidir tornar pública essa recomendação». Esta possibilidade constitui uma inovação significativa.

7 **A Comissão Europeia encontrar-se-á obrigada a avaliar a sustentabilidade da dívida pública do Estado-Membro que solicite apoio financeiro**, incluindo a sua capacidade de reembolsar a assistência financeira pretendida.

8 **O artigo 6.º é nuclear pois estabelece a mecânica de funcionamento e aprovação dos programas de ajustamento macroeconómico**, que até ao momento não tinham enquadramento legislativo específico. O objetivo do projeto de programa de ajustamento desse Estado-membro é o de «restabelecer uma situação económica e financeira sã e sustentável e restaurar a sua capacidade de se financiar integralmente nos mercados financeiros». O projeto deve ser elaborado pelo Estado-Membro com o acordo da Comissão, em colaboração com o BCE. A aprovação do programa, por maioria qualificada, compete ao Conselho. Os progressos são fiscalizados trimestralmente pela Comissão, em colaboração com o BCE, devendo o Estado-Membro colaborar plenamente, fornecendo todas as informações que a Comissão Europeia considere necessárias para o acompanhamento do programa. Se essa avaliação revelar desvios significativos, o Conselho poderá decidir que as exigências do programa de ajustamento não estão a ser respeitadas. Não são estipuladas, nesta proposta, as consequências dessa decisão, pese embora o considerando n.º 7 refira que um não cumprimento «acarretaria também a suspensão dos pagamentos ou

autorizações dos fundos da União», nos termos de outra proposta de regulamento.¹

9 **Abre-se a possibilidade de um Estado-Membro solicitar assistência técnica** da Comissão Europeia, em caso de incapacidade administrativa.

10 **As obrigações de reporte dos Estados-Membros com programas de ajustamento serão simplificadas evitando duplicações.** Assim, para os países sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico: i) o artigo 7.º estipula que o programa de ajustamento substitui a apresentação da atualização anual do programa de estabilidade e crescimento; ii) o artigo 8.º suspende a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1176/2011 sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos; iii) o artigo 9.º estipula que a supervisão proposta substitui a supervisão e a apreciação do semestre europeu; iv) o artigo 10.º suspende a aplicação do regulamento proposto na COM (2011) 821 relativo às disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais [adiante analisada], com a exceção da aplicação dos n.º 2 e 3 do artigo 7.º dessa proposta de regulamento, independentemente da existência de um défice excessivo.²

11 **O artigo 11.º estabelece a obrigatoriedade de sujeição a uma supervisão pós-programa até que tenham sido reembolsados no mínimo ¼ da assistência financeira recebida** dos mecanismos europeus ou de outros Estados-Membros, podendo esse período de supervisão ser prorrogado pelo Conselho. Essa supervisão obriga a missões de avaliação no Estado-Membro. O referido artigo concede ao Conselho a possibilidade de recomendar ao Estado-Membro nesta situação a adoção de medidas corretivas.

COM (2011) 821: 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

12 **A aplicação das disposições desta proposta encontra-se suspensa durante o período de vigência de um programa de ajustamento macroeconómico,** nos termos do artigo 10.º da proposta de regulamento COM (2011) 819.

13 **A proposta visa estabelecer um calendário orçamental comum para os Estado-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.

14 **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 no considerando n.º 7 de que «há provas inequívocas de que os quadros orçamentais assentes em regras contribuem eficazmente para a prossecução de políticas orçamentais sólidas e sustentáveis».

15 **Essas regras orçamentais «devem abranger as administrações públicas no seu todo e ter carácter vinculativo, consagrado, de preferência, a nível constitucional»** (artigo 4.º). Na legislação nacional Portugal dispõe já de uma regra para o saldo orçamental estrutural.³ A norma encontra-se, contudo, na lei de enquadramento orçamental (LEO), que é uma lei ordinária de valor reforçado, podendo ser alterada por uma maioria simples, o que poderá eventualmente não ser compatível com a exigência de ser «consagrado, de preferência, a nível constitucional».

16 **Os Estados-Membros devem dispor de um conselho orçamental independente para acompanhar a aplicação das referidas regras orçamentais nacionais** (artigo 4.º).⁴ Em Portugal esta disposição já se encontra vertida na LEO, que determina que a verificação do cumprimento das regras orçamentais é objeto de parecer do Conselho de Finanças Públicas (cujos estatutos foram aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro).

17 **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 LEO já dispõe que a apresentação da proposta de lei do orçamento do Estado ocorre até 15 de outubro, pelo que não carece de adaptação. O artigo 12.º-B da LEO estabelece que a revisão anual do programa de estabilidade e crescimento «inclui um projecto de actualização do quadro plurianual de programação orçamental, (...), para os quatro anos seguintes», que «define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais». Contudo, esta disposição poderá ter de ser reforçada para dar cumprimento à apresentação de um plano orçamental de médio prazo, caso se acolha o entendimento de que este não corresponda ao programa de estabilidade.

18 **Deste calendário resultará uma duração do debate parlamentar do Orçamento do Estado semelhante à atual, ou seja, inferior à recomendada pela OCDE para garantir a transparência orçamental.** Recorde-se que, na avaliação do processo orçamental português de 2008, a OCDE recomendou que «o período dado à Assembleia da República para a discussão do orçamento deve ser aumentado para pelo menos 3 meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão».⁵ O escasso espaço de tempo disponível para a apreciação

¹ Essa suspensão encontrar-se-á prevista no artigo 21.º, n.º 6 do Regulamento (UE) n.º XXX, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

² Esta sujeição resulta do artigo 3.º desta proposta COM (2011) 819.

³ O artigo 12.º-C da LEO estipula que «o saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objectivo de médio prazo».

⁴ A proposta de regulamento define «conselho orçamental independente», como correspondendo a um organismo dotado de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais do Estado-Membro responsáveis pela fiscalização da aplicação das regras orçamentais nacionais.

⁵ O relatório encontra-se disponível em www.oecd.org/dataoecd/59/35/42007650.pdf

parlamentar condiciona também a elaboração dos pareceres técnicos de análise a essa proposta (a desenvolver pela UTAO e pelo Conselho de Finanças Públicas), que auxiliam a Assembleia da República no seu processo de decisão.

19 No entendimento da UTAO, a proposta de regulamento poderia ser mais exigente neste domínio, estabelecendo o dia 15 de setembro como o limite para a apresentação da proposta de Orçamento do Estado, o que concederia mais um mês para a sua apreciação parlamentar, melhorando a transparência orçamental.

20 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, consequentemente, comprometer o respeito da disciplina orçamental. É possível obter, de organismos independentes, previsões macroeconómicas imparciais e realistas» (considerando n.º 8).

21 Assim, os planos de médio prazo, o programa de estabilidade e a proposta de lei do orçamento devem ser elaborados com base em previsões macroeconómicas independentes. Trata-se de uma inovação que contribui para a melhoria da credibilidade orçamental. Na referida avaliação do processo orçamental português, a OCDE recomendava que as previsões macroeconómicas do Ministério das Finanças fossem avaliadas por um painel de peritos independentes. Assim, a proposta de regulamento supera o previsto nesta recomendação.

22 A proposta específica 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 susceptíveis de produzir efeitos colaterais nos outros Estados-Membros cuja moeda é o euro».

23 Estas disposições encontram-se em linha com as melhores práticas internacionais. Reforçam a transparência da política orçamental e, por essa via, a sua própria credibilidade, ao obrigarem à sustentação das previsões de receita e despesa apresentadas na proposta de orçamento, incluindo a documentação do impacto esperado das medidas discricionárias necessárias para alcançar os objetivos.

24 No entendimento da UTAO, a aplicação imediata destas disposições à proposta de Orçamento do Estado reforçaria a transparência e credibilidade da política

orçamental portuguesa. Assim, não obstante estas disposições não se aplicarem a Portugal no decurso do programa de ajustamento, a Assembleia da República poderá eventualmente considerar transpô-las de imediato para a legislação nacional.

25 Existe uma sobreposição do prazo para a (eventual) apresentação do parecer da Comissão Europeia com o processo orçamental português. Em particular, o cumprimento do prazo de 45 dias para a discussão da proposta de orçamento conduz à sua aprovação até 30 de novembro. A proposta de regulamento dá a possibilidade à Comissão Europeia de adotar "se necessário" até à mesma data (30 de novembro) um parecer sobre o projeto de plano orçamental, o qual é será tornado público, podendo ser apresentado ao Parlamento nacional, a pedido deste.

26 Essa sobreposição de prazos pode colocar em causa a utilidade do parecer da Comissão Europeia para o aperfeiçoamento do orçamento, uma vez que, no limite, este só será conhecido no dia da aprovação do orçamento pelo Parlamento nacional. A utilidade e eficácia do eventual parecer da Comissão seria reforçada caso este fosse divulgado antes da conclusão da discussão parlamentar do orçamento, em tempo de introdução de propostas de alteração. A via preconizada pela UTAO, de antecipação em um mês da apresentação dos planos orçamentais, para 15 de setembro, facilitaria também o alcançar daquele desiderato.

27 A proposta reforça as regras relativas ao procedimento dos défices excessivos. Em particular, pretende alcançar uma «fiscalização mais rigorosa dos Estados-Membros que são objecto 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 correcção 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.*

28 O disposto nos artigos 5.º e 7.º não se aplica aos países beneficiários de um programa de ajustamento. Adicionalmente, a proposta COM (2011) 819 suspende a aplicação de todo o articulado a esses mesmos países.

⁶ As regras detalhadas do procedimento encontram-se no artigo 8.º