



Bruxelas, 20.3.2013  
COM(2013) 165 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada  
Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## Rumo a uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada Introdução de um Instrumento de Convergência e Competitividade

### 1. INTRODUÇÃO

#### Antecedentes

O Plano pormenorizado da Comissão para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada, adotado em 28 de novembro de 2012<sup>1</sup>, continha propostas de medidas de curto, médio e longo prazo para reforçar a cooperação e a integração nos domínios financeiro, orçamental e económico, bem como político. Entre as medidas a implementar a curto prazo para completar o quadro de governação para a coordenação da política económica em geral, e para a moeda única em particular, figuram os «acordos contratuais», conjugados com um mecanismo de solidariedade para as reformas estruturais nacionais endereçadas à competitividade e ao crescimento cuja não-implementação teria repercussões sobre outros Estados-Membros mas cuja implementação teria de ser levada a cabo pelo Estado-Membro em causa sujeito a tensões particulares. O objetivo é ajudar os Estados-Membros que se veem confrontados com uma dificuldade suscetível de afetar toda a área do euro a empreender as reformas necessárias, através do Instrumento de Convergência e Competitividade (ICC), que conjuga um acordo contratual com um mecanismo de apoio financeiro, mais rapidamente do que lhes seria possível fazer sozinhos. Com base no Plano pormenorizado da Comissão e no relatório dos quatro Presidentes sobre uma genuína União Económica e Monetária<sup>2</sup>, o Conselho Europeu de dezembro de 2012 chegou a acordo sobre um roteiro para a realização da UEM. Até ao Conselho Europeu de junho de 2013, vão prosseguir os trabalhos nos seguintes domínios: coordenação das reformas nacionais, dimensão social da UEM, incluindo o diálogo social, viabilidade e modalidades dos contratos estabelecidos de comum acordo e mecanismo de solidariedade<sup>3</sup>. No relatório de dezembro dos quatro Presidentes, as questões dos acordos contratuais e do mecanismo de financiamento solidário são também abordadas separadamente.

#### Proposta da Comissão

O Instrumento de Convergência e Competitividade, tal como proposto pela Comissão, integra tanto o conceito dos contratos estabelecidos de comum acordo como o conceito de um mecanismo de solidariedade. A articulação dos dois pilares proporcionaria uma solidariedade sob a forma de ajuda financeira para apoiar o reforço da responsabilidade económica e da disciplina orçamental, que seriam estabelecidas de forma clara e com condições através de «acordos contratuais». Concretamente, o Instrumento de Convergência e Competitividade assentaria em dois pilares:

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_pt.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf), par 12.

- Acordos contratuais, que estabeleceriam as principais medidas que um Estado-Membro se compromete a pôr em prática, segundo um calendário acordado. Estas medidas seriam concebidas de modo a implementar as Recomendações Específicas por país aprovadas no âmbito do Semestre Europeu, em especial as emanantes do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.
- Apoio financeiro à implementação das reformas previstas nos acordos contratuais.

A presente comunicação apresenta opções e questões com vista a recolher contributos das partes interessadas sobre qual o alcance mais adequado para o Instrumento de Competitividade e Convergência, sobre quais os Estados-Membros que deverão ser elegíveis, sobre a forma como deverá ser financiado e sobre a forma de o integrar no sistema global de governação económica da área do euro e da UE. Visa abordar estas questões no âmbito do debate atualmente em curso entre as principais partes interessadas sobre os próximos passos a dar para a conclusão da UEM, nomeadamente o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e os parlamentos nacionais.

## **2. INSTRUMENTO DE CONVERGÊNCIA E COMPETITIVIDADE: ACORDOS CONTRATUAIS E APOIO FINANCEIRO**

### **2.1. Lógica subjacente ao Instrumento de Convergência e Competitividade**

A interdependência dos Estados-Membros que participam numa moeda única significa que cada um deles tem todo o interesse em que os restantes sigam políticas orçamentais e económicas sólidas. A recente crise veio demonstrar que a ausência das reformas necessárias, ou a adoção de medidas insuficientes, num Estado-Membro, pode ter efeitos negativos sobre outros. No âmbito da nova governação económica da área do euro e da UE, é necessário assegurar que as reformas estruturais que se impõem para superar as principais debilidades de algumas economias são efetivamente implementadas, e mais rapidamente do que se tem verificado ultimamente. A Comissão considera que o Instrumento de Convergência e Competitividade está concebido para responder às necessidades específicas decorrentes da adesão à área do euro. Pelo facto de estarem ligados entre si dentro de uma área de moeda única, os Estados-Membros participantes necessitam de reformas atempadas e devidamente direcionadas. Por conseguinte, é necessário um instrumento adicional para promover e apoiar reformas que possam também ter um impacto positivo sobre os restantes Estados-Membros, quando um determinado Estado-Membro se encontra sob pressão.

Uma implementação ambiciosa das reformas estruturais pelos Estados-Membros, de modo coordenado, tendo em consideração a dimensão da área do euro, pode produzir melhores resultados para todos, promovendo a sustentabilidade do crescimento, o emprego e a coesão social. Elevados níveis de capacidade de ajustamento e de competitividade seriam a melhor forma de proteger todos os Estados-Membros contra os efeitos da recessão económica e de evitar o aparecimento de desequilíbrios macroeconómicos nocivos, com os correspondentes custos económicos e sociais.

O atual quadro de supervisão económica da UE já prevê incentivos para a realização de reformas, por exemplo através da fixação de objetivos comuns a atingir por cada Estado-Membro, da apresentação periódica de orientações políticas e do exercício da supervisão, da utilização da pressão exercida pelos pares e do intercâmbio de boas práticas a fim de criar um ambiente propício para promover a convergência e a competitividade, bem como através de medidas mais diretas, como as sanções e a condicionalidade macroeconómica.

No seu Plano pormenorizado a Comissão expõe as razões pelas quais considera que o quadro atual deve ser alargado de forma a incluir a utilização de um instrumento específico que assista os Estados-Membros quando empreendem determinadas reformas essenciais, prestando-lhes uma assistência financeira para as medidas de acompanhamento destinadas a superar eventuais dificuldades de carácter social ou político na aplicação dessas mesmas reformas. Apesar de essas reformas serem, em primeiro lugar e acima de tudo, do interesse do Estado-Membro que as implementa, são também do interesse de toda a área do euro e da UE: Estados-Membros mais resistentes contribuem de forma positiva para o bem-estar dos seus parceiros, ao passo que o atraso das reformas necessárias por receio dos impactos negativos internos a curto prazo pode ter repercussões negativas para os restantes parceiros. O apoio financeiro para um conjunto bem definido de reformas assumiria uma especial importância nos casos em que os desequilíbrios se mantiveram apesar do pleno cumprimento das anteriores Recomendações Específicas por país dirigidas ao Estado-Membro em causa.

A conceção do Instrumento de Convergência e Competitividade deveria prever salvaguardas para evitar os riscos morais decorrentes da perceção de que as reformas seriam recompensadas mesmo depois de obsoletas, o que poderia retardar a realização das reformas até ao momento em que fossem elegíveis para apoio financeiro, bem como o risco de perdas inúteis, que ocorreriam pelo facto de se prestarem incentivos a reformas que teriam sido implementadas mesmo na sua ausência. Este novo mecanismo de apoio financeiro apenas deveria intervir para apoiar reformas significativas, suscetíveis de ter impacto sobre outros Estados-Membros, a área do euro e a UE no seu conjunto. Sendo assim, contribuiria para implementar as reformas que não seriam empreendidas em circunstâncias normais, ou que não poderiam ser empreendidas num determinado prazo em virtude dos custos que supõem para o Estado-Membro que as implementa, ou que apenas seriam empreendidas numa fase posterior, com custos mais elevados para o Estado-Membro, para a área do euro e para a UE.

## **2.2. Acordos contratuais:**

### ***Âmbito: opções relativamente à participação dos Estados-Membros***

Tal como preconizado pela Comissão, o «acordo contratual» ao abrigo do Instrumento de Convergência e Competitividade basear-se-ia no atual quadro de supervisão da UE. Estabeleceria uma ligação entre as orientações políticas emanantes das Recomendações Específicas por país no âmbito do Semestre Europeu e o processo nacional de implementação de reformas estruturais.

Uma questão fundamental a resolver consiste em saber a que Estados-Membros se destina o Instrumento de Convergência e Competitividade. Existem diversas opções:

- Todos os Estados-Membros da área do euro (exceto os que estão sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico<sup>4</sup>),
- Deveria igualmente encontrar-se uma forma de permitir aos Estados-Membros que não fazem parte da área do euro celebrarem um acordo contratual, em especial os Estados-Membros que se preparam para aderir ao euro, tendo igualmente em conta a fase de preparação.

---

<sup>4</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros cuja estabilidade financeira na área do euro está afetada ou ameaçada por graves dificuldades.  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:PT:PDF>

Outra questão fundamental a abordar diz respeito ao momento em que deve ser acionado o recurso ao Instrumento de Convergência e Competitividade. Existem diversas opções:

- O recurso ao Instrumento de Convergência e Competitividade deveria ser disponibilizado a todos os Estados-Membros participantes.
- O Instrumento de Convergência e Competitividade seria utilizado quando um Estado-Membro participante se encontrasse sujeito a um procedimento por desequilíbrios macroeconómicos. A participação seria voluntária ou obrigatória?
- O recurso ao Instrumento de Convergência e Competitividade seria acionado por convite da Comissão dirigido a um Estado-Membro participante.

### *Que reformas deverão ser abrangidas?*

Em função da opção retida no que toca ao âmbito, existem diferentes possibilidades para a aplicação deste novo instrumento. Por exemplo:

- Caso se optasse por uma participação voluntária, os Estados-Membros poderiam apresentar um plano com um conjunto de reformas concretas, com prazos bem definidos, com base nas Recomendações Específicas por país relevantes<sup>5</sup>. Este plano constituiria o elemento essencial do acordo contratual.
- Caso se optasse pela aplicação do novo instrumento aos Estados-Membros da área do euro no âmbito da vertente preventiva do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, as reformas propostas deveriam incluir as recomendações formuladas ao abrigo do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, em especial medidas destinadas a reforçar a competitividade, a promover a estabilidade financeira e a melhorar o funcionamento dos mercados do trabalho, dos produtos e dos serviços, e, concomitantemente, a capacidade de ajustamento da economia.
- Para os Estados-Membros da área do euro sujeitos a um procedimento por desequilíbrio excessivo, e a fim de evitar uma sobreposição de instrumentos de supervisão, o plano de medidas corretivas (obrigatório) substituiria o acordo contratual. Neste caso, o ICC aceleraria a correção dos desequilíbrios. O procedimento a seguir com vista à elaboração do plano de medidas corretivas, bem como o subsequente sistema de acompanhamento da respetiva execução, seria o procedimento definido no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos.

Questões para consulta:

- A que Estados-Membros deverá o Instrumento de Convergência e Competitividade ser aplicável?
- Em que fase deverá ser acionado o Instrumento de Convergência e Competitividade?
- Que tipo de reformas deverão ser elegíveis para apoio ao abrigo do Instrumento de Convergência e Competitividade? Deverá existir um limiar em termos de dimensão ou importância das reformas a apoiar? Concorda com as categorias acima enunciadas? Em caso afirmativo, porquê? Em caso negativo, porquê?
- Existirão outras formas de definir as reformas a abranger, em função da situação dos Estados-Membros que serão abrangidos pelo novo instrumento?

---

<sup>5</sup> Adotadas pelo Conselho no contexto do Semestre Europeu

## ***Procedimento***

Em conformidade com os atuais sistemas de acompanhamento e supervisão, os planos de reforma dos Estados-Membros seriam avaliados pela Comissão. Essa avaliação incidiria nomeadamente sobre a adequação das medidas propostas, o esforço adicional de reforma e a medida em que as mesmas permitem superar as debilidades económicas que são referidas nas Recomendações Específicas por país relevantes. Estudaria igualmente as possíveis repercussões sobre outros Estados-Membros, bem como a viabilidade da implementação, tendo igualmente em conta os calendários propostos. A apreciação do impacto esperado incluiria, sempre que pertinente, o impacto sobre a sustentabilidade das finanças públicas e o seu impacto social.

Com base na sua avaliação, a Comissão negociaria os pormenores do plano com o Estado-Membro proponente, antes de apresentar uma proposta formal ao Conselho para aprovar o acordo contratual. As reformas a apoiar seriam variáveis em função da situação específica do Estado-Membro proponente - em alguns casos poderiam ser de curta duração, noutras casos poderiam levar vários anos a aplicar integralmente.

O Conselho aprovaria (eventualmente com modificações) as ações específicas propostas, juntamente com o calendário acordado. Caso o Estado-Membro proponente e a Comissão não chegassem a acordo, ou o Conselho não concordasse com o acordo, não haveria acordo contratual nem, por conseguinte, qualquer apoio financeiro.

A Comissão controlaria a aplicação do acordo anualmente, no âmbito do Semestre Europeu, devendo os Estados-Membros apresentar relatórios sobre os progressos realizados a nível dos seus programas nacionais de reforma. A Comissão apreciaria os progressos realizados na implementação das reformas e avaliaria a adequação dos planos de reforma acordados tendo em conta a evolução da situação económica e os desafios enfrentados pelo Estado-Membro em causa. Quando necessário, tanto a Comissão como o Estado-Membro poderiam propor alterações ao acordo contratual, dando origem a um novo processo de negociação.

Uma vez que as medidas incluídas nos acordos contratuais incluiriam provavelmente grandes planos de reformas económicas, na aceção do processo de coordenação *ex-ante* que se preconiza, deveria estabelecer-se uma ligação forte entre os dois instrumentos. É por esse motivo que a Comissão está a lançar simultaneamente uma consulta sobre a coordenação *ex-ante* das reformas das principais políticas económicas.

Questões para consulta:

- Concorda que os acordos contratuais propostos deverão ser negociados pela Comissão com o Estado-Membro envolvido?
- Concorda que deverão ser decididos pelo Conselho?
- Concorda que tanto a Comissão como o Estado-Membro envolvido deverão ter o direito de propor alterações aos acordos contratuais acordados? Em que circunstâncias?
- Concorda que deverão ser apresentados anualmente relatórios sobre os acordos contratuais, no contexto do Semestre Europeu?

### **2.3. Legitimidade democrática e responsabilização**

Um dos principais objetivos subjacentes à criação do Instrumento de Convergência e Competitividade é apoiar os Estados-Membros no processo, por vezes difícil, de

implementação das reformas essenciais necessárias para superar as debilidades identificadas nas Recomendações Específicas por país. Uma maior participação da UE no processo de reforma exigiria um envolvimento oportuno e ativo dos parlamentos nacionais e dos outros intervenientes nacionais relevantes.

Os Estados-Membros teriam de assegurar o empenhamento, a nível nacional, na implementação dos acordos contratuais, implicando os respetivos parlamentos nacionais, de preferência antes da apresentação dos seus planos para um conjunto de reformas concretas. Em todas os casos, os parlamentos nacionais deveriam ser associados previamente à aprovação dos acordos contratuais pelo Conselho. Quando necessário, e em função da natureza específica das reformas preconizadas, deveriam também ser envolvidas outras partes interessadas a nível nacional, como por exemplo os parceiros sociais. Sempre que relevante e adequado, os representantes da Comissão deveriam estar disponíveis para participar num diálogo com os parlamentos nacionais sobre a aplicação do instrumento.

Para garantir a legitimidade democrática e a responsabilização a nível da UE, o Parlamento Europeu deveria ser plenamente envolvido. Dada a importância das medidas de reforma que seriam abrangidas pelo Instrumento de Convergência e Competitividade para o bom funcionamento da UEM no seu conjunto, os representantes da Comissão estariam disponíveis para diálogo com o Parlamento Europeu, sempre que necessário. Poderiam prever-se disposições com vista ao diálogo com representantes do Conselho e dos Estados-Membros.

Questões para consulta:

- Como deverão os parlamentos nacionais ser implicados na tomada de decisões sobre os acordos contratuais?
- De que modo deverão ser consultados os outros intervenientes nacionais? Quais? Em que fase do processo?
- Como deverão os representantes da Comissão participar no diálogo com os parlamentos nacionais sobre os acordos contratuais?
- De que forma deverão os representantes do Conselho e dos Estados-Membros relevantes ser disponibilizados para participar num diálogo com o Parlamento Europeu sobre os acordos contratuais? Em que fase do processo?

### **3. APOIO FINANCEIRO A FIM DE FACILITAR A IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS**

No seu Plano pormenorizado para uma UEM efetiva e aprofundada, a Comissão considera que será necessário apoio financeiro para respaldar a implementação das reformas estruturais. Uma opção possível, para este fim, é que todos os Estados-Membros participantes contribuam para um mecanismo de apoio financeiro. A Comissão está a estudar diferentes opções, também no que respeita à obrigação de contribuir para o novo mecanismo - poderá ser exigida a todos os Estados-Membros participantes, ser obrigatória para todos os Estados-Membros da área do euro, independentemente de estes pretenderem ou não beneficiar do mecanismo, etc. Independentemente da opção retida, o mecanismo poderia basear-se quer em contribuições específicas, por exemplo com base num índice RNB, quer no produto de novos recursos financeiros específicos a ele atribuídos. A Comissão prevê a inclusão deste mecanismo no orçamento da UE a título de receitas afetadas externas. Tal significa que não estariam sujeitas aos limites máximos fixados no Regulamento QFP. Este mecanismo seria definido num novo ato legislativo que definiria os potenciais beneficiários (por exemplo, apenas os Estados-Membros contribuintes poderiam beneficiar) e autorizaria as despesas. A Comissão prevê que

a dimensão do mecanismo seja limitada, de início. Poderia crescer ao longo do tempo e com a experiência, caso se venha a revelar uma forma de promoção das reformas eficaz e eficiente do ponto de vista dos custos. Uma vez que esse mecanismo seja criado, haverá que estabelecer as modalidades do seu funcionamento. As opções que estão a ser ponderadas pela Comissão incluem o pagamento de um montante fixo, atribuído por cada acordo contratual, por exemplo através de um apoio orçamental. A definição e a utilização dos montantes envolvidos e dos pagamentos dependeriam de condições estritas, especificadas no acordo contratual. A condicionalidade estaria associada à implementação das reformas acordadas, mas não à obtenção de um determinado resultado económico com essas mesmas reformas. O apoio financeiro contribuiria igualmente para reforçar a dimensão social da UEM. Por exemplo, o financiamento por parte dos Estados-Membros poderia ser orientado para o apoio à modernização dos sistemas de formação profissional ou para uma maior eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, mas não poderia ser diretamente ligado à colocação de um determinado conjunto de pessoas que procuram emprego.

O novo instrumento financeiro teria de ser consistente, coerente e complementar relativamente aos instrumentos já existentes, como os Fundos Estruturais, e em especial o Fundo Social Europeu. O valor acrescentado deste mecanismo financeiro para o apoio de tais medidas consistiria em prestar um apoio direcionado, limitado no tempo e rápido. Este aspeto é extremamente importante no caso da condicionalidade macroeconómica prevista no âmbito dos Fundos Estruturais para o período 2014-2020.

A fim de maximizar o seu impacto potencial, a Comissão está a estudar a possibilidade de propor que o apoio financeiro seja autorizado diretamente, no momento em que é aprovado o acordo contratual, e disponibilizado em prestações a intervalos regulares ou em prestações de outra forma relacionadas com o calendário acordado para a realização das reformas. O apoio financeiro seria subordinado à execução plena e atempada das reformas previstas no acordo. A Comissão poderia emitir advertências caso um Estado-Membro não cumprisse o contrato, solicitando-lhe que corrigisse o desvio, nomeadamente com um novo calendário. Em caso de desrespeito da advertência, o apoio financeiro seria retirado. Os casos de incumprimento seriam comunicados na avaliação anual da Comissão, e, em função da sua gravidade, poderiam dar origem a uma suspensão dos pagamentos. Aplicar-se-iam disposições similares nos casos em que reformas anteriormente implementadas fossem invertidas ou em que fossem tomadas outras medidas que contrariassem o efeito das reformas acordadas.

Questões para consulta:

- Concorda que o Instrumento de Convergência e Competitividade necessita de um novo instrumento financeiro?
- Concorda que deverá manter-se no âmbito do orçamento da UE, mas sem estar sujeito aos limites máximos do QFP, tal como acima referido? Em caso negativo, que alternativa propõe?
- Concorda que o mecanismo financeiro deverá ser financiado por contribuições diretas dos Estados-Membros? Deverão todos os Estados-Membros da área do euro ser obrigados a contribuir?
- Concorda que deverá ser identificada alguma forma de recursos financeiros específicos para financiar o mecanismo? Tem outras propostas a apresentar?
- Concorda que apenas os Estados-Membros que contribuem para o fundo deverão poder beneficiar dele?
- Concorda que a ausência de uma correta implementação das reformas acordadas possa dar origem a uma suspensão de pagamentos?



#### **4. PRÓXIMAS ETAPAS**

Com base em novas discussões com o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão apresentará uma proposta no decurso de 2013.