



ORÇAMENTO DO ESTADO 2024

NOTA EXPLICATIVA

ASSUNTOS EUROPEUS

Introdução

A informação constante do presente documento tem por propósito constituir um suporte à análise e discussão da Proposta de Orçamento do Estado para 2024, na Comissão de Assuntos Europeus e na Comissão Orçamento e Finanças da Assembleia da República, nas áreas de responsabilidade do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

Secretário de Estado dos Assuntos Europeus

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus tem por missão exercer as competências que lhe são delegadas pelo Primeiro-Ministro, no âmbito da coordenação da participação portuguesa na construção europeia.

Na prossecução da sua missão, tem como atribuição a condução da política europeia do País, orientando a ação portuguesa nas instituições próprias da União Europeia e coordenando a definição das posições nacionais sobre as políticas da União Europeia.

Sem prejuízo das competências da área governativa dos Negócios Estrangeiros previstas no n.º 3 do artigo 14.º do Regime de Organização e Funcionamento do XXIII Governo Constitucional, o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus exerce o poder de direção sobre:

- A Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE);
- A Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER), em Bruxelas.

O Secretário de Estado dos Assuntos Europeus preside ainda à Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus e coordena o procedimento de negociação de atos normativos da União Europeia, no âmbito do artigo 48.º do Regime de Organização e Funcionamento do XXIII Governo Constitucional, sem prejuízo das competências da área governativa da Presidência.

Balanço de 2023

No âmbito da política europeia, o ano de 2023 continuou a ser marcado pelos acontecimentos decorrentes da agressão russa à Ucrânia, a que se juntou recentemente o conflito no Médio Oriente. A União Europeia, designadamente as suas instituições e as duas Presidências semestrais do Conselho (Suécia e Espanha), foram assim confrontadas com a necessidade de gerir a resposta à situação de guerra que permanece a nível internacional.

Assim sucedeu, por exemplo, no domínio da energia, com a adoção de um conjunto de iniciativas extraordinárias tendentes à célere redução da dependência europeia dos combustíveis fósseis russos, diversificando e acelerando a transição para fontes renováveis. Com a adoção do plano REPowerEU e o desenvolvimento de capítulos de investimento no processo de reprogramação dos Planos de Recuperação e Resiliência dos Estados-Membros, tem sido possível continuar a ter meios para apostar na poupança de energia, na eficiência energética, na diversificação das fontes, rotas e fornecedores de energia, bem como no desenvolvimento de tecnologias limpas e na produção de energia renovável e segura.

Em estreita ligação com esta questão, continuou a apostar-se na concretização do Pacto Ecológico Europeu. Em fevereiro, a Comissão Europeia apresentou o Plano Industrial do Pacto Ecológico, com o objetivo de reforçar a competitividade da indústria europeia de impacto zero no clima e de apoiar a transição rápida para a neutralidade carbónica. Propôs também dois importantes atos legislativos, um sobre matérias-primas críticas e outro relativo à indústria de impacto zero, com vista a intensificar o fabrico de tecnologias limpas na União Europeia que lhe garantam uma posição de liderança na transição climática.

Esta transição deve, em qualquer caso, ser justa e inclusiva, com preocupações de equidade. Importa, pois, assegurar um adequado equilíbrio entre a prossecução de exigentes metas ambientais, a manutenção da competitividade da economia europeia e o reforço da proteção social, não deixando ninguém para trás.

Em 2023, Portugal organizou e acolheu, com o apoio da Comissão Europeia, o Fórum Social do Porto, que reafirmou a centralidade Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do respetivo Plano de Ação, dando visibilidade ao Ano Europeu das Competências e à importância do Modelo Social Europeu num contexto de relevantes desafios geopolíticos. No seguimento da Cimeira Social de 2021, convergiram no Porto as principais Instituições da União Europeia, os Estados-Membros e países candidatos ou com perspectiva de adesão à União Europeia, parceiros sociais europeus, especialistas e elementos da sociedade civil para reforçar o compromisso com a Europa Social. Foram discutidos os desafios socioeconómicos que enfrentamos na atualidade e procuraram-se soluções para construir uma Europa mais justa e inclusiva. Foi um momento de diálogo e de reflexão sobre as medidas necessárias para enfrentar as desigualdades e promover o bem-estar de todos os cidadãos europeus. Foi renovado o compromisso assumido na Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia de dar pleno cumprimento ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, e de voltar a promover este debate dentro de dois anos, novamente na cidade do Porto.

Em junho de 2023, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de revisão intercalar (MTR) do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, que se centra em três prioridades políticas e em três outras alterações que denominou de técnicas:

- (i) a criação de um mecanismo para apoiar a recuperação, a reconstrução e a modernização da Ucrânia, (ii) a necessidade de reforço da área migrações (dimensão interna e de vizinhança), e (iii) a promoção da competitividade de longo prazo, através da “Strategic Technologies for Europe Platform” (STEP);
- (i) o reforço dos montantes para pagamento dos juros do *NextGenerationEU*; (ii) despesas administrativas, e (iii) o reforço dos instrumentos especiais de flexibilidade e emergência.

Na mesma altura, a Comissão Europeia apresentou igualmente um pacote de novos recursos próprios da União.

Também de destacar a negociação relativa à reforma do quadro de governação económica, cujas propostas foram apresentadas em abril. A conclusão até ao final do ano das negociações sobre a reforma da governação económica, visando um melhor equilíbrio entre sustentabilidade das finanças públicas e crescimento, constitui uma prioridade europeia na atual conjuntura, com taxas de juro mais elevadas e aumento dos riscos para as finanças públicas relacionados com o clima, guerra na Ucrânia e instabilidade geopolítica agora também no Médio Oriente. Mais relevante ainda quando no próximo ano já não estará em vigor a flexibilização das regras orçamentais permitida pela cláusula de derrogação geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), ativada durante a pandemia e prolongada para permitir aos países lidar com o impacto da guerra. Para Portugal, é assim essencial evitar soluções demasiado rígidas, que acabem por ter efeitos pró-cíclicos, e manter a margem de manobra necessária para responder a eventuais crises.

A alteração do cenário geopolítico e a consciência da necessidade de uma maior coesão entre as nações europeias, tem levado não só a um empenho louvável dos vários países que ambicionam a adesão ao projeto europeu nos seus respetivos projetos de candidatura, mas também desencadeou uma reflexão sobre a necessidade de a União Europeia se preparar para o próximo alargamento, promovendo reformas internas que a tornem mais flexível e capaz de absorver novos Estados-Membros com perspetivas diferentes sobre o projeto europeu.

É preciso evitar os erros cometidos no passado, em que se avançou para um grande alargamento sem a devida preparação e a União Europeia acabou por estar mais de uma década enredada em sucessivas revisões de tratados, referendos e infundáveis discussões institucionais. Daí a necessidade de preparar os próximos alargamentos e de reformar a União Europeia - nos seus processos de decisão, nas suas políticas e no seu orçamento - antes da adesão de novos Estados-Membros.

Na reunião do Conselho Europeu de dezembro estima-se que seja possível alcançar alguns avanços concretos, em paralelo, sobre o processo de adesão de alguns países candidatos e sobre o processo de reforma da União Europeia e os seus próximos passos. A futura presidência belga do Conselho conduzirá as discussões até às próximas eleições para o Parlamento Europeu, em junho do próximo ano, tendo por base os relatórios de impacto nas várias políticas (“*pre-enlargement policy reviews*”) anunciados pela Presidente da Comissão Europeia no discurso sobre o “Estado da União” e em consonância com a preparação da próxima Agenda Estratégica.

O tema do alargamento foi também central nos debates levados a cabo na primeira reunião do Grupo do Atlântico, que teve lugar no Porto, em maio de 2023, por iniciativa de Portugal e que contou com a presença dos Ministros/Secretários de Estado da Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos e Espanha, cujo formato foi, entretanto, já replicado em novembro em Bilbao.

Esta iniciativa surgiu na sequência de um primeiro encontro informal que decorreu à margem do Conselho Europeu de dezembro de 2021, com o objetivo de reforçar a dimensão atlântica da União Europeia e a sua contribuição para as oportunidades e os desafios que o projeto europeu enfrenta.

Portugal continuou também a participar ativamente nas reuniões do Grupo MED9, um importante fórum regional de coordenação de posições entre os Estados-Membros do sul da União Europeia, cujas discussões visam contribuir também para que a relação da União Europeia com a vizinhança Sul assuma uma maior visibilidade no debate europeu e para uma eficaz implementação da Nova Agenda para o Mediterrâneo.

Este ano foi possível desbloquear a aprovação, no Conselho, de várias medidas no âmbito do Novo Pacto para as Migrações e Asilo, decorrendo atualmente o processo negocial com o Parlamento Europeu. Em junho, o Conselho chegou a acordo sobre o Regulamento Procedimentos de Asilo, que estabelecerá um procedimento comum em toda a União Europeia, que os Estados-Membros têm de observar ao lidarem com pessoas que procuram proteção internacional, e sobre o Regulamento referente à Gestão do Asilo e da Migração, que deverá substituir, uma vez aprovado, o atual Regulamento de Dublin. Em outubro, o Conselho aprovou ainda o mandato sobre legislação europeia relativa a situações de crise.

Nestes debates, e não obstante ter valorizado o acordo alcançado, Portugal defendeu a necessidade de uma política migratória que, em primeiro lugar, apoie os países de origem na criação de condições de desenvolvimento, de paz, segurança e respeito pelos direitos humanos, bem como de adaptação às condições climáticas, que diminuam a pressão migratória; em segundo lugar, um trabalho com os países de trânsito, para que os fluxos migratórios sejam geríveis, e uma ação responsável na gestão das nossas fronteiras, reforçando a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos; e, em terceiro lugar, a criação de canais legais de imigração, pois é essa a melhor forma de combater a ação de quem explora a vulnerabilidade alheia e beneficia com o contrabando de pessoas.

E, na dimensão do asilo, sendo a União Europeia um espaço de valores, democracia e respeito pelos direitos humanos, deve acolher todos aqueles que são perseguidos, oprimidos ou sujeitos a violência e carecem de proteção internacional. Tal como fizemos, ao nível europeu, com regime de proteção temporária, aplicado pela primeira vez para acolher e proteger aqueles que fugiam da guerra na Ucrânia.

Outra concretização do ano de 2023 foi a realização de audições sobre a situação do Estado de Direito, designadamente no âmbito dos processos abertos ao abrigo do artigo 7.º quanto à Hungria e à Polónia, nas quais Portugal participou e interveio ativamente. Devemos manter-nos fiéis ao nosso compromisso comum em garantir o respeito pelos princípios democráticos do Estado de Direito em toda a União Europeia. É essencial que todos os Estados-Membros cumpram plenamente com os valores e os padrões democráticos estabelecidos no Tratado da União Europeia. Não se trata apenas de uma exigência de entrada, que formulamos quanto aos países candidatos, é um requisito permanente de participação no projeto europeu.

Exemplo disso é o facto de, durante o 1.º semestre, ter sido concluída a primeira ronda de avaliações sobre a situação do Estado de Direito em todos os Estados-Membros, incluindo Portugal, e já se ter iniciado um novo ciclo de debates. Esse processo demonstra o comprometimento da União Europeia em monitorar e salvaguardar os valores fundamentais que nos unem. Devemos continuar a ser vigilantes e tomar medidas adequadas, quando necessário, para garantir que esses valores sejam respeitados a todos os níveis. Em julho foi também publicado o relatório da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito em 2023, no qual o capítulo referente a Portugal reconhece os progressos efetuados no cumprimento das recomendações que haviam sido formuladas no ano passado e salienta a evolução positiva que temos tido a este respeito.

Por fim, em 2023 demos início à execução da primeira Estratégia Nacional para as Carreiras Europeias, aprovada no final do ano anterior. Existe hoje já uma ampla consciencialização de que Portugal é um dos países com significativo défice de representação nos quadros das instituições europeias, em particular no seio da Comissão Europeia – uma realidade para a qual o Governo tem procurado alertar e, mais do que isso, tem tomado um conjunto de iniciativas para corrigir este rumo. Neste âmbito, destaque para a aprovação do regulamento das Bolsas Mário Soares, que apoiam estudantes matriculados no Colégio da Europa ou noutras instituições internacionais de referência na área dos assuntos europeus. Foram igualmente dados os primeiros passos no âmbito do funcionamento do Centro Nacional de Formação Europeia, com sessões de esclarecimento, apoio e formação a candidatos portugueses, designadamente sobre o novo modelo de concursos de acesso às instituições europeias, e o arranque dos dois primeiros projeto-piloto de formação, preparação para as provas e acompanhamento direcionado dos candidatos portugueses a concursos da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, a que se seguirá outro em 2024, de âmbito mais generalista e com mais candidaturas.

É ainda digno de menção o conjunto de debates ao nível da sociedade civil, inclusive nas universidades e politécnicos um pouco por todo o país, que têm sido promovidos para levar as discussões sobre a atualidade europeia a todo o território nacional, abrangendo o máximo de cidadãos possível. É neste quadro que se insere a iniciativa “Europa Aqui”, que tem sido vindo a ser organizada à margem dos Conselhos de Ministros descentralizados, no âmbito do programa Governo + Próximo, com sessões nos distritos de Castelo Branco, Faro, Setúbal e Braga.

Grandes objetivos para 2024

A União Europeia irá continuar, ao longo de 2024, a ser chamada a responder perante as imprevisíveis consequências de uma guerra injustificada e não provocada em solo europeu, que veio alterar o contexto geopolítico, social e económico a nível europeu – e mundial.

Portugal estará, como até este momento, empenhado em ser um parceiro ativo e preponderante no desenho de soluções. Neste âmbito, ao nível das várias formações do Conselho da União Europeia, mas também nos diferentes estágios de decisão das instituições europeias, Portugal terá as seguintes prioridades para o ano de 2024:

- Avançar na concretização do Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e prosseguir na implementação do Compromisso Social do Porto;
- Defender os interesses nacionais e das nossas regiões autónomas na implementação da Parceria Estratégica da Comissão Europeia com as regiões ultraperiféricas;
- Continuar a acompanhar a implementação do Acordo de Saída e do Acordo de Comércio e Cooperação UE/Reino Unido;
- Acompanhar e fornecer assistência técnica no âmbito dos processos de adesão à União Europeia;
- Participar construtivamente e de forma proativa no debate sobre o Futuro da União Europeia, em particular quanto às implicações institucionais, orçamentais e políticas do alargamento;
- Participar ativamente nos mecanismos de diálogo no âmbito do Estado de Direito;
- Contribuir para a execução do novo pacote legislativo que visa assegurar o cumprimento pela União Europeia da meta de redução de, pelo menos, 55% das emissões até 2030 (*Fit for 55*);
- Prosseguir a implementação do Regulamento Serviços Digitais e do Regulamento Mercados Digitais, incluindo as recentes recomendações que visam apoiar a Comissão Europeia a lidar com as plataformas e motores de busca de grande dimensão, de forma a assegurar um mercado digital competitivo e seguro;
- Contribuir para o aprofundamento da União Económica e Monetária, em todas as dimensões, incluindo iniciativas no âmbito da União Bancária e da União do Mercado de Capitais, garantindo uma maior integração, resiliência e competitividade das economias europeias e reforçando o papel internacional do euro;
- Participar nas discussões relativas ao orçamento da União Europeia e sua forma de financiamento através do estabelecimento de novos recursos próprios;
- Avançar na implementação do Mercado Interno, destacando-se o Mercado Único Digital, a nova Estratégia Industrial Europeia e a Estratégia para as Pequenas e Médias Empresas;
- Contribuir e participar na definição de uma nova política de reindustrialização da Europa, que garanta maior autonomia estratégica e recupere as suas cadeias de valor;
- Contribuir para a renovação da política europeia de migração e asilo e para a aprovação do Novo Pacto de Migrações e Asilo;
- Contribuir para a preservação e o fortalecimento do Espaço Schengen.

Em 2024, será dada continuidade à execução da Estratégia Nacional para as Carreiras Europeias, instrumento crucial para corrigir o défice de representação de funcionários portugueses nas instituições europeias. Assim, na proposta de Orçamento do Estado para 2024, uma das principais prioridades continuará a ser o reforço da presença de funcionários portugueses nas instituições europeias. Neste âmbito, o Orçamento do Estado para 2024 prevê:

- A prossecução das ações de divulgação, esclarecimento e formação especializada com vista à preparação dos candidatos portugueses aos concursos de acesso a postos de trabalho nas instituições europeias, de modo a potenciar a taxa de sucesso dos candidatos nacionais nos processos de seleção.
- O aumento em 20% da dotação orçamental afeta ao programa Bolsas Mário Soares, que atinge o valor total de 300.000 €, para financiar a frequência de alunos em instituições de referência na formação em assuntos europeus ou relações internacionais. Esta medida tem como principal objetivo reforçar significativamente as bolsas atribuídas para frequência do Colégio da Europa, do Instituto Universitário Europeu, assim como o estabelecimento de parcerias de investigação com think-tanks dedicados a questões europeias.
- O aumento em 33% da dotação centralizada na Presidência do Conselho de Ministros para financiar o destacamento de trabalhadores da Administração Pública para as instituições europeias (ou outras organizações internacionais), a qual atinge o valor total de 1.000.000 €. Esta dotação destina-se a assegurar todos os encargos das entidades empregadoras com os respetivos trabalhadores destacados, independentemente do tipo de carreira ou vínculo laboral, incluindo remunerações, suplementos e contribuições para regime de proteção social, durante o período em que durar o destacamento. Neste contexto, será aprovado e implementado o Estatuto de Perito Nacional Destacado, regulando os direitos e deveres dos trabalhadores destacados nas instituições europeias (ou outras organizações internacionais de que Portugal é parte), sendo regulamentados os termos em que os serviços de origem podem proceder à contratação externa de trabalhadores, a título temporário, para substituir os trabalhadores destacados. Esta medida visa reforçar o número de Peritos Nacionais Destacados (PND) nas instituições europeias (ou outras organizações internacionais), i.e., dos funcionários da Administração Pública portuguesa a exercer funções, a título temporário, nessas instituições.

Tal como em anos anteriores, também em 2024 dar-se-á execução ao disposto no 48.º do Regime de Organização e Funcionamento do Governo, onde ficou estipulada uma nova metodologia de acompanhamento da produção legislativa europeia, com um ciclo anual com o objetivo de termos mais influência no processo decisório da União:

- A primeira fase deste ciclo passa pela identificação das prioridades nacionais a sugerir à Comissão Europeia, com vista à inclusão no seu programa de trabalhos. Foi isso que foi, proativamente, feito em 2022 e este ano, através de um documento que o Primeiro-Ministro enviou à Presidente da Comissão Europeia.
- A segunda fase deste ciclo iniciar-se-á ainda este ano, com repercussões em 2024. Apresentado e estabilizado o programa legislativo da Comissão para o próximo ano, este irá não só ser discutido no seio do Governo, em Conselho de Ministros, como iremos novamente promover um processo de consultas institucionais e junto da sociedade civil, com vista a selecionar os diplomas ou as questões essenciais para Portugal, identificar os interesses a prosseguir, os objetivos a alcançar e as linhas vermelhas a traçar, de modo a podermos definir mandatos negociais mais claros, mais atempados, mais representativos dos interesses em presença e politicamente assumidos.

Através deste processo, pretende-se alcançar três objetivos:

- (i) ter uma intervenção mais precoce no procedimento deliberativo das instituições europeias e, por essa via, uma maior capacidade de influência e de determinação dos conteúdos normativos e do sentido de decisão do legislador europeu;
- (ii) garantir que as posições que Portugal assume e defende em Bruxelas refletem verdadeiramente os interesses nacionais, resultando de uma auscultação interna abrangente, participada e agregadora dos vários *stakeholders* relevantes – o que, aliás, apenas reforça a solidez e a legitimidade da nossa postura negocial;
- (iii) promover uma maior apropriação e responsabilização política, ao mais alto nível, assegurando que os nossos negociadores dispõem de orientações superiores claras e de prioridades bem definidas quanto aos principais dossiês em discussão.

Quadros

Nos termos do Regime de Organização e Funcionamento do XXIII Governo Constitucional, a Direção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) e a Representação Portuguesa junto da União Europeia (REPER), em Bruxelas, permanecem organicamente no Ministério dos Negócios Estrangeiros, sendo o apoio logístico, administrativo e financeiro às mesmas assegurado pela Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nesta medida, a informação financeira e orçamental deverá ser interpretada em conjunto com a Nota Explicativa da área governativa dos Negócios Estrangeiros.

Quadro 1 - Despesa consolidada da área dos Assuntos Europeus por natureza da despesa

	2022	2023	2024	Variação %	Estrutura 2024 %
	execução	orçamento	proposta		
DESPESA GSEAE + DGAE					
DESPESA CORRENTE	6 050 591	6 703 478	6 931 467	3,4%	100,0%
01-Encargos com pessoal	4 835 222	5 562 853	5 657 727	2%	81,6%
02-Aquisição de bens e serviços	1 007 129	1 071 525	1 204 640	12,4%	17,4%
03-Juros	0	0	0	0%	0,0%
04-Transferências correntes	208 240	68 997	68 997	0%	1,0%
05-Subsídios	0	0	0	0%	0,0%
06-Outras Despesas Correntes	0	103	103	0%	0,0%
DESPESA DE CAPITAL	0	0	0	0%	0,0%
Investimento	0	0	0	0%	0,0%
Transferências capital	0	0	0	0%	0,0%
Outras Despesas de capital	0	0	0	0%	0,0%
Diferenças de consolidação	0	0	0	0%	0,0%
DESPESA EFETIVA CONSOLIDADA	6 050 591	6 703 478	6 931 467	3,4%	100,0%
Ativos financeiros	0	0	0	0%	0,0%
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6 050 591	6 703 478	6 931 467	3,4%	100,0%

A informação constante dos quadros 1 e 2 diz respeito ao Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus e à Direção-Geral dos Assuntos Europeus. Os dados referentes à Representação de Portugal junto da União Europeia (REPER), em Bruxelas, são parte integrante do orçamento previsto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros para o conjunto dos serviços periféricos externos.

Quadro 2 - Estrutura de financiamento da área dos Assuntos Europeus

	2022	2023	2024	Variação %
	Orçamento	Orçamento	Orçamento	
Despesa por Fonte de Financiamento consolidada	6 332 183	6 703 478	6 931 467	3,4%
Receitas de Impostos	6 159 083	6 530 378	6 758 367	3,5%
Receitas Próprias	4 100	4 100	4 100	0,0%
Fundos Europeus	52 000	52 000	52 000	0,0%
Transferências entre entidades	117 000	117 000	117 000	0,0%
Diferenças de consolidação	0	0	0	0,0%

Quadro 3 - Número de efetivos estimado a 31 de dezembro de 2023 e mapa de pessoal previsto para 2024 por organismo da área dos Assuntos Europeus

	2023	2024
	estimativa	previsão
Gabinete	15	16
DGAE	103	129
REPER	98	104
Total Efetivos	216	249

O número de efetivos no quadro 3 compreende os diplomatas e o pessoal especializado e técnico que se encontram em funções em 2023 e à previsão de mapa de pessoal para 2024 na DGAE e na REPER.

