



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

**Relatório do Governo Portugal
na União Europeia 2013**

Autor: Deputada Cecília
Meireles



I. Nota Introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República o Relatório “Portugal na União Europeia – 2013”, nos termos do disposto no número 3 do artigo 5.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia da Assembleia da Pública, no âmbito do processo de construção da União Europeia.

A Comissão de Assuntos Europeus, enquanto comissão parlamentar permanente e especializada com competência para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, solicitou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública – nos termos do n.º 2 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 emitisse um parecer sobre o Relatório, incidindo especificamente sobre os assuntos que estão mais directamente relacionados com as suas competências: Quadro Financeiro da União Europeia, Semestre Europeu, Questões Económicas e Financeiras, Aplicação do Direito da União Europeia.

Na sequência da deliberação da COFAP em reunião de 9 de abril de 2014, a elaboração deste parecer ficou ao cargo do Grupo Parlamentar do CDS-PP, tendo a deputada Cecília Meireles sido indicada como relatora. O presente parecer tenta resumir, de forma sucinta e clara, os principais factos expostos e discutidos no Relatório do Governo.

II. Relatório do Governo

Título III – QUADRO FINANCEIRO DA UNIÃO EUROPEIA

O ano de 2013 foi especialmente importante neste particular, uma vez que foi marcado pela conclusão das negociações do futuro Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Depois de intensas discussões, o QFP ficou definido no Conselho Europeu de 7 e 8 de fevereiro, tendo acabado por prevalecer a posição dos países contribuintes líquidos, que defenderam uma diminuição dos fundos consignados. Foi a primeira vez que se assistiu a uma diminuição do Quadro Financeiro – no caso concreto, uma redução de 33.613 milhões de euros (3%) relativamente ao montante aprovado para o período 2007/2013. A proposta feita pela Comissão Europeia já previa um crescimento meramente marginal das verbas, mas mesmo assim tornou-se necessário reduzir verbas para conseguir a aprovação final. Relativamente à proposta da Comissão, destacam-se duas alterações especialmente importantes: i) a forte redução dos gastos dedicados à Competitividade (cerca de 24%); ii) uma redução de 4% na rubrica de Desenvolvimento Sustentável.

Para além da tendência genérica de redução da despesa, o relatório do Governo destaca outras tendências emergentes que devem ser retiradas do processo negocial entre países. Primeiro, o reforço das chamadas áreas “modernas” de despesa, onde se incluem a Investigação e Inovação e Justiça e Assuntos Internos, em detrimento de áreas mais “clássicas”, como a Coesão e a Política Agrícola Comum. Em segundo lugar, uma preocupação maior com a gestão destes fundos. De facto, o novo QFP assenta numa forte condicionalidade – que inclui até factores macroeconómicos – e dá maior enfoque à necessidade de atingir determinados resultados, articulados com a Estratégia Europa 2020.

O Governo português considera que, apesar das circunstâncias adversas, as negociações foram globalmente favoráveis a Portugal. No capítulo de Coesão e Agricultura, foi possível obter uma verba de 27,8 mil milhões de euros, mais 300 milhões do que constava da proposta da Comissão. Conseguiu-se um cofinanciamento máximo a 85% nas regiões menos desenvolvidas, regiões



ultraperiféricas, fundo de coesão e desenvolvimento rural, bem como a extensão do regime especial de taxas de cofinanciamento mais favoráveis, pelo menos até 2016.

Título IV – SEMESTRE EUROPEU

O Semestre Europeu cumpriu os procedimentos estabelecidos no quadro da nova governação económica. Aqui incluem-se não apenas a análise dos desequilíbrios macroeconómicos, mas também as novas regras de supervisão orçamental estabelecidas no âmbito do «Two Pack». A Comunicação sobre a Análise Anual do Crescimento – ACC 2013 – manteve as cinco prioridades estabelecidas para 2012, confirmadas pelo Conselho Europeu ainda em dezembro daquele ano: i) prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento; ii) restabelecer condições normais de crédito à economia; iii) promover o crescimento e a competitividade hoje e no futuro; iv) dar resposta ao desemprego e às consequências sociais da crise; v) modernizar a administração pública. Quer a comunicação, quer os relatórios que a acompanhavam²³ foram objeto de análise detalhada com vista a avaliar a execução da Estratégia Europa 2020 e a preparar o Conselho Europeu de março.

No Conselho Europeu de 14 e 15 de março, analisou-se a situação económica da União Europeia. Constatou-se que havia progressos claros na frente orçamental e de combate aos desequilíbrios estruturais, macroeconómicos e financeiros, mas reconheceu-se que a situação ao nível da economia real e do emprego era preocupante e tornava urgente uma acção coordenada da EU e dos Estados-membro. Estabeleceu-se então um calendário de debates temáticos sobre matérias que apresentam um elevado potencial para gerar crescimento e emprego: energia (maio); inovação e agenda digital (outubro); defesa (dezembro) e competitividade e política industrial (junho de 2013 e fevereiro de 2014 – este último entretanto adiado).

No Conselho Europeu de julho, os líderes europeus aprovaram as recomendações específicas por país destinadas a orientar as políticas e os Orçamentos dos Estados-membros. O Semestre Europeu foi concluído em julho, com a aprovação pelo



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Conselho das recomendações específicas dirigidas a cada país e à zona euro, onde foram discriminados os domínios em que cada um deveria tomar medidas suplementares. Estiveram em destaque os problemas do crescimento económico, criação de emprego e competitividade – particularmente no combate ao desemprego jovem. O Conselho Europeu debateu, também, medidas para aumentar o investimento e melhorar o acesso ao crédito.

No Outono, começou a ser discutido o Semestre Europeu seguinte, e tiraram-se lições da experiência recolhida até à data. Considerou-se que o Semestre Europeu foi um exercício globalmente bem conseguido, que equilibrou devidamente os aspectos microeconómicos com os aspectos macroeconómicos. Mas reconheceu-se igualmente que era necessário um melhor e mais continuado acompanhamento da execução das recomendações, com incentivo aos Estados-membros para que acelerem essa execução; discussão política mais ampla das questões fundamentais, refletindo melhor a natureza multilateral do exercício, eventualmente com reforço do papel do Conselho Europeu; aprofundamento do diálogo e da coordenação entre instâncias/comités do ECOFIN e do EPSCO, com a participação ativa da Presidência e da Comissão; recomendações mais claras e objetivas, em especial no domínio da supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos; reforço do envolvimento dos parlamentos nacionais e parceiros sociais; ultrapassar as limitações impostas pelo calendário, que é muito apertado.

Antes do final do ano, a Comissão começou a preparar o novo Semestre Europeu, agendado para novembro de 2014. Com base em documentação e análises diversas, a Comissão analisou a situação económica nos Estados-membros e na zona euro como um todo, e fez um ponto de situação das medidas tomadas para promover o crescimento, a competitividade e a criação de emprego, em particular o emprego jovem. A avaliação apontava para melhorias económicas e laborais reais mas ténues e desiguais. Foram ainda identificadas áreas onde seriam necessários progressos para sustentar a recuperação: melhorar o funcionamento e a flexibilidade nos mercados de produtos e serviços, o funcionamento do mercado interno e o ambiente empresarial e prosseguir a reestruturação do setor financeiro com vista a dar resposta à



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

fragmentação financeira e a restabelecer as condições normais de crédito à economia.

No que diz respeito a Portugal, a aplicação do Semestre Europeu obedeceu a regras diferentes em virtude do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF). O PAEF dispensou Portugal de apresentar informação no âmbito do Programa Nacional de Reformas e do Programa de Estabilidade, e também não foi alvo de análise no âmbito do Procedimento por Desequilíbrios Macroeconómicos – teve apenas de transmitir informação relativa às áreas prioritárias da Estratégia Europa 2020.

Portugal realizou assim três reuniões bilaterais com a Comissão Europeia (outubro de 2012 e fevereiro e Abril de 2013), no seguimento das quais enviou informação à Comissão Europeia com o ponto de situação sobre a concretização dos objectivos do Plano Nacional de Reformas, dos compromissos no âmbito do Pacto para o Euro Mais e o enquadramento da política macroeconómica nacional. Portugal reafirmou, então, o seu forte compromisso com os objetivos da Estratégia Europa 2020, sublinhando o seu papel na promoção de um crescimento sustentável, inteligente e inclusivo. O Relatório fez ainda uma súpula das reformas que estão a ser feitas no âmbito do PAEF e manifestou-se a favor de metas e objectivos ambiciosos. Porém, também salientou que algumas das medidas só terão retorno a curto e médio e prazo. Nesse sentido, frisou que os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) assumem uma importância crucial.

Título V – QUESTÕES ECONÓMICAS E FINANCEIRAS

Segundo o relatório do Governo, no ano de 2013 a União Europeia “manteve a sua estratégia de resposta à crise económica e financeira”. A estratégia da União assentou sobretudo num reforço da coordenação de políticas orçamentais, através do Semestre Europeu e da entrada em vigor do pacote legislativo Two-Pack. A 1 de janeiro entrou também em vigor o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM.

De referir também o tema da União Bancária, considerado “um dos elementos essenciais na resposta à crise da dívida soberana e do seu impacto nas instituições



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

financeiras e nas economias”, e o prosseguir das reformas ao nível da supervisão e regulação do sector financeiro, uma questão que tem vindo a ser abordada desde a eclosão da crise de 2007/8. Segundo a Comissão Europeia, as medidas tomadas até agora deixam o ‘dossier’ praticamente fechado, e tornam a Europa mais bem preparada para enfrentar os desafios colocados pela crise económica.

Finalmente, o relatório deixa duas notas adicionais. Em primeiro lugar, destaca os progressos na luta contra a fraude e evasão fiscal, um combate que tem sido feito a nível global e no qual Portugal participou de forma bastante ativa. Em segundo lugar, refere a negociação do orçamento da EU para 2014, que foi “difícil e decorreu num clima de alguma tensão institucional” (ver “título III – Quadro financeiro da União Europeia”, mais acima neste relatório).

A situação macroeconómica propriamente dita foi significativamente influenciada pelo enquadramento internacional desfavorável. Segundo o relatório do Governo, “em 2013 assistiu-se a um ligeiro abrandamento da economia mundial, com destaque para a manutenção de um fraco crescimento das economias avançadas”, sendo que no caso da zona euro os problemas foram exacerbados pela “continuação da crise das dívidas soberanas e alguma instabilidade no sistema financeiro”. Nos EUA houve igualmente alguma incerteza que decorreu da “indefinição quanto ao aumento do limite da dívida pública e dos possíveis efeitos da redução de estímulos monetários por parte da Reserva Federal”.

Neste contexto, o ajustamento orçamental feito pelo sector público e privado em Portugal levou a uma contracção da procura interna que determinou nova contracção do Produto em 2013, se bem que inferior aos valores de 2012. A economia contraiu 1,4% em termos reais, com a procura interna a dar um contributo líquido de -2,6 pontos percentuais, que foi parcialmente contrariado pelo contributo da procura externa líquida.

Quadro 1. Despesa Nacional

(VH, %)

	2012	2013	2012				2013				
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Taxa de crescimento homólogo real (%)											
PIB	-3,2	-1,4	-2,4	-3,2	-3,6	-3,8	-4,0	-2,0	-0,9	1,7	
Consumo Privado	-5,3	-1,7	-5,1	-5,5	-5,7	-5,1	-4,0	-2,3	-0,9	0,6	
Consumo Público	-4,7	-1,7	-4,1	-5,8	-5,0	-3,8	-3,2	-2,3	-1,3	0,1	
Investimento (FBCF)	-14,4	-6,6	-13,4	-17,3	-14,3	-12,4	-16,2	-6,2	-5,1	2,7	
Procura Interna	-6,6	-2,6	-6,8	-8,3	-7,0	-4,4	-5,9	-2,9	-1,5	0,1	
Exportações de Bens e Serviços	3,2	6,1	8,0	3,2	1,5	0,2	0,7	7,4	7,2	9,4	
Bens	4,1	5,9	9,7	4,4	1,9	0,6	0,3	7,4	7,5	8,4	
Serviços	0,7	6,9	3,5	-0,2	0,5	-0,9	1,8	7,4	6,3	12,2	
Importações de Bens e Serviços	-6,6	2,8	-5,6	-11,0	-8,0	-1,6	-4,4	5,2	5,5	5,2	
Bens	-6,4	3,2	-5,8	-10,7	-7,6	-1,3	-4,3	5,9	5,8	5,8	
Serviços	-7,7	0,4	-3,9	-12,6	-10,3	-3,7	-5,1	1,5	3,7	1,7	
Contributos para a variação do PIB (pontos percentuais)											
Procura Interna	-6,9	-2,6	-7,2	-8,7	-7,3	-4,5	-8,0	-2,9	-1,5	0,1	
do qual: Variação de Existências	0,1	-0,1	-0,4	-0,7	0,0	1,7	0,0	0,0	0,1	-0,7	
Procura Externa Líquida	3,7	1,2	4,9	5,5	3,7	0,7	2,0	0,8	0,6	1,5	

Fonte: INE

O ano de 2013, porém, “encontra-se já marcado pelos primeiros sinais de inversão do ciclo económico, associados a uma estabilização da procura interna e à persistência de ganhos de quotas de mercado por parte das empresas exportadoras”. De facto, no final do ano (quarto trimestre) o Produto já estava a crescer em termos homólogos e a taxa de desemprego acumulava três descidas consecutivas.

Quadro 2. Mercado de Trabalho

(VH, %)

	2012	2013	2012				2013			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV
População Ativa	-0,9	-1,9	-1,3	-0,9	-0,3	-0,9	-1,8	-2,2	-2,4	-1,2
População Empregada	-4,2	-2,6	-4,2	-4,2	-4,1	-4,3	-4,9	-3,9	-2,2	0,7
População Desempregada	21,8	1,8	18,9	22,5	26,3	19,7	16,2	7,1	-3,7	-10,5
Taxa de Desemprego	15,7	16,3	14,9	15,0	15,8	16,9	17,7	16,4	15,6	15,3
do qual: Desemprego de Longa Duração	54,1	62,2	50,8	53,6	55,6	56,3	58,9	61,9	64,4	63,5

Fonte: INE

Título XI – APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

O relatório do Governo divide este capítulo em cinco subcapítulos:

- **Resolução de problemas do mercado único – Solvit**

A Rede informal SOLVIT “destina-se a auxiliar os cidadãos e as empresas do EEE a exercerem os seus direitos em situações transfronteiriças de dificuldade na aplicação das regras do Mercado Único Europeu pelas Administrações Públicas dos Estados-membros”. O centro português está inserido na Direção Geral dos Assuntos Europeus, e tem focado a sua actuação sobretudo em assuntos relacionados com a segurança social dos trabalhadores emigrados, licenciamento de atividades empresariais e tributação de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal.

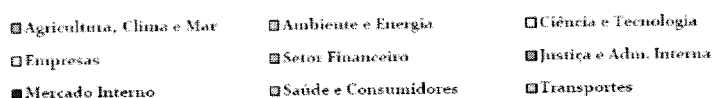
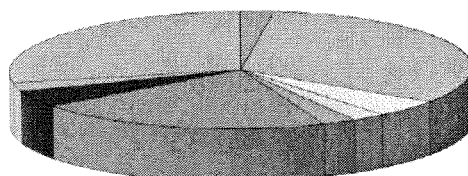
O relatório do Governo avança alguns números relativamente à ação do Centro Solvit português. Assim, foram tratados 119 casos (mais 16 do que em 2012), que se dividiram nas seguintes áreas: Segurança Social e Saúde (47%), tributação (14%), direito de residência (10,5%), reconhecimento de qualificações profissionais (9%), registo de veículos a motor e cartas de condução (8,5%), acesso ao mercado de produtos (2,5%), livre circulação de trabalhadores (1,5%), acesso ao mercado de serviços e acesso ao ensino (1%).

A taxa de resolução dos problemas atingiu os 98%, o que compara favoravelmente com a média dos 31 países do EEE, que é de 93%. O tempo médio necessário para resolver os processos foi de 42 dias, menos do que a média europeia (60 dias). O centro solicitou ainda a outros países do EEE que desse resposta a 46 processos, sendo que a preparação de cada processo demorou uma média de cinco dias (contra uma média europeia de 15 dias). O corolário deste trabalho foi a entrega, por parte da Comissão, de um prémio ao Centro português (prémio de melhor caso Citizen), recebido a meias com o centro polaco.

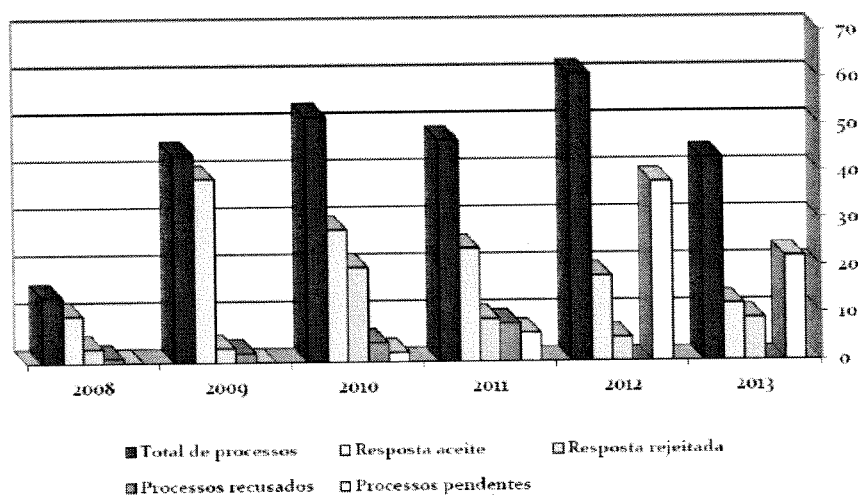
• **Melhoria da aplicação do direito da União Europeia: projeto-piloto**

Desde 2008 que Portugal participa num projeto—piloto que visa melhorar a comunicação entre os serviços da Comissão e as autoridades dos Estados-membro. O mecanismo assenta numa plataforma eletrónica coordenada pela Direção Geral dos Assuntos Europeus. Em 2013, abriram-se 43 processos, menos 18 do que em 2012 (continuando 13 processos pendentes do ano transato). O prazo de resposta fixado pela Comissão – 70 dias para os primeiros pedidos e 14 dias para os pedidos complementares – foram ultrapassados em 25% dos casos. Os principais números estão sintetizados nos gráficos seguintes:

Matérias tratadas nos processos iniciados em 2013 (total: 43 processos)

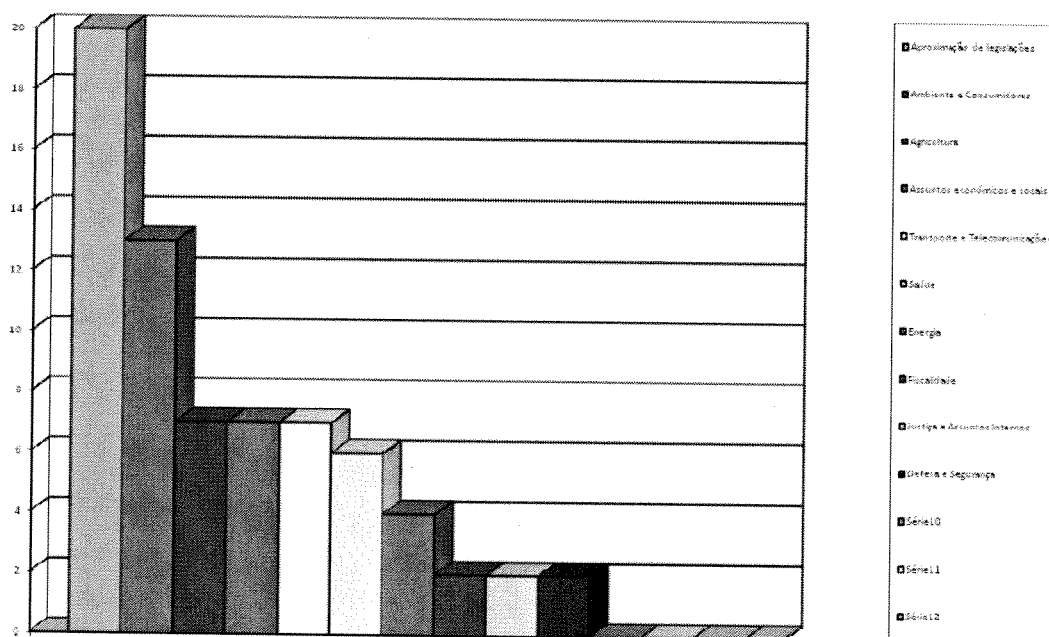


Estado dos processos iniciados entre 2008 e 2013 (total: 261 processos)



- **Transposição de Diretivas e adaptações legislativas**

Em 2013, Portugal deu informação relativamente a 233 diretivas: 68 diretivas que foram transpostas, 31 diretivas que não careciam de transposição (por haver legislação compatível em vigor) e 130 diretivas que foram alvo de transposição complementar. Transitaram ainda 73 diretivas em vias de transposição, sendo que 15 tinham já ultrapassado o prazo máximo de transposição.

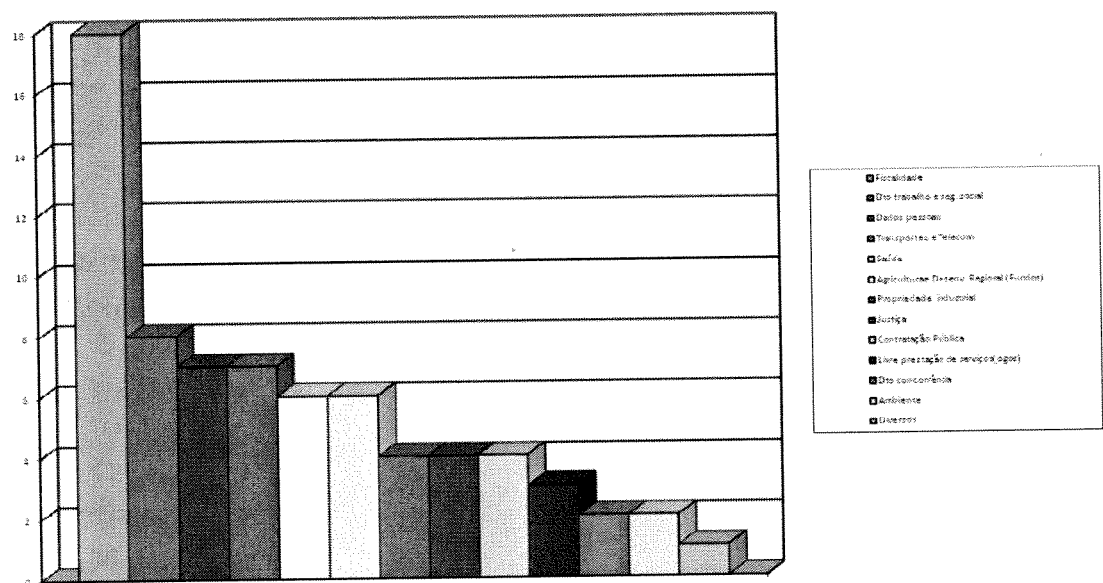


- **Execução do Direito da União Europeia: Contencioso e Pré-contencioso**

Segundo o relatório do Governo, em 2013 foram analisados 52 processos de pré-contencioso. Nos processos pendentes no Tribunal de Justiça da União Europeia, Portugal interveio em 63 processos relativos a ações iniciadas em anos anteriores, apresentou observações escritas em 32 processos novos de reenvio prejudicial iniciados neste ano e participou em quatro processos em apoio de outros Estados-membros.

A Comissão instaurou duas ações por incumprimento relativas à aplicação do direito da UE: uma na área dos transportes e outra na área das comunicações, esta última para execução do acórdão de 2010 relativo à designação do prestador do serviço universal de comunicações. Houve uma intervenção igualmente em dois pedidos de parecer submetidos pela Comissão ao Tribunal de Justiça da União Europeia, um sobre a adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e outro sobre a competência da EU para aceitar adesões à Convenção da Haia relativa ao Rapto Internacional de Crianças.

Domínios objeto dos processos no Tribunal de Justiça da União Europeia



- **Aprovação e ratificação de acordos e tratados**

Foram instruídos (ou iniciada a instrução) de cinco processos de aprovação de Acordos Internacionais. Há a destacar o Acordo relativo ao Tribunal Unificado de Patentes, que faz parte do pacote legislativo da Patente aprovado após décadas de negociações. Foram ainda ratificados e publicados sete acordos e tratados, de

que se salientam os acordos de cooperação e parceria económica com os Camarões, Iraque, Vietname e Estados do Fórum das Caraíbas.

III. Conclusões e Parecer

1. O Relatório “Portugal na União Europeia – 2013” foi apresentado pelo Governo, à Assembleia da República, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 5.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.
2. O presente Parecer incide sobre os Título III – Quadro Financeiro da União Europeia, Título IV – Semestre Europeu, Título V – Questões Económicas e Financeiras e Título XI – Aplicação do Direito da União Europeia, conforme solicitado pela Comissão de Assuntos Europeus.
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública entende que o presente Parecer está em condições de ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de São Bento, 30 de abril de 2014.

A Deputada autora do parecer,



(Cecília Meireles)

O Presidente da Comissão,



(Eduardo Cabrita)

