



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**Relatório do Governo**

**Portugal na União Europeia  
2019**

**Parecer da COF**

**Autor:** Deputado Jorge  
Paulo Oliveira

## I. Nota Introdutória

Nos termos da alínea i) do nº 1 do artigo 197º da Constituição da República Portuguesa, cabe ao Governo *“Apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeitos do disposto na alínea n) do artigo 161º e na alínea f) do artigo 163º, informação referente ao processo de construção da União Europeia”*.

De acordo com o disposto no nº 4 do artigo 5º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Lei nº 21/2012, de 17 de maio e Lei nº 18/2018, de 2 de maio, *“O Governo apresenta à Assembleia da República, no 1º trimestre de cada ano, um relatório sucinto que permita o acompanhamento da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, devendo aquele relatório informar, nomeadamente, sobre as deliberações com maior impacto para Portugal tomadas no ano anterior pelas instituições europeias e as medidas postas em prática pelo Governo em resultado dessas deliberações, com particular incidência na transposição de diretivas.”*

Sendo o Relatório apresentado pelo Governo de carácter transversal, foram solicitados contributos às comissões competentes em razão de matéria, cabendo à Comissão de Orçamento e Finanças *“preparar e aprovar parecer sobre o documento que o Governo submeta à Assembleia da República”*, conforme estipulado na alínea g) do artigo 6º, da lei acima referida.

A referida iniciativa foi distribuída pela Comissão tendo sido nomeado relator o Deputado Jorge Paulo Oliveira, do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata.

O presente Parecer incide sobre o Título IV (Quadro Financeiro Plurianual) e o Título VI (Políticas Internas na UE) do supramencionado Relatório do Governo, seguindo a sua sistematização, resumindo-se, de forma clara, os principais factos expostos, evidenciando-se as posições assumidas por Portugal.

## II. Relatório do Governo

### Título IV – QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL

#### Negociação

Contrariando as expectativas e as reiteradas intenções do Conselho Europeu, não foi possível alcançar um acordo até ao final do ano de 2019 no dossiê do **Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027**.

Durante 2019 os debates realizados aos diversos níveis – Conselho de Assuntos Gerais, COREPER e Grupo Adhoc QFP – não se traduziram em progressos reais.

A Presidência romena apostou na discussão dos temas relativos ao Estado de Direito e aos instrumentos de flexibilidade para fazer face a eventos imprevistos, deixando em aberto os principais elementos da “negotiating box”. Nos dossiês setoriais conseguiu um avanço considerável tendo, no final do primeiro semestre, alcançado acordo no Conselho (orientações gerais parciais ou mandatos parciais) em 31 dos 47 atos legislativos incluídos no pacote QFP.

A Presidência seguinte, a finlandesa, com o intuito de avançar nos trabalhos decidiu elaborar um questionário e realizar reuniões bilaterais com foco nas preocupações principais de cada Estado-membro e no modo como poderiam ser ultrapassadas as divergências. Os resultados não foram os melhores. O primeiro documento de enquadramento veio desequilibrar ainda mais a discussão em favor do grupo dos “contribuintes líquidos”.

Os contribuintes líquidos, em particular a Dinamarca, a Áustria, a Suécia e os Países Baixos, defenderam o limite máximo de 1% do RNB, a redução do orçamento da Coesão e da Política Agrícola Comum (PAC) e a manutenção dos “rebates”. Portugal e um conjunto bastante alargado de outros Estados-membros, opuseram-se a tais cortes nestas políticas e defenderam o fim dos “rebates”.



## Comissão de Orçamento e Finanças

---

A Presidência finlandesa apresentou, em dezembro de 2018, uma primeira “negotiating box”, com uma abordagem restritiva ao fixar o montante global de despesa para o próximo período em 1,07% do RNB da UE, portanto abaixo da proposta da Comissão (1,114% do RNB) e do Parlamento Europeu (1,3% do RNB) e ignorando a posição da maioria dos Estados-membros.

O documento suscitou reações negativas da Comissão e do Parlamento Europeu quanto ao volume global proposto e aos cortes nas novas prioridades, por colocar em causa a capacidade de atuação da União e conseqüentemente a implementação da Agenda Estratégica e a sua acomodação às novas iniciativas anunciadas pela Presidente da Comissão Europeia, com destaque para o “Fundo para a Transição Justa” no âmbito do Pacto Ecológico Europeu.

Em face do impasse criado o Presidente do Conselho Europeu ficou mandatado para fazer avançar as negociações, não tendo sido, contudo, acordado um calendário claro para obtenção de um acordo.

Registo para o facto do Parlamento Europeu ter adotado em outubro uma nova resolução sobre o QFP, na qual continuou a defender: (i) uma dimensão global correspondente a 1,3% do RNB; (ii) a necessidade de um verdadeiro sistema de recursos próprios (condição “sine qua non”), sem “rebates”; (iii) o financiamento de novas iniciativas apenas numa lógica de recursos adicionais; e (iv) um plano de contingência com consideração de uma “safety net” que proteja os beneficiários das políticas europeias permitindo a extensão do atual QFP no caso da não adoção atempada de um acordo para o próximo período.

Como forma de protesto pela ausência de progressos no Conselho e pela não consideração da sua posição, no final de dezembro o Parlamento Europeu decidiu, unilateralmente, abrandar o ritmo das negociações com o Conselho sobre as propostas legislativas setoriais.

### **INTERESSES DE PORTUGAL**

Portugal defendeu um acordo atempado, em que a base de partida da negociação global devia estar entre a proposta da COM (1,11%) e a do PE (1,3%), devendo as contribuições dos Estados-Membros ser fixadas em 1,16% RNB, de modo a manter “exatamente o nível de contribuição atual, descontado o Reino Unido” e permitir que a Política de Coesão e a PAC não sofressem cortes, ao mesmo tempo que se tornaria possível financiar de forma adequada novas políticas essenciais ao futuro da UE como as destinadas a apoiar a inovação, transição digital e energética, defesa, migrações ou a atuação externa da UE.

As principais preocupações de Portugal nesta negociação prenderam-se com:

- a necessidade de uma dimensão global adequada e de um equilíbrio entre políticas;
- as reduções na Política de Coesão e na PAC e das alterações às respetivas condições de aplicação;
- a alteração do deflator de 2% e a atualização do período de referência na Coesão que, a efetivarem-se, acentuarão as reduções dos apoios globais na Coesão e na PAC e dos respetivos envelopes nacionais;
- a importância em ultrapassar o legado da crise (“gap” de investimento);
- a garantia de dotação e regras adequadas para o instrumento orçamental para a convergência e competitividade na área do euro;
- a necessidade de assegurar medidas específicas destinadas às Regiões Ultraperiféricas no cumprimento do artigo 349.º do Tratado;
- a defesa de um sistema de financiamento justo e sem “rebates”, assente num leque diversificado de recursos próprios.

## **CONCERTAÇÃO NEGOCIAL COM OUTROS ESTADOS-MEMBROS**

Ao longo da negociação Portugal procurou sempre as alianças necessárias a uma defesa mais eficaz dos seus interesses.

Em julho, decidiu integrar uma declaração conjunta com os EM mais prejudicados por pelo facto da Presidência finlandesa se preparar para utilizar os dados estatísticos mais recentes para o cálculo dos envelopes da Coesão.

No final de outubro, associou-se a um “non-paper” conjunto de 18 EM exigindo a eliminação de todos os “rebates”.

Em novembro, Portugal promoveu o reforço da parceria entre Portugal, Espanha e França com as regiões Ultraperiféricas da UE com a realização de uma conferência na REPER portuguesa em Bruxelas, com a presença dos três Estados-Membros e os representantes das nove RUP de onde resultou uma declaração política de apoio e defesa das especificidades RUP no próximo QFP e da necessidade de um financiamento adequado destas regiões.

Em dezembro Portugal associou-se a um “paper” conjunto com França, Grécia, Itália e Espanha no sentido de defender o papel do QFP para a convergência social da União Europeia.

No âmbito da Política Agrícola Comum Pós-2020, Portugal opôs-se ao corte das verbas destinadas ao desenvolvimento rural, tomando a iniciativa de apresentar uma posição comum nesse sentido, em que foi apoiado por 15 Estados-membros

## **Título VI – POLÍTICAS INTERNAS NA UE**

### **CAPÍTULO I**

### **COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS**

#### **SEMESTRE EUROPEU**

Com o arranque do SE 2019, marcado pela apresentação do Pacote de Outono em novembro de 2018, foram elencadas as prioridades económicas e sociais gerais para a UE e definidas as orientações políticas para 2019 dirigidas aos governos nacionais.

A Análise Anual do Crescimento para 2019 (AAC 2019) estabeleceu como prioridades que permitem alcançar um crescimento inclusivo e sustentável:

- o investimento de qualidade;
- a implementação de reformas centradas no crescimento da produtividade, na inclusão e na qualidade institucional
- a estabilidade macroeconómica e a solidez das finanças públicas são as prioridades.

Com a AAC 2019 foram também publicados:

- Relatório Conjunto sobre o Emprego;
- Proposta para a recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro estabelecendo orientações sobre: (1) o aprofundamento do mercado único, a redução da dívida externa e reformas para aumentar a produtividade nos EM da área do euro; (2) o desenvolvimento de políticas que respeitem o Pacto de Estabilidade e Crescimento, apoiem o investimento público e privado e melhorem a qualidade das finanças públicas; (3) a continuação das reformas nos mercados de trabalho; (4) a conclusão da União Bancária e alcançar progressos ambiciosos com vista à União dos Mercados de Capitais; (5) acelerar as iniciativas para completar a UEM.
- Relatório do Mecanismo de Alerta (RMA), que marca o início do ciclo anual do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos

### **Relatórios por País (“Country Reports”)**

A Comissão considerou que Portugal tem aproveitado devidamente o contexto macroeconómico internacional positivo para proceder à correção dos desequilíbrios macroeconómicos.

Considerou igualmente que foram registados alguns progressos na implementação das recomendações que lhe foram dirigidas em 2018.

Relativamente aos desequilíbrios macroeconómicos, apesar de reconhecer progressos na sua correção, o relatório identifica a necessidade de:

- continuar o ajustamento externo;
- reduzir a dívida pública e a dívida privada;
- reformar o quadro de insolvência e de eliminar obstáculos à resolução dos empréstimos não produtivos;
- reduzir o desemprego dos jovens e de aumentar a produtividade.

Na atualização anual do Programa Nacional de Reformas (PNR), apresentada em abril, Portugal procurou ir ao encontro do conjunto de bloqueios e desafios identificados pela Comissão Europeia.

#### **Recomendações Específicas por País (REP)**

As recomendações específicas a Portugal, às quais não foram colocadas objeções, tendo por base a avaliação dos PNR e dos Programas de Estabilidade ou de Convergência, incidiram sobre:

- finanças públicas, com destaque para o cumprimento do objetivo orçamental de médio prazo em 2020, redução do rácio da dívida pública, reforço da qualidade e do controlo da despesa pública e a sustentabilidade financeira das empresas públicas;
- mercado de trabalho, competências e educação, eficácia e adequação da rede de proteção social;
- investimento, com foco na investigação e inovação, transporte ferroviário e infraestruturas portuárias, transição energética e de baixo carbono e interconexões energéticas;
- redução dos NPL, eficiência dos processos de insolvência e recuperação, redução da carga administrativa e regulatória sobre as empresas, assim como das restrições sobre as profissões altamente reguladas, e eficácia dos tribunais administrativos e fiscais.

### **Balanço anual**

Em outubro, os Ministros das Finanças fizeram o balanço do processo de acompanhamento das políticas no âmbito do SE 2019 e concluíram que:

- O ajustamento do calendário do Semestre Europeu às eleições para o Parlamento Europeu proporcionou aos Estados-membros mais tempo para apresentarem os comentários às REP, ainda que por força dessa circunstância, haja limitado a intervenção do Conselho Europeu;
- Existe margem para aumentar a apropriação nacional das reformas de molde a atingir-se um grau de implementação das recomendações políticas ainda maior.

Portugal concordou com esta avaliação.

### **PROGRAMA DE APOIO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS**

O PARE abrange reformas estruturais que se relacionem com a aplicação das recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, mas também relacionadas com a aplicação do direito da UE, da execução de programas de ajustamento económico, ou ainda reformas realizadas por iniciativa do EM.

Portugal tem participado nesta iniciativa, assumindo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, a competência de Autoridade Coordenadora Nacional.

Na quarta convocatória, a primeira a ser lançada em 2019, foram apresentadas 28 candidaturas de entidades nacionais, relativas às áreas das finanças públicas, educação, saúde, justiça, economia circular, financiamento, defesa, cultura e segurança.

### **PROGRAMA INVESTIMENTO PARA A EUROPA**

O Plano de Investimento para a Europa que contempla o Fundo Europeu para

Investimentos Estratégicos (FEIE), dotado com 33,5 mil milhões de euros para o período compreendido entre 2015 e 2020, visa financiar projetos viáveis associados a um maior risco, que não seriam financiáveis pelo BEI ou pelos mercados.

Desde o seu início, o Grupo do BEI, ao abrigo do Fundo, aprovou 84,6 mil milhões de euros ao, mobilizando um investimento total de 462,7 mil milhões de euros. Em termos de distribuição, cerca de 31% do investimento destinou-se a PME e 26% ao setor de investigação e desenvolvimento, seguido pelo setor da energia com 17%.

Em Portugal, o FEIE aprovou, desde 2015, 47 operações financeiras, no montante total de 3,4 mil milhões de euros. Portugal é neste momento o 3.º Estado-membro onde o FEIE mais atrai investimento em função do PIB e os financiamentos destinaram-se, na sua maioria, a apoiar PME.

No final de 2019, no Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI), estavam publicados 47 projetos com incidência em Portugal, cujo valor global poderá ascender a 207 milhões de euros. Destes projetos, 21 têm âmbito nacional e 26 têm âmbito multinacional, estes últimos tendo incidência parcial em Portugal.

Na sequência do Plano de Investimento para a Europa, está em fase final a negociação do Programa InvestEU, que só poderá ser finalizada no âmbito do acordo final sobre o Quadro Financeiro Plurianual (vigorará em sincronia com o período de programação deste), programa que visa facilitar a criação de emprego e impulsionar o investimento e a inovação, quer público quer privado. Portugal apoiou os compromissos alcançados até ao momento.

## **DISCUSSÕES TEMÁTICAS SOBRE O CRESCIMENTO E O EMPREGO**

### **Mercado imobiliário**

O Eurogrupo realizou em março um primeiro debate temático sobre o crescimento e o emprego, com enfoque no mercado imobiliário. O debate baseou-se num documento da

Comissão Europeia e teve como racional o facto de a evolução do mercado imobiliário ser determinante para a estabilidade macroeconómica, defendendo a Comissão que as políticas macro prudenciais e as medidas do lado da oferta mais adequadas do que a política monetária ou fiscal.

### **Desigualdade.**

Já em junho, o Eurogrupo debateu a questão das desigualdades na área do euro, tendo também por base uma análise da Comissão Europeia que identifica os fatores conjunturais e estruturais como aqueles que têm impedido a desejável diminuição da desigualdade como seja o crescimento económico insuficiente, ou que não se traduz em aumento do poder de compra, o crescimento económico que beneficia de forma assimétrica os rendimentos mais baixos e mais altos ou uma função redistributiva do Estado insuficiente.

### **Qualidade das finanças públicas – despesas e investimento**

Na reunião realizada em setembro, os Ministros das Finanças da área do euro debateram, tendo por base uma nota elaborada pela Comissão, a importância do instrumento “spending reviews” para o aumento do nível e da eficiência do investimento público, melhorando, assim, a qualidade das finanças públicas.

### **Investimento e Inovação**

Em novembro, o Eurogrupo realizou outro dos seus debates temáticos, desta vez focado no investimento em inovação e investigação, como fator determinante para o aumento da produtividade e da competitividade na zona euro.

## **CAPÍTULO II**

### **UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA**

#### **SUPERVISÃO PÓS-PROGRAMA A PORTUGAL**

### **Décima avaliação no quadro de supervisão e monitorização pós-programa**

Portugal encontra-se, desde o fim do programa de assistência económica e financeira (PAEF), no quadro de supervisão pós-programa (“Post-Programme Surveillance”, PPS) estabelecido no âmbito da UE, até ao reembolso de 75% da assistência que recebeu das instituições europeias. Em 2019, Portugal já não esteve sujeito a monitorização pós-programa por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI) por ter pago antecipadamente a totalidade do empréstimo concedido, embora continue a acompanhar, na qualidade de observador, as missões de supervisão da Comissão Europeia, do Mecanismo Europeu de Estabilidade e do Banco Central Europeu.

Em junho decorreu a única avaliação efetuada – décima missão PPS. O comunicado respeitante a esta missão PPS salienta o robusto crescimento económico português, alertando, no entanto, para os principais desafios da economia nacional num contexto de desaceleração económica, em particular no que respeita aos níveis de dívida, aos riscos externos e à deterioração da conta corrente.

O comunicado refere ainda a necessidade de dar continuidade aos progressos registados em 2019, nomeadamente no que respeita ao aumento da produtividade e das suas implicações para a economia portuguesa.

A Comissão refere-se igualmente à continuação da melhoria da qualidade dos ativos, da rentabilidade dos bancos e dos níveis de capital, tendo sido destacados os progressos registados nos últimos anos, bem como a necessidade de assegurar a sua consolidação.

### **Reembolso antecipado ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira**

Em 2018, Portugal procedeu ao reembolso antecipado da totalidade do empréstimo disponibilizado pelo FMI e um reembolso voluntário antecipado de 2 mil milhões de euros ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF). Este reembolso

antecipado permite a Portugal poupanças em juros, estimadas em cerca de 200 milhões de euros, em termos cumulativos até 2025.

Dos 26 mil milhões de euros disponibilizados pelo FEEF, Portugal regista atualmente uma dívida de 24 mil milhões de euros, com maturidades distribuídas entre 2025 e 2040.

### **ASSISTÊNCIA A OUTROS ESTADOS-MEMBROS**

Portugal acompanhou os desenvolvimentos relacionados com a supervisão reforçada do pós-programa de assistência financeira à Grécia e avaliação das condições necessárias para o desembolso das “tranches” relativas às medidas de alívio da dívida grega, acordadas pelo Eurogrupo em junho de 2018.

Portugal acompanhou igualmente os desenvolvimentos relativos à supervisão pósprograma noutros Estados-Membros tal como o Chipre, Irlanda, Espanha e Roménia.

### **GOVERNAÇÃO ECONÓMICA**

#### **Implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento**

Em junho, sob recomendação da Comissão Europeia, o Conselho revogou o Procedimento por Défices Excessivos de Espanha, o único Estado-membro que se encontrava nessa circunstância.

Ainda nesse mês de junho, o Conselho confirmou não terem sido tomadas medidas eficazes por parte da Hungria e da Roménia, em resposta à recomendação do Conselho de dezembro de 2018, e adotou novas recomendações sobre as medidas a serem tomadas por estes Estados-membros para corrigir os desvios significativos identificados relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo.

No que respeita a Portugal, a Comissão considerou que, relativamente ao ano de 2018, o ajustamento estrutural recomendado foi alcançado e foram realizados progressos suficientes para cumprir o valor de referência em matéria de redução da dívida.

Relativamente ao ano de 2019, e muito concretamente quanto a Portugal, as previsões de outono da Comissão notaram a existência de progressos associados ao cumprimento do valor de referência em matéria de redução da dívida. Contudo, à semelhança das projeções da primavera, apontam para a existência de um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo, em 2019 e 2020.

#### **Exercício de coordenação dos planos orçamentais dos países da área do euro**

No contexto da implementação do “Two-Pack”, o Eurogrupo debateu, em novembro, a situação orçamental global e as perspetivas da área do euro e realizou uma avaliação da situação económica e orçamental dos Estados-membros, com base nos pareceres da Comissão Europeia sobre os diversos projetos de planos orçamentais para 2020 apresentados em outubro e no caso de Portugal a 16 de dezembro, por força da realização das eleições legislativas.

De uma forma geral, para 2020, a avaliação da Comissão dos projetos de planos orçamentais aponta para o risco de desvio significativo dos requisitos do Pacto em alguns Estados-membros.

Em relação a Portugal, os serviços da Comissão solicitaram inicialmente esclarecimentos quanto às intenções orçamentais nacionais para 2020 que, de acordo com a avaliação da Comissão, sugeriam um risco de desvio significativo. No entanto, o Eurogrupo emitiu um comunicado, já em 2020, realçando que o saldo estrutural nacional estimado para 2019 se encontra próximo do objetivo orçamental de médio prazo. Adicionalmente, o Eurogrupo salienta que antecipa a continuação do cumprimento do valor de referência em matéria de redução da dívida por parte de Portugal.

## **APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA**

### **Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade**

Prosseguiram os debates no Eurogrupo durante o primeiro semestre de 2019 com vista ao estabelecimento de um Instrumento Orçamental para a Convergência e a Competitividade (BICC) na área do euro, de acordo com o mandato recebido da Cimeira do Euro de dezembro de 2018.

A 11 de junho, o Eurogrupo alcançou um acordo sobre as principais características deste instrumento, incluindo os aspetos gerais relacionados com a sua governação e financiamento.

A Cimeira do Euro de 21 de junho saudou os progressos alcançados e voltou a convidar o Eurogrupo a prosseguir os trabalhos relativos às restantes características do BICC que seriam acordadas na reunião do Eurogrupo de 8 de outubro

A Cimeira do Euro de 13 de dezembro saudou os trabalhos desenvolvidos pelo Eurogrupo, tendo mandatado os Ministros das Finanças da área do euro para a continuação dos trabalhos relativos às modalidades adicionais de financiamento do instrumento, com vista ao reporte ao Conselho Europeu de junho de 2020.

Portugal reconhece a importância do BICC para incentivo à convergência e à competitividade dos Estados-membros da área do euro, mas lamentou a sua falta de ambição, tendo apresentado propostas com vista a aperfeiçoar o instrumento.

Adicionalmente, Portugal considera que a assinatura de um acordo, por parte de todos os Estados-membros da área do euro, que preveja como modalidade adicional de financiamento a este instrumento a transferência de receitas externas adicionais pode representar um passo importante para a dotação de uma dimensão financeira adequada para o BICC.

### **Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)**

O Eurogrupo preparou uma reforma do MEE de forma a torná-lo um instrumento mais eficaz e adequado às necessidades atuais da UEM, focada em três pontos essenciais:

- a revisão do seu conjunto de instrumentos para assistência financeira, de forma a possibilitar uma ação atempada e mais eficaz na resposta a crises económicas e financeiras;
- o seu papel no âmbito da conclusão da União Bancária, como fornecedor do mecanismo comum de segurança financeira (“backstop facility”) ao Fundo Único de Resolução;
- uma melhor definição da cooperação entre o MEE e a Comissão Europeia dentro e fora do âmbito de programas de assistência económica e financeira, nomeadamente através da participação do MEE na preparação de futuros programas de assistência, bem como no reforço do seu papel na monitorização de programas de assistência, em conjunto com a Comissão Europeia.

Esta reforma resultou, assim, em alterações significativas ao Tratado do MEE.

Portugal considera que o acordo alcançado para a revisão do Tratado do MEE serve os principais propósitos inerentes ao aprofundamento da UEM, permitindo tornar mais efetiva e coerente a ação deste Mecanismo através de instrumentos adequados ao atual enquadramento económico e financeiro, bem como aos atuais desafios da União Económica e Monetária.

## **CAPÍTULO III**

### **SERVIÇOS FINANCEIROS**

#### **UNIÃO BANCÁRIA**

Em 2019 foi dado seguimento ao acordo alcançado na Cimeira do Euro de dezembro de 2018 no que respeita ao mecanismo de apoio comum, ao Fundo Único de Resolução

(FUR) e à reforma do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Portugal mantém-se comprometido com o projeto da União Bancária e tem vindo a apelar ao avanço das suas diferentes componentes.

### **Partilha de Risco**

Realizaram-se avanços importantes, apesar de se considerar que são ainda insuficientes no que respeita ao EDIS (Sistema Europeu de Seguro de Depósitos).

Foi operacionalizado o acordo quanto à criação de um novo instrumento: o mecanismo de apoio comum para o FUR, sob a forma de linha de crédito do MEE e foi alcançado um acordo no Eurogrupo, quanto às modalidades para a eventual introdução antecipada do mecanismo de apoio comum, prevendo-se o aumento crescente da mutualização das contribuições extraordinárias “ex-post” necessárias ao reembolso do mecanismo de apoio comum até ao final do período transitório.

Portugal reconhece o importante trabalho desenvolvido com vista à conclusão da União Bancária. No entanto, apesar dos avanços alcançados, lamenta-se a ausência de um acordo concreto quanto ao roteiro para as negociações políticas sobre a implementação do EDIS.

### **Redução de Risco**

Após os progressos substanciais registados em 2018 na negociação de propostas legislativas com vista à redução adicional do risco no setor bancário, em 2019 os desenvolvimentos na área legislativa foram mais limitados.

Em particular, foram alcançados acordos no Conselho quanto à proposta que visa o desenvolvimento do mercado secundário de créditos não produtivos (NPL na sigla em inglês – “Non performing loan”) e a promoção da eficiência dos processos de recuperação de dívidas, tendo como objetivo último obviar à acumulação excessiva de

NPL no futuro. A proposta legislativa inicial da Comissão foi dividida em duas componentes durante as discussões no Conselho, opção que o Parlamento Europeu também viria a adotar, passando a constituir processos autónomos. Uma parte diz respeito aos gestores de créditos e aos compradores de créditos, e a outra parte refere-se ao processo acelerado de execução extrajudicial das garantias reais (AECE na sigla em inglês – “Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement”).

Portugal tem vindo a apoiar a criação de um regime para os gestores de créditos e os compradores de créditos, essencial num contexto em que a venda de créditos se generaliza.

### **UNIÃO DOS MERCADOS DE CAPITAIS (UMC)**

O Conselho e o Parlamento Europeu alcançaram acordo político sobre várias propostas legislativas e o Conselho aprovou conclusões em dezembro, apontando os principais objetivos para o aprofundamento da UMC.

Portugal apoia a linha de ação definida, em particular a ênfase atribuída:

- ao reforço do acesso das empresas europeias, em particular as PME, ao financiamento;
- à melhoria do enquadramento para o investimento por investidores não profissionais, designadamente no que respeita à sua proteção;
- à transição para uma economia sustentável;
- à transição digital.

### **Propostas legislativas acordadas**

O pacote legislativo relativo à revisão do Sistema Europeu de Supervisão Financeira e o regulamento relativo à autorização de contrapartes centrais e aos requisitos para o reconhecimento das CCP de países terceiros, foram as duas propostas legislativas com impacto importante na organização da supervisão a nível europeu.

Portugal considera que estas iniciativas melhorarão o funcionamento do sistema europeu de supervisão financeira, mas lamenta que os regimes adotados sejam menos ambiciosos do que o inicialmente proposto pela Comissão Europeia.

Concluíram-se também no contexto do Plano de Ação para a UMC:

- o pacote legislativo que visa facilitar a distribuição transfronteiras de fundos de investimento coletivo;
- o pacote legislativo relativo às obrigações cobertas;
- o pacote legislativo relativo a um enquadramento prudencial para empresas de investimento;
- o regulamento relativo à promoção da utilização de mercados de PME em crescimento.

Portugal apoiou todas estas iniciativas, destacando pela positiva a adoção de um período transitório suficientemente longo para a adequada adaptação ao regime das obrigações cobertas e introdução de proporcionalidade no regime aplicável aos instrumentos negociados em mercados de PME em crescimento.

#### **Propostas legislativas não finalizadas**

A proposta de regulamento que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de CCP, não foi finalizado, mas foi alcançado um acordo no início de dezembro, devendo as negociações com o Parlamento Europeu decorrer em 2020.

Portugal apoia a iniciativa, considerando fundamental que o impacto nos Estados-membros potencialmente afetados pela resolução de uma CCP seja tido em conta na tomada de decisões e que as autoridades desses Estados-membros sejam adequadamente envolvidas.

#### **TECNOLOGIA FINANCEIRA (“FINTECH”)**

Em 2019 foi dado seguimento ao “Plano de Ação para a Tecnologia Financeira: rumo a um setor financeiro europeu mais competitivo e inovador” adotado em 2018 pela Comissão Europeia, tendo-se iniciado a discussão quanto às prioridades do próximo ciclo institucional.

### **Propostas legislativas**

Foi alcançado um acordo quanto à proposta de Regulamento relativo ao financiamento colaborativo às empresas (“crowdfunding”) cujos objetivos, Portugal apoiou, considerando importante a harmonização do quadro legal na UE, atendendo à facilidade da prestação de serviços transfronteiras nesta área.

### **Iniciativas não legislativas**

O ano de 2019 ficou marcado pelo:

- anúncio do lançamento da iniciativa Libra pelo “Facebook”, que motivou outras iniciativas e a publicação de um relatório de um grupo de trabalho do G7 sobre o impacto das criptomoedas estáveis, recomendando uma ação internacional concertada na regulação desta classe de ativos. O Conselho reagiu também a esta iniciativa, tendo adotado uma declaração conjunta com a Comissão Europeia sobre a matéria;
- conclusões do Conselho relacionadas com o aprofundamento da UMC, em que são apontadas diversas medidas relacionadas com a promoção e o apoio à digitalização e inovação, bem como a remoção de barreiras regulatórias desnecessárias.

Portugal tem defendido a necessidade de assegurar um quadro regulatório robusto, níveis adequados de proteção do consumidor e de mitigação de riscos relacionados com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Quanto à nova classe dos criptoativos, Portugal tem defendido a importância de uma

abordagem internacional coordenada, de forma a evitar lacunas legais que possibilitem arbitragem regulatória, sublinhando igualmente a necessidade de os trabalhos decorrerem também ao nível da União Europeia e não apenas em “fora” globais.

## **FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **Propostas legislativas**

Destaque para os acordos alcançados sobre todas as propostas adotadas pela Comissão Europeia no seguimento do Plano de Ação, designadamente:

- regulamento sobre a divulgação de informação financeira relacionada com investimentos sustentáveis;
- regulamento sobre os índices de referência associados ao impacto carbónico
- regulamento que estabelece a taxonomia sobre investimento sustentável, elemento basilar do Plano de Ação.

Portugal apoiou todas as propostas, defendendo a manutenção de uma grande ambição nas mesmas, atendendo à relevância da sustentabilidade e da mobilização de fluxos financeiros privados para apoiar a transição para uma economia circular, hipocarbónica e mais eficiente em termos de utilização dos recursos, com impacto na competitividade da UE a longo prazo.

### **Iniciativas não legislativas**

O ano de 2019 ficou marcado pela apresentação pela Comissão apresentada do “Pacto Ecológico Europeu”<sup>40</sup>, anunciando a apresentação de uma estratégia renovada de financiamento sustentável, que deverá ter lugar em 2020, acompanhada de algumas iniciativas legislativas.

Portugal tem vindo a defender a manutenção de uma ambição elevada nas iniciativas associadas ao financiamento sustentável, preservando sempre o necessário equilíbrio

entre a respetiva promoção, a adequação ao risco e a proporcionalidade.

O ano de 2019 ficou igualmente marcado pela iniciativa da Comissão Europeia, apoiada pelo Conselho, de estabelecer a Plataforma Internacional para o Investimento Sustentável, que decorre não só do propósito da UE de liderar a agenda da ação climática a nível global, mas também da ausência de iniciativas do G20 nesta área, fórum habitual para este tipo de articulação, dado o posicionamento dos EUA relativamente às questões climáticas.

### **OUTRAS INICIATIVAS DO CONSELHO E DA COMISSÃO EUROPEIA**

Referência para:

- proposta de revisão da diretiva relativa ao seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel (SORCA);
- programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT);
- luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

### **Política em relação a países terceiros de risco elevado no domínio do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo**

Perante a recorrente oposição do Parlamento Europeu à elaboração de uma lista da UE baseada unicamente nas conclusões do Grupo de Ação Financeira (GAFI), a rejeição por parte do Conselho de um ato delegado contendo uma proposta de lista de 23 países terceiros de risco elevado no domínio do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, a Comissão adotou, em junho de 2018, a sua própria metodologia para identificar países terceiros de risco elevado em colaboração com o Conselho e com o Parlamento Europeu, mantendo um processo autónomo de listagem na UE.

Em outubro, no Conselho ECOFIN, ficou decidido que a Comissão daria continuidade ao processo de revisão e discutiria o documento revisto com os peritos nacionais, ficando incumbido de apresentar um novo projeto de lista de países terceiros de risco

elevado sob a forma de ato delegado.

Portugal saudou o trabalho da Comissão, considerando que as alterações propostas à metodologia estão globalmente em linha com as preocupações do Conselho, considerando existir ainda margem para algumas melhorias, a fim de esclarecer aspetos técnicos relacionados com a implementação da metodologia e a operacionalização do processo de avaliação.

### **Prioridades estratégicas em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo**

Em dezembro, o Conselho adotou conclusões sobre as prioridades estratégicas em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. As conclusões constituem uma resposta direta à Agenda Estratégica da UE para 2019-2024 e o Conselho insta à rápida transposição de toda a legislação neste domínio para o direito interno e ao reforço da sua aplicação efetiva, convidando ainda a Comissão a explorar a possibilidade de novas ações que visem reforçar as regras em vigor.

Portugal saudou e apoiou as conclusões do Conselho, considerou o texto ambicioso, mas também equilibrado, em particular em três dimensões:

- na forma como considera a possibilidade de harmonização de alguns aspetos através de regulamento, não sendo transversal, mas incidindo nos domínios que carecem de maior uniformização;
- no reconhecimento de que os riscos do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo não se limitam ao setor financeiro, considerando novas melhorias a introduzir, não apenas neste setor, mas também em determinadas áreas do setor não financeiro;
- na forma como equaciona a criação de uma entidade de supervisão a nível europeu nesta matéria, reforçando a necessidade de uma estrutura independente e com poderes diretos em relação a certas entidades obrigadas.

## **CAPÍTULO IV FISCALIDADE**

### **CONSTRUIR UM SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO DAS SOCIEDADES JUSTO, COMPETITIVO E ESTÁVEL PARA A EU**

#### **Matéria Coletável Comum do Imposto sobre as Sociedades (MCCIS)**

Em 2019 prosseguiu a negociação, sem avanços significativos, da proposta de diretiva do Conselho relativa a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (MCCIS).

Portugal tem apoiado o objetivo de desenvolvimento de um sistema fiscal mais simples e justo e, simultaneamente, atribui particular relevância à existência de elementos de flexibilidade que permitam aos Estados-membros adequar a fiscalidade das empresas às particularidades da sua economia e ao nível de tributação exigido em face das suas metas orçamentais.

#### **Tributação dos serviços digitais**

A proposta de criação de um imposto sobre os serviços digitais não obteve a necessária unanimidade no Conselho em março, tendo a Comissão indicado que reservaria esta proposta para o caso de não se verificarem progressos nos trabalhos em curso na OCDE até ao final de 2020.

Sem embargo, os trabalhos nos grupos preparatórios do Conselho concentraram-se nas matérias em discussão e nos potenciais impactos na UE, em torno de duas vertentes:

- redistribuição do lucro das empresas digitais a fim de determinar novas regras para o local onde o imposto é devido e a proporção do lucro a tributar numa determinada jurisdição (Pilar 1);
- conceção de um sistema destinado a assegurar que as empresas ativas a nível

internacional paguem um mínimo de imposto para proteger a base de tributação da erosão e da transferência de lucros (Pilar 2).

No Conselho ECOFIN de maio foi consensual a utilidade de se fazer uma análise de impacto, ao nível da UE, das medidas em discussão no Quadro Inclusivo da OCDE, com alguns Estados-membros a insistirem na discussão em torno da compatibilidade do segundo pilar com o direito da UE.

Portugal tem participado ativamente no Plano BEPS, bem como no contexto dos diversos grupos da OCDE e do Fórum Global contra as Práticas Fiscais Prejudiciais, apoiando os trabalhos com base nas abordagens propostas para o Pilar 1 e para o Pilar 2.

Portugal defende que, não obstante o essencial seja a obtenção de um consenso global, a coordenação ao nível da UE poderá ter um papel importante na medida em que permita, designadamente com o apoio da Comissão Europeia, partilhar reflexões e metodologias de avaliação dos impactos das propostas em análise e contribuir para uma convergência de posições que seja (mais) favorável aos interesses dos Estados-membros e que permita que seja tida em consideração a sua situação particular decorrente das obrigações impostas pelos Tratados.

Portugal privilegiará soluções que logrem um compromisso adequado entre preocupações com a neutralidade fiscal entre diferentes modelos de negócio e a simplicidade na aplicação, quer para as empresas, quer para as administrações.

## **IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA)**

### **IVA sobre o comércio eletrónico**

Em novembro, o Conselho aprovou o “pacote IVA comércio eletrónico”, composto pela proposta de diretiva relativa às disposições sobre vendas à distância de bens e certas entregas de bens no mercado interno e pela proposta de regulamento de execução do

Conselho relativo ao fornecimento de bens ou serviços através de plataformas eletrónicas

O objetivo global da reforma é exigir a cobrança do IVA nas importações de pequenas remessas de países terceiros e criar condições para simplificar o cumprimento das obrigações em sede de IVA dos operadores deste setor.

#### **Transmissão e troca de dados sobre pagamentos relevantes para efeitos de IVA**

Em novembro, o Conselho aprovou um conjunto de regras destinadas a facilitar a deteção da fraude fiscal nas transações de comércio eletrónico transfronteiras. Este conjunto de novas regras é composto por dois textos legislativos, aprovados formalmente e publicados já em 2020, sendo que em Portugal existe já no nosso ordenamento jurídico-fiscal (Lei Geral Tributária) a obrigação de os prestadores de serviços de pagamento informarem a Autoridade Fiscal e Aduaneira sobre os pagamentos eletrónicos efetuados por seu intermédio a sujeitos passivos de IVA nacionais.

#### **Alterações à Diretiva relativa ao sistema comum do IVA no que respeita ao regime especial das pequenas empresas**

A proposta de alterações atualiza os diversos limites das isenções nacionais, fixando um teto único de 85 000 euros do volume de negócios da PME, e permite a uma PME não estabelecida no Estado-membro da isenção beneficiar da mesma desde que o seu volume de negócios anual em toda a União não exceda 100 000 euros. Outras medidas propostas são a possibilidade de a empresa se manter no regime de isenção, ainda que o(s) limiar(es) nacional(ais) seja(m) ultrapassado(s) durante o ano, e a introdução de medidas de transição entre situações de isenção e tributação.

Portugal apoiou a proposta, embora reconheça algumas vulnerabilidades da mesma, nomeadamente, a complexidade da sua aplicação para as administrações fiscais.

### **Isenção de IVA e impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União**

Em abril, a Comissão apresentou ao Conselho a proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União.

O objetivo da proposta é alinhar o tratamento em matéria de isenções de IVA e de impostos especiais de consumo relativas aos fornecimentos às forças de defesa no quadro da UE e da NATO.

#### **Regime definitivo do IVA**

Prosseguiu o debate sobre a proposta de diretiva que altera a Diretiva IVA no respeitante ao funcionamento do regime definitivo para a tributação das trocas comerciais entre Estados-membros, não tendo sido alcançado consenso nem quanto aos objetivos que lhe estão subjacentes, nem à respetiva forma de implementação.

Portugal apresentou uma reserva geral de análise relativamente a esta proposta. Defende ser prematuro passar à análise do articulado sem que haja acordo sobre os princípios que devem enformar o regime definitivo (nomeadamente, quem deve ser considerado sujeito passivo de IVA) e entende deverem ser examinadas em paralelo as soluções para melhorar o sistema atual e torná-lo mais resistente à fraude.

#### **Reforma das taxas do IVA**

Prossegui em 2019, a análise da proposta de diretiva que altera a Diretiva IVA no que se refere às regras relativas à fixação das taxas do IVA em toda a EU.

Portugal apresentou reserva política e de análise, não prescindindo das taxas reduzidas que a diretiva permite aplicar atualmente no seu sistema de IVA nacional.

## **Relatório do Tribunal de Contas Europeu referente aos desafios do comércio eletrónico no domínio do IVA**

O Conselho tomou boa nota das recomendações sobre o potencial do uso das novas tecnologias no combate à fraude intracomunitária ao IVA, bem como sobre a importância do estabelecimento de acordos de cooperação administrativa com países terceiros, vizinhos dos Estados-membros e convidou a Comissão a refletir sobre os métodos para melhorar os instrumentos de assistência mútua e cooperação administrativa em matérias fiscais e aduaneiras, bem como para otimizar o uso de trocas automáticas de informação.

### **IMPOSTOS ESPECIAIS DE CONSUMO (IEC)**

#### **Tributação da energia**

A Comissão apresentou um documento de trabalho em que procede à avaliação da aplicação da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, em virtude do desajustamento da diretiva em relação aos progressos tecnológicos e à evolução entretanto verificada em termos de novos tipos de combustíveis (biocombustíveis).

A Comissão considerou que as isenções e taxas reduzidas admitidas são distorcidas e impeditivas do bom funcionamento do mercado interno.

Em dezembro, o Conselho aprovou conclusões sobre o enquadramento da UE em matéria de tributação da energia e apoiou uma atualização do quadro jurídico que contribua para os grandes objetivos da política económica e ambiental da UE, convidando a Comissão a analisar e a avaliar as opções possíveis para uma eventual revisão da DTE.

#### **Regime Geral dos Impostos Especiais de Consumo**

Em maio de 2018, a Comissão apresentou quatro com o objetivo de, desde logo, alinhar os procedimentos da UE em matéria aduaneira e de IEC, a fim de melhorar a livre circulação dos produtos sujeitos a IEC introduzidos para consumo no mercado único e garantir, simultaneamente, que os impostos são corretamente cobrados pelos Estados-membros.

Em novembro, todas as propostas foram objeto de acordo político no Conselho, com exceção da proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 92/83/CEE relativa à harmonização da estrutura dos impostos especiais sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas, dadas as reservas de natureza política, apresentadas por Bulgária e República Checa.

### **IMPOSTO SOBRE AS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS (ITF)**

A proposta de diretiva sobre um sistema comum de ITF foi apresentada ao Conselho em setembro de 2011, mas como foi possível o acordo de todos os Estados-membros, a Comissão apresentou, em fevereiro de 2013, uma proposta de diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras, onde participam 10 Estados-membros, entre eles, Portugal, que em 2019, concordaram em trabalhar com base na abordagem franco-alemã de um ITF de modelo francês. O trabalho não foi concluído pelo que continuará em 2020.

### **PROCESSO DE DECISÃO SOBRE QUESTÕES FISCAIS**

Em janeiro, a Comissão apresentou uma comunicação intitulada “Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE”, que se assume como o pontapé de saída para o início de um debate sobre a transição progressiva e orientada de uma votação por unanimidade para uma votação por maioria qualificada e para a utilização do processo legislativo ordinário em determinados domínios da política fiscal da UE.

De acordo com a proposta, em determinados domínios fiscais será possível ao abrigo

da denominada “cláusula-ponte” (artigo 48.º, n.º 7, do TUE), passar da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada e para o processo legislativo ordinário em determinadas circunstâncias, não sendo necessária qualquer alteração do Tratado da UE. Esta alteração teria de ser acordada por unanimidade, o que ainda não aconteceu.

No Conselho ECOFIN de fevereiro, Portugal sublinhou a relevância, mas também a sensibilidade do tema, manifestando disponibilidade para participar no debate.

### **LISTA DA UNIÃO EUROPEIA DE JURISDIÇÕES NÃO COOPERANTES PARA EFEITOS FISCAIS**

Após a última alteração, em dezembro, integravam a “lista negra” (jurisdições que não adotaram, nem se comprometeram politicamente a adotar, medidas significativas para colmatar as deficiências identificadas) as seguintes oito jurisdições: Samoa Americana, Fiji, Guam, Omã, Samoa, Trindade e Tobago, Ilhas Virgens Americanas e Vanuatu.

### **PROGRAMA FISCALIS**

Prosseguiram as negociações relativas à proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um novo programa Fiscalis, apresentada em junho de 2018 pela Comissão.

### **III. Conclusões**

1. O Relatório “Portugal na União Europeia – 2019” foi apresentado pelo Governo à Assembleia da República, ao abrigo do disposto no n.º 4, do artigo 5º 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 Relatório “Portugal na União Europeia – 2019” aborda as matérias relativas à participação de Portugal no processo de integração europeia. De acordo com o

Comissão de Orçamento e Finanças

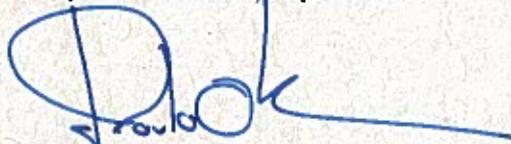
---

disposto no nº 4 do artigo 5º da lei nº 43/2016, o Relatório deve conter uma abordagem sintética para permitir aferir com maior facilidade e clareza a atuação de Portugal na UE.

3. O presente Parecer incide sobre o Título IV (Quadro Financeiro Plurianual) e o Título VI (Políticas Internas na UE) do supramencionado Relatório do Governo.
4. A Comissão de Orçamento e Finanças 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, 11 de maio de 2020.

**O Deputado autor do parecer**



**(Jorge Paulo Oliveira)**

**O Presidente da Comissão**



**(Filipe Neto Brandão)**

