



Comissão de Orçamento e Finanças

Relatório do Governo

**Portugal na União Europeia
2020**

Parecer da COF

Autor: Deputada Sara
Madruga da Costa
(PSD)

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 (*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*), com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio, *“O Governo apresenta à Assembleia da República, no 1.º 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, tendo a signatária sido nomeada relatora na Comissão de Orçamento e Finanças.

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

II. Relatório do Governo

TÍTULO V – QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL E PLANO DE RECUPERAÇÃO NEGOCIAÇÃO

Em 2020 foi finalmente possível chegar a acordo sobre o **Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (QFP)**, no Conselho Europeu que decorreu entre 17 e 21 de julho.

Não tendo sido possível alcançar um acordo em 2019, verificou-se em 2020 um esforço conjunto dos Presidentes do Conselho Europeu e da Comissão Europeia e de vários Chefes de Estado ou de Governo no sentido de concluir a negociação do QFP.

No Conselho Europeu extraordinário de fevereiro, que se debruçou sobre uma nova proposta de compromisso, não foi possível uma aproximação entre Estados-membros, tendo os países ditos “frugais”¹ endurecido ainda mais a sua posição. Refere o relatório que *“Portugal, no âmbito da articulação com o grupo “Amigos da Coesão”, organizou uma Cimeira em Beja, a 1 de fevereiro, com o intuito de reforçar a mensagem firme de unidade em torno da defesa da Política de Coesão e da PAC, da qual resultou uma declaração subscrita por 15 EM (Bulgária, República Checa, Chipre, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Espanha – Croácia não assinou por ser Presidência)”*.

Após uma interrupção das negociações devido à COVID-19, e com o objetivo de fazer face aos impactos da crise, a Comissão apresentou, a 28 de maio, um Plano de Recuperação para a UE num montante total de 1 850 mil milhões de euros, que incluía um Instrumento de Recuperação da União Europeia/“Next Generation EU” - NGEU (750 mil milhões de euros) e um QFP 2021-2027 revisto (1 100 mil milhões de euros), apoiados nas transições digital e ambiental e na resiliência da UE.

No Conselho Europeu que se iniciou a 17 de julho e que viria a terminar no dia 21 de julho, foi finalmente possível obter um acordo sobre próximo QFP e o Plano de Recuperação.

¹ Países Baixos, Suécia, Dinamarca e Áustria, por vezes com o apoio da Finlândia

Refere o Governo que as questões que mais dificultaram a obtenção de consenso foram *“a dimensão do NGEU, a governação e o “mix” subvenções/empréstimos do seu principal instrumento, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF), e a condicionalidade ligada ao Estado de Direito”*.

Resultados do acordo do Conselho Europeu de 17 a 21 de julho

Para o NGEU foi mantido o valor de 750 mil milhões de euros proposto pela Comissão em maio, mas houve uma alteração do “mix” subvenções/empréstimos, para 390/360 mil milhões de euros. Estes montantes incluem as verbas do RRF, agora com 672,5 mil milhões de euros (312,5 mil milhões de euros de subvenções e 360 mil milhões de euros de empréstimos), do “Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe” (REACT-EU), com 47,5 mil milhões de euros, e do Desenvolvimento Rural, com 7,5 mil milhões de euros.

O QFP 2021-2027 foi fixado em 1 074,3 mil milhões de euros, dos quais 330 235 milhões de euros para a Política de Coesão e 336 444 milhões de euros para a PAC.

No que respeita às condições de execução da Política de Coesão, o Governo considera que foi possível obter um resultado positivo, com destaque para as taxas de cofinanciamento (manutenção da taxa de 85% para regiões menos desenvolvidas, regiões ultraperiféricas e Fundo de Coesão e de 60% para as regiões em transição) e para a regra de anulação automática (manutenção da regra “n+3” para os compromissos entre 2021 e 2026).

No âmbito do NGEU, foi estabelecido um período para assunção de compromissos de 3 anos (2021-2023), terminando os pagamentos em 2026. O Governo destaca como muito positivo que, no que se refere à elegibilidade da despesa, tenha sido assegurada a retroatividade a 1 de fevereiro de 2020, tanto no REACT-EU como no RRF, não sendo também exigido cofinanciamento nacional.

Relativamente aos critérios de repartição do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, ficou estabelecido que:

- 70% das subvenções serão comprometidas nos anos 2021 e 2022 com base na população em 2019, o inverso do PIB “per capita” em 2019 e a taxa de desemprego média 2015-2019;
- nos restantes 30%, que deverão ser comprometidos até ao final de 2023, o critério do desemprego é substituído, em igual proporção, pela perda no PIB real em 2020 e pela perda cumulativa do PIB real em 2020-2021, sendo estes cálculos efetuados em junho de 2022.

Por seu turno, o compromisso político em torno da governação do RRF revelou-se mais difícil. Nenhum Estado-membro ficou com direito de veto relativamente aos desembolsos, o que era um ponto essencial, mas o respetivo pagamento ficou sujeito a um mecanismo de salvaguarda (“travão de emergência”) que permite a um ou mais Estados-membros impor uma discussão detalhada no Conselho Europeu.

Os Estados-membros devem preparar Planos de recuperação e resiliência de acordo com as suas agendas de reformas e de investimento para o período de 2021-2023 e tendo em conta as recomendações aprovadas no âmbito do Semestre Europeu. Estes Planos, articulados com os Programas Nacionais de Reformas, serão avaliados pela Comissão e submetidos à aprovação do Conselho, por maioria qualificada. A avaliação positiva dos pedidos de desembolsos dependerá do cumprimento satisfatório das metas e dos objetivos intermédios pertinentes estabelecidos nos Planos.

Para ir ao encontro de preocupações de alguns Estados-Membros, foi estabelecida a criação de uma nova reserva especial “Brexid Adjustment Reserve” no montante de 5 mil milhões de euros.

No que se refere ao financiamento, ficou acordado um aumento do nível máximo de recursos próprios, de 1,20% para 1,40% do RNB, de forma permanente, para ter em conta o efeito do Brexit, a orçamentação do Fundo Europeu de Desenvolvimento e as incertezas económicas. A este novo limite acresce o aumento temporário de 0,6 pontos percentuais para reforçar o teto máximo, permitindo à Comissão Europeia ir aos mercados de capitais obter o financiamento para o NGEU.

Está prevista a introdução de novos recursos próprios, de acordo com um calendário faseado, que passa por: um recurso baseado na quantidade de embalagens de plástico não reciclada, com um mecanismo de compensação destinado a evitar um impacto excessivamente regressivo nas contribuições nacionais; um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras e um imposto sobre o sector digital; receitas do Regime de Comércio de Licenças de Emissão, alargando-o eventualmente aos sectores aviação e transporte marítimo; introdução de outros recursos próprios, que podem incluir um imposto sobre as transações financeiras. Mantêm-se as outras categorias de recursos próprios com alguns ajustamentos.

Foi introduzida uma condicionalidade ligada ao Estado de Direito, que visa reforçar a ligação entre o respeito dos princípios do Estado de Direito e o QFP, a qual suscitou controvérsia ao longo das negociações. A Presidência alemã conseguiu alcançar um compromisso sobre o mecanismo, por maioria qualificada, tendo sido introduzido um “travão de emergência” prevendo que o Estado-membro visado possa solicitar que o assunto seja levado ao Conselho Europeu, assim suspendendo a aplicação das medidas previstas no Regulamento por um período que poderá ir até três meses.

No seguimento do acordo dos Líderes europeus no Conselho Europeu de 17 a 21 de julho e das intensas negociações interinstitucionais que se seguiram, em novembro foi alcançado um acordo com o PE, em especial sobre “top-ups” a alguns programas emblemáticos e sobre a condicionalidade ligada ao respeito pelo Estado de Direito. Este acordo foi, contudo, bloqueado pela Hungria e pela Polónia, que recusaram a condicionalidade Estado de Direito e que, por isso, manifestaram reservas aos dois elementos principais (Regulamento QFP e Decisão Recursos Próprios) cuja aprovação exigia a unanimidade. O bloqueio manteve-se até ao Conselho Europeu de dezembro onde foi finalmente ultrapassado mediante a aprovação de uma declaração interpretativa, não tendo havido alteração aos textos antes acordados com o PE.

Principais elementos do acordo global com o Parlamento Europeu

No que se refere aos “top-ups” dos programas, verificou-se um reforço de 15 mil milhões de euros para programas identificados pelo PE, respeitando os limites de despesa acordados no Conselho Europeu de julho.

O acordo sobre a condicionalidade Estado de Direito manteve as características do mecanismo, incluindo o processo de decisão por maioria qualificada e o estabelecimento de um “travão de emergência”.

Sobre novos recursos próprios foi aprovado um “roadmap” indicativo que globalmente confirma o acordo do Conselho Europeu de julho, mas com algumas precisões de calendário: mantêm-se as previsões para o recurso plásticos (janeiro 2021) e para os recursos “carbon border adjustment” e digital (propostas até junho 2021 para entrada em vigor até janeiro 2023), mas é indicada uma data (primavera 2021) para análise do sistema ETS e introdução de novo recurso próprio (proposta em junho 2021 para entrada em vigor até janeiro 2023); no período 2024-2026, propostas de recursos adicionais, que poderão incluir um imposto sobre as transações financeiras e uma contribuição financeira associada ao sector empresarial ou uma nova matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades, desejavelmente até junho 2024 para entrada em vigor em janeiro 2026.

No que se refere ao NGEU, foi acordado um maior envolvimento do PE na governação através de um procedimento de cooperação que alarga o escrutínio orçamental a todas as novas propostas ao abrigo do artigo 122.º do Tratado com potenciais implicações relevantes para o orçamento da UE.

O pacote QFP que traduz o acordo global (Regulamento QFP, Acordo Interinstitucional, Decisão Recursos Próprios, Regulamento relativo ao mecanismo de condicionalidade e o Regulamento NGEU, bem como todas as declarações associadas) foi objeto de aprovação formal pelo Conselho e pelo PE na semana de 14-18 de dezembro.

RESULTADOS PARA PORTUGAL

Esta negociação sempre foi uma prioridade para Portugal, que se manteve totalmente empenhado em alcançar um acordo atempado, que garantisse os seus principais interesses e que permitisse uma transição suave entre períodos de programação.

O Governo considera que o resultado foi muito positivo para Portugal, quer pela dimensão dos montantes e pelo bom “mix” entre subsídios e empréstimos no RRF, quer por ter sido possível mitigar os cortes na Coesão e na PAC e por se garantir a

disponibilização atempada de recursos, cobrindo despesas desde o início da pandemia. Igualmente as condições de aplicação, em especial da Política de Coesão, que são decisivas para a absorção dos recursos, foram melhoradas significativamente ao longo da negociação face à proposta da Comissão. Foram ainda tidas em consideração as especificidades das regiões ultraperiféricas.

O envelope total para Portugal ascende a 44,9 mil milhões de euros, assim repartidos:

- 20,9 mil milhões de euros da Política de Coesão;
- 13 mil milhões de euros do RRF (componente subvenções);
- 8,7 mil milhões de euros da PAC;
- 1,8 mil milhões de euros do REACT-EU;
- 0,3 mil milhões de euros do FEAMP;
- 0,2 mil milhões de euros do Fundo para a Transição Justa.

Acresce um montante máximo de 15,7 mil milhões de euros em empréstimos do RRF.

TÍTULO VII – POLÍTICAS INTERNAS NA UE

CAPÍTULO I

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

SEMESTRE EUROPEU

Com o arranque do Semestre Europeu de 2020, marcado pela apresentação do Pacote de Outono em dezembro de 2019, foram elencadas as prioridades económicas e sociais gerais para a UE e definidas as orientações políticas para 2020 dirigidas aos governos nacionais.

A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável (EACS) para 2020 determinou uma apropriação do Pacto Ecológico Europeu enquanto nova estratégia de crescimento da União, visando estimular uma mudança estrutural no modelo de crescimento assente na sustentabilidade competitiva e alicerçado no desenvolvimento de tecnologias limpas e digitais. A Estratégia para 2020 determinou ainda uma maior incorporação no Semestre Europeu dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Com a EACS 2020 foram também publicados:

- Projeto de Relatório Conjunto sobre o Emprego;
- Proposta para a recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro;
- Relatório do Mecanismo de Alerta (RMA), que marca o início do ciclo anual do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos – o documento propôs uma análise aprofundada para treze Estados-membros, entre os quais Portugal.

Em fevereiro de 2020 o Conselho adotou conclusões relativas à EACS e ao RMA. O Conselho aprovou, também, a recomendação sobre a política económica para a área do euro estabelecendo orientações sobre a necessidade de: 1) prosseguir políticas prudentes, que respeitem o Pacto de Estabilidade e Crescimento, promovam o investimento público e privado, melhorem a qualidade das finanças públicas e promovam uma economia sustentável e inclusiva; 2) reforçar os sistemas de educação e formação, continuar as reformas no mercado de trabalho e melhorar os sistemas de proteção social; 3) reforçar a União Bancária, tendo em vista a sua conclusão, e aprofundar a União dos Mercados de Capitais; e 4) aprofundar a União Económica e Monetária.

Relatórios por País (“Country Reports”)

A Comissão considerou que o desempenho económico positivo e o esforço no plano político têm ajudado Portugal a dar resposta a alguns dos seus desafios. Considerou também que Portugal prosseguiu uma trajetória de correção dos seus desequilíbrios macroeconómicos e que a dívida pública de Portugal (apesar de partir de um nível elevado) continuava a diminuir de forma gradual, que a dívida privada se encontrava a diminuir e que os bancos portugueses continuavam a melhorar a qualidade dos seus ativos. No entanto, a Comissão Europeia considerou que o endividamento público e privado continuava a situar-se em níveis elevados e que houve poucos progressos no que concerne à produtividade e à correção da posição líquida de investimento internacional.

No que se refere às recomendações dirigidas a Portugal em 2019, a Comissão sublinhou que Portugal registava alguns progressos nas competências e no ensino, no combate à segmentação do mercado de trabalho, no aumento da eficiência dos processos de insolvência, no aumento da eficácia dos tribunais administrativos e fiscais e no investimento na transição energética.

Embora reconhecendo progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos, o relatório identificou a necessidade de continuar o ajustamento externo, de reduzir a dívida pública e privada, de eliminar os obstáculos que subsistem (nos quadros jurídico e judicial) à resolução dos NPL e de aumentar a produtividade.

A atualização anual do Programa Nacional de Reformas (PNR), apresentada em maio já num quadro de grande incerteza devido à pandemia da COVID-19, visou demonstrar o contributo das quatro agendas temáticas estratégicas (igualdade e inclusão; qualificação e inovação; sustentabilidade e transição climática; competitividade externa e coesão interna) para os desafios e bloqueios identificados pela Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu. No âmbito da resposta à COVID-19, apresentou medidas de saúde, de emprego e proteção social e de política económica, e avançou as primeiras ideias para a base de um Plano de Recuperação, cuja necessidade já se antevia.

Recomendações Específicas por País (REP)

As recomendações específicas para Portugal, com base na avaliação do PNR e do Programa de Estabilidade, incidiram sobre:

- adotar, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente; quando as condições económicas o permitirem, prosseguir políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento; reforçar a resiliência do sistema de saúde e assegurar a igualdade de acesso a serviços de qualidade na área da saúde e dos cuidados de longa duração;
- apoiar o emprego e atribuir prioridade às medidas que visem preservar os postos de trabalho; garantir uma proteção social suficiente e eficaz, bem como o apoio aos

rendimentos; apoiar a utilização das tecnologias digitais, a fim de assegurar a igualdade de acesso a um ensino e formação de qualidade e reforçar a competitividade das empresas;

- implementar medidas temporárias destinadas a proporcionar o acesso à liquidez por parte das empresas, em especial pequenas e médias empresas; antecipar a realização de projetos de investimento público robustos e promover o investimento privado para estimular a recuperação económica; focalizar o investimento na transição ecológica e digital, em especial na produção e utilização eficientes e não poluentes da energia, bem como nas infraestruturas ferroviárias e na inovação;

- aumentar a eficiência dos tribunais administrativos e fiscais.

Por outro lado, a Comissão alertou para o facto de as recomendações específicas por país adotadas em 2019 também se referirem a reformas essenciais para enfrentar os desafios estruturais de médio a longo prazo e que as mesmas permanecessem pertinentes, devendo continuar a ser monitorizadas ao longo do ciclo anual do Semestre Europeu em 2021.

O mesmo no que se refere às recomendações relativas às políticas económicas em matéria de investimento, as quais devem ser tidas em conta na programação estratégica dos financiamentos europeus no horizonte do QFP 2021-2027.

Balanço anual

Em outubro, os Ministros das Finanças fizeram o balanço do processo de acompanhamento das políticas no âmbito do Semestre Europeu de 2020, tendo-se verificado:

- concordância generalizada com o ajustamento rápido e flexível do Semestre Europeu, que mudou o seu foco para a mitigação das graves consequências da pandemia;
- realçada a importância da monitorização das reformas estruturais, dado o baixo grau de implementação das REP por parte de alguns Estados-membros;
- amplamente confirmada a pertinência das REP de 2019 para abordar as questões estruturais de cada Estado-membro, assim como a importância do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

Portugal concordou com esta abordagem.

Foi antecipada a apresentação da EACS para o ciclo seguinte do Semestre Europeu, com o objetivo de clarificar o enquadramento do Semestre Europeu de 2021 e estabelecer uma “ponte” entre a estratégia de crescimento anual da UE e a implementação do novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF), instrumento principal do Plano de recuperação económica da UE, que estará no centro do exercício. Devido à situação específica da pandemia e da crise económica daí decorrente, a Comissão irá simplificar e adaptar o ciclo do Semestre Europeu alinhando-o, em grande medida, com as prioridades e procedimentos do RRF. Assim, em 2021 a Comissão não prevê a publicação dos relatórios por país, em fevereiro, substituindo-os pelos documentos de avaliação dos Planos de Recuperação e Resiliência elaborados pelos EM no âmbito do RRF.

RESPOSTAS À PANDEMIA DA COVID-19

Com o objetivo de mitigar os impactos económicos negativos decorrentes da pandemia da COVID-19, foram adotadas respostas de emergência no contexto europeu que, numa primeira fase, se traduziram na utilização dos fundos da Política de Coesão no apoio aos sistemas de saúde, às empresas (através do reforço da sua liquidez) e ao emprego, promovendo medidas de manutenção do emprego e proteção social dos trabalhadores.

Estas respostas de emergência no contexto europeu assentaram num conjunto de iniciativas que incluiu:

- a “Coronavirus Response Investment Initiative” – CRII;
- o Fundo de Solidariedade da União Europeia;
- um pacote de medidas (“redes de segurança”) adotadas pelo Eurogrupo, em abril.

Foi também ativada a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Estas iniciativas foram ainda complementadas pelos programas temporários de compras do Banco Central Europeu e pelo Fundo de Garantia do Banco Europeu de Investimento através do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE).

Numa segunda fase, com o objetivo orientado para a recuperação, foi adotado o plano de recuperação económica e social, denominado “Next Generation EU”, centrado numa

economia verde, digital e resiliente. Envolve um reforço extraordinário e temporário do orçamento europeu de 750 mil milhões de euros, que se junta ao QFP 2021-2027. Este Plano está assente em três pilares: apoiar aos Estados-membros na recuperação, no quadro do Semestre Europeu; estimular a economia e incentivar o investimento privado; aprender com as lições da crise, através do apoio a sectores e programas para a prevenção e resposta a crises futuras.

Redes de segurança acordadas pelo Eurogrupo

Tendo em consideração os desafios revelados pela pandemia da COVID-19, o Eurogrupo acordou, em abril, o estabelecimento de três “redes de segurança” para proteger:

- os trabalhadores (SURE);
- os Estados-membros (“ESM Pandemic Crisis Support”);
- as empresas (Fundo Pan-Europeu de Garantia do BEI).

Para financiar o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), a Comissão tem vindo, desde outubro, a emitir obrigações sociais. Até ao final do ano foi ao mercado três vezes, com emissões no valor total de 39,5 mil milhões de euros. Para 2021, estão previstas emissões e desembolsos adicionais de forma a dar resposta aos pedidos de apoio financeiro por parte dos Estados-membros e esgotar a capacidade financeira total deste instrumento.

O apoio contra a crise pandémica do Mecanismo Europeu de Estabilidade (“ESM Pandemic Crisis Support” - PCS) foi operacionalizado em maio pelo Conselho de Governadores do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). O único requisito para os Estados-membros acederem ao PCS é a utilização dos seus fundos para apoio ao financiamento nacional de cuidados de saúde diretos e indiretos e custos de tratamento e prevenção relacionados com a crise da COVID-19. Este instrumento permite disponibilizar aos Estados-membros da área do euro uma linha de crédito cautelar até ao limite de 2% do respetivo PIB, o que corresponde a um volume total combinado de até 240 mil milhões de euros (cerca de 4,2 mil milhões de euros no caso de Portugal). A linha de crédito estará disponível até ao final de 2022, mas este período poderá ser

ajustado caso se considere necessário, dependendo da evolução da crise pandémica. Este apoio do MEE pressupõe igualmente que, após a ajuda financeira, os Estados-membros da área do euro permaneçam empenhados em reforçar os fundamentos económicos e financeiros, em conformidade com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE, incluindo qualquer flexibilidade aplicada pelas instituições competentes da UE.

O Fundo de Garantia pan-Europeu junto do BEI é um instrumento sem precedentes constituído por contribuições dos Estados-membros na forma de uma garantia coletiva pro rata com a participação de capital no Grupo BEI. Concedida pelos Estados-membros para as operações do Grupo BEI, a garantia ascende a um máximo de 25 mil milhões de euros e tem como objetivo mobilizar investimento num montante global de até 200 mil milhões de euros para apoio a empresas viáveis a longo prazo, mas que enfrentam dificuldades face ao impacto da crise pandémica. Portugal contribuiu para o EGF assumindo um compromisso de garantia de até cerca de 227,5 milhões euros para operações do Grupo BEI.

Dado que a atividade do EGF se insere no Enquadramento temporário dos auxílios estatais, tornou-se necessário que os Estados-membros apresentassem uma notificação de auxílio estatal à Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia, tendo Portugal concluído o seu processo de notificação em outubro, em linha com os restantes Estados-membros contribuintes.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência (RRF)

O RRF tem como objetivo mitigar os impactos económicos e sociais da pandemia da COVID-19 e impulsionar a sustentabilidade, resiliência e capacidade de adaptação das economias às transições ecológica e digital. Foi proposto pela Comissão Europeia no quadro do Plano de Recuperação Europeu e do instrumento “Next Generation EU” e prevê uma capacidade financeira de 672,5 mil milhões de euros para apoio financeiro aos Estados-membros através de subvenções e de empréstimos.

O elemento central deste mecanismo são os Planos de Recuperação e Resiliência que os Estados-membros submetem visando estabelecer conjuntos coerentes de reformas

e investimentos. Estes planos deverão dar resposta às recomendações específicas por país, tendo em conta as metas relativas às transições ecológica e digital e tendo por referência domínios de intervenção de relevância europeia estruturados em seis pilares: 1) transição ecológica; 2) transformação digital; 3) crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; 4) coesão social e territorial; 5) saúde e resiliência económica, social e institucional; 6) políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, como sejam as políticas para a educação e as competências.

O acordo político sobre o Regulamento RRF, entre o Conselho e o PE, foi alcançado em dezembro, após um processo negocial difícil que exigiu compromissos entre as partes.

Refere o Governo que *“a negociação deste instrumento constituiu uma prioridade para Portugal, que participou ativamente nas discussões e se empenhou na construção de compromissos, à luz dos interesses nacionais e da importância que sempre atribuiu a este instrumento de apoio aos Estados-membros. O resultado global foi positivo e atempado, permitindo à Presidência portuguesa em 2021 concentrar-se na execução do mecanismo”*.

Portugal entregou uma proposta preliminar de Plano de Recuperação e Resiliência em outubro e submeteu a proposta final em abril de 2021.

PROGRAMA DE APOIO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS (PARE)

O PARE visa identificar e apoiar tecnicamente a execução de reformas nos Estados-membros na resposta aos desafios económicos e sociais e com vista ao reforço da coesão.

Portugal apresentou propostas de projetos em todas as aberturas de concurso desde a primeira edição (2017), totalizando 113 projetos submetidos, dos quais 53 aprovados pela Comissão (correspondendo estes a cerca de 15 milhões de euros de financiamento).

O novo Instrumento de Assistência Técnica (dotado de 864 milhões de euros) vem dar seguimento ao PARE, reforçando o apoio aos Estados-membros para a conceção e implementação de reformas estruturais, com destaque para aquelas que promovam a

resiliência e apoiem a recuperação.

Assim, o quinto período de candidaturas ao PARE, em 2020, marcou a transição entre períodos de programação, tendo já funcionado com base na proposta de regulamento para o novo instrumento. Foram submetidas 45 candidaturas, das quais 17 foram pré-aprovadas, incidindo, sobretudo nas áreas de ambiente, finanças públicas, governação e modernização administrativa, mobilidade, proteção civil, sector financeiro e acesso a financiamento.

PROGRAMA DE INVESTIMENTO PARA A EUROPA

Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)

Através do FEIE, enquanto instrumento central do Plano de Investimento para a Europa lançado em 2015, têm vindo a ser financiados investimentos estratégicos em infraestruturas e inovação nos sectores elegíveis (transportes; energia e TIC; ambiente e eficiência na utilização dos recursos; capital humano, cultura e saúde; investigação, desenvolvimento e inovação) e acordos de financiamento para PME e empresas de média capitalização que não encontravam enquadramento para os seus investimentos em instrumentos alternativos, nem condições favoráveis à sua execução no mercado de financiamento.

Até setembro de 2020, foram aprovados para Portugal 45 projetos ao abrigo das garantias do FEIE, com um investimento previsto de 13,2 mil milhões de euros e um financiamento garantido pelo FEEI de 3,8 mil milhões de euros. Destes projetos, 26 diziam respeito à componente de infraestruturas e inovação e 19 a financiamentos a PME.

Entre os Estados-membros, Portugal foi o 8.º país com maior valor de financiamento aprovado com garantias do FEIE, sendo o país com o maior valor em percentagem do PIB e com o segundo maior valor per capita.

Em setembro, estavam publicados no Portal Europeu de Projetos de Investimento 48 projetos com incidência em Portugal, com um investimento associado que poderá ascender a 213 milhões de euros. Destes projetos, 21 têm âmbito nacional e 27 têm âmbito multinacional, estes últimos tendo incidência parcial em Portugal.

InvestEU

Dando sequência ao Plano de Investimento para a Europa, a Comissão desenvolveu o Programa InvestEU para o período de programação 2021-2027. Este programa agrega diversos instrumentos financeiros do período de programação anterior, pretendendo, à semelhança do FEIE, colmatar falhas de mercado e atingir objetivos de sustentabilidade, competitividade e crescimento económico, mediante a combinação das três componentes deste programa: o Fundo InvestEU, o “InvestEU Advisory Hub” e o Portal InvestEU.

No âmbito da resposta europeia à crise pandémica da COVID-19, o acordo parcial já alcançado em 2019 sobre o Programa InvestEU foi revisto e ajustado, em maio, através do instrumento “Next Generation EU” (NGEU) para impulsionar a recuperação económica e social.

O Governo destaca os contributos de Portugal e dos eurodeputados portugueses para o texto final acordado em dezembro entre o PE e o Conselho, na procura de uma posição comum.

Os Estados-membros poderão utilizar a garantia da UE para os objetivos das medidas no âmbito dos Planos de Recuperação e Resiliência o que poderá permitir o apoio sob a forma de capital às PME que foram negativamente afetadas pela crise da COVID-19. A execução do programa pode ser alargada a outras instituições financeiras, incluindo bancos e instituições de fomento nacionais – no caso de Portugal, o Banco Português de Fomento. Este aspeto inovador foi fortemente promovido e defendido por Portugal ao longo de toda a negociação do instrumento.

CAPÍTULO II

UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

SUPERVISÃO PÓS-PROGRAMA A PORTUGAL

Portugal encontra-se no quadro de supervisão pós-programa (“Post-Programme Surveillance”, PPS) – estabelecido para avaliar a sua capacidade para fazer face aos

compromissos financeiros para com as instituições europeias – até ao reembolso de 75% do montante recebido no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Portugal já liquidou a totalidade do empréstimo que o FMI concedeu, pelo que já não se encontra sujeito a monitorização pós-programa por este organismo, o qual continua a acompanhar, na qualidade de observador, as missões de supervisão da Comissão Europeia, do Mecanismo Europeu de Estabilidade e do Banco Central Europeu.

Em 2020 foram efetuadas duas missões de supervisão. A primeira decorreu no início de fevereiro, momento em que não se previa impacto significativo associado à propagação do coronavírus (ainda circunscrita à China); a segunda realizou-se em setembro, em formato virtual e já no contexto de crise sanitária. Estas missões correspondem respetivamente à décima primeira e à décima segunda missão PPS.

Décima primeira avaliação no quadro de supervisão pós-programa

No relatório respeitante a esta missão, a Comissão salienta o crescimento económico de 2,2% em 2019, devido sobretudo ao dinamismo da procura interna, apoiado pelo investimento e pelo consumo privado. O relatório refere ainda que as finanças públicas beneficiaram de condições de financiamento favoráveis, prevendo-se em 2020 um excedente orçamental de 0,1% e um decréscimo da dívida pública até 116,7% do PIB.

Relativamente às reformas estruturais, destaca as discussões sobre as políticas do mercado de trabalho e a análise dos riscos relacionados com o aumento dos preços da habitação. A Comissão referiu ainda a melhoria dos indicadores de estabilidade financeira, nomeadamente a melhoria da qualidade dos ativos, da rentabilidade dos bancos e dos níveis de capital.

Décima segunda avaliação no quadro de supervisão pós-programa

Esta missão analisou os desenvolvimentos mais recentes da atividade económica e das finanças públicas face à crise provocada pela pandemia da COVID-19. O relatório prevê um défice em 2020 de 7,3% do PIB e um aumento da dívida pública para 135,1% do

PIB. Refere ainda que as reformas orçamentais-estruturais continuam a ser consideradas fundamentais para o controlo e a eficiência da despesa, podendo igualmente maximizar o impacto do apoio dos fundos europeus.

O relatório menciona que o sistema bancário demonstrou ser mais resiliente no começo desta crise que no início da crise financeira global, não obstante as vulnerabilidades ainda existentes e desta última resultante. As políticas adotadas, como a moratória dos empréstimos, atenuaram o impacto inicial da pandemia no sistema financeiro, garantindo simultaneamente a redução do efeito económico adverso. Aponta, no entanto, riscos para os quais os bancos e as autoridades deverão estar preparados, decorrentes do risco do crédito e de insolvências.

O relatório conclui que as condições de financiamento e a capacidade de reembolso permanecem sólidas, ainda que exijam um acompanhamento de perto dos desafios relacionados com a crise da COVID-19.

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 pós-programa noutros Estados-membros tais como Chipre, Irlanda e Espanha, sendo de destacar a avaliação positiva por parte das instituições europeias, reconhecendo os desafios económicos que se colocam por via do impacto da COVID-19.

Portugal concordou com as avaliações apresentadas pelas instituições europeias para estes países.

GOVERNAÇÃO ECONÓMICA

Implementação do Pacto de Estabilidade e Crescimento

Em março, os Ministros das Finanças da UE emitiram uma declaração comum, na qual

concordaram com a avaliação da Comissão de que se encontravam reunidas as condições necessárias para a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral (“general escape clause”) do Pacto de Estabilidade e Crescimento, considerando a grave recessão económica prevista para 2020 na área do euro e na União Europeia no seu conjunto, decorrente da crise pandémica.

No contexto do pacote da primavera de 2020, e no âmbito do braço corretivo do Pacto, a Comissão adotou, em maio, relatórios ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE para todos os Estados-membros, exceto para a Roménia, que já se encontrava sob procedimento por défice excessivo desde março. A adoção destes relatórios provém dos níveis de défice orçamental projetados pela Comissão nas suas previsões da primavera de 2020.

No entanto, e à luz da ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Comité Económico e Financeiro formulou pareceres ao abrigo do artigo 126.º, n.º 4 do TFUE para todos os Estados-membros, nos quais constatou que não se encontravam reunidas as condições para a abertura de procedimentos por défices excessivos. Em particular, o Comité realçou que, na atual situação, um fator essencial a ter em consideração é o impacto económico da pandemia da COVID-19, que afeta de forma substancial a situação orçamental dos Estados-membros e resulta numa elevada incerteza das perspetivas económicas.

Portugal concordou com a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral, bem como com a sua implementação, atentos o elevado grau de incerteza gerado pela COVID-19 e pela necessidade de os Estados-membros responderem de forma adequada aos efeitos da pandemia.

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

No contexto da implementação do “Two-Pack”, em novembro o Eurogrupo debateu a situação orçamental global e as perspetivas da área do euro, tendo realizado 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 2021 submetidos em outubro.

De uma forma geral, a Comissão considerou que, para 2021, os projetos de planos orçamentais estão globalmente em consonância com a recomendação de política orçamental adotada pelo Conselho em julho de 2020. A maioria das medidas constantes dos projetos de planos orçamentais apoia a atividade económica num contexto de incerteza considerável.

No caso de alguns países, incluindo Portugal, a Comissão considerou importante garantir que as medidas orçamentais de apoio adotadas preservam a sustentabilidade orçamental a médio prazo, tendo em conta os respetivos níveis de dívida pública e os elevados desafios para a sustentabilidade a médio prazo que estes países já enfrentavam antes da eclosão da pandemia da COVID-19.

O Eurogrupo concordou, de uma forma global, com a avaliação efetuada pela Comissão Europeia e realçou a importância do exercício para a coordenação da política orçamental na área do euro.

APROFUNDAMENTO DA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

Mecanismo Europeu de Estabilidade

Em novembro, o Eurogrupo acordou em avançar com a reforma do MEE e finalizar a assinatura do Tratado do MEE revisto em janeiro de 2021, procedendo-se posteriormente à sua ratificação nos Parlamentos nacionais. Os ministros chegaram também a acordo sobre a introdução antecipada do mecanismo de apoio comum até ao início de 2022.

Esta reforma do MEE foi focada em três pontos essenciais:

- a revisão do conjunto de instrumentos para assistência financeira, de forma a possibilitar uma ação atempada e mais eficaz na resposta a crises económicas e financeiras;
- o papel no âmbito da conclusão da União Bancária, como entidade fornecedora do mecanismo de apoio comum 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.

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

RESPOSTA À PANDEMIA COVID-19

Em 2020 a agenda foi seriamente afetada pela pandemia da COVID-19. Para além dos atrasos naturais nas negociações em curso devido às dificuldades operacionais, foi necessário também adaptar o plano de trabalhos. Assim, a Comissão Europeia adiou a apresentação de algumas iniciativas legislativas tendo, no entanto, proposto outras direcionadas para responder às necessidades geradas pela crise.

Em abril, a Comissão apresentou uma proposta de alteração ao Regulamento relativo aos requisitos de fundos próprios das instituições de crédito, no contexto da resposta da UE à crise decorrente da pandemia da COVID-19. A proposta visava assegurar que as instituições continuavam a financiar a economia e tinham condições para absorver os impactos da crise, através da introdução de modificações temporárias ao quadro regulatório. O regulamento foi adotado pelo PE e pelo Conselho em junho.

Em julho, a Comissão Europeia apresentou um pacote de propostas denominado “Pacote de Recuperação para o Mercado de Capitais”. As propostas visavam:

- promover a recapitalização das empresas europeias à medida que emergem da crise, facilitando, para tal, a angariação de capitais;
- melhorar o quadro regulatório aplicável às titularizações de empréstimos não produtivos (NPL) de molde a incrementar a sua utilização no processo de redução deste tipo de ativos e ajustar os requisitos aplicáveis às titularizações sintéticas.

Dada a natureza urgente destas propostas, os acordos políticos entre o Conselho e o Parlamento Europeu foram alcançados rapidamente e ainda no decurso de 2020.

No final do ano, a Comissão Europeia aprovou uma comunicação relativa a NPL, antecipando o provável aumento destes decorrente do impacto económico da pandemia da COVID-19. A Comissão Europeia propôs uma série de ações com quatro objetivos principais:

- continuar o desenvolvimento dos mercados secundários para ativos depreciados;
- reformar a legislação da UE em matéria de insolvência das empresas e de cobrança de dívidas;
- apoiar a criação de sociedades nacionais de gestão de ativos e a cooperação entre as mesmas a nível europeu;
- clarificar o enquadramento aplicável a medidas cautelares.

Portugal considera todas estas iniciativas de grande importância, entendendo que, no atual momento, devem ser conferidas as condições adequadas para que tanto o sector bancário como os mercados financeiros deem resposta às necessidades de financiamento da economia.

UNIÃO BANCÁRIA

Registaram-se progressos significativos neste domínio em 2020, com destaque para o acordo final alcançado quanto à reforma do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), que permitirá a introdução do mecanismo de apoio comum (“common backstop”) ao Fundo Único de Resolução (FUR).

Este acordo, crucial para a credibilidade e efetividade do Mecanismo Único de Resolução, poderá ainda criar condições para que se alcancem progressos durante 2021 no terceiro pilar da União Bancária: o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (EDIS na sigla em inglês – “European Deposit Insurance Scheme”).

Portugal permanece comprometido com o projeto da União Bancária e, por isso, tem vindo a apelar ao avanço das suas diferentes componentes, em particular, do EDIS.

Partilha de Risco

Apesar de o trabalho técnico relativo à reforma do MEE e à alteração do IGA ter sido praticamente concluído até ao final de 2019, não foi possível, nessa altura, alcançar um acordo político final quanto a todos os elementos, ao qual se juntaram os atrasos decorrentes da pandemia da COVID-19.

No decurso de 2020, com o retomar dos trabalhos, foi finalmente decidido juntar a decisão de aprovação da reforma do MEE com a da introdução antecipada do mecanismo de apoio comum. Em linha com o acordo de 2018, a decisão de introdução antecipada era condicional à realização de uma avaliação da redução do risco em 2020.

Assim, na reunião de 30 de novembro do Eurogrupo foi obtido um acordo histórico, que vinha sendo negociado há vários anos, seguindo-se um processo de ratificação pelos Estados-membros, tanto da reforma do MEE, como da alteração ao IGA.

Este acordo permite que os esforços sejam agora dedicados aos trabalhos relativos ao EDIS, o pilar em falta na União Bancária, visto que, ao longo de 2020, os trabalhos do grupo de alto nível para discutir o futuro da União Bancária, criado na sequência da Cimeira de dezembro de 2018, foram condicionados pela COVID-19 e pela falta de acordo quanto à reforma do MEE.

Portugal reconhece a importância do acordo alcançado no Eurogrupo de 30 de novembro, considerando que deverá constituir um ponto de partida para um maior aprofundamento da União Bancária, em particular para se avançar com os trabalhos relativos ao EDIS.

Propostas legislativas acordadas

Em 2020 foi concluída a negociação da proposta de regulamento que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de contrapartes centrais (CCP), iniciada em 2016. A publicação ocorreu já em 2021.

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.

Também em 2020 foi publicado o regulamento relativo ao financiamento colaborativo às empresas (“crowdfunding”). A proposta permite o desenvolvimento de atividades transfronteiras e procura dar resposta aos riscos apresentados de forma proporcional.

Portugal apoiou os objetivos da proposta, considerando importante a harmonização do quadro legal na UE, atendendo à facilidade da prestação de serviços transfronteiras nesta área.

TECNOLOGIA FINANCEIRA (“FINTECH”)

Em 2020 teve início um novo ciclo de trabalhos no plano digital, marcado pela adoção, pela Comissão Europeia, do pacote “Financiamento Digital”, que inclui estratégias em matéria de financiamento digital e de pagamentos de retalho, bem como propostas legislativas.

A estratégia de financiamento digital visa tornar os serviços financeiros europeus mais propícios à digitalização e estimular a inovação responsável e a concorrência entre os prestadores de serviços financeiros na UE. O pacote de propostas legislativas que acompanha a estratégia inclui uma proposta sobre mercados de criptoativos, uma proposta criando um regime piloto para infraestruturas de mercado, bem como uma proposta sobre resiliência operacional digital.

A proposta de regulamento relativo aos mercados de criptoativos, que cria uma moldura regulatória para emitentes de prestadores de serviços em criptoativos, visa impulsionar a inovação, preservando simultaneamente a estabilidade financeira, a soberania monetária e a proteção dos investidores. Foi igualmente adotada uma proposta de regulamento que estabelece um regime piloto para infraestruturas de mercado que pretendam experimentar, negociar e liquidar transações de instrumentos financeiros sob a forma de criptoativos. Este ambiente de teste permitirá que as empresas experimentem e adquiram conhecimentos sobre a aplicação prática das regras em vigor.

A proposta de regulamento sobre a resiliência operacional digital visa assegurar que todos os participantes no sistema financeiro dispõem das salvaguardas necessárias para reduzir os ciberataques e outros riscos associados. A proposta requer que todas

as empresas sejam capazes de resistir a todo o tipo de perturbações e ameaças ligadas às tecnologias da informação e comunicação (TIC) e introduz também um quadro de supervisão europeu para os fornecedores de TIC, tal como para os prestadores de serviços de computação em nuvem.

Por seu turno, a estratégia de pagamentos de retalho visa providenciar serviços de pagamento seguros, rápidos e fiáveis aos cidadãos e empresas europeus.

Portugal considera que a inovação financeira deve ser promovida atendendo ao seu impacto muito positivo, nomeadamente ao nível da inclusão financeira e ao nível da eficácia e da eficiência na prestação de serviços financeiros. Nesse contexto, é também importante assegurar um quadro regulatório robusto (em linha com o princípio “mesma atividade, mesmo risco, mesmas regras”), assim como níveis adequados de proteção do consumidor e de mitigação de riscos relacionados com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Portugal considera que as iniciativas adotadas pela Comissão Europeia respondem a estes desafios e tem vindo a apoiá-las fortemente.

FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL

A publicação do seguimento ao Plano de Ação “Financiar um crescimento sustentável”, que deveria ocorrer no final de 2020, foi adiada para o final do primeiro trimestre de 2021.

Na ausência de medidas concretas, o ano de 2020 foi por marcado, essencialmente, nas reuniões do “MSEG Sustainable Finance” da Comissão Europeia pela discussão:

- das prioridades a endereçar na estratégia renovada, tendo em conta os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e a recuperação económica pós-COVID;
- de pontos relevantes de propostas que serão adotadas em 2021, nomeadamente a revisão da diretiva de informação não financeira, a adoção de uma proposta sobre governação sustentável das empresas e a adoção de um rótulo europeu para as obrigações verdes;
- dos atos delegados do Regulamento (UE) 2020/852 (“Regulamento taxonomia”), relativos aos requisitos técnicos a que as atividades económicas têm de obedecer para se determinar se contribuem substancialmente para a mitigação e/ou adaptação às

alterações climáticas, que serão também aditados em 2021.

Portugal mantém uma ambição elevada nas iniciativas associadas ao financiamento sustentável, preservando sempre o necessário equilíbrio entre a respetiva promoção, a adequação ao risco e à proporcionalidade. Tem também notado a necessidade de resolver a lacuna de dados nesta área, apoiando possíveis soluções a nível europeu (como o “single access point”, previsto no plano de ação da União dos Mercados de Capitais).

BRANQUEAMENTO DE CAPITAIS E FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Prioridades estratégicas em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo

Em maio, a Comissão Europeia, respondendo a um apelo do Parlamento e do Conselho no sentido de aprofundar a sua análise publicada em julho de 2019 em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, apresentou um novo Plano de Ação, o qual constitui um primeiro passo para a concretização da prioridade de estabelecer um quadro ABC/CFT novo e abrangente. Este Plano de Ação assenta em seis pilares:

- assegurar a aplicação efetiva do atual quadro da UE em matéria de ABC/CFT;
- estabelecer um conjunto único de regras da UE em matéria de ABC/CFT;
- introduzir uma supervisão ABC/CFT a nível da UE;
- criar um mecanismo de apoio e de coordenação para as Unidades de Informação Financeira (UIF);
- aplicar as disposições de direito penal a nível da UE e partilhar informações;
- reforçar a dimensão internacional do quadro ABC/CFT da UE.

Em novembro, os ministros da Economia e Finanças chegaram a acordo político sobre as conclusões, tendo o Conselho:

- saudado o propósito de transformar parte da atual diretiva num regulamento, diretamente aplicável em todos os EM, enunciando vários domínios em que a Comissão deverá avaliar a eventual necessidade de maior harmonização;
- apoiado a apresentação de uma proposta para a criação de um supervisor único a

nível da UE, com poderes de supervisão direta sobre um grupo específico de entidades obrigadas de alto risco e com autoridade para assumir a supervisão exercida por um supervisor nacional em situações claramente definidas e excecionais;

- convidado a Comissão a apresentar uma proposta para a criação do referido mecanismo de coordenação e apoio às UIF, elencando aquelas que deverão ser as suas características fundamentais.

Portugal apoiou uma maior harmonização das regras, tendo em conta a existência de vulnerabilidades e riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo comuns a diversos Estados-membros, embora tenha sublinhado que tal harmonização não deve negligenciar as especificidades nacionais e sectoriais, bem como o facto de a luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo não se restringir ao sector financeiro, devendo ser suficientemente flexível e proporcional para acomodar essas especificidades, permitindo que os Estados-membros imponham requisitos adicionais e abordem quaisquer riscos nacionais concretos.

Portugal também reconheceu que a convergência a nível da supervisão e da cooperação poderá estar entre as áreas onde uma maior harmonização poderá ser alcançada, nomeadamente através de uma nova autoridade para a supervisão ABC/CFT na UE, após uma avaliação de impacto exaustiva da sua necessidade e eficácia e de todas as possíveis interações com outras autoridades, tendo considerado prioritário assegurar uma cooperação eficaz entre todas as autoridades relevantes, o que contribuirá para um melhor conhecimento dos riscos e o desenvolvimento de regras.

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

Com o objetivo de conferir maior clareza e transparência ao processo, em maio a Comissão publicou uma nova metodologia para a identificação de países terceiros de risco elevado. Os principais elementos novos dizem respeito:

- à interação entre os processos de inclusão nas listas da UE e do GAFI;
- a uma maior interação com os países terceiros;

- a uma consulta reforçada dos peritos dos Estados-membros, devendo o Parlamento Europeu e o Conselho ter acesso a toda a informação relevante nas diferentes fases processuais.

Na mesma ocasião, a Comissão adotou um novo Regulamento Delegado, contendo uma lista com melhor correspondência com a lista do GAFI em vigor à data. Em dezembro, já em aplicação da nova metodologia, a Comissão procedeu a uma atualização da lista.

Portugal saudou o trabalho da Comissão, considerando que as alterações propostas à metodologia estão globalmente em linha com as preocupações do Conselho, nomeadamente, a maior coerência e complementaridade com o GAFI, o maior envolvimento com países terceiros e o aumento das consultas aos Estados-membros ao longo do processo. Portugal apoiou também as atualizações da lista da UE de países terceiros de risco elevado.

CAPÍTULO IV

FISCALIDADE

INICIATIVAS NO DOMÍNIO DO DIREITO FISCAL DA UE

Conclusões do Conselho sobre uma tributação justa e eficaz em tempos de recuperação, sobre os desafios fiscais associados à digitalização da economia e sobre a boa governação fiscal na UE e no resto do mundo

Em julho, a Comissão Europeia adotou o pacote para uma tributação justa e simples, composto por três documentos: Comunicação "Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação", Comunicação sobre "Boa governação fiscal dentro e fora da UE" e Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DAC7) – alarga as normas da UE em matéria de transparência fiscal às plataformas digitais.

Em novembro, o Conselho aprovou as conclusões sobre "uma tributação justa e eficaz em tempos de recuperação, sobre os desafios fiscais associados à digitalização e sobre a boa governação fiscal na UE e no resto do mundo", através das quais saudou a

apresentação do pacote acima referido e apresentou a sua avaliação das principais questões de política fiscal a abordar nos próximos anos.

Nestas conclusões, o Conselho destacou também a proposta relativa a um imposto digital, a ser apresentada pela Comissão no primeiro semestre de 2021, como base para recursos próprios adicionais e com entrada em vigor o mais tardar em 1 de janeiro de 2023.

O Conselho congratulou-se ainda com os progressos realizados ao nível do Quadro Inclusivo da OCDE sobre a erosão da base tributável internacional das sociedades (BEPS), com vista a atualizar o quadro de tributação internacional das sociedades. Portugal tem manifestado o seu total apoio aos trabalhos em curso neste domínio, tendo em vista uma solução consensual que permita um acordo global para resolver os desafios em matéria de fiscalidade decorrentes da digitalização da economia.

Matéria coletável comum (consolidada) do imposto sobre as sociedades

No seguimento dos trabalhos desenvolvidos pelas anteriores Presidências, no segundo semestre de 2020 a Presidência alemã realizou consultas com outros Estados-membros, que demonstraram que o projeto relativo às propostas de diretiva do Conselho relativas, respetivamente, a uma matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades (MCCIS) e a uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCCIS), foi influenciado pelas perturbações económicas causadas pela pandemia da COVID-19, bem como pelo debate em curso a nível mundial sobre a atualização das regras de tributação internacional das sociedades. Prevê-se que os trabalhos a nível técnico prossigam em 2021.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e Impostos especiais de consumo (IEC)

Prosseguiram os debates técnicos sobre a reforma das taxas do IVA, incidindo, entre outros temas, sobre a análise da possibilidade de recorrer a uma lista positiva, em vez da lista negativa de bens e serviços aos quais não é possível aplicar taxas reduzidas.

No que respeita ao Pacote IVA para o comércio eletrónico, com base nos pedidos de vários Estados-membros e associações empresariais, foi adiada, por seis meses (de 1 de janeiro de 2021 para 1 de julho de 2021) a entrada em aplicação do pacote IVA para o comércio eletrónico.

No âmbito do Acordo de Saída do Reino Unido, o Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte estabelece que a Irlanda do Norte continuará a estar sujeita à legislação da UE em matéria de IVA no que respeita aos bens. Contudo, a partir de 1 de janeiro de 2021 a legislação da UE em matéria de IVA deixou de ser aplicável ao Reino Unido.

No quadro das medidas temporárias relativas ao imposto sobre o valor acrescentado aplicável às vacinas contra a COVID-19 e aos dispositivos médicos para diagnóstico “in vitro” desta doença em resposta à pandemia da COVID-19, foi adotada, em dezembro, uma proposta de benefícios temporários (aplicação de taxas reduzidas e taxas zero) em sede de IVA aplicável às vacinas contra a COVID-19 e aos dispositivos médicos para diagnóstico “in vitro”.

Quanto à estrutura dos impostos especiais sobre o consumo de álcool e bebidas alcoólicas, após o acordo político alcançado em junho, a Diretiva foi adotada em julho e contou com o apoio de Portugal. Em particular quanto à alteração do método de tributação das bebidas alcoólicas, Portugal saudou o equilíbrio que foi alcançado no sentido de limitar os efeitos de tal alteração às “outras bebidas fermentadas”, salvaguardando as especificidades do vinho e do sector vitivinícola em geral.

Em novembro, foi aprovada a proposta de decisão que prorroga até 31 de dezembro de 2027 a Decisão do Conselho 376/2014/UE, de 12 de junho de 2014, que autoriza Portugal a aplicar uma taxa reduzida do imposto especial sobre o consumo do rum e dos licores produzidos e consumidos na Região Autónoma da Madeira e dos licores e aguardentes produzidos e consumidos na Região Autónoma dos Açores. A nova Decisão permite a Portugal continuar a aplicar uma taxa reduzida, alargando ainda o âmbito do benefício ao rum produzido nos Açores e às mesmas bebidas quando transacionadas no continente.

No que se refere ao Imposto sobre as transações financeiras (ITF), dez Estados-membros participam, nesta fase, na cooperação reforçada. Um eventual acordo informal destes Estados-membros sobre o modelo do ITF constitui apenas um estágio preliminar

do processo legislativo especial, sendo necessária uma posterior aprovação do Conselho por unanimidade. Mantêm-se, no entanto, divergências importantes entre os Estados-membros participantes relativamente a alguns aspetos do imposto, tendo os trabalhos em 2020 sido afetados pela pandemia da COVID-19.

Conforme anteriormente mencionado, o Conselho Europeu, nas suas conclusões de 17-21 de julho, indicou que, "no decurso do próximo QFP, a União trabalhará no sentido de introduzir outros recursos próprios, que podem incluir um imposto sobre as transações financeiras".

COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA

Alterações à Diretiva 2011/16/UE no que diz respeito à troca de informações comunicadas pelos operadores de plataformas digitais e à melhoria das disposições em matéria de cooperação administrativa (DAC7)

Através das alterações à Diretiva do Conselho relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade (DAC7) acordadas em dezembro, a partir de 2023 as autoridades fiscais dos Estados-membros procederão a uma troca automática de informações sobre os rendimentos auferidos pelos vendedores nas plataformas digitais, com o objetivo de prevenir a evasão e a elisão fiscais relacionadas com as atividades realizadas nessas plataformas, reforçar a justiça fiscal e promover condições de concorrência equitativas, tanto para as plataformas, como para os vendedores.

Ficarão também facilitados o intercâmbio de informações e a cooperação entre as autoridades fiscais dos Estados-membros, bem como a realização de auditorias conjuntas pelas autoridades competentes de dois ou mais Estados-membros. Este quadro deverá estar operacional em todos os países, o mais tardar, a partir de 2024.

Portugal participou ativamente nos trabalhos técnicos relativos a esta alteração à DAC7 e considera que esta alteração constitui um instrumento importante para alcançar uma tributação mais justa do rendimento resultante de atividades realizadas utilizando as plataformas digitais.

Diferimento de determinadas disposições da DAC devido à pandemia da COVID-19 ("Diferimento da DAC2 e da DAC6")

Em junho, o Conselho adotou uma Diretiva para fazer face à necessidade urgente de diferir determinados prazos para a apresentação e a troca de informações no domínio da fiscalidade devido à pandemia da COVID-19, considerando as dificuldades com que diversos Estados-membros se depararam.

As dificuldades sentidas respeitaram, essencialmente, à comunicação e à troca automática de informações sobre contas financeiras, no âmbito da DAC2, e aos requisitos de comunicação e de troca de informações relativos aos mecanismos transfronteiriços, no âmbito da DAC6.

COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS

A lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais foi alterada duas vezes em 2020, em fevereiro e em outubro. Ao adotar as suas conclusões, o Conselho congratulou-se com a boa cooperação em matéria fiscal estabelecida com a maioria das jurisdições de todo o mundo e com as medidas tomadas, lamentando, contudo, que várias jurisdições não tenham tomado medidas suficientes para cumprir os seus compromissos dentro do prazo acordado, nem encetado um diálogo construtivo tendo em vista tais compromissos.

As instituições e os Estados-membros da UE devem continuar a ter em conta a lista revista da UE constante do anexo I das conclusões na política externa, nas relações económicas e na cooperação para o desenvolvimento com os países terceiros pertinentes, sem prejuízo das esferas de competência respetivas dos Estados-membros e da União decorrentes dos Tratados.

III. Conclusões

1. O Relatório “Portugal na União Europeia – 2020” 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 Relatório “Portugal na União Europeia – 2020” aborda as matérias relativas à participação de Portugal no processo de integração europeia. De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 5.º da lei n.º 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 V (Quadro Financeiro Plurianual e Plano de Recuperação) e o Título VII (Políticas Internas na UE) do 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, 5 de maio de 2021.

A Deputada autora do parecer



(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)