



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório do Governo Portugal na União Europeia
2014 – parecer da COFAP

Autor: Deputado Jorge
Paulo Oliveira



I. Nota Introdutória

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, o Governo apresenta, ao Parlamento, no primeiro trimestre de cada ano, um Relatório que permita o acompanhamento da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia.

Sendo a Comissão de Assuntos Europeus a comissão parlamentar permanente e especializada com competência para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, nos termos do disposto no artigo 6.º da mesma Lei, no uso daquela competência e nos termos do n.º 2 do seu artigo 7.º, solicitou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública para que esta se pronunciasse, na matéria da sua competência, sobre o Relatório do Governo Portugal na União Europeia 2014.

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 Relatório incide, sobre o Título III (Semestre Europeu), o Título IV (Políticas Internas na EU) e, ainda, sobre o Título VII (Aplicação do Direito da União Europeia) do supra mencionado Relatório do Governo e tenta resumir, de forma sucinta e clara, os principais factos nele expostos e discutidos.

II. RELATÓRIO DO GOVERNO

Título III – SEMESTRE EUROPEU

O Semestre Europeu 2014, manteve como prioridade a concretização das medidas favoráveis ao crescimento e à criação de emprego, bem como o aprofundamento da União Económica e Monetária.

A Comunicação sobre a Análise Anual do Crescimento (AAC) para 2014 manteve as cinco prioridades de 2013¹, tendo sido objeto de análise detalhada com vista a avaliar a execução da Estratégia Europa 2020 e a preparar as orientações do Conselho Europeu.

Realce-se no âmbito do Semestre Europeu a apresentação das análises da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais dos EM da área do euro.

Em termos de Conselhos Europeus cumpre realçar:

- Primavera – Decidido que os PNR e os Programas de Estabilidade e de Convergência dos EM deveriam incidir sobre as questões identificadas nas recomendações específicas por país e na análise efetuada pela Comissão sobre os desequilíbrios macroeconómicos e orçamentais.
- Junho – Aprovação das recomendações específicas por país destinadas a orientar as políticas e os orçamentos dos EM, tendo os CEG apelado a um esforço suplementar no sentido de aumentar a capacidade da Europa de gerar crescimento e criar mais postos de trabalho.
- Julho (que marca a conclusão do Semestre Europeu) – Aprovação das recomendações específicas dirigidas a cada país e à zona euro, bem como os domínios em que cada um deveria tomar medidas suplementares.
- Outubro – Debate sobre a situação económica na EU concluído pela urgência na implementação de medidas destinadas a impulsionar o emprego, o crescimento e a competitividade, bem como aumentar o nível e investimento.

¹ Prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento; restabelecer condições normais de crédito à economia; promover o crescimento e a competitividade; dar resposta ao desemprego e às consequências sociais da crise; e modernizar a administração pública.

- Dezembro – Aprovação da nova política de promoção do investimento, que possibilite o regresso da Europa a uma trajetória sustentada de criação de emprego e de crescimento. O “Plano de Investimento para Europa”, lançado pelo Presidente Juncker, visando a atração de investimentos adicionais no montante de 315 mil milhões de euros no período 2015-2017, assumiu-se como a principal prioridade desta abordagem. Refira-se que o Conselho Europeu apoiou este documento, tendo inclusive estabelecido orientações sobre aspetos específicos, de que é exemplo, a criação de um Fundo Europeu de Investimento Estratégico (“European Fund for Strategic Investments” – EFSI) que possa financiar projetos a partir de meados 2015.

Antes do final do ano, a Comissão apresentou a AAC (marca o lançamento do Semestre Europeu 2015) em simultâneo com o relatório sobre o mecanismo de alerta dos desequilíbrios macroeconómicos, o relatório conjunto sobre o emprego e a avaliação dos projetos de planos de orçamentos nacionais. A AAC 2015 focando-se no regresso da Europa a uma trajetória sustentada de criação de emprego e de crescimento, assenta em três pilares: investimento, reformas estruturais, e consolidação orçamental, onde o “Plano Juncker” e o novo Fundo Europeu de Investimento Estratégico constituem as peças fundamentais.

Relativamente a Portugal, cumpre salientar que no âmbito dos procedimentos normais do Semestre Europeu, foi objeto de um conjunto de recomendações que incidiram sobre áreas relacionadas com o PAEF, muito particularmente saúde, pensões, empresas, emprego, salário mínimo, mercado de trabalho, educação, setor financeiro, energia, transportes, mercado de habitação e concorrência.

Por estar sob programa de ajustamento macroeconómico, Portugal apenas foi obrigado a transmitir à Comissão, informação sobre os objetivos e metas nacionais referentes às áreas prioritárias da Estratégia Europa 2020 (investigação e inovação,

ensino, emprego, energia e clima, pobreza), e não uma atualização completa do Programa Nacional de Reformas.

Refira-se que, em Maio, Portugal enviou à Comissão, uma carta e um relatório com um ponto de situação sobre a concretização dos objetivos do PNR e o enquadramento da política económica nacional, bem como o seu alinhamento com o Acordo de Parceria Portugal 2020.

Já no mês de Dezembro, Portugal transmitiu à Comissão um ponto da situação sobre a implementação das oito recomendações específicas recebidas em 2014, bem como sobre as metas subscritas por Portugal no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Em 2014, pela primeira vez, Portugal foi abrangido pelos exercícios de supervisão orçamental ao abrigo do “two-pack” e de avaliação dos desequilíbrios macroeconómicos, em resultado da saída do Programa de Assistência.

Título IV – POLÍTICAS INTERNAS NA UE

UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

- **Apoio Financeiro a Portugal**

Em Maio de 2014, Portugal terminou o programa de assistência financeira, tendo sido, nesse ano, positivamente, objeto de dois exames regulares de avaliação. O Governo refere que prescindiu do último desembolso por parte da Troika e da conclusão da referida revisão, em virtude de ter decidido não substituir as medidas identificadas pelo Tribunal Constitucional, de inconstitucionais, por novas medidas até ao fim do programa de assistência.

- **Implementação do Procedimento por Desequilíbrios Excessivos**

Em novembro, iniciou-se um novo ciclo relativo ao Semestre Europeu para 2015, tendo sido publicado o novo relatório sobre o Mecanismo de Alerta da Comissão.

No âmbito daquele foram identificados dezasseis Estados-membros entre eles Portugal: Bélgica, Bulgária, Croácia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Holanda, Portugal, Roménia, Eslovénia, Espanha, Suécia e Reino Unido.

Portugal por ter terminado o seu programa de assistência financeira e a Roménia o seu programa cautelar, foram sujeitos pela primeira vez a este procedimento.

Relativamente a Portugal, a avaliação reconhece os progressos alcançados, destacando a apresentação das reformas do mercado de trabalho realizadas entre 2011 e 2013 como um exemplo de reformas estruturais eficazes. A posição líquida de investimento internacional negativa, os níveis de dívida pública e privada e o desemprego, sobretudo o jovem e o de longa duração, foram apontados como principais fragilidades.

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

No início de 2014, encontravam-se em procedimento por défice excessivo dezasseis Estados-membros da UE, entre os quais Portugal. Ao longo de 2014, relativamente a Portugal, não se registaram quaisquer desenvolvimentos. Manteve-se em vigor a recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2013, que estabeleceu o prazo de 2015 para a correção da situação de défice excessivo, bem como o ajustamento estrutural anual até essa data.

- **Exercício de coordenação dos planos orçamentais dos países da área do Euro**

Portugal, juntamente com Espanha, França e Malta, que se encontram na parte corretiva do PEC, foi considerado em risco de incumprimento, tendo sido convidado a tomar medidas apropriadas.

- **Alargamento da área do euro**

O Conselho de julho adotou as propostas legislativas que permitiram à Lituânia adotar o euro como a sua moeda nacional a 1 de janeiro de 2015, uma decisão a que Portugal deu a sua anuência.

MERCADOS FINANCEIROS

- **União Bancária**

Portugal considera que os progressos obtidos nos últimos dois anos na construção da União Bancária, tem contribuído para quebrar as assimetrias que subsistem nas condições de acesso ao financiamento pelos agentes económicos nos diversos EM.

Sem embargo, o Governo entende que a União Bancária pode melhorar:

- i) Maior âmbito de atuação, autonomia e independência das autoridades europeias que centralizam os poderes de supervisão e resolução;
- ii) Maior nível de mutualização aquando da resolução;
- iii) Criação de um quadro comum de garantia de depósitos que concretize o terceiro pilar da União Bancária;
- iv) Criação mecanismos de apoio financeiro (“backstops”) públicos, comuns e eficazes;

- v) Efetivo aprofundamento do “single rulebook”. (neste caso, o mecanismo de migração previsto.

Assinale-se que em 2014, ficou concluído o desenho institucional do segundo pilar da União Bancária, com a finalização das negociações sobre o Mecanismo Único de Resolução (SRM) e o Acordo Intergovernamental que o acompanha. Foi também concluído o desenho do instrumento do Mecanismo de Estabilidade Europeu (ESM) para recapitalizar diretamente bancos.

Mecanismo Único de Resolução (SRM)

O SRM e o SRF visam complementar o Mecanismo Único de Supervisão (SSM) garantindo que, caso um banco de um EM participante se veja confrontado com graves dificuldades, a sua resolução possa ser gerida e financiada a nível da EU.

Segundo o Governo, *“Portugal expressou ceticismo quanto à capacidade desta solução para quebrar eficazmente o ciclo vicioso entre o setor bancário e o risco soberano, tendo defendido a necessidade de prever a mutualização total do financiamento da resolução desde o início do funcionamento do SRM”*.

Operacionalização da União Bancária

Portugal votou contra a aprovação do ato de execução do Conselho que especifica as contribuições do setor bancário para o SRF por considerar que o mesmo não só penaliza o sistema bancário português, como dá um sinal político errado, reforçando a ligação entre os EM e os respetivos setores bancários.

Mecanismos de apoio financeiro na União Bancária (“backstop”)

Portugal continuou a pugnar pela necessidade de serem criados mecanismos de apoio financeiro públicos comuns entre os EM participantes na União Bancária para apoiar eventuais necessidades tanto do SRF como, em condições excecionais, de bancos viáveis.

- **Promoção do financiamento da Economia**

União para o Mercado de Capitais

Portugal apoia todas as iniciativas tendentes à criação de um mercado de capitais integrado, onde as empresas portuguesas, em particular as PME, possam competir em igualdade de circunstâncias com empresas de outros EM pelos capitais provenientes de toda a UE. Segundo o Governo, Portugal vem defendendo que a UMC será uma oportunidade importante para reduzir a dependência dos “ratings”, pelo que deverá se acompanhar por uma maior partilha, a nível UE, de competências de supervisão, em detrimento de uma supervisão centrada nos EM de origem ou de acolhimento.

- **Reforma da supervisão e regulação do setor financeiro**

A reforma da regulação financeira sofreu desenvolvimentos vários em 2014, com destaque para

- ✓ Propostas de Diretiva e Regulamento relativas aos mercados e instrumentos financeiros (conhecidas por pacote MiFIDII);
- ✓ Propostas de Diretiva e Regulamento relativas à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo (conhecidas por pacote AML).

Este último conjunto de propostas, assume-se particularmente importante para Portugal uma vez que, sendo membro do GAFI, é essencial assegurar que o pacote AML permita a aplicação plena e atempada das recomendações GAFI.

- **Reforma da supervisão e regulação do setor financeiro**

Investidor/Consumidor Financeiro

Neste setor destaque para as negociações com o Parlamento Europeu em torno da:

- Proposta de Diretiva relativa às contas de pagamentos (conhecida por PAD);
- Proposta de Regulamento relativo às informações-chave sobre pacotes de produtos de investimento de retalho (conhecido por Regulamento PRIIP).
- Proposta de Diretiva sobre distribuição de seguros (conhecida por IDD).

Portugal defendeu e defende a necessidade de consistência da legislação UE relativa à venda de produtos de investimento, argumentando com a necessidade de alinhar a IDD com as regras MiFID II, salvaguardando as especificidades do setor segurador.

Aprofundamento do Mercado Interno

A atualização da legislação existente na área dos serviços financeiros é uma necessidade permanente. A este respeito,

No ano de 2014, devem ser realizados os acordos políticos alcançados com o Parlamento Europeu ou no seio do Conselho, em torno da:

- Proposta de revisão da Diretiva relativa aos Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários (OICVM);
- Proposta de revisão da IORP;
- Proposta de revisão da Diretiva² dos serviços de pagamento, conhecida por PSD43 II.

Relativamente à revisão da IORP, Portugal defendeu o “*alinhamento com as disposições aplicáveis às seguradoras, dado que as instituições competem pelos mesmos serviços*”.

Portugal subscreveu, na generalidade, as conclusões do relatório sobre o funcionamento do Sistema Europeu de Supervisão Financeira, embora haja discordado na urgência atribuída à necessidade de revisão do modelo de financiamento das ESA, considerando premente a sua reformulação de forma a diminuir a carga imposta aos supervisores financeiros nacionais.

FISCALIDADE

- **Plano de Ação da Comissão de Luta contra a Fraude e Evasão Fiscal**

Tributação dos rendimentos da poupança

O destaque recai na adoção pelo Conselho de uma alteração à Diretiva sobre a tributação dos rendimentos da poupança, de modo a alargar o seu âmbito de aplicação abrangendo novos tipos de rendimentos da poupança, evitando assim que os objetivos da diretiva sejam contornados, alteração que Portugal apoiou fortemente.

Alteração à Diretiva de Cooperação Administrativa

Fruto das conclusões do Conselho Europeu de dezembro de 2013 e de março de 2014, a alteração desta Diretiva tem por objetivo a alargar o âmbito da troca automática de informação entre administrações fiscais da UE, de modo a que seja também aplicada aos dividendos, mais-valias, outros rendimentos financeiros e saldos de contas.

Também a aprovação da alteração a esta Diretiva contou com o apoio de Portugal.

Título VII – APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

O relatório do Governo divide este capítulo em cinco subcapítulos:

Mecanismos informais de Resolução de problemas do mercado único – Rede Solvit

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

Relativamente à ação do Centro Solvit português, o Relatório do Governo aponta para o tratamento de 173 casos (mais 54 do que em 2013).

A taxa de resolução dos problemas atingiu os 92%, o que compara favoravelmente com a média dos 31 países do EEE, que é de 90%. O tempo médio necessário para resolver os processos foi de 60 dias, menos do que a média europeia (66 dias).

O centro solicitou ainda a outros países do EEE que desse resposta a 67 processos, sendo que a preparação de cada processo demorou uma média de 6 dias (contra uma média europeia de 15 dias).

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

Desde 2008 que Portugal participa num projeto-piloto que visa melhorar a

comunicação entre os serviços da Comissão e as autoridades dos Estados-membro. O mecanismo assenta numa plataforma eletrónica coordenada pela Direção Geral dos Assuntos Europeus. Em 2014, abriram-se 45 processos. O prazo de resposta fixado pela Comissão – 70 dias para os primeiros pedidos - foram ultrapassados em 31% dos casos.

Transposição de Diretivas e adaptações legislativas

Em 2013, Portugal deu informação relativamente a 67 diretivas que foram transpostas, 4 diretivas que não careciam de transposição (por haver legislação compatível em vigor) e 70 diretivas que foram alvo de transposição complementar. Transitaram ainda 116 diretivas em vias de transposição, sendo que 14 tinham já ultrapassado o prazo máximo de transposição.

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

Segundo o relatório do Governo, em 2013 foram analisados 63 processos de pré-contencioso. Nos processos pendentes no Tribunal de Justiça da União Europeia, Portugal interveio em 17 processos de reenvio prejudicial iniciados em 2014 tendo ainda participado em 16 novos processos relativos a ações de diversa natureza. Iniciaram-se 37 novos processos de pré-contencioso com fundamento na má aplicação do direito da UE. Paralelamente manteve-se a coordenação de 34 processos de infração na fase de pré-contencioso.

Aprovação e ratificação de acordos e tratados

Foram instruídos (ou iniciada a instrução) de 9 processos de aprovação de Acordos Internacionais. O Governo realça o facto de merecer especial acompanhamento, tendo em conta a prioridade política a eles atribuída, a ratificação e publicação oficial do acordo com a Colômbia e o Peru e de mais dois acordos instruídos em anos anteriores

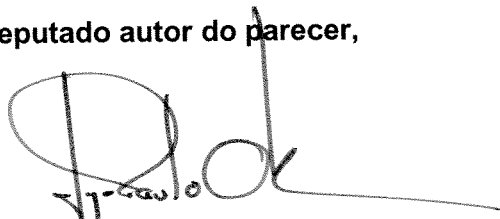
(celebrados com as Filipinas e a Mongólia).

Conclusões

1. O Relatório “Portugal na União Europeia – 2014” foi apresentado pelo Governo, à Assembleia da República, ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia.
2. O presente Parecer incide sobre os Título III (Semestre Europeu), o Título IV (Políticas Internas na EU) e, ainda, sobre o Título VII (Aplicação do Direito da União Europeia).
3. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública entende que o presente Parecer está em condições de ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.


Palácio de São Bento, 29 de abril de 2015.

O Deputado autor do parecer,



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão,



(Eduardo Cabrita)