

Relatório do Governo sobre a participação de Portugal na União Europeia

ANO DE 2009

PARECER DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS
(apreciado na reunião de 19 de Maio de 2010)

ÍNDICE

A - Nota introdutória

B – Relatório do Governoa

Título I – Futuro da Europa

Capítulo I - Tratado de Lisboa

Capítulo IV - Reapreciação do Quadro Financeiro da União Europeia

Título VII – Questões económicas e financeiras

Capítulo I - Situação Económica

Capítulo II - União Económica e Monetária

Capítulo III - Mercados e Serviços Financeiros

Capítulo IV – Fiscalidade

Capítulo V - Financiamento da União Europeia

Capítulo VI - Fluxos Financeiros

C – Opinião do Relator

D - Conclusões

E - Parecer

A – NOTA INTRODUTÓRIA

Em 22 de Março de 2010, cumprindo o disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto, o Governo remeteu à Assembleia da República o seu relatório anual sobre a participação de Portugal na União Europeia, relativo ao ano de 2009. O Senhor Presidente da Assembleia da República, por despacho de 23 de Março, remeteu esse relatório à Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus (CAE) para elaboração de Parecer. Em 31 de Março, dando cumprimento ao disposto na alínea f) do artigo 7.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto, a Comissão Parlamentar dos Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Orçamento e Finanças (COF) a elaboração de um parecer incidindo de forma específica sobre a parte desse relatório que aborda matérias da competência da COF, isto é, sobre os Capítulos I e IV do Título I do Relatório, relativos, respectivamente, ao “Futuro da Europa” e à “Recuperação do quadro financeiro da União Europeia”, e ainda sobre todos os seis capítulos do título VII do mesmo relatório governamental, sobre “questões económicas e financeiras”.

A Comissão de Orçamento e Finanças, na sua reunião de 7 de Abril de 2010, deliberou, em cumprimento das disposições regimentais e regulamentares aplicáveis, atribuir a elaboração deste parecer ao Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que, por sua vez, indicou como Relator o Deputado Honório Novo.

O Governo continua a elaborar estes relatórios anuais sobre a participação de Portugal na União Europeia de uma forma global e essencialmente descritiva, cujo texto, nas áreas e temas relativas à especificidade deste Parecer da COF, se entende contudo dever ser aqui reproduzido nos seus aspectos essenciais. Parece-nos ser esta a melhor forma de contrapor a versão do relatório do Governo com comentários e observações que o relator entende tecer sobre alguns dos aspectos deste relatório do Governo. Assim, numa primeira parte antecedendo a opinião do relator reproduz-se o essencial do Relatório do

Governo no que diz respeito ao Título I (Capítulo I e IV) e ao Título VII (Capítulos I a VI), devidamente diferenciado através de reprodução em itálico. Transcreve-se, assim, em cada título e capítulo, excertos do texto governamental que constituem o fundamental da exposição enumerativa de factos e acontecimentos. Seguidamente, na parte respeitante à opinião do relator, apresentam-se alguns breves comentários ou ênfases, que se consideram mais relevantes ou pertinentes a propósito dos acontecimentos e/ou temas abordados pelo Governo, neste caso privilegiando, quase exclusivamente, as matérias que mais directamente estão relacionadas com o nosso País.

B - O RELATÓRIO DO GOVERNO

Título I – Futuro da Europa

Capítulo I - Tratado de Lisboa

“Na sequência do resultado negativo do referendo irlandês sobre o Tratado de Lisboa, o primeiro semestre, sob Presidência checa, foi dominado pelas seguintes questões institucionais:

– A procura de soluções destinadas a acautelar as preocupações expressas pela Irlanda, concretizando as “garantias jurídicas necessárias” referidas nas Conclusões do Conselho Europeu de Dezembro de 2008. Coube à Presidência em exercício analisar o conteúdo e a forma exacta que tais garantias deveriam assumir, para que pudessem, tal como ficara acordado, ser dotadas de força jurídica.

Recorde-se que aquele Conselho Europeu definiu uma abordagem de “saída da crise” gerada pela referida consulta popular, com o objectivo de tornar possível a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, até ao final de 2009, procurando dar satisfação às preocupações irlandesas e criar as condições para a organização de um segundo referendo naquele país.

– O processo de nomeação do futuro Presidente da Comissão Europeia, cujo mandato expirava a 31 de Outubro, processo esse que desembocou na recondução de José Manuel Durão Barroso como chefe do executivo comunitário - tendo para tal contado com o apoio do Governo português - no seguimento do acordo unânime dos Chefes de Estado e de Governo, registado no Conselho Europeu de Junho. A decisão formal do Conselho de nomeação de José Manuel Durão Barroso veio a ser tomada, a 9 de Julho, pelos Chefes de Estado e de Governo através de procedimento escrito, abrindo caminho ao voto de aprovação pelo Parlamento Europeu em 16 de Setembro.

No segundo semestre, a Presidência sueca centrou-se no lançamento dos trabalhos preparatórios

destinados a permitir a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e no acompanhamento do processo de ratificação.

As discussões permitiram chegar a acordo sobre um largo espectro de matérias, de entre as quais se destacam: a elaboração de um Regulamento Interno do Conselho Europeu (consequência da elevação deste a instituição europeia, operada pelo Tratado de Lisboa); o exercício da Presidência do Conselho, que inclui a questão da Presidência das instâncias preparatórias do Conselho na área das relações externas; e o estabelecimento da lista de configurações do Conselho.

De destacar, ainda, em matéria de estruturas de trabalho na área Justiça e Assuntos Internos, o acordo político alcançado sobre a Decisão do Conselho relativa à criação do Comité instituído pelo art.º71º do TFUE - Comité Operacional de Segurança Interna (COSI), a qual deverá, no entanto, ser objecto de escrutínio parlamentar em alguns Estados-membros, assim como o acordo quanto à manutenção do Comité do ex-Artigo Trinta e Seis (CATS) e do Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA) até 1 de Janeiro de 2012, devendo ambos ser objecto de reavaliação pelo Comité de Representantes Permanentes da UE (COREPER) antes dessa data.

Foi também sob Presidência sueca que foi alcançado um acordo, na reunião informal de Chefes de Estado ou de Governo de 19 de Novembro, sobre as nomeações de Herman Van Rompuy como Presidente do Conselho Europeu e de Catherine Ashton como Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, bem como Pierre de Boissieu como Secretário-Geral do Conselho da União.

Para além do Serviço Europeu para a Acção Externa, permaneceram em aberto outras matérias relacionadas com a implementação do Tratado de Lisboa, tais como as relativas ao procedimento orçamental e aos actos delegados e de implementação.”

CAPÍTULO IV – Reapreciação do quadro financeiro da União Europeia.

“Prosseguiu a reflexão sobre o futuro do orçamento da UE. De acordo com o mandato do Conselho Europeu, a Comissão deveria ter apresentado um relatório sobre a reapreciação do orçamento em 2008/2009, mas o calendário inicialmente previsto foi deslizando sucessivamente, não tendo sido divulgado qualquer documento durante o ano. Este atraso esteve essencialmente relacionado com os impasses institucionais ligados à entrada em vigor do Tratado de Lisboa e com o adiamento da entrada em funções da nova Comissão Europeia.

Nas suas Conclusões, o Conselho Europeu de Dezembro recordou o objectivo de se proceder a uma revisão global do orçamento que incluía todos os aspectos das despesas e recursos da UE, tendo convidado a Comissão a apresentar um relatório a fim de definir orientações sobre as prioridades em 2010. Referiu ainda que aguarda com expectativa a apresentação da proposta da Comissão relativa ao próximo quadro financeiro plurianual, até Julho de 2011 o mais tardar.

Apesar de não ter havido qualquer apresentação oficial, em Novembro circulou informalmente um documento com propostas excessivamente restritivas, prevendo uma significativa redução dos recursos que sacrificaria a Política de Coesão e a Política Agrícola Comum. O texto estava claramente alinhado com as abordagens dos países contribuintes líquidos, fazendo referências sistemáticas à necessidade de

contenção orçamental, não obstante as propostas de reforço financeiro em várias áreas (investigação, clima e energia, demografia e migrações, acção externa). Na parte relativa ao financiamento, as propostas encerravam aspectos positivos, tais como acabar com todas as compensações e rebates.

Embora o Presidente da Comissão Europeia se tenha apressado a demarcar-se destas propostas, desvalorizando-as, o documento suscitou de imediato muitas críticas, essencialmente dos beneficiários das áreas mais afectadas: agricultura e coesão (incluindo organizações de agricultores, organizações regionais e a Conferência das Regiões Periféricas Marítimas); mas também do Parlamento Europeu, que classificou as propostas como provocatórias, "muito inovadoras" e inapropriadas para uma Comissão em final de mandato.

Portugal associou-se a estas críticas, registando nomeadamente o "ataque" à solidariedade europeia que as propostas consubstanciavam e a omissão de valores e princípios da construção europeia consagrados no Tratado.

Até final do ano, Portugal prosseguiu a reflexão no âmbito do Grupo interministerial e manteve contactos com diferentes Estados-membros, debatendo e apresentando os pontos centrais da posição nacional sobre esta matéria. Estes encontros, têm também, como objectivo aferir da possibilidade de articulação de estratégias no domínio das principais políticas, para que, em fase negocial, a defesa dos interesses nacionais se processe no âmbito de uma abordagem mais vasta e contestando, de forma eficaz, as habituais posições dos países com uma visão mais restritiva. Em paralelo, Portugal continuou a participar na reflexão sobre o futuro da Política de Coesão, em curso no âmbito da UE (vide Capítulo XV do Título IX).

Conselho Europeu (CE)

Atendendo ao papel desempenhado pelo CE em termos de impulso político da União, serão de destacar alguns dos principais pontos das respectivas Conclusões, nomeadamente:

a) Conselho Europeu de Março

O Conselho Europeu, de 19 e 20 de Março, teve como temáticas principais a situação económica, financeira e social, a energia e alterações climáticas e, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança, a Parceria Oriental.

No que se refere à situação económica, financeira e social serão de destacar, como ideias fundamentais, a importância dada à criação de um clima de confiança económica e da promoção da estabilidade financeira, o enfoque na necessidade de colocar, novamente, a economia real no caminho certo, procurando tirar partido da Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego (tendo tido lugar, nesta ocasião, o habitual exercício de avaliação da respectiva implementação), a par da necessidade de fazer face ao impacto social da crise. Para além disto, em termos externos, foi ressaltada a especial atenção a dar à cooperação internacional no combate à crise (neste domínio particular, foi adoptada a linguagem com vista à Cimeira do G20 de Londres).

Em termos de energia e alterações climáticas assumiu especial relevância o reforço da segurança energética da União e a preparação da posição da UE com vista à Conferência de Copenhaga sobre as alterações climáticas.

Quanto à Política Europeia de Vizinhança (PEV), a atenção concentrou-se na preparação da Cimeira de

lançamento da *Parceria Oriental*, que viria a ter lugar em Praga, a 7 de Maio, tendo o CE adoptado uma *Declaração* estabelecendo as principais linhas relativamente a esta iniciativa.

Em matéria de relações externas, foi definida a lista de temas a abordar na *Cimeira UE – EUA*, que teve lugar a 5 de Abril, em Praga.

b) Conselho Europeu de Junho

O Conselho Europeu, de 18 e 19 de Junho, foi fortemente marcado pelas questões institucionais, em especial as “*garantias irlandesas*”, a designação política do Presidente da Comissão Europeia e as medidas transitórias relativas ao PE, a situação económica, financeira e social, as alterações climáticas e desenvolvimento sustentável, a imigração ilegal e, no domínio das relações externas, a *Parceria Oriental* e a *Cimeira UE – EUA*, a par de *Declarações* relativas ao Afeganistão/Paquistão, Birmânia/Mianmar, a República Popular e Democrática da Coreia e o Irão.

Em termos de questões institucionais, em particular quanto às “*garantias irlandesas*”, foi aprovada neste CE uma *Decisão dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros da UE* sobre as preocupações do povo irlandês a respeito do Tratado de Lisboa, juntamente com uma *Declaração Solene* sobre os Direitos dos Trabalhadores, a Política Social e Outros Temas, tendo o CE tomado conhecimento de uma *Declaração unilateral da Irlanda* a ser anexada ao respectivo instrumento de ratificação do Tratado de Lisboa. A citada *Decisão* procura dar garantias jurídicas de que as questões que preocupavam o povo irlandês não serão afectadas pela entrada em vigor do referido Tratado, sendo tal *Decisão* totalmente compatível com o Tratado de Lisboa e, por isso, não requerendo uma nova ratificação do mesmo. Esta *Decisão* é juridicamente vinculativa e destinada a produzir efeitos na data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa, devendo as suas disposições ser consignadas num Protocolo a anexar ao próximo Tratado de Adesão. Este Protocolo clarificará o Tratado de Lisboa, não o alterando.

Uma outra matéria institucional de especial relevância foi a designação, a nível político, de José Manuel Durão Barroso para um novo mandato à frente da Comissão Europeia.

No que se refere à situação económica, financeira e social o maior destaque foi para um primeiro balanço do Plano de Relançamento da Economia Europeia, juntamente com a importância dada ao esforço de consolidação das finanças públicas, apesar da incerteza da evolução da situação económica. Uma outra temática que concentrou as atenções do CE foi a necessidade de reforma dos mercados financeiros à luz das lições retiradas da crise económica e financeira internacional, tendo o CE apoiado a criação de um Comité Europeu do Risco Sistémico e recomendado a instituição de um Sistema Europeu de Supervisores Financeiros, composto por três novas Autoridades Europeias de Supervisão. Neste domínio, foram também salientados os esforços de cooperação internacional, em especial no quadro do G20. Finalmente, será de sublinhar a particular atenção dada à importância de serem intensificados os esforços de apoio a nível do emprego, tendo como premissa a salvaguarda e reforço da protecção social, a coesão social e os direitos dos trabalhadores.

No plano das alterações climáticas e desenvolvimento sustentável, o CE recordou a importância da comunidade internacional assumir compromissos necessários à limitação do aquecimento global a níveis inferiores a dois graus Celsius. Neste sentido, foi destacada a especial relevância que assume a obtenção de um acordo ambicioso e abrangente na *Cimeira de Copenhaga* e o papel de liderança da UE comprometendo-se, unilateralmente, com metas ambiciosas e juridicamente vinculativas de redução dos gases com efeito de estufa. Ao mesmo tempo, foi posta em evidência a importância de ser acordado um programa de trabalho que permita à UE preparar adequadamente a sua posição para a Conferência de

Copenhaga, pese embora não ter sido alcançado neste CE um acordo quanto à repartição interna de encargos na UE. Neste capítulo, o CE apelou à prossecução dos trabalhos relativos ao Mar Báltico, com vista à adopção de uma Estratégia da UE para essa região durante o segundo semestre.

No domínio da imigração ilegal, o CE sublinhou a necessidade de um esforço redobrado com vista a prevenir e combater de forma eficaz a imigração ilegal nas fronteiras marítimas do Sul da UE, como única maneira de evitar as tragédias humanas. Neste sentido, apelou à coordenação interna e à solidariedade e partilha de responsabilidades, de modo a permitir a redistribuição interna, com carácter voluntário, dos beneficiários de protecção internacional. Para além disso, instou o Conselho e o PE a acordarem rapidamente a instituição de um

Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, assim como ao reforço das operações de controlo fronteiriço coordenadas pela FRONTEX.

c) Reunião Informal dos Chefes de Estado ou de Governo

Os Chefes de Estado ou de Governo reuniram-se em Bruxelas, a 17 de Setembro, tendo como único ponto na agenda procurar um acordo, a nível da UE, quanto aos termos para a Cimeira do G20 de Pittsburgh. Em termos gerais, foi acordado que a posição da UE com vista à referida Cimeira deveria passar pela determinação em efectuar reformas que permitam desenvolver um crescimento económico sustentável, atribuindo-se uma clara prioridade ao emprego, juntamente com a necessária implementação dos compromissos em matéria de reforma dos mercados financeiros, com especial atenção à importância de serem fomentadas práticas saudáveis de remuneração nos sectores financeiros, a par do reforço das instituições financeiras internacionais. Ainda neste quadro, os Chefes de Estado ou de Governo consideraram que seria essencial que o G20 se comprometesse em reforçar a retoma nos países mais pobres do mundo.

d) Conselho Europeu de Outubro

As questões institucionais assumiram uma grande importância no Conselho Europeu de Outubro, em face da posição assumida pelo Presidente da República Checa no sentido de ser concedido àquele Estado-membro uma derrogação relativamente à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, através de Protocolo a anexar ao próximo Tratado de Adesão. Ainda neste âmbito, o CE tomou nota dos trabalhos preparatórios relativos à implementação do Tratado de Lisboa, em especial, no que se refere ao Serviço Europeu para a Acção Externa.

Um outro domínio a que o CE de Outubro dedicou particular atenção foram as alterações climáticas, atendendo nomeadamente à aproximação do início da Conferência de Copenhaga. Assim, este CE procurou definir a posição negocial da UE para aquela Conferência, não apenas em termos de redução de emissões, mas também das medidas de adaptação, juntamente com a questão do financiamento para apoiar os esforços dos países em vias de desenvolvimento, muito particularmente, do financiamento de arranque rápido - fast start.

A par das questões ligadas à preparação da Conferência de Copenhaga, foi também abordada, nesta ocasião, a situação económica, financeira e do emprego.

Neste CE foi, ainda, aprovada a Estratégia da UE para a Região do Mar Báltico, o primeiro quadro estratégico macro-regional na UE, abarcando desde matérias ligadas ao desenvolvimento económico, às questões ambientais e à coesão social e territorial.

Assumiram também particular importância as questões ligadas à imigração ilegal, tendo este CE dado especial atenção ao desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo, ao reforço das capacidades operacionais da FRONTEX e à importância dos acordos de readmissão com países terceiros.

No âmbito das relações externas, a atenção do CE esteve focada no processo eleitoral no Afeganistão, bem como na adopção de um Plano de Acção da UE para o Afeganistão e Paquistão.

e) Reunião Informal dos Chefes de Estado ou de Governo

Na sequência da ratificação pela República Checa do Tratado de Lisboa, os Chefes de Estado ou de Governo da UE reuniram-se, em Bruxelas, a 19 de Novembro, com vista à escolha das personalidades que ocupariam os cargos criados pelo novo quadro institucional pressuposto pelo Tratado de Lisboa – um Presidente permanente do Conselho Europeu e um Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Nestes termos, os Chefes de Estado ou de Governo chegaram, nesta reunião informal, a um acordo político quanto à indicação de Herman Van Rompuy para Presidente do Conselho Europeu, de Catherine Ashton para Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e de Pierre de Boissieu para Secretário-Geral do Conselho da UE, devendo as respectivas decisões formais (no primeiro caso eleição e, nos restantes, nomeação) ser tomadas após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que viria a ter lugar a 1 de Dezembro.

f) Conselho Europeu de Dezembro

A última reunião neste ano teve lugar a 10 e 11 de Dezembro, já sob o signo do Tratado de Lisboa. Neste sentido, o CE, reconhecendo os intensos trabalhos preparatórios realizados sob a égide da Presidência sueca do Conselho da UE quanto à alteração do quadro institucional vigente, solicitou à Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança a apresentação de uma proposta relativa à organização e funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa, tendo em vista a sua adopção até Abril de 2010. Para além disso, foi reconhecida a importância das diligências iniciadas pela Comissão relativamente à iniciativa de cidadania europeia, visando a respectiva adopção durante o primeiro semestre de 2010. Ao mesmo tempo, o CE decidiu iniciar consultas com o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão relativamente às medidas transitórias relativas à composição do PE, na sequência de uma proposta de Espanha, de alteração das disposições dos Tratados nesta matéria.

Uma outra matéria a que o CE de Dezembro continuou a atribuir especial relevância foi a situação económica, financeira e do emprego. Em face da estabilização da situação económica e da prevista ligeira recuperação em 2010, o CE considerou que as medidas de apoio à economia deveriam manter-se, devendo a sua retirada ter lugar apenas quando estiver consolidada a recuperação económica. Assim, foram objecto de debate neste CE as estratégias de saída da crise, tendo em vista o regresso a uma situação de equilíbrio das finanças públicas, a par dos trabalhos relativos aos mercados financeiros, com especial destaque para a supervisão, juntamente com o debate relativo a uma nova estratégia da UE para 2020, que venha a suceder à Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego. Esta ocasião foi também aproveitada para o CE se debruçar sobre a Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável, na sequência do relatório da Presidência do Conselho da UE sobre o reexame de tal instrumento.

O CE de Dezembro procedeu, também, à adopção do Programa de Estocolmo, o novo quadro plurianual em matéria de Justiça e Assuntos Internos para 2010-2014, sucedendo ao Programa de Haia. As linhas

fundamentais deste Programa prendem-se com: (i) promover a cidadania e os direitos fundamentais; (ii) uma Europa do direito e da justiça; (iii) uma Europa que protege; (iv) uma Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de imigração e asilo; (v) o papel da Europa num mundo globalizado – a dimensão externa. Para a concretização deste ambicioso Programa, o CE solicitou à Comissão que apresentasse, até Junho de 2010, um Plano de Acção para a respectiva implementação.

A questão das alterações climáticas esteve, também, na agenda deste CE, realizado num momento em que a Conferência de Copenhaga já estava a decorrer. Neste sentido, o CE procurou reafirmar os compromissos da UE neste domínio, bem como o objectivo de obtenção de um acordo global, abrangente, ambicioso e politicamente vinculativo.

Em matéria de alargamento, o CE de Dezembro subscreveu as Conclusões do Conselho de Assuntos Gerais de 8 de Dezembro, tendo também registado positivamente os desenvolvimentos da Parceria Oriental e os esforços relativos à União para o Mediterrâneo. Finalmente, foram, ainda, adoptadas Declarações sobre o Irão e o Afeganistão.”

Titulo VII - Questões económicas e financeiras

CAPÍTULO I - Situação económica. Enquadramento económico internacional

“A nível internacional assistiu-se a uma recessão profunda da economia mundial, a mais importante desde a 2ª guerra mundial, tendo atingido sobretudo as economias avançadas, as quais apresentaram uma quebra do PIB em cerca de 3,4% (+0,6% em 2008). As economias emergentes também desaceleraram, embora a China e a Índia, continuassem a apresentar um dos crescimentos mais elevados.

Reflectindo a recessão mundial, as trocas comerciais apresentaram uma quebra de 12% em 2009 (+6,6%, em média, entre 2000 e 2008). Para esta evolução contribuiu o alastramento da crise dos mercados financeiros internacionais à economia real, a quebra do sector da construção no segmento imobiliário nos EUA e em algumas economias europeias (Reino Unido, Espanha e Irlanda) e a redução do preço das matérias-primas (energéticas e não energéticas) com impacto nas economias emergentes e em desenvolvimento.

O aumento da incerteza, a deterioração das perspectivas de crescimento e procura global e a verificação de condições mais restritivas na concessão do crédito – em virtude da distribuição assimétrica da liquidez no mercado interbancário e do aumento dos prémios de risco incorporados nas taxas de juro dos empréstimos - contribuíram para a deterioração da actividade económica na generalidade dos países.

A economia dos EUA apresentou um abrandamento significativo, tendo o PIB registado uma quebra de 3,3% em termos homólogos reais no conjunto dos três primeiros trimestres, para o qual contribuiu sobretudo o enfraquecimento da procura interna (proveniente quer do consumo quer do investimento privado) e das exportações, as quais caíram 12,4% neste período.

A economia da União Europeia, e em particular da área do euro, também se contraiu, tendo o PIB registado um decréscimo real de 4,6% em termos homólogos no conjunto dos três primeiros trimestres de

2009 (+0,6% no conjunto do ano de 2008). Para esta evolução, é de destacar a desaceleração da generalidade das componentes, com maior intensidade no investimento e nas exportações.

A evolução do mercado de trabalho na área do euro evidenciou um agravamento, traduzido pela subida da taxa de desemprego de 8,2%, em Dezembro de 2008, para 10%, em Novembro deste ano.

A taxa de inflação média anual da área do euro diminuiu para 0,3% (3,3% em 2008), reflectindo a descida dos preços dos produtos energéticos e a forte desaceleração dos produtos alimentares (especialmente não transformados).

No sentido de evitar o colapso do sistema financeiro internacional, de aumentar a confiança dos agentes económicos e de impedir a continuação da subida abrupta da taxa de desemprego, os Governos dos diferentes países e os respectivos bancos centrais intervieram no mercado adoptando medidas de relançamento económico e de restabelecimento do funcionamento regular dos mercados financeiros através da acção nos domínios das políticas orçamental, fiscal, financeira e monetária. Estas medidas contribuíram para a deterioração da situação das finanças públicas em todos os países. Na área do euro, o Banco Central Europeu reduziu a sua taxa directora em 150 pontos base para se situar no final do ano em 1% (2,5% no final de 2008). As taxas de curto prazo da área do euro apresentaram ao longo do ano um movimento descendente, situando-se a Euribor a 3 meses em 1,2%, em média, a qual representou uma diminuição de 340 pontos base face ao ano precedente.

Situação económica nacional

A evolução da actividade económica em Portugal foi significativamente influenciada pelo enquadramento externo desfavorável, verificando-se uma contracção do PIB em termos reais, ainda que menos expressiva que na generalidade dos países. Neste contexto, o défice das Administrações Públicas sofreu uma deterioração, estando esta evolução associada não só à quebra de receita fiscal, mas também ao esforço orçamental resultante das medidas de apoio à economia e ao sistema financeiro, tendo estas desempenhado um papel determinante no sentido de atenuar os efeitos adversos da crise económica internacional.

No conjunto dos três primeiros trimestres do ano, e de acordo com os dados divulgados pelo INE, o PIB exibiu uma quebra de 3,4% em termos reais face a igual período de 2008, tendo sido visível, no entanto, uma progressiva diminuição do ritmo de queda nos 2º e 3º trimestres do ano. As componentes da procura interna, com excepção do consumo público, registaram diminuições em termos reais face a 2008, destacando-se a Formação Bruta de Capital, que no conjunto dos primeiros nove meses do ano diminuiu 14,2% em termos homólogos. As exportações reflectiram a evolução desfavorável da procura externa dirigida à economia portuguesa, contraindo-se 14,9% nos primeiros três trimestres deste ano. No entanto, em virtude do comportamento negativo do consumo privado e do investimento, as importações registaram uma queda mais acentuada, pelo que o contributo da procura líquida externa para o crescimento do PIB se revelou positivo no período referido.

A evolução do mercado de trabalho ao longo dos três primeiros trimestres foi claramente desfavorável, assistindo-se a uma subida da taxa de desemprego e a uma contracção significativa do emprego total. Reflectindo o habitual desfasamento face ao andamento da actividade económica, que registou o seu período mais negativo no 1º trimestre do ano, a taxa de desemprego apresentou um aumento progressivo ao longo dos primeiros nove meses do ano, cifrando-se, em termos médios, em 9,3% (9,8% no 3º trimestre).

Paralelamente, o emprego total registou uma variação homóloga de -2,7%, o que contrasta com o

crescimento de 0,5% registado no conjunto do ano anterior.

A variação média anual do Índice de Preços no Consumidor cifrou-se em -0,8%, -3,4 pontos percentuais abaixo do valor do ano anterior (2,6%). Para este movimento dos preços no consumidor concorreram, por um lado, o abrandamento generalizado da actividade económica nacional, acompanhada por uma contracção significativa do consumo privado e, por outro, a evolução dos preços dos bens energéticos e dos bens alimentares nos mercados internacionais. Com efeito, ainda que nos mercados internacionais se tenha verificado, uma ligeira recuperação dos preços das matérias-primas, os aumentos registados não foram suficientes para contrariar a forte queda que havia ocorrido na segunda metade de 2008. Assim, os preços mantiveram-se, em termos médios anuais, em valores inferiores aos do ano anterior, o que contribuiu significativamente para a evolução negativa do índice de preços no consumidor (IPC) nacional.”

CAPÍTULO II

União económica e monetária - UEM

“A crise económica e financeira marcou o ano e condicionou os trabalhos a nível comunitário, reflectindo-se nos processos regulares como o Pacto de Estabilidade e Crescimento e a Estratégia de Lisboa, tanto no seu actual ciclo, como na reflexão sobre o seu futuro. Neste contexto, o trabalho do Conselho ECOFIN assentou: no acompanhamento e na avaliação das medidas implementadas pelos Estados-membros em resposta à crise, no âmbito do Plano Europeu de Relançamento da Economia Europeia aprovado em 2008; nas estratégias de saída da crise, que deverão ser adequadamente desenhadas e coordenadas a fim de maximizar a sua eficácia e enviar um sinal de credibilidade aos mercados; e na abertura de procedimentos por défice excessivo para vinte Estados-membros, treze dos quais pertencentes à área do euro, incluindo Portugal.

CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA

Plano Europeu de Recuperação Económica

Com base em avaliações da Comissão, o Conselho ECOFIN analisou a aplicação dos planos de estímulo de estímulo económico adoptados pelos Estados-membros em resposta à crise.

Neste contexto, o Conselho considerou que as medidas implementadas pelos Estados-membros foram adequadas e eficazes, compatíveis com os objectivos de crescimento de longo prazo e com as regras comunitárias relativas ao Mercado Interno, à concorrência e aos auxílios de Estado e que contribuiriam para atenuar os efeitos da grave recessão económica vivida na Europa. Embora reconhecendo o impacto das medidas discricionárias e do funcionamento dos estabilizadores automáticos, o Conselho considerou que a resposta à crise tem sido correctamente diferenciada em função das circunstâncias orçamentais específicas de cada Estado-membro.

Estratégias de Saída Orçamentais

Em Outubro o Conselho debateu a questão das estratégias de saída das medidas orçamentais expansionistas que foram aplicadas em resposta à crise. Não sendo ainda o momento adequado para a sua implementação, estas estratégias deverão começar a ser desenhadas com a antecedência devida. Constatou-se que, apesar dos sinais de recuperação económica ainda frágeis, à luz das previsões da

Comissão, não serão necessários estímulos orçamentais adicionais, sendo importante retomar a consolidação orçamental em linha com a recuperação económica.

O Conselho reconheceu igualmente que o Pacto de Estabilidade e Crescimento deverá enquadrar as estratégias de saída, definindo os seguintes elementos: (i) necessidade de retirar as medidas de estímulo de forma atempada; (ii) necessidade de um ajustamento estrutural anual, que deverá ser mais ambicioso do que os 0,5 pontos percentuais preconizados no Pacto de Estabilidade e Crescimento; (iii) necessidade de reformas estruturais abrangentes com o intuito de fortalecer o emprego e o crescimento estrutural; e (iv) fortalecer as regras e instituições orçamentais nacionais. Portugal revê-se nas Conclusões adoptadas pelo Conselho.

No contexto da gestão da crise e das estratégias de saída, o Conselho aprovou documentos que serviram de base à tomada de posições concertadas nas reuniões do G20, por parte da UE e dos Estados-membros aí representados. Estas posições permitiram à UE influenciar de forma significativa os trabalhos deste fórum, em especial, nos seguintes domínios: coordenação internacional mais estreita das políticas macroeconómicas; melhor regulação e supervisão dos mercados financeiros internacionais baseada numa maior transparência e responsabilização; cooperação reforçada entre autoridades financeiras a nível internacional; reforço do papel do FMI.

A preparação adequada da participação da UE no G20 é particularmente relevante para países como Portugal que, não estando representados, participam indirectamente através da Presidência da UE e da Comissão.

IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

Programas de Estabilidade e Convergência

Todos os Estados-membros apresentaram os seus programas de estabilidade ou de convergência, conforme definido no Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1055/2005 do Conselho, de 27 de Junho de 2005. Estes programas são actualizados anualmente, devendo apresentar previsões relativas ao saldo orçamental e à dívida pública para, pelo menos, os três anos seguintes ao ano corrente. O objectivo deste exercício é assegurar o bom funcionamento das finanças públicas como meio de fortalecer as condições para a estabilidade de preços e o crescimento sustentável, conducentes à criação de emprego.

A avaliação pelo Conselho ECOFIN da maioria dos programas de estabilidade e convergência, incluindo o de Portugal, decorreu em Março.

No que se refere ao programa de estabilidade português, o Conselho considerou que o estímulo orçamental durante o ano foi significativo, tendo constituído uma resposta adequada para fazer face ao abrandamento económico. O retomar da consolidação orçamental logo que a economia recupere previsto no programa para o ano de 2010 é apontado como correcto, havendo, no entanto, o risco de o crescimento económico ficar abaixo do esperado, facto que poderá conduzir a um resultado de consolidação inferior ao planeado.

Neste enquadramento, o Conselho convidou Portugal a: (i) implementar durante este ano a política orçamental projectada, em linha com o Plano de Relançamento da Economia Europeia, evitando uma deterioração mais acentuada das finanças públicas e prosseguindo com determinação o ajustamento planeado a partir de 2010; (ii) continuar o fortalecimento do enquadramento orçamental e assegurar que as medidas de consolidação continuem a fomentar a qualidade das finanças públicas.

Procedimentos por Défices Excessivos (PDE)

Foram abertos vários PDE na sequência do impacto orçamental das medidas de apoio às economias. Atendendo à existência destas circunstâncias especiais, o Conselho considerou justificável uma correcção dos défices num horizonte temporal de médio prazo.

Assim, em Abril, o Conselho iniciou PDE relativos à França, Irlanda, Grécia e Espanha, países que registaram em 2008 défices superiores a 3% do PIB, e aprovou uma nova Recomendação do Conselho para a correcção da situação de défice excessivo do Reino Unido, em relação ao qual tinha sido iniciado um PDE em Julho de 2008.

Em Junho, o Conselho iniciou PDE relativos à Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e Roménia e aprovou uma nova Recomendação para a correcção da situação de défice excessivo da Hungria, Estado-membro cuja situação de défice excessivo remonta a 2004.

Em Dezembro, o Conselho abriu PDE à Bélgica, à República Checa, à Alemanha, à Itália, à Holanda, à Áustria, a Portugal, à Eslovénia e à Eslováquia; reviu o calendário para a correcção dos défices da Irlanda, da Espanha, da França e do Reino Unido tendo em conta a deterioração da situação económica; avaliou a situação da Grécia, tendo considerado que a resposta deste país à recomendação emitida em Abril fora insuficiente.

No caso de Portugal, foi recomendado que o défice público sofresse uma redução abaixo de 3% do PIB em 2013, o que significa um ajustamento orçamental estrutural anual médio de 1,25 pontos percentuais do PIB durante o período 2010-2013. A recomendação dirigida a Portugal preconiza a necessidade de implementação da estratégia de consolidação estabelecida na actualização do programa de estabilidade de Janeiro, salientando que qualquer melhoria na situação orçamental deve ser utilizada para a redução do défice e da dívida. Portugal deverá igualmente continuar a reforçar o seu quadro orçamental de médio prazo.

ESTRATÉGIA DE LISBOA – CONTRIBUTO DO CONSELHO ECOFIN (Vide Título V)

Orientações Gerais de Política Económica (OGPE)

No âmbito do ciclo de governação da Estratégia Lisboa o Conselho aprovou as recomendações da Comissão relativas à actualização para 2009 das OGPE dos Estados-membros e da Comunidade e à execução das políticas de Emprego dos Estados-membros.

Relativamente às recomendações para Portugal, o relatório aprovado em Conselho reconhece a significativa redução do défice que vinha a verificar-se nos últimos anos, bem como o progresso alcançado em termos de consolidação orçamental e da reforma da administração pública. É igualmente referida a necessidade de intensificar os esforços para redireccionar a despesa pública para áreas que aumentem o crescimento potencial e a competitividade internacional da economia mantendo, simultaneamente, o controlo global das despesas.

Key Issues Paper (KIP)

A contribuição do Conselho ECOFIN para o Conselho Europeu da Primavera, consubstanciado no seu KIP, centrou-se sobretudo nas questões associadas aos mercados financeiros, à implementação dos planos de estímulos orçamentais e às consequências das políticas orçamentais expansionistas adoptadas

pelos Estados-membros em resposta à crise, combinada com a necessidade de garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

Nos mercados financeiros, o Conselho considerou prioritário restabelecer os fluxos de crédito e o seu adequado funcionamento e melhorar a estrutura de supervisão para prevenir crises futuras.

No que diz respeito à economia real, e com o objectivo de favorecer uma retoma sólida e sustentável, o KIP concluiu que todos os Estados-membros tinham adoptado medidas específicas a fim de facilitar a recuperação económica no âmbito do Plano de Relançamento da Economia Europeia. Destacou também a importância do Pacto de Estabilidade e Crescimento na manutenção da sustentabilidade das finanças públicas e a continuação da implementação de reformas estruturais em consonância com a Estratégia de Lisboa.

Estratégia para o crescimento e o emprego pós-2010

Tendo em vista contribuir para o debate relativo à Estratégia de Lisboa pós-2010, o Conselho ECOFIN adoptou Conclusões centradas nas quatro áreas nucleares desta Estratégia - objectivos, governação, metas para os Estados-membros e comunicação.

No que se refere aos objectivos, o Conselho constatou ser necessário: (i) aumentar o crescimento potencial, em particular através de reformas que contribuam para impulsionar o emprego e a produtividade; (ii) melhorar a sustentabilidade das finanças públicas, em consonância com o Pacto de Estabilidade e Crescimento; (iii) reforçar o mercado interno e promover a dimensão externa; (iv) melhorar a integração das políticas de inclusão social e de combate às alterações climáticas, garantindo o enfoque da estratégia no crescimento e no emprego.

No que respeita à governação, considerou que a Estratégia deverá integrar mecanismos eficazes de coordenação e supervisão das reformas estruturais, evitando sobreposições com outros instrumentos de monitorização comunitários.

Quanto às metas a atingir pelos Estados-membros, considerou que os objectivos associados à nova Estratégia deverão ser em menor número e mais claros do que os inerentes à Estratégia de Lisboa, acomodando simultaneamente as diferenças existentes entre os Estados-membros. A sua definição, ao mais alto nível político, contribuirá igualmente para reforçar a apropriação nacional.

A comunicação associada à nova Estratégia deverá ser adequada, simples e transparente relativamente ao desempenho dos países face às metas acordadas. O reconhecimento por parte da opinião pública é visto como crucial para o sucesso da implementação de reformas estruturais.

APOIO À BALANÇA DE PAGAMENTOS DOS ESTADOS-MEMBROS

Em Maio, o Conselho chegou a acordo sobre um projecto de Regulamento destinado a aumentar o limite máximo para os empréstimos, ao abrigo do mecanismo de apoio da UE para os Estados-membros não pertencentes à área do euro e que se encontram em dificuldades financeiras. A alteração do Regulamento (CE) nº 332/2002 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos EM, aumentou a dotação para estes empréstimos de 25 mil Meuros para 50 mil Meuros, a fim de garantir que a UE disporia dos meios necessários para fazer face aos eventuais efeitos da crise económica e financeira nos Estados-membros que não integram a zona euro.

Aquele Regulamento serviu de enquadramento para a concessão de empréstimos à Letónia (3,1 mil

Meuros) e à Hungria (6,5 mil Meuros). Já no contexto da alteração acordada neste ano, o Conselho decidiu prestar assistência de médio prazo à Roménia, no montante de 5 mil Meuros.

QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em Maio, o Conselho ECOFIN debateu a questão da sustentabilidade e qualidade das finanças públicas, tendo destacado: (i) a importância da avaliação da qualidade das finanças públicas no contexto da Estratégia de Lisboa pós-2010; (ii) a necessidade premente de aumentar a eficiência e eficácia da despesa pública face à actual crise económica e à menor margem orçamental; e (iii) os progressos alcançados no âmbito da disponibilização de dados de segundo nível relativos à despesa pública de acordo com a classificação por funções.

Em Novembro, com base no Relatório de Sustentabilidade da Comissão, o Conselho aprovou Conclusões relativas a este tema, reconhecendo o aumento da despesa pública, devido ao envelhecimento populacional, como um desafio muito importante, agravado pelo impacto negativo da actual crise na sustentabilidade orçamental de longo prazo. Neste contexto, salientou a importância de retornar a situações orçamentais sustentáveis, devendo também a necessária redução dos rácios da dívida resultar de uma combinação de consolidação orçamental, melhoria da qualidade das finanças públicas e reformas estruturais. Adicionalmente, considerou necessário implementar a estratégia acordada no Conselho Europeu de Estocolmo em 2001, que incluía três pilares: a redução do défice e da dívida pública; o aumento da taxa de emprego; a reforma dos sistemas de protecção social.

Relativamente a Portugal, o Relatório de Sustentabilidade da Comissão colocou o país no grupo de Estados-membros de médio risco em termos da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. A melhoria da classificação de alto para médio risco justificou-se pelo impacto muito positivo da reforma do sistema de segurança social, chamando-se todavia a atenção para o facto de a posição orçamental de Portugal ser, em termos estruturais, ainda pouco equilibrada".

CAPÍTULO III

Mercados e serviços financeiros

"No contexto de amplificação da crise internacional que se seguiu à falência do banco de investimento Lehman Brothers, em Setembro de 2008, o Conselho coordenou, no último trimestre desse ano, a tomada de medidas de emergência pelos Estados-membros para apoio ao sector financeiro, intensificando também a reflexão com o objectivo de identificar as deficiências de funcionamento do sistema financeiro e possíveis formas de as mitigar.

Consequentemente, o corrente ano ficou marcado pela maturação dos temas introduzidos no final de 2008: (i) o acompanhamento das medidas de apoio ao sector financeiro; (ii) a negociação de legislação comunitária relativa à reforma da supervisão e da regulação dos mercados e serviços financeiros; e (iii) o aprofundamento de outros temas considerados cruciais no contexto da crise, embora não conducentes à produção legislativa.

De notar o papel fulcral desempenhado pelo relatório de Larosière nos trabalhos desenvolvidos ao longo do ano. Divulgado em Fevereiro, este relatório identifica falhas na supervisão e regulação do sistema financeiro da UE e aponta soluções para as ultrapassar, muitas das quais foram ponto de partida para a apresentação de novas iniciativas legislativas e para os debates ocorridos sobre este tema. Apesar do

assunto com maior relevância ter sido a estrutura de supervisão europeia, dada a sua natureza descentralizada e a urgência em lidar com problemas em instituições transnacionais e em mercados relativamente integrados, o contributo do relatório, no plano da regulação, não é menor, sendo possível encontrar no texto recomendações para praticamente todos os dossiês discutidos durante o ano.

Paralelamente a esta agenda relacionada com a crise financeira, o Conselho prosseguiu outros trabalhos no âmbito da integração dos mercados financeiros europeus e do aprofundamento do diálogo com países terceiros.

Medidas de Apoio ao Sector Financeiro

Ao longo do ano o Conselho manteve-se atento aos desenvolvimentos do sector financeiro, nomeadamente: avaliando a eficácia das medidas nacionais de apoio introduzidas pelos Estados-membros com o objectivo de restabelecer a estabilidade e o normal funcionamento dos mercados financeiros; apreciando a necessidade de reforçar algumas dessas medidas ou implementar medidas novas; e iniciando o debate quanto ao momento adequado para a retirada dos incentivos.

Na sequência do convite que lhe foi dirigido pelo Conselho Europeu de Março, e após uma primeira troca de impressões na reunião informal de Abril, o Conselho aprovou, em Junho, um relatório avaliando a eficácia das medidas tomadas, bem como a estabilidade e o funcionamento dos mercados financeiros. Este documento teve em consideração as conclusões da Task Force on the Effectiveness of Financial Support Measures, assim como as avaliações da Comissão Europeia e do BCE. O relatório reconheceu que, embora o montante de recursos públicos potencialmente afectado às medidas de apoio variasse largamente entre Estados-membros, o esforço global era considerável, e as medidas implementadas eficazes para apoiar o sector bancário e estabilizar os mercados financeiros. Alertou, no entanto, para o facto do sector bancário continuar sob pressão e para a necessidade de os governos ponderarem novas medidas políticas, caso fosse necessário.

Paralelamente, a Comissão Europeia fez a monitorização de todas as medidas nacionais de apoio ao sector financeiro, de forma a assegurar condições de concorrência equitativas no mercado interno.

De destacar, neste contexto, o acordo dos Ministros das Finanças, em Fevereiro, relativo à implementação de medidas sobre activos com imparidade nos balanços dos bancos, as quais vieram complementar os instrumentos anteriormente aprovados – plano de garantias e de recapitalização, tendo sido aprovados princípios com vista a uma abordagem comum e coordenada entre os Estados-membros que necessitassem de adoptar essas medidas. Foi, uma vez mais, realçada a importância de manter condições concorrenciais equitativas e de minimização do moral hazard, assegurando transparência e rigor em todo o processo. Refira-se que, em Portugal, não houve necessidade de implementar qualquer programa deste tipo.

A partir do segundo trimestre, os mercados começaram a mostrar sinais de estabilização, incluindo no sector bancário europeu; os rácios de capital dos bancos aumentaram de forma sustentada e a utilização das garantias estatais começou a diminuir gradualmente na UE, com uma crescente percentagem de instituições de crédito a demonstrar capacidade de financiamento sem o auxílio do Estado.

Em Dezembro, o Conselho reconheceu a necessidade de uma estratégia para um phasing out transparente e coordenado dos programas de apoio ao sector financeiro, considerando, porém, ser prematura a sua implementação. O Conselho concluiu também que os Estados-membros devem assegurar a existência de incentivos para que os bancos "limpem" os seus balanços e reforcem a capacidade de assumir riscos.

Foram propostos os seguintes princípios relativamente ao phasing out: (i) garantir a coordenação entre Estados-membros, tendo em conta a especificidade de cada situação particular, de modo a evitar efeitos colaterais negativos; (ii) o momento de saída deve ter em conta elementos como a estabilidade macroeconómica e do sector financeiro, o funcionamento dos canais de crédito, a avaliação do risco sistémico e o phasing out "natural" por parte dos bancos; (iii) as circunstâncias específicas de cada Estado-membro devem ser tidas em consideração, permitindo saídas em diferentes momentos; (iv) dependendo dessas circunstâncias, o phasing out deve iniciar-se pelas garantias estatais, incentivando a saída dos bancos saudáveis e a resolução dos problemas das instituições bancárias mais debilitadas; (v) o fim dos apoios deve ter em conta o respectivo enquadramento legal e a minimização da potencial perda de fundos públicos.

O Comité Económico e Financeiro (CEF), foi convidado a continuar a monitorização dos desenvolvimentos neste domínio em cooperação com a Comissão, o BCE e o Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária. A este último, foi solicitada a realização de análises semestrais aos balanços dos sistemas bancários da UE que, designadamente permitissem determinar, através de testes de esforço (stress tests), a dependência dos bancos face às medidas de apoio nacionais, bem como o montante de capital disponível para concessão de crédito, no caso de retirada dessas medidas.

DOSSIÊS LEGISLATIVOS

Os trabalhos de natureza legislativa incidiram, por um lado, sobre a reforma da supervisão europeia e, por outro, sobre um conjunto adicional de reformas ao nível da regulação dos serviços financeiros.

Supervisão Europeia

Tendo por base o relatório de Larosière e as Comunicações da Comissão Europeia, de Março e Maio, o Conselho ECOFIN de Junho endossou as propostas da Comissão para reforço da supervisão nas suas duas vertentes:

— A supervisão macroprudencial, através da criação do Comité Europeu de Risco Sistémico (CERS), cujo objectivo central será a identificação e a monitorização das principais ameaças à estabilidade financeira e a emissão de alertas de risco e recomendações de acção (incluindo a sua monitorização);

— A supervisão microprudencial, através da criação de um Sistema Europeu de Supervisores Financeiros (SESF), constituído por três Autoridades Europeias de Supervisão (AES) actuando em conjunto com os supervisores nacionais, os quais manterão intactos os seus poderes de supervisão no dia a dia. As AES terão um papel determinante na coordenação da actuação dos supervisores nacionais, na emissão e na aplicação consistente de normas comunitárias vinculativas e na mediação de conflitos entre supervisores nacionais.

Estas propostas foram endossadas pelo Conselho Europeu de Junho, que incentivou a Comissão a apresentar com celeridade os textos legislativos necessários para concretizar a reforma. Ambas as vertentes visam responder às deficiências na estrutura europeia de supervisão, diagnosticadas no relatório de Larosière: por um lado, a consciência de ter sido negligenciada a dimensão macroprudencial da supervisão e indevidamente diagnosticados muitos dos riscos que contribuiram para a crise; por outro lado, a excessiva fragmentação da estrutura de supervisão microprudencial da UE, face a um mercado

financeiro cada vez mais integrado. Dando seguimento a este mandato, a Comissão Europeia adoptou, em Setembro, o denominado “pacote supervisão financeira”, constituído pelos seguintes instrumentos:

- Supervisão macroprudencial – um Regulamento que visa criar o CERS e uma Decisão do Conselho que atribui ao BCE o Secretariado do Comité;

- Supervisão microprudencial – três Regulamentos que visam instituir três autoridades comunitárias autónomas (as AES) com funções de supervisão e regulação nas áreas de valores mobiliários, sistema bancário e sistema segurador e de fundos de pensões;

- Um documento de trabalho da Comissão que explicita, para as várias directivas financeiras sectoriais, as áreas de intervenção das novas AES. Este documento serve de base a duas propostas de directiva de alteração das referidas Directivas financeiras sectoriais relevantes, a primeira das quais foi adoptada em Outubro (Omnibus I), esperando-se que a segunda (Omnibus II) venha a ser adoptada em Março de 2010 (a Comissão poderá ter de apresentar outras Directivas de alteração da legislação sectorial).

Em Outubro, o Conselho alcançou um acordo alargado quanto à substância dos dois diplomas relativos à supervisão macroprudencial, tendo, em Dezembro, adoptado uma orientação geral sobre as propostas de Regulamentos relativos às três AES – Autoridade Bancária Europeia, Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados. Estas autoridades irão suceder aos actuais comités europeus de supervisores (Comité das Autoridades Europeias de Supervisão Bancária, Comité das Autoridades Europeias de Supervisão dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma e Comité das Autoridades de Regulamentação dos Mercados Europeus de Valores Mobiliários) e terão a seu cargo a supervisão microprudencial na UE, em coordenação com a rede de supervisores nacionais, mantendo, estes últimos, o poder de supervisão no dia a dia das instituições financeiras individuais.

Será da responsabilidade das AES assegurar: (i) a harmonização de regras e práticas de supervisão e a respectiva aplicação pelos supervisores nacionais; (ii) a existência de uma cultura de supervisão comum; (iii) a recolha de informação microprudencial; (iv) a aplicação consistente das regras comunitárias; (v) a supervisão a nível europeu das agências de rating; e (vi) uma resposta coordenada em situações de crise. Acresce que qualquer decisão tomada por uma AES nunca poderá implicar responsabilidades orçamentais sobre os Estados-membros.

A orientação geral acordada no ECOFIN permitirá abrir negociações com o Parlamento Europeu com vista à adopção final dos diplomas, de forma a iniciar a sua implementação ainda em 2010.

Portugal congratulou-se com o acordo alcançado sobre o novo modelo de supervisão financeira na UE que permitirá a criação de estruturas europeias de supervisão capazes de dar respostas aos desafios colocados pela crescente integração financeira, no contexto do mercado interno. Sendo este um dossiê a que atribui grande relevância e apesar de defender que a proposta da Presidência deveria ter sido, em alguns pontos, mais ambiciosa, Portugal apoiou o texto final de compromisso que abre claramente caminho para que a nova estrutura possa estar operacional no final de 2010.

Importa, ainda, salientar que, no contexto das alterações em curso no quadro da UE, e na sequência das iniciativas lançadas, Portugal irá avançar, em 2010, com a reforma do modelo institucional de regulação e supervisão do sistema financeiro nacional, assente nos seguintes pilares:

- Reforço da supervisão macroprudencial, com vista a limitar os riscos de instabilidade financeira e as perdas daí decorrentes para a economia real, através do alargamento do mandato e da atribuição de estatuto legal ao Comité Nacional para a Estabilidade Financeira (CNEF), bem como do reforço das

competências do Banco de Portugal;

– Adopção de uma estrutura de supervisão dualista (“modelo twin-peaks”), em substituição do actual modelo tripartido, assente em duas entidades autónomas com poderes transversais sobre todos os sectores do sistema financeiro, cuja delimitação de competências é efectuada em função da natureza prudencial ou comportamental da supervisão. Assim, reforçando os poderes do Banco de Portugal, ficará esta entidade encarregue de toda a supervisão prudencial das instituições e mercados financeiros, implicando a extensão das suas competências à supervisão prudencial na área dos seguros, resseguros e fundos de pensões, bem como na área da gestão de mercados e de sistemas de negociação. Paralelamente, no plano da supervisão comportamental, que acompanha o comportamento dos agentes nos mercados financeiros tendo em vista assegurar a protecção dos investidores e consumidores de produtos e serviços financeiros, será criada uma nova autoridade de supervisão, que substituirá as actuais, permitindo uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, fomentando sinergias e eliminando sobreposições e redundâncias;

– Reforço dos mecanismos de circulação de informação e articulação entre o Banco de Portugal e a nova entidade de supervisão no âmbito do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros;

– Reforço da cooperação e articulação entre os supervisores e o Ministério das Finanças e da Administração Pública em matéria de estabilidade financeira no âmbito do CNEF;

– Alargamento do perímetro da regulação e supervisão financeiras, mediante a atribuição ou reforço das competências das autoridades de supervisão em áreas com potencial relevância sistémica, como sejam, designadamente as actividades dos gestores de fundos de investimento alternativos, a notação de risco e a análise financeira.

Regulação Financeira

a) Directiva de requisitos de fundos próprios

(...)

b) Directiva Solvência II

(...)

c) Regulamento relativo às agências de notação de risco

Entrou em vigor o Regulamento (CE) nº 1060/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009, que havia sido proposto pela Comissão Europeia, em 2008, e que tem como objecto o funcionamento e a supervisão das agências de notação de risco na UE.

d) Directiva de reformulação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a organismos de investimento colectivo em valores mobiliários (OICVM)

(...)

e) *Directiva 2009/14/CE, de 11 de Março de 2009, que altera a Directiva 94/19/CE, de 30 de Maio de 1994, relativa aos sistemas de garantia de depósitos quanto ao nível de cobertura e prazo de reembolso*

(...)

DOSSIÉS NÃO LEGISLATIVOS

(...)

Gestão de Crises

Em Outubro, o Conselho lembrou a necessidade de se desenvolver um enquadramento eficaz de prevenção, gestão e resolução de crises, a par da criação de uma nova estrutura de supervisão e regulação financeiras na Europa.

Neste contexto, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação sobre o tema, que inclui propostas de medidas que visam, por um lado, assegurar que os supervisores nacionais dispõem de instrumentos adequados para identificar, com antecedência, problemas nas instituições bancárias e intervir nestas, de forma a prevenir situações mais graves e, por outro, tornar possível a falência de instituições bancárias transfronteiriças, sem que tal implique contágio sobre outras instituições e garantindo a manutenção da oferta de serviços bancários vitais para o funcionamento da economia. A Comissão indicou, ainda, que trabalhos concretos nesta área implicarão alterações na CRD, o desenvolvimento de um mecanismo europeu de resolução de crises e a definição de formas de partilhar os custos inerentes a estes processos. A referida Comunicação foi submetida a consulta pública até ao dia 20 de Janeiro de 2010.

A par desta iniciativa, o Comité Económico e Financeiro (CEF), seguindo orientações do Conselho, criou um grupo de trabalho com o objectivo de apresentar propostas sobre a coordenação de políticas a nível europeu em fase de prevenção, gestão e resolução de crises transfronteiriças, e sobre os princípios e procedimentos a seguir, no que diz respeito, à partilha dos custos inerentes à falência de um grupo bancário transfronteiriço (burden sharing). O grupo de trabalho apresentou, em Novembro, um documento de reflexão que define possíveis orientações relativamente a estes dois pontos.

Tendo em atenção a Comunicação da Comissão e o documento de reflexão do CEF, o Conselho sugeriu, em Dezembro, algumas orientações que a Comissão Europeia poderá seguir no trabalho que está a desenvolver a nível da prevenção, gestão e resolução de crises, convidando-a a apresentar propostas concretas na Primavera de 2010, que tenham em conta essas mesmas orientações e os resultados da referida consulta pública. Em particular, o Conselho considerou que a Comissão poderá explorar: (i) a necessidade de dotar os supervisores de instrumentos de intervenção precoce e de desenvolver indicadores comuns de alertas precoces; (ii) o desenvolvimento de mecanismos que permitam tomar decisões coordenadas sobre grupos transfronteiriços em caso de necessidade de intervenção; (iii) a criação de mecanismos de resolução de crises que limitem a intervenção do Estado, possibilitando a falência de instituições bancárias sem pôr em causa a estabilidade financeira e assegurando a protecção dos depositantes; (iv) a introdução de formas de transferência de activos dentro de um mesmo grupo transfronteiriço, desde que acompanhadas das devidas salvaguardas; (v) a possibilidade de estender o enquadramento de gestão de crises a outro tipo de instituições financeiras para além dos grupos bancários transfronteiriços; (vi) a definição de um conjunto de instrumentos de resolução de crises a

utilizar por todas as autoridades nacionais; (vii) a possibilidade de abrir excepções relativamente a algumas directivas comunitárias, designadamente de direito societário, aquando da intervenção numa entidade bancária, desde que estejam asseguradas as devidas salvaguardas; (viii) o desenvolvimento de formas de cooperação e partilha de informação entre as autoridades competentes, (ix) a constituição de um fundo europeu a utilizar em situações de crise; (x) a harmonização do enquadramento de insolvência na UE.

Adicionalmente, no que respeita a uma resposta coordenada da UE em situações de crise, incluindo questões de burden sharing, e uma vez feito o ponto de situação relativamente ao trabalho desenvolvido até ao momento pelo CEF, o Conselho propôs que este apresente, na Primavera de 2010, propostas concretas neste domínio, em consonância com o que foi definido no documento de reflexão.

Pró-ciclicidade

(...)

Políticas de remuneração

Na sequência da crise financeira, a Comissão Europeia divulgou, em Março, uma recomendação relativa às políticas de remuneração no sector dos serviços financeiros visando evitar a assunção excessiva de riscos no sector e promover a adopção de uma gestão dos riscos sólida e eficaz. Estes princípios estão a ser introduzidos nas várias directivas sectoriais, tendo-se já avançado, concretamente, a nível da CRD (CRD III) e da proposta de directiva sobre gestores de fundos de investimento alternativos.

Como nota final é de salientar o papel crucial que o Conselho ECOFIN tem desempenhado no sentido de compatibilizar todas estas iniciativas com o trabalho que está a ser desenvolvido a nível do G20. De facto, muitas das iniciativas apresentadas pelo G20, como por exemplo o tratamento de jurisdições não cooperantes e não transparentes, são geralmente debatidas previamente no ECOFIN servindo este como veículo de coordenação entre a posição dos vários Estados-membros, incluindo aqueles que pertencem ao G20.

INICIATIVAS NO ÂMBITO DA INTEGRAÇÃO DOS MERCADOS FINANCEIROS EUROPEUS

Single Euro Payments Area (SEPA)

(...)

Pagamentos Transfronteiriços

(...)

Moeda Electrónica

(...)

Díálogos com países terceiros

(...)"

CAPÍTULO IV - Fiscalidade

“No domínio da fiscalidade, as principais prioridades centraram-se na continuação da discussão das medidas de combate à fraude e à evasão fiscais, na promoção da boa governação em matéria fiscal e na modernização e simplificação das regras fiscais.

Destaca-se o acordo político alcançado, em Março, no que respeita às taxas reduzidas de IVA, ao encontro da solicitação do Conselho Europeu de Dezembro de 2008 sobre esta matéria.

Refira-se que este acordo permite a Portugal continuar a aplicar uma taxa reduzida de IVA às portagens nas pontes rodoviárias sobre o rio Tejo e incluir as bebidas alcoólicas no âmbito da taxa reduzida IVA aplicável à restauração.

DOSSIÊS LEGISLATIVOS

Taxas reduzidas de IVA

Em Março, o Conselho chegou a um acordo político que confere aos Estados-membros a possibilidade de aplicarem a título permanente taxas reduzidas de IVA a determinados serviços fornecidos localmente, mediante a alteração da Directiva 2006/112/CE, em resposta à solicitação do Conselho Europeu de Dezembro de 2008 para que esta questão ficasse resolvida até Março de 2009.

Subsequentemente, em Maio, o Conselho aprovou os textos jurídicos resultantes do acordo político de Março, tendo aprovado a Directiva 2009/47/CE do Conselho, de 5 de Maio de 2009, que permite a utilização facultativa, numa base permanente, de taxas reduzidas de IVA para certos serviços de trabalho intensivo, incluindo os serviços de restauração, para os quais não haja nenhum risco de concorrência desleal entre os prestadores de serviços nos diferentes Estados-membros.

A utilização facultativa de taxas reduzidas de IVA em determinados sectores foi uma das medidas identificadas no plano de relançamento económico aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008. Até esta revisão, as taxas reduzidas de IVA para os serviços prestados a nível local com uma grande intensidade do factor trabalho apenas tinham sido permitidas temporariamente.

Por virtude do acordo alcançado, foi permitido a Portugal continuar a aplicar uma taxa reduzida de IVA às portagens nas pontes rodoviárias sobre o Rio Tejo, em Lisboa. Portugal pôde, assim, resolver o processo do Tribunal de Justiça em que foi considerado em infracção ao direito comunitário e evitar o ajustamento, resultante do aumento da taxa de IVA, nas contrapartidas a prestar à LUSOPONTE, no âmbito do contrato de concessão em vigor.

O texto jurídico aprovado contempla ainda outra das reivindicações feitas por Portugal durante as negociações da proposta no Conselho, isto é, a inclusão das bebidas alcoólicas no âmbito da taxa reduzida aplicada à restauração. Acresce que, com este acordo, Portugal passou a poder aplicar à restauração taxas de IVA inferiores a 12%.

Imposto especial sobre o consumo de tabaco

Em Novembro, o Conselho chegou a um acordo político sobre a proposta de Directiva relativa à

actualização das regras comunitárias sobre a estrutura e as taxas mínimas de imposto aplicáveis ao tabaco manufacturado, através da alteração das Directivas 92/79/CE, do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, Directiva 92/80/CE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, e Directiva 95/59/CE, do Conselho, de 27 de Novembro de 1995. Aquela proposta de Directiva tem por objectivo garantir um nível mais elevado de protecção da saúde pública através do aumento das taxas mínimas do imposto especial sobre o consumo de cigarros e uma aproximação gradual das taxas mínimas aplicáveis ao tabaco de corte fino e aos cigarros.

Evasão fiscal ligada às importações

(...)

Combate à fraude fiscal – Pagamento do IVA sobre licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CO2)

Em Dezembro, o Conselho aprovou uma orientação geral relativamente a uma proposta de directiva que permitirá aos Estados-membros implementar, numa base facultativa e temporária, um mecanismo de autoliquidação para o pagamento do IVA sobre as licenças de emissão de gases com efeito de estufa (CO2).

Aguarda-se, no âmbito do procedimento de consulta, parecer do PE previsto para Fevereiro de 2010.

O objectivo é eliminar determinadas formas de fraude fiscal, nomeadamente os chamados "circuitos carrossel", em que os fornecimentos são efectuados várias vezes por diferentes fornecedores, sem que o IVA seja pago às autoridades fiscais. Aplicando o princípio do "mecanismo de autoliquidação", as regras aprovadas vão permitir, até 30 de Junho de 2015, que a responsabilidade pelo pagamento do IVA sobre serviços e licenças de emissão passe do fornecedor (mecanismo típico do IVA) para o cliente, quando este tenha a natureza de sujeito passivo do imposto.

De referir que, recentemente, a Espanha se antecipou à aprovação desta proposta e introduziu o mecanismo de autoliquidação proposto na área das licenças de emissão de CO2. Daí poderá resultar eventualmente uma transferência da fraude fiscal para Portugal, que ainda não introduziu a medida, como já aconteceu anteriormente noutros sectores. Daí a urgência de Portugal dispor de uma base jurídica comunitária que lhe permita introduzir o mais rapidamente possível o mecanismo para as licenças CO2.

Diversas propostas em sede de IVA, designadamente o regime de IVA aplicável aos serviços postais

Foram debatidas propostas relativas ao IVA nos serviços financeiros e facturação, sem no entanto se ter alcançado acordo, devido à complexidade técnica e sensibilidade política dos temas em debate.

Foi acordada uma orientação geral sobre uma proposta de alteração da Directiva IVA com o objectivo de lhe introduzir várias precisões de natureza técnica. Porém, dado que o objecto da proposta inicial foi alterado, foi acordado fazer nova consulta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Económico e Social.

Por outro lado, tendo presente que a Terceira Directiva Postal entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2011, o Conselho salientou, em Dezembro, a importância de tomar todas as medidas necessárias para a resolução dos problemas políticos associados ao regime de IVA aplicável aos serviços postais antes que a Terceira Directiva Postal entre em vigor e que a liberalização do mercado postal seja uma realidade.

Convidou ainda as Presidências Espanhola e Belga a explorarem e examinarem todas as opções de modo a avançarem nesta matéria e a apresentarem um relatório sobre os progressos realizados ao Conselho ECOFIN de Dezembro de 2010, o mais tardar.

Portugal, ao contrário de outros países, aplica a Directiva IVA, designadamente a isenção de IVA nos serviços postais, de acordo com a jurisprudência do TJCE16. A reintrodução do debate político sobre a proposta não é, por isso, considerada essencial. Todavia, admite-se que a situação actual não é satisfatória porquanto a jurisprudência deixa várias questões em aberto relativamente à aplicação da isenção. A aplicação não uniforme da isenção na UE pode levar a distorções entre os Estados-membros num quadro de liberalização completa do mercado postal. Em Portugal, o serviço universal, reservado aos CTT até ao fim de 2010, está isento de IVA.

Pacote “Fiscalidade Directa”

(...)

DOSSIÊS NÃO LEGISLATIVOS

Boa governação em matéria fiscal

(...)

Acordos com países terceiros em matéria de luta contra a fraude

Em Outubro, o Conselho analisou: (i) um projecto de acordo com o Liechtenstein em matéria de luta contra a fraude e (ii) um projecto de mandato autorizando a Comissão a negociar acordos de luta contra a fraude com Andorra, Mónaco e São Marinho e a revisão do acordo nesta matéria com a Suíça.

O Conselho registou um consenso alargado quanto ao conteúdo do projecto do acordo com o Liechtenstein e quanto ao mandato de negociação da Comissão, mantendo-se, todavia, as reservas políticas da Áustria e do Luxemburgo.

No que se refere ao projecto de acordo com o Liechtenstein em matéria de luta contra a fraude, cujas discussões em sede do Conselho decorrem desde 2008, refira-se que o mesmo cobre tanto a fraude relativa à fiscalidade directa como à indirecta e prevê uma definição da fraude que abrange tanto as pessoas singulares como as pessoas colectivas e inclui não apenas falsos documentos e declarações fiscais mas também a apresentação de declarações fiscais incompletas.

O texto cobre a cooperação administrativa em matéria fiscal que exija o intercâmbio de informações previsivelmente relevantes para as administrações fiscais, permitindo igualmente a assistência judiciária em relação a actos puníveis nos termos da legislação das partes contratantes.

A assinatura do acordo com o Liechtenstein deverá constituir um precedente para a negociação de acordos semelhantes com outros países terceiros (Mónaco, Andorra, São Marinho e Suíça). O contexto internacional favorável à celebração de acordos de troca de informação fiscal com jurisdições até aqui pouco ou nada colaborantes nessa matéria levou a Comissão a apresentar o projecto de mandato para a negociação de acordos anti-fraude com outros países terceiros.

Portugal considera que estes acordos, uma vez em vigor, constituirão um avanço significativo em matéria

de cooperação e troca de informações fiscais. A celebração dos acordos permitirá a Portugal obter informações sobre eventuais rendimentos obtidos por contribuintes portugueses nos países em questão, o que poderá ter consequências em termos de apuramento da respectiva situação tributária”.

CAPÍTULO V – Financiamento da União Europeia

“(…)

PROCESSO ORÇAMENTAL 2010

Durante o processo orçamental, o Conselho defendeu que o Orçamento de 2010 deveria permitir dar um impulso à economia europeia, através de um estímulo do crescimento e do emprego, não esquecendo no entanto as restrições existentes nos orçamentos nacionais. Por seu lado, o Parlamento Europeu sublinhou também a necessidade de adoptar um orçamento com uma mensagem positiva para combater a crise.

Assim, a habitual concertação, durante o processo orçamental, entre o Conselho e o Parlamento Europeu concentrou-se, essencialmente, na necessidade de encontrar uma solução para o financiamento da segunda “tranche” do Plano de Relançamento da Economia Europeia, no montante de 2,4 milhões de euros e, como em anos anteriores, no nível das dotações de pagamento.

A solução final encontrada para o financiamento da segunda “tranche” do Plano de Relançamento da Economia Europeia combina vários elementos: revisão do quadro financeiro plurianual – aumento do limite da rubrica 1a (Competitividade) em 2010 com uma correspondente redução dos limites de outras rubricas em 2009 e 2010; reafectação de dotações na rubrica 1a ; e mobilização do Instrumento de Flexibilidade.

Deve ser referido que a revisão do Quadro Financeiro Plurianual para os exercícios de 2009 e 2010, acordada na reunião de concertação e que permitiu assegurar o financiamento integral do Plano de Relançamento da Economia Europeia, respeita o limite máximo global deste Quadro.

Portugal participou activamente nos debates, tendo contribuído de forma decisiva para desbloquear o impasse no Conselho sobre uma utilização adicional da margem da rubrica 2 (Preservação e gestão dos recursos naturais) em 2010. No final foi possível chegar a acordo através do recurso ao Instrumento de Flexibilidade, tendo a redução suplementar na margem da rubrica 2 (Preservação e gestão dos recursos naturais), em 2010, sido fixada em 34 milhões de euros e comprometendo-se a Comissão a apresentar uma declaração referindo que, tendo em conta a informação disponível, o montante retirado à margem daquela rubrica não criará dificuldades de financiamento no exercício de 2010.

Durante a concertação, o Conselho e o Parlamento Europeu chegaram ainda a acordo sobre: o montante do orçamento para a Política Externa e de Segurança Comum; o financiamento de medidas excepcionais no sector do leite; e a mobilização do Instrumento de Flexibilidade para o financiamento do desmantelamento da central nuclear de Kozloduy, na Bulgária.

Em resultado deste processo de concertação, o nível máximo das dotações para pagamentos fixado para 2010 foi de 122 937 milhões de euros, o que corresponde a 1,04% do rendimento nacional bruto (RNB).

Outra questão importante no desenrolar do processo orçamental de 2010 foi a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro. Durante a negociação orçamental, as três Instituições (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão) chegaram a acordo sobre uma declaração relativa à continuidade do processo orçamental de 2010, na qual é referido que as fases concluídas do processo, nos termos do

Tratado de Nice, o eram também na aceção do artigo 314.º do Tratado de Lisboa e que, após a entrada em vigor deste Tratado, o processo seria concluído com a declaração do Presidente do PE constatando a adopção do Orçamento, nos termos do mesmo artigo 314.º do Tratado de Lisboa.

Apesar desta declaração conjunta, aquando da adopção do Orçamento, em Dezembro, o Parlamento Europeu não atendeu à pretensão do Conselho no sentido de os Presidentes das duas instituições assinarem o Orçamento, que foi assinado apenas pelo Presidente do PE. O Conselho acabou por desistir da sua pretensão relativamente ao Orçamento de 2010, tendo em conta que o processo orçamental de 2010 decorreu essencialmente ao abrigo do anterior Tratado, mas informou o Parlamento que, no futuro, espera vir a assinar os orçamentos em conjunto com o Presidente do PE.

Fizeram ainda parte do acordo outras 3 declarações conjuntas relativas à política imobiliária do Conselho, à simplificação e utilização mais focalizada dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão no contexto da crise económica e à rubrica 5 (Administração) em 2010.

DECISÃO RECURSOS PRÓPRIOS

No âmbito do financiamento, refira-se que, no dia 1 de Março, entrou em vigor a Decisão do Conselho de 7 de Junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (2007/436/CE, Euratom), que vem aplicar as Conclusões do Conselho Europeu, de Dezembro de 2005, sobre o financiamento do Orçamento da UE. Esta Decisão, que produzia efeitos desde 1 de Janeiro de 2007, introduziu alterações na estrutura do sistema de financiamento da UE e implicou uma redistribuição das contribuições entre os Estados-membros.

As principais alterações introduzidas por esta Decisão são:

- A taxa de mobilização do recurso IVA é fixada em 0,30% (deixa de estar dependente do cálculo da compensação ao Reino Unido);

- Durante o período de 2007-2013, a taxa de mobilização do recurso IVA para a Áustria é fixada em 0,225%, para a Alemanha em 0,15% e para os Países Baixos e Suécia em 0,10%;

- Introdução de uma redução temporária nas contribuições RNB dos Países Baixos (605 Meuros) e da Suécia (150 Meuros);

- Ajustamento da compensação concedida ao Reino Unido, em função do alargamento da UE;

- Desaparece a distinção entre direitos aduaneiros e direitos agrícolas.

SERVIÇOS DE INTERMEDIACÃO FINANCEIRA INDIRECTAMENTE MEDIDOS

Ainda no âmbito do financiamento, a Comissão apresentou no final de Junho uma proposta de Decisão relativa à repartição dos Serviços de Intermediação Financeira Indirectamente Medidos (SIFIM) com vista à determinação do RNB utilizado para efeitos do Orçamento da UE e dos recursos próprios. De acordo com esta proposta, o RNB utilizado para efeitos de recursos próprios deveria incluir os SIFIM desde 1 de Janeiro de 2005, o que implicaria recalcular o financiamento do Orçamento da UE desde essa data.

Actualmente, o RNB utilizado para efeitos do Orçamento Comunitário e dos Recursos Próprios não inclui os SIFIM e a decisão para a alteração proposta teria, de acordo com o n.º 7 do artigo 2.º da Decisão de Recursos Próprios, de ser tomada pelo Conselho por unanimidade.

A posição portuguesa foi, desde o início do processo, no sentido de não aceitar qualquer proposta com carácter retroactivo, tendo, no entanto, salientado considerar adequado utilizar no futuro, para efeitos dos recursos próprios, os conceitos estatísticos mais recentes e consistentes com o Sistema de Contas em

vigor.

O carácter retroactivo da proposta da Comissão mereceu, aliás, o desacordo da maioria dos Estados-membros que, tal como Portugal, não aceitaram também a proposta de compromisso da Presidência que previa que a Decisão produzisse efeitos a 1 de Janeiro de 2007, tentando assim limitar o âmbito das alterações ao período de vigência da actual Decisão de recursos próprios.

Aliás vários Estados-membros, entre os quais Portugal, defenderam que esta alteração se produzisse apenas aquando da entrada em vigor de uma nova Decisão de Recursos Próprios, o que deverá acontecer apenas em 2014.

Para sustentar esta posição foram apontados dois elementos: os problemas metodológicos, ainda existentes no cálculo dos SIFIM, que terão levado a Comissão a criar uma task-force para melhorar a metodologia deste cálculo, e a necessidade de não alterar a Decisão de Recursos Próprios durante a sua vigência.

No final do ano, foi possível chegar a um acordo para a inclusão dos SIFIM na determinação do RNB utilizado para efeitos do Orçamento da UE e dos Recursos Próprios com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2010. O processo será finalizado em 2010, após ser emitido o parecer do PE.

ORÇAMENTO COMUNITÁRIO

Rubricas	Orçamento 2010		Variação 2009/2010 %	Preços correntes – Mil milhões de euros Perspectivas Financeiras	
	DA	DP		DP	DA
				DA	DP
1. Crescimento Sustentável	64,2	47,7	3,3	5,3	63,6
Competitividade	14,9	11,3	7,9	9,4	14,2
Coesão	48,4	36,4	2,0	4,0	48,4
2. Preservação e gestão dos recursos naturais	59,5	58,1	5,6	16,5	60,0
dos quais: despesas de mercados e pagamentos directos	43,8	43,7	6,8	6,7	47,1
3. Cidadania, Liberdade, Segurança e Justiça(a)	1,7	1,4	10,4	7,8	1,7
Liberdade, Segurança e Justiça	1,0	0,7	16,2	9,6	1,0
Cidadania(a)	0,7	0,7	2,6	-2,9	0,7
4. A UE como parceiro mundial	8,1	7,8	0,5	-3,6	7,9
5. Administração	7,9	7,9	3,8	3,8	7,9
6. Compensações	p.m.	p.m.	-100	-	0
				100	
Total	141,5	122,9	3,6	8,8	141,0
DP em % RNB		1,04%			

(a) Com excepção do Fundo de Solidariedade da UE

DA – Dotações para autorizações

DP – Dotações para pagamentos

Fonte: Comissão Europeia – Síntese numérica”

CAPÍTULO VI - Fluxos financeiros

“Neste ano, o resultado líquido das relações financeiras entre Portugal e a União Europeia situou-se em 1 987,7 Meuros. As transferências da UE para Portugal totalizaram 3 583,0 Meuros, enquanto as transferências de Portugal para a UE foram de 1 595,3 Meuros.

Para a redução verificada no saldo das transferências, relativamente ao ano anterior, contribuíram a diminuição das transferências no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional por força do encerramento do QCA III (que, no ano anterior tinha sido, por si só, responsável por transferências de 1 150 Meuros) e o aumento da contribuição portuguesa a título dos recursos próprios - Rendimento Nacional Bruto (RNB) - justificada sobretudo pela entrada em vigor, a 1 de Março, da nova Decisão de recursos próprios (Decisão do Conselho, de 7 de Junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias – Decisão 2007/436/CE, EURATOM).

Com a entrada em vigor desta Decisão, que produz efeitos desde 1 de Janeiro de 2007, foi necessário pagar, para além da contribuição do próprio ano, os ajustamentos relativos a 2007 e 2008 decorrentes do novo sistema, que ascenderam em termos líquidos a 89 Meuros.

Como habitualmente, verificaram-se outras transferências financeiras, não incluídas no quadro dos fluxos financeiros, decorrentes da participação de Portugal nos programas e acções existentes no quadro das diversas políticas comunitárias, tais como investigação e desenvolvimento, ambiente, redes transeuropeias, energia, formação profissional, educação, saúde, cultura, etc. Estas transferências, que têm um impacto financeiro relativamente limitado, são de difícil contabilização na medida em que se realizam de forma dispersa e por vezes são efectuadas directamente para os beneficiários.

FLUXOS FINANCEIROS ENTRE PORTUGAL E A UNIÃO EUROPEIA

Preços correntes Meuros

	2006	2007	2008	2009
1) Transferências da UE				
FEDER	1.265,9	1.260,6	1.944,8	964,5
FSE	753,1	534,7	323,6	1.009,5
FEOGA – Orientação	215,5	433,3	218,0	109,3
IFOP	43,0	20,3	17,0	24,5
Fundo de Coesão	203,5	490,3	286,1	457,4
FEOGA-Garantia/FEAGA	946,4	717,2	721,5	723,6
FEADER	-	221,3	398,7	235,6

<i>Outras acções</i>	61,9	82,5	87,1	58,6
TOTAL	3.489,3	3.760,2	3.996,8	3.583,0
2) Transferências para a UE				
<i>Direitos aduaneiros, niveladores</i>				
<i>Agrícolas e quotizações do açúcar</i>	117,8	137,1	134,0	117,6
<i>Recurso IVA</i>	315,3	269,4	251,4	231,4
<i>Correcção Reino Unido</i>	128,9	115,1	140,1	123,0
<i>Recurso RNB</i>	1.147,4	1.015,9	1.028,4	1.235,2
<i>Redução RNB Suécia e Holanda</i>	-	-	-	31,7
<i>Restituições BEI/IVA/PNB/RU</i>	-81,4	-99,5	-75,8	-144,1
<i>Diversos</i>	0,7	0	3,7	0,5
TOTAL	1.628,7	1.438,0	1.481,8	1.595,3
3) Saldo Global: 1) – 2)	1.860,6	2.322,2	2.515,0	1.987,7

FONTE: Ministério das Finanças”

C – OPINIÃO E COMENTÁRIOS DO RELATOR

Título I – Futuro da Europa

Capítulo I - Tratado da Europa

O Conselho Europeu de Dezembro de 2008, realizado depois do voto popular do Povo Irlandês que rejeitara o Tratado de Lisboa, entendeu não dar seguimento às consequências políticas dessa rejeição, previstas aliás no Tratado da União Europeia então em vigor, e que determinavam o abandono do texto em ratificação e sua eventual substituição por um outro, (tal como aliás tinha sido na prática adoptado depois dos resultados das consultas populares em França e na Holanda com o designado Tratado Constitucional).

O Conselho Europeu de Dezembro de 2008 deliberou, pelo contrário, manter e prosseguir em 2009, (como se nada tivesse sucedido na Irlanda), o processo de ratificação do Tratado de Lisboa nos países em que este não tinha sido ainda concretizado, Alemanha, Polónia e República Checa. A ratificação nestes Estados-membros foi feita através de pronunciamentos parlamentares cuja tramitação interna se prolongou ao longo de todo o ano de 2009, processo de

ratificação que, aliás, já tinha antes ocorrido nos restantes 23 Estados-membros, não obstante significativas correntes de opinião que defendiam a consulta popular, através da realização de referendos. Recordem-se, a propósito, os casos politicamente mais significativos da França e da Holanda, onde o voto tinha sido contrário ao designado Tratado Constitucional, (que antecedeu o Tratado de Lisboa e que deste, como é consensual, em quase nada se distinguia), mas onde, no processo de ratificação subsequente, foi determinado apenas um pronunciamento parlamentar, não se tendo repetido a consulta popular que naqueles países havia sido também negativa.

Após os “reveses” ocorridos nestes dois países, aliás fundadores da então CEE, existe mesmo uma certa convicção, nunca, porém, explicitada ou reconhecida, que o Conselho Europeu terá consensualizado de forma reservada um acordo para impedir que houvesse qualquer novo referendo nacional sobre o Tratado de Lisboa, à excepção, (por razões determinantes da respectiva Constituição), da Irlanda.

Assim sucedeu, como atrás ficou expresso, na França e na Holanda, assim sucedeu também em Portugal, onde a ratificação acabou por ser feita por via parlamentar, não obstante uma forte polémica política resultante do facto dos dois partidos com expressão eleitoral mais significativa (o PS e o PSD) terem decidido abandonar compromissos públicos e eleitorais para que a ratificação do Tratado se realizasse através de referendo.

Assim, e na sequência do referido Conselho Europeu de 28 de Dezembro, por acção concertada da Presidência Checa, do primeiro semestre de 2009, da Comissão Europeia e do Governo Irlandês, foi acordada, já no Conselho Europeu de Junho de 2009, uma solução jurídica que procurava dar resposta àquilo que os responsáveis comunitários e as autoridades irlandesas, derrotadas na sua proposta de ratificação do Tratado, entendiam ter sido as razões do “não” irlandês. Com estas inovações jurídicas – incluindo a introdução de anexos ao Tratado que nunca foram objecto de qualquer “processo de ratificação” nos restantes Estados-membros mas que irão

constituir instrumento jurídico em eventuais processos futuros de adesão à CE –, criou-se o contexto/argumento político para poder justificar a realização de um novo referendo na Irlanda, o que veio a suceder em 2009, desta vez com resultados favoráveis às pretensões dos responsáveis comunitários e dos defensores do Tratado de Lisboa.

Na sequência das eleições para o Parlamento Europeu, realizadas em Junho de 2009, cujos resultados determinaram uma sensível alteração na composição da representação parlamentar nacional em Bruxelas, com o PS em perda e os restantes partidos em subida ou manutenção, foi conseqüentemente iniciado e concluído o processo de nomeação do indigitado novo Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, cuja investidura contou, no Conselho Europeu, com o apoio do Governo Português, e no Parlamento Europeu, com o apoio partidário favorável do PS, PSD e CDS-PP e rejeição da parte do BE e do PCP.

Em Novembro de 2009, sob a Presidência Sueca, e já com a aplicação das regras decorrentes do Tratado de Lisboa, finalmente ratificado após todo este longo e polémico processo contestado por diversos sectores políticos e constitucionalistas tidos com adeptos incondicionais do processo de integração, foi alcançado um acordo sobre as nomeações de Herman Van Rompuy como Presidente do Conselho Europeu e de Catherine Ashton como Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, bem como Pierre de Boissieu como Secretário-Geral do Conselho da União. Curiosamente, constatou-se que, logo de seguida, e perante o debate que envolveu o processo de nomeação destas personalidades para o exercício de cargos criados pelo novo Tratado de Lisboa, começaram de imediato a surgir os primeiros comentários daqueles que – numa aparente fuga para a frente –, consideravam já que as novas disposições comunitárias “afinal não davam resposta integral e adequada às exigências de eficácia e eficiência nas respostas políticas necessárias para a UE” e que, como bem se sabe, tinham estado na génese formal deste longo processo de revisão dos tratados!

CAPÍTULO IV – Reapreciação do quadro financeiro da União Europeia.

Note-se, desde logo, que da parte do relatório governamental correspondente a este capítulo, atrás reproduzida, consta muita informação não tratável neste parecer da COF, como seja muito do que se descreve como resultados das conclusões do elevado número de reuniões, formais e informais, do Conselho Europeu, realizados em Março, Junho, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro do ano de 2009. Muitas das questões aí tratadas estão relacionadas com o processo de ratificação do Tratado, com questões energéticas e a (falhada) Conferência sobre as alterações climáticas realizada em Copenhaga, sobre outros temas diversificados e ainda os relativos a questões económicas e financeiras, que serão tratadas mais adiante. Preferimos aqui abordar de forma exclusiva a questão relativa ao quadro financeiro da União Europeia.

O debate sobre o futuro quadro financeiro da União Europeia, envolvendo as perspectivas financeiras da UE no período subsequente ao Quadro de Referência Estratégica Nacional, após 2013, constitui um tema central que deveria ser, desde já, de forma atempada, alvo de discussão envolvendo a sociedade portuguesa e os parceiros sociais. Para o nosso País, com um PIB reiteradamente inferior à média comunitária, em processo de divergência continuada da média da riqueza da UE na última década, altamente dependente, é determinante não ver diminuída - bem pelo contrário - a sua participação nos meios disponibilizados pelo futuro Orçamento Comunitário, seja a título do apoio à coesão económica e social, seja a título do apoio aos seus sectores produtivos, a começar pela agricultura e as pescas. Neste aspecto, é desde já muito preocupante o teor de um documento "pretensamente anónimo" que circulou na parte final de 2009 nos meios comunitários e que, justamente, mereceu uma rejeição, aparentemente generalizada. Neste aspecto, não constitui um sinal positivo que a Comissão Europeia, não obstante estar já em fase final de mandato, não tenha cumprido com os compromissos que lhe tinham sido cometidos pelo Conselho Europeu, de elaborar um primeiro documento sobre esta controversa questão em 2008-2009. Esperemos vivamente que esse draft seja tornado finalmente público na nova data - Julho de 2011- prevista no mandato que foi conferido à Comissão

Europeia pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2009.

A questão central do actual orçamento comunitário reside na clara insuficiência de meios face aos novos desafios a que tem que fazer frente, isto é, ao facto da UE ter sofrido muito recentemente sucessivos alargamentos, estar a preparar, num futuro não muito distante, novas adesões, ter assumido responsabilidades acrescidas por novas políticas sem que as bases financeiras de construção do orçamento comunitário tenham sido alargadas em conformidade e correspondência.

Aliás, é bem fácil sentir o pulso a mais esta relevante, porventura insanável, contradição da UE. Basta verificarmos a base de partida das perspectivas financeiras do actual QREN e qual tem sido a evolução das bases orçamentais dos últimos exercícios orçamentais, concretamente dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010, servindo-nos, para tal comparação, dos dados fornecidos pelo próprio Governo nos relatórios anuais relativos àqueles quatro anos.

Assim, o nível máximo de dotações para autorizações corresponde a 1,08% do RNB da UE a 27, sendo que o nível máximo das dotações para pagamentos, definido pelo acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Conselho Europeu, para o orçamento do ano de 2007, foi o correspondente a 0,99% do RNB.

Já para o orçamento comunitário do ano de 2008, o montante máximo acordado pelas acima referidas três instituições comunitárias para as dotações destinadas a pagamentos foi fixado em 0,96% do RNB. No orçamento comunitário para 2009, o valor acordado para o nível máximo de dotações destinadas a pagamentos baixou ainda mais, para 0,894% do RNB, não obstante a crise económica e financeira instalada em toda a UE. Finalmente, só no caso do orçamento comunitário para 2010, por razões que se prenderam com o amortecimento das gravíssimas consequências sociais e económicas da crise mundial, e que as dotações para pagamento sofreram um acréscimo no plafond máximo, para 1,04% do RNB.

Mas esta foi a única excepção numa tendência que tem bem mais de uma década e que passa pela sistemática redução do nível máximo das dotações

para autorizações inscritas nas perspectivas financeiras plurianuais de base dos sucessivos quadros comunitários, por um lado, a que se segue uma ainda maior redução dos máximos anualmente fixados, em sede orçamental, para as dotações destinadas a pagamentos.

Recorde-se, para bem elucidar a inadequação crescente do orçamento comunitário para fazer face a crescentes solicitações e necessidades da UE, que o próprio Presidente da Comissão Europeia em 1992, Jacques Delors, tinha anunciado, na altura do debate sobre o Tratado de Maastricht, que as perspectivas financeiras da UE – na altura ainda a doze – deveriam atingir um mínimo base de 1,20% do RNB em 1999, no final do II Quadro Comunitário de Apoio. Relembre-se também, que nessa mesma altura havia quem defendesse um limite próximo dos 2% do RNB para tecto das perspectivas financeiras para se obter um funcionamento adequado da UE e para que fosse possível obter níveis adequados de coesão económica e social e de qualidade de vida compatíveis com os objectivos enunciados no Tratado de Roma.

I. Título VII - Questões económicas e financeiras

CAPÍTULO I - Situação económica. Enquadramento económico internacional

A crise que ficará conhecida como do subprime do mercado imobiliário norte-americano resultou em boa parte, e em termos mais globais, da contradição gerada entre uma sobreprodução e sobreacumulação de meios de produção, por um lado, e, por outro lado, a contracção dos mercados e do consumo provocados pela desvalorização do poder aquisitivo da generalidade das populações e, igualmente de abissais assimetrias de rendimentos individuais e colectivos. Anos e anos de permanente e quase obsessivo estímulo ao crédito, criando uma imparável espiral de endividamento serviu o objectivo de escoar essa sobreprodução e manter os níveis de rentabilidade, de lucros e de remuneração dos capitais financeiros investidos/disponibilizados. Mas o limite

foi entretanto atingido e o descalabro foi o passo seguinte e inexorável.

Esta financeirização excessiva da economia - sem tradução nem correspondência em real actividade produtiva - constitui uma peça central da estratégia dos sistemas económicos e financeiros centrados no monetarismo, na busca de rentabilidades que a produção económica não podia, nem pode assegurar. Para essa estratégia contribuem, de forma muito significativa, entre outros factores, a desregulação e a liberalização quase plena dos mercados financeiros e a larga utilização de paraísos fiscais.

Esta transformação da crise do subprime do mercado imobiliário norte-americano em crise financeira e económica mundial teve o seu primeiro afloramento concreto no início de Agosto de 2007 (!) – com a suspensão de três fundos do banco europeu BNP Paribas e, logo no início de 2008, com vários crashes quase sucessivos das bolsas internacionais, quedas bolsistas essas que se prolongaram ao longo do ano de 2008, até que, em Setembro deste ano, foi assumido pelo governo americano o controlo das duas principais agências de crédito hipotecário (Fannie Mae e Freddie Mac) e faliu o banco Lehman Brothers.

Só depois destes factos é que, em Outubro de 2008, é lançado, nos Estados Unidos, um vasto programa de intervenção na economia americana, o que acontece ao mesmo tempo em que, do lado da União Europeia e de cada um dos seus Estados membros, se mantinha uma posição eminentemente expectante, erradamente convictos que os respectivos sistemas financeiros estavam pouco expostos ou mesmo imunes à crise americana.

Pode assim afirmar-se que a acção dos diferentes governos foi no fundamental reactiva e hesitante, não obstante uma acção mais decidida e pragmática dos Estados Unidos que eliminaram ou anularam regras e convenções de natureza económica ou comercial para atalhar à situação, enquanto na União Europeia a reacção foi bem mais tardia e lenta, facto a que, infelizmente não escapou o nosso país, como ficou, aliás, bem patente nas opções orçamentais aprovadas no final de 2008, para o ano de 2009.

Portugal, que vinha de um crescimento nulo em 2008, vê o seu produto diminuir menos que a média europeia durante ao ano de 2009, facto que não pode iludir a realidade do País registar há uma década um crescimento sistematicamente inferior à média comunitária, consubstanciando um processo de divergência real cujas causas estarão por certo bem para além da crise actual.

A evolução das taxas de juro é seguramente uma das referências, entre outras, que mais claramente elucidam a forma lenta e tardia como a UE reagiu. O BCE manteve-se agarrado, (até ter criado uma posição quase generalizadamente inexplicável), à política das taxas altas para controlar uma suposta alta de inflação que só existia na imaginação dos seus responsáveis. Como exemplo, em Julho de 2007, quando já eram evidentes as tendências recessivas, o BCE ainda subiu a sua taxa de referência (de 4% para 4,25%) e, em Dezembro de 2008, a taxa de referência ainda era de 2,5%, quando a FED norte-americana oferecia dinheiro a taxas entre 0% e 0,5%, valores que aqui se mantiveram durante o ano de 2009, quando o BCE chegou ao final ao ano com a taxa em 1%...

CAPÍTULO II

União económica e monetária - UEM

Partindo de uma posição eminentemente reactiva, provavelmente tardia face à dimensão das consequências da crise financeira mundial há muito visíveis na economia real, e face às gravíssimas consequências sociais, com níveis de desemprego a atingiram valores record em termos europeus – e, no caso de Portugal, fazendo mesmo com que, pela primeira vez, a taxa de desemprego no País ultrapassasse a média europeia e atingisse, na parte final do ano de 2009, os dois dígitos – a UE aprovou, no mês de Dezembro de 2008, um Plano Europeu de Recuperação Económica que pretendeu dar uma resposta anti-cíclica e concertada à crise, pretensamente de natureza expansionista, mas que acabou, por um lado, por disponibilizar meios financeiros comunitários

globalmente insuficientes, e por outro lado, deixou parcialmente “ao critério” e à capacidade dos Estados-membros uma resposta própria e específica a essa mesma crise. Com este enquadramento, não constituiu surpresa o facto da resposta à crise avalizada pelo Plano Europeu de Recuperação Económica ter permitido uma geometria profundamente variável, com os países mais dotados orçamentalmente a terem “autorização” e poderem disponibilizar meios financeiros muito superiores (em termos absolutos e relativos) do que os que os Estados-membros mais pequenos podiam e (em certos casos) estavam em condições de disponibilizar.

Não pode contudo esquecer-se, por ser essencial à clara identificação da origem da crise, e por permitir que hoje torne muito mais evidente a atribuição de responsabilidades, que, (quer já em 2008, quer também em 2009), o BCE e os Estados-membros, no plano europeu e nacional, disponibilizaram milhares de milhões de euros, de forma directa e indirecta (garantias e avales), para acorrer a problemas de solvência e de liquidez de inúmeras instituições bancárias, cujas práticas e actividades opacas lesaram profundamente clientes e mercados. Quer no plano nacional, quer no plano europeu muitos meios financeiros não puderam ser disponibilizados para apoiar e ajudar a relançar a economia porque foram mobilizados para sustentar a derrocada de muitas instituições financeiras que, no fundamental, foram co-responsáveis pela crise ou a amplificaram.

Depois do ocorrido em 2008 e 2009, é no mínimo controverso que as designadas estratégias europeias de saída da crise estipulem – mesmo sem que ainda existam sintomas claros de crescimento económico, ao nível da UE e da maior parte dos seus Estados-membros, bem pelo contrário, os sintomas apontam para valores próximos da estagnação ou para crescimentos medíocres e incapazes de gerar emprego –, o abandono em ritmo “acelerado” de estímulos expansionistas e, simultaneamente, a adopção de planos de convergência orçamental com prazos bem apertados para alcançar a designada “qualidade das finanças públicas”, aparentemente uniformes, (ainda que haja alguns com tempos próprios um pouco mais dilatados), sem

atenderem aos pontos de partida ou às diversas especificidades nacionais.

A propósito das referências (ainda que breves) sobre a Estratégia de Lisboa, importa que se sublinhe a necessidade de efectuar uma abordagem exaustiva sobre a aplicação das medidas tomadas em seu nome, bem como sobre o grau de concretização dos objectivos então proclamados. Mesmo não questionando ser verdade que há décadas que a Europa não vivia uma crise económica e financeira tão profunda, com uma contracção económica tão acentuada, importa que, até por isso mesmo, seja elaborada uma cuidada análise sobre as causas que influenciaram a situação actual e dela retirar consequências relativamente aos dois eixos fundamentais das políticas seguidas na aplicação da referida Estratégia de Lisboa: liberalizações de sectores económicos, incluindo serviços, e flexibilidade laboral. A insistência na reprodução, quase mecânica, de idênticas ideias e objectivos, limitando-se à insistência no reforço das mesmas consignas e orientações – como é feito na actual abordagem para relançar a Estratégia de Lisboa, (através da nova designação, a Estratégia UE 2020), sem uma avaliação dos últimos dez anos -, não parece ser muito útil ou aconselhável. Dificilmente se pode subscrever uma avaliação positiva deste período de aplicação da Estratégia de Lisboa se esquecermos que ela prometia, no espaço de dez anos, que a UE seria a “economia do conhecimento mais competitiva e avançada do mundo, a caminho do pleno emprego e da inclusão social”. Os dados e a realidade não permitem de facto suportar estas ideias, mormente quando se pensa no acréscimo de desemprego e no reforço da exclusão, mas igualmente na precariedade que alastrou de forma substancial no mundo do trabalho.

CAPÍTULO III

Mercados e serviços financeiros

Sem prejuízo de um novo sublinhado sobre o que atrás já se disse neste Título do Relatório sobre os apoios prestado por Estados-membros e pelo BCE ao sistema financeiro, quer através da ajuda à liquidez e à recapitalização, quer através da prestação de garantias e avales, importa tecer agora alguns

comentários sobre as medidas tendentes a regular os mercados e serviços financeiros.

Mesmo antes da crise, já estava em debate avançado a reestruturação da supervisão global do sistema financeiro que entretanto deu mais alguns passos, ainda que não esteja ainda em condições de estar operacional antes do final de 2010. Esta reestruturação, ao nível europeu, avança em paralelo com idêntica proposta de reestruturação para Portugal que o Governo tem há mais e um ano em debate público. Sublinhe-se, a propósito que a proposta que o Governo fez para a supervisão a nível interno se centra num modelo dual de duas instituições, uma de supervisão global ao nível prudencial, integrando também os mercados financeiros e os seguros, e uma outra instituição destinada a exercer a supervisão comportamental generalizada de todos os agentes financeiros. Por contraposição, saliente-se que não é este o modelo que vai ser implantado a nível europeu, que assentará, na supervisão microprudencial, um sistema de três instituições de supervisão e regulação na área dos mercados mobiliários, do sistema bancário e do sistema de seguros e fundos de pensões.

Saliente-se, entretanto que, apesar de já aprovado em 2009 um conjunto de regulamentos que determina que os “ratings utilizados na UE sejam independentes, objectivos e de qualidade”, (cf relatório do Governo relativo a 2008), não foram dados passos concretos para que a supervisão destas agências esteja operacional (talvez no final de 2010...), muito menos se vislumbra como é que se está a pensar concretizar as tão bondosas ideias de independência e qualidade das notações financeiras.

Idêntica referência sobre a inexistência de supervisão dos mercados de dívida e sobre acções concretas relativamente a criar uma regulação de determinados produtos financeiros, o mesmo sucedendo quanto a acções palpáveis e concretas, assumidas no G20 para o controlo efectivo com vista ao total desmantelamento das praças off-shore, facto este que não surpreende se pensarmos que o Reino Unido é o principal arquitecto e território sede de parte

substancial destes paraísos fiscais! Nesta área, não obstante os aspectos positivos que poderão ser introduzidos pelo avanço das negociações relativas ao estabelecimento de um acordo de cooperação com o Liechtenstein, de combate à fraude fiscal (abordado no capítulo seguinte relativo à fiscalidade), a verdade é que os avanços são muitíssimo limitados e não resolvem o fundamental da existência de praças financeiras que continuam a servir de campo fértil à fraude, à evasão, ao branqueamento de capitais e ao parqueamento de instrumentos financeiros detidos pelos designados “investidores” para muitos dos ataques especulativos que as economias do euro, e Portugal de forma bem concreta, têm sofrido.

Por fim, para melhor elucidar a falta de concretização de medidas nesta área, até por contraposição com aquilo que foram, no plano europeu, mas de forma muito específica e insistente, também no plano nacional, recorde-se que, entre outras referências concretas a medidas a adoptar ou já em fase de adopção, no Relatório do Governo relativo à participação de Portugal na UE no ano de 2008 se dizia que “em Dezembro, o Conselho Europeu solicitou ao Comité Económico e Financeiro que inicie trabalhos em diversas áreas, nomeadamente: na análise da adequação dos recursos do FMI, assim como do seu mandato, governação e relação com outras instituições financeiras internacionais; no desenvolvimento por parte do FMI de mecanismos de alerta precoce; identificação das causas e lições a retirar da presente crise financeira; na definição de regras de vigilância e de normas às quais as instituições financeiras de dimensão global terão que obedecer; na avaliação da partilha de informação com jurisdições não cooperantes”.

CAPÍTULO IV - Fiscalidade

CAPÍTULO V – Financiamento da União Europeia

CAPÍTULO VI - Fluxos financeiros

No capítulo respeitante à fiscalidade, o relatório do Governo limita-se a ser quase circunstancial, discriminando apenas as diversas iniciativas e decisões tomadas neste plano durante o ano de 2009.

Importa, entretanto voltar a sublinhar alguns aspectos relativos à questão central do futuro financiamento da União Europeia, tema central que deve merecer, desde bem antes das decisões serem tomadas, uma reflexão nacional atenta e uma atitude de preparação negocial face às perspectivas bem sombrias que se podem levantar quanto ao financiamento global da Comunidade, e em particular das suas políticas de coesão, pela importância vital que revestem para Portugal.

Recorda-se que, muito por via do aumento das dotações para pagamentos, resultante dos meios financeiros adicionais inscritos para fazer face ao Plano de Relançamento da Economia Europeia, o Orçamento de 2010 foi o único, desde o início do actual quadro financeiro plurianual (2007-2013), que não continuou a tendência, continuamente descendente desde o ano de 2007, do montante atribuído para dotações de pagamentos. Partindo de um valor correspondente a 0,894% do RNB, no orçamento de 2009, o orçamento de 2010, subiu este limite para 1,04% do RNB, a título de dotações para pagamentos, ficando ainda assim bem distante do limite máximo de dotações para autorizações inscritas nas perspectivas financeiras para o período (1,08% do RNB). Isto mostra bem, por um lado, a pouca ousadia dos meios financeiros adicionais comunitários disponibilizados para enfrentar os efeitos e consequências negativas da designada crise financeira, particularmente visível nos poucos meios financeiros e orçamentais adicionais introduzidos pelo Plano de Recuperação da Economia Europeia; confirma, por outro lado, idêntica insuficiência das perspectivas financeiras plurianuais do Orçamento da União Europeia; mas mostra, igualmente, a falta de disponibilidade financeira do orçamento comunitário, mesmo em tempos de dificuldades como as actuais, indiciando ainda mais restrições futuras dos diferentes Estados-membros – em particular dos mais fortes ou/e desenvolvidos economicamente - para encarar de frente os problemas das assimetrias económicas e sociais internas da UE, cada vez mais nítidas e profundas.

Finalmente, o capítulo VI do Relatório do Governo informa sobre os fluxos financeiros globais entre Portugal e a UE nos diferentes programas e rubricas.

D – CONCLUSÕES

Tendo em conta a análise do relatório, a Comissão de Orçamento e Finanças emite as seguintes considerações e conclusões:

1. O Parecer ao Relatório “A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA EM 2009 – 24º ANO” é apresentado ao abrigo da alínea f) do artº 163 da CRP e da lei 43/ 2006, de 25 de Agosto.
2. O Parecer incide especificamente sobre os Títulos II e VII e constitui o contributo da 5ª Comissão para o Relatório Final que se encontra em preparação na Comissão de Assuntos Europeus.
3. O Governo apresenta as medidas adoptadas no quadro da UE em 2008 com o detalhe que a COF regista, não obstante considerar ser um relato excessivamente descritivo.
4. A COF constata a intensa actividade das Instituições da UE nos domínios do Orçamento Comunitário, situação financeira da União Europeia, sistema fiscal e condições do mercado e serviços financeiros, ampliada em razão da crise financeira internacional e consequente recessão económica em todos os países da União.
5. A COF constata, todavia, que não obstante a dimensão da crise, o Orçamento da UE para 2010 não ultrapassou, como limite de dotações para pagamentos, o valor de 1,04% do RNB, não obstante incluir os meios financeiros adicionais afectos ao Plano Europeu de Recuperação da Economia Europeia.
6. A COF entende, também por isso, que as perspectivas financeiras para o próximo quadro financeiro plurianual e o debate relativo ao futuro financiamento

da UE deve iniciar-se o mais cedo possível e envolver todos os parceiros sociais, ter em conta objectivos de coesão económica, social e territorial, a existência de um número alargado de Estados membros que hoje compõem a UE e atender aos problemas específicos das respectivas economias e seus estádios de desenvolvimento.

7. A COF considera, igualmente, que são ainda limitados e insuficientes os passos concretos dados para criar uma supervisão financeira ao nível europeu, bem como para estabelecer todo um conjunto de acções e medidas anunciadas para estabelecer uma efectiva regulação dos mercados financeiros, para criar e operacionalizar a supervisão e regulação das agências de notação financeira e para efectivar um controlo real com vista ao futuro desmantelamento dos paraísos fiscais.

E - PARECER

O presente Parecer sobre o Relatório do Governo relativo à Participação de Portugal na União Europeia em 2009 preenche os requisitos constitucionais, legais e regimentais aplicáveis para poder ser discutida e votada pelo Plenário da Assembleia da República do dia 4 de Maio, cumprindo-se, designadamente, o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, *“Debate anual em sessão plenária, com a presença do Governo, para discussão e aprovação do relatório anual enviado pelo Governo, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º”,* em conjugação com o disposto pela alínea c) do n.º 3 do artigo 62.º do Regimento da Assembleia da República.

Assembleia da República, 4 de Maio de 2010

O Deputado Relator


(Honório Novo)

O Presidente da Comissão


(Paulo Mota Pinto)