



Council of the
European Union

Brussels, 27 July 2020
(OR. en, pt)

9948/20

Interinstitutional File:
2018/0135(CNS)

RESPR 43
CADREFIN 179
POLGEN 122
FIN 512
INST 158
PARLNAT 56

NOTE

From: The Portuguese Parliament
On: 20 July 2020
To: The President of the Council of the European Union

No. prev. doc.: 8140/20
No. Cion doc.: COM(2020) 445 final

Subject: Amended proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union
[doc. 8140/20 + COR 1 - COM(2020) 445 final]
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above-mentioned document.¹

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20200206.do>



Comissão de Orçamento e Finanças

**Relatório da Comissão de
Orçamento, Finanças**

COM (2020) 445

Autor: Deputado
Miguel Matos (PS)

[Proposta alterada de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia]

1



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

, Atento o seu objeto, a iniciativa “Proposta alterada de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia” [COM (2020) 445 final] foi enviado à Comissão de Orçamento e Finanças, a 28 de maio de 2020, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, nos termos dos números 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A crise de saúde pública originada pela pandemia do COVID-19 exigiu às nossas sociedades um súbito confinamento, desestabilizando cadeias de abastecimento e modelos de negócio e atirando o mundo inteiro para uma profunda e imprevisível crise económica e social.

Se a sua origem sanitária não tem qualquer precedente, a dimensão desta crise coloca as economias dos Estados-Membros perante situações graves e sem paralelo na história recente. De acordo com as previsões da primavera da Comissão, o PIB da UE deverá cair cerca de 7,5 % este ano, muito mais do que na crise financeira mundial de 2009, e prevê-se que recupere apenas 6 % em 2021. Esta crise afetará também as condições de vida e o emprego, com as mesmas previsões a apontarem para uma taxa de desemprego da UE que deve chegar aos 9 % em 2020, tendo como consequência o aumento da pobreza e de desigualdades.

Como acontece em todas as crises, são os Estados que têm de financiar a resposta à crise. Foi também assim na presente crise. Para dar resposta aos efeitos da pandemia e às crises económicas e sociais subsequentes, os Estados-Membros já adotaram e naturalmente terão ainda que adotar medidas económicas e financeiras que terão efeitos consideráveis nas finanças públicas.

Apesar ser *a priori* um choque simétrico, a verdade é que a pandemia não afetou todos os Estados-Membros de igual forma, nem todos tiveram a mesma capacidade de absorver o choque económico e orçamental, nem a mesma possibilidade de reação. Não conhecendo o vírus fronteiras e considerando a interdependência económica das economias dentro do mercado único, é fundamental para a recuperação de todos que cada um dos Estados-Membros consiga superar as crises sanitárias, económicas e sociais.

É, por isso, fundamental que a União adote respostas coordenadas e comuns às consequências sociais e económicas da crise, de modo a complementar as medidas adotadas por cada Estado-Membro. mas A agilidade, abrangência e robustez desta ação será determinante para permitir um plano ambicioso que venha recuperar a Europa de forma sustentável e resiliente, que crie emprego de qualidade, sem menosprezar as questões ecológicas e digitais da União.

A necessidade de uma resposta à crise urgente exige que não se deixe de trabalhar, para já, dentro dos limites do atual quadro financeiro plurianual, que expira em 2020. Todavia, neste momento em que se negocia o próximo quadro financeiro plurianual, é determinante revermos o sistema de recursos próprios da União por forma a assegurar um grau de financiamento à altura do desafio de vencer a pandemia e a crise. É nesse sentido que, com esta iniciativa, a Comissão Europeia revê a sua anterior proposta de decisão do Conselho – COM(2018)325 – adequando-a às circunstâncias excecionais em que vivemos.

Nesta proposta, a Comissão propõe que a União deve dotar-se dos meios necessários para permitir a mobilização de parte do financiamento necessário através de fundos contraídos nos mercados de capitais, *“em nome da União, até ao montante de 750 mil milhões de EUR a preços de 2018 nos mercados de capitais.”*

Estas verbas não entrarão no Orçamento da União mas *“serão transferidas para programas da União em conformidade com o Instrumento de Recuperação da União Europeia”*, ao abrigo do artigo 122.º do Tratado de Lisboa, que governa a assistência financeira extraordinária aos Estados-Membros e que nesse sentido limita estes fundos *“em termos de dimensão, duração e âmbito, o que elimina a possibilidade de*

os poderes excepcionais conferidos com base na presente proposta serem utilizados para outros fins que não o combate às consequências económicas e sociais diretas da pandemia de COVID-19'. É neste sentido que a proposta também dispõe que "a União não deve utilizar fundos contraídos nos mercados de capitais para o financiamento de despesas operacionais."

Por outro lado, *"o reembolso dos fundos contraídos (...) bem como os juros devidos, devem ser financiados pelo orçamento da União."* Os fundos contraídos nos mercados de capitais serão reembolsados a partir de 2028, por forma a que os passivos da União que resultem deste ato proposto sejam integralmente reembolsados até 2058. Em linha com o disposto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *"o reembolso deve ser organizado de acordo com o princípio da boa gestão financeira, com vista a alcançar uma redução estável e previsível dos passivos durante a totalidade do período"*.

Para poder cobrir todas as suas obrigações financeiras e passivos contingentes, a União necessita de uma *"margem entre os limites máximos da Decisão Recursos Próprios e os limites máximos do QFP."* Como explica a proposta, *"os limites máximos definidos na Decisão Recursos Próprios determinam o montante máximo dos recursos próprios que a União pode solicitar aos Estados-Membros para colocarem à disposição da União, num determinado ano, com vista ao financiamento das suas despesas"*.

Todavia, essa margem é uma percentagem do rendimento nacional bruto que, com a situação de crise económica, deverá contrair, encolhendo também assim a margem disponível e necessária para honrar os compromissos da União. Ainda que assentes numa enorme incerteza, as Previsões de Primavera da Comissão preveem que *"a economia da área do euro irá sofrer uma contração recorde de 7,75 % em 2020 e a economia da UE de 7,5 % em 2020"*.

Neste sentido, a Comissão propõe *"um aumento adicional de 0,11 pontos percentuais dos limites máximos das dotações de autorização e das dotações de pagamento"*. Na proposta da Comissão de 2 de maio de 2018, os limites máximos definidos para cobrir as dotações de autorização anuais e as dotações de pagamento anuais são de,

respetivamente, 1,35 % e 1,29 % do RNB da UE, e elevariam estes limites para 1,46 e 1,40% do RNB respetivamente.

Adicionalmente, e exclusivamente para *"honrar obrigações financeiras e passivos contingentes decorrentes da habilitação excepcional e temporária para contrair fundos"*, é proposto um aumento extraordinário e temporário dos limites máximos da Decisão Recursos Próprios em outros 0,6 pontos percentuais. Este aumento cessará quando todos os fundos tiverem sido reembolsados o que acontecerá o mais tardar até 31 dezembro 2015.

Esta proposta permite cumprir com o estatuído no n.º 4 do artigo 310.º que *"a União não deve adotar atos suscetíveis de ter uma incidência significativa no orçamento sem dar a garantia de que as despesas decorrentes desses atos podem ser financiadas dentro dos limites dos recursos próprios da União."*

A Comissão já anunciou que, oportunamente durante o período de vigência do próximo quadro financeiro plurianual (2021-2027), irá propor novos recursos próprios adicionais, estreitamente ligados às prioridades europeias do combate às alterações climáticas, da economia circular e da justiça fiscal, por forma a facilitar o reembolso do financiamento contraído sem pressionar as finanças públicas nacionais.

Na Comunicação COM(2020)456 sobre o qual assenta esta proposta alterada de decisão, a Comissão concretiza várias possibilidades de novos recursos próprios para financiar o reembolso de forma "justa e partilhada" a partir de 2028, entre os quais um novo recurso próprio baseado no Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), um mecanismo de ajuste de fronteira para tributar o conteúdo carbónico das importações ou ainda novos recursos próprios assentes na tributação do digital ou na tributação de grandes empresas.

Entretanto, como o eurodeputado José Manuel Fernandes realça num artigo para a Fundação Robert Schuman, são necessários 17,4 mil milhões de euros no período 2021-2027 para o pagamento de juros sobre a dívida a contrair, para o qual o imposto sobre o plástico já proposto pela Comissão poderia ser suficiente.

2. Evolução do Sistema de Recursos Próprios

O artigo 323.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa) estabelece que “o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir que a União cumpra as suas obrigações jurídicas para com terceiros.” A estes meios financeiros chamamos recursos próprios e o artigo 311.º do Tratado prevê que “o orçamento [da União] é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas.”

Ao longo das últimas décadas, a União Europeia tem financiado o seu orçamento por via de três recursos próprios: os direitos aduaneiros, a chamada de 0,3% das receitas do IVA e ainda um recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada Estado-Membro, que financia a parte do orçamento que não é coberto pelas demais receitas. Embora inicialmente previsto como algo residual para equilibrar as contas, este último recurso próprio tem crescido para cerca de dois terços das receitas da UE.

Presentemente e por tempo indeterminado, o sistema de recursos próprios governa-se pela Decisão do Conselho n.º 2014/335/UE. Após esta Decisão, a procura por reformas para a receita do orçamento da UE persistiu. Foi criado um grupo de alto nível sobre recursos próprios para o Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 em dezembro de 2013, quando o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia adotaram uma Declaração Conjunta sobre Recursos Próprios.

Com base nos trabalhos do Grupo de Alto Nível, a Comissão avaliaria se as novas iniciativas de recursos próprios seriam apropriadas para o período do próximo quadro financeiro plurianual. O grupo apresentou seu relatório final em dezembro de 2016.

O relatório examinou em detalhe os Recursos Próprios atuais, identificando os seus pontos fortes e fracos e considerou que os novos Recursos Próprios devem ser vinculados às políticas contribuindo para a sua execução.

Em 2017 foi publicado o documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da EU que veio confirmar a necessidade de reformar o orçamento da UE. O documento sugeria a necessidade de gerar valor agregado europeu e defendia que o sistema de Recursos Próprios deveria ser reformado, apontava novos desafios, possibilidades e opções de reforma, bem como riscos e compromissos para o futuro

das finanças da UE. Como qualquer orçamento público, o orçamento da UE deveria fornecer recursos para investir em bens públicos, mas esses deveriam ser especificamente bens públicos de dimensão europeia.

A Comissão publicou as suas opções de reforma em fevereiro de 2018. A Comunicação *"Um novo e moderno quadro financeiro plurianual para a UE que cumpra com eficiência as suas prioridades após 2020"*, foi adotada como contributo para a reunião informal dos 27 líderes de 23 de fevereiro. Esta reunião estabeleceu novas opções concretas de reforma, identificando áreas em que as escolhas deveriam ser feitas tanto no lado da despesa quanto no lado da receita do orçamento da UE.

Essas escolhas foram traduzidas na proposta COM(2018)325, de 2 de maio de 2018. Alinhada com as conclusões do Grupo de Alto Nível, esta proposta da Comissão conduz principalmente cinco alterações ao sistema de recursos próprios:

- (1) A simplificação do sistema, com a retenção dos recursos próprios tradicionais por parte dos Estados-Membros a regressar dos atuais 20 para os 10% anteriormente vigentes;
- (2) A introdução de três novos recursos próprios, designadamente relacionados com a base fiscal comum consolidada do IRC, com o comércio europeu de licenças de emissão e com a quantidade de plástico não-reciclado, o que no seu conjunto poderiam alcançar até 12% da receita da União no período 2021-2017;
- (3) Estabelece o princípio que receitas decorrentes de políticas europeias beneficiariam o orçamento europeu;
- (4) Termina de forma faseada ao longo de cinco anos com os abatimentos, também conhecidos por *rebates*, de que são atualmente beneficiários a Áustria, Dinamarca, Alemanha, Holanda e Suécia; e
- (5) Aumenta o teto dos recursos próprios da União de 1,20% para 1,29% do RNB.

A 20 junho 2018, a então deputada, hoje eurodeputada Margarida Marques apresentou na nossa precursora Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização

Administrativa um relatório sobre esta iniciativa, tendo dado a opinião de que a Comissão Europeia “foi pouco ambiciosa em matéria de recursos próprios, ficando claramente aquém das expectativas que poderiam existir, designadamente após a aprovação do relatório do [Parlamento Europeu] nesta matéria (2017/2052(INI)).”

3. A União como devedora

No passado dia 28 maio 2020, perante a difícil situação sanitária, económica e social, e a necessidade de obter um considerável volume adicional de financiamento para as medidas excecionais que a situação exige, a Comissão avançou com a alteração em apreço à sua proposta de 2 maio 2018. Todavia, esta não é apenas mais uma alteração ou mais uma proposta, mas uma verdadeira mudança de paradigma.

Até agora, a União Europeia apenas se tinha endividado de forma muito pontual para, ao abrigo do artigo 122.º do Tratado de Lisboa, prestar ajuda financeira aos Estados-Membros, através do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e do programa de Balança de Pagamentos, e ainda para apoiar países que não sendo Estados-Membros estão a beneficiar de assistência do FMI, através do programa de Assistência Macro-Financeira. Portugal, tal como a Irlanda, beneficiou do primeiro destes programas no período do Programa de Assistência Económica e Financeira.

Em cada um desses casos tem sido possível cumprir com estas obrigações financeiras sem contribuições adicionais por parte dos Estados-Membros, estando a União Europeia avaliada com um rating de AAA/Aaa/AAA/AAA pela Fitch, Moody's, DBRS e Scope e com um rating de AA pela Standard & Poor's, todas com uma perspetiva estável.

O perfil da União como devedora sofreu um primeiro golpe com o Regulamento 2020/672 que cria o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE). Este regulamento prevê, com recurso ao artigo 122.º, uma capacidade de endividamento de 100 mil milhões de euros. Antecipando a sua utilização total até dezembro 2022, o conceito de assistência até então prevalecente foi generalizado ao conjunto dos Estados-Membros. Este instrumento consiste-se, porém, em empréstimos e assenta em garantias nacionais e

voluntárias, apenas começando a funcionar quando todos os Estados-Membros se comprometerem com essas garantias.

Não há verdadeiramente precedentes para a União financiar-se no mercado nessa escala, assente na garantia do seu próprio Orçamento e não em garantias nacionais comprometidas, com o intuito de financiar todos os seus Estados-Membros e, especialmente, com o intuito de os financiar através de transferências a fundo perdido e não de empréstimos. De certa forma, os 750 mil milhões a levantar nos mercados de capitais representariam a primeira dívida efetivamente europeia.

Esta dívida europeia ainda diverge razoavelmente da dívida soberana. Por um lado, a União Europeia não dispõe dos poderes tributários que cada Estado beneficia, o que condiciona a sua capacidade de honrar os seus compromissos ao cumprimento por parte dos Estados-Membros dos seus compromissos para com a União. Por outro lado, ao contrário do habitualmente praticados pelos Estados, aquando da contração da dívida, a Comissão já legislou o aumento de receitas necessário para o reembolsar, como aliás obriga o n.º 4 do artigo 310.º do Tratado de Lisboa.

4. Distribuição e impacto económico

Nos termos da proposta da Comissão, a dívida de 750 mil milhões de euros, a preços de 2018, pretende financiar o programa "NextGeneration EU" e reparte-se em 250 mil milhões em empréstimos e, na linha da iniciativa franco-alemã de 18 de maio 2020, 500 mil milhões de euros em despesas.

Estes 500 mil milhões de euros repartem-se, contudo, em cerca de 67 mil milhões de euros para garantias e 433 mil milhões restantes para transferências a fundo perdido para os Estados-Membros. Destes últimos, cerca de dois terços serão canalizados para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, sendo o restante disperso por vários programas europeus.

A distribuição programática das verbas disponíveis assenta em três pilares:

- (1) *"O primeiro pilar incide no apoio prestado aos Estados-Membros e destinado ao investimento e às reformas para fazer face à crise"* e concentra a totalidade dos empréstimos e 93% das transferências do programa onde, além do

Mecanismo de Recuperação e Resiliência, se inclui 50 mil milhões para o desenvolvimento regional através do programa REACT-EU, um reforço de 30 mil milhões para o Fundo de Transição Justa e 15 mil milhões adicionais para o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

(2) *"O segundo pilar centra-se no relançamento da economia da UE por meio de incentivos ao investimento privado"* e é composto por 56,3 mil milhões em garantias, dos quais 26 mil milhões num instrumento de apoio à solvabilidade, a duplicação da capacidade do InvestEU com mais 15,3 mil milhões em garantias e outros 15 mil milhões para, dentro do InvestEU, lançar um Mecanismo de Investimento Estratégico para reforçar a *"resiliência e autonomia estratégica [da União Europeia] em todas as principais tecnologias e cadeias de valor."*

(3) *"O terceiro pilar consiste em aprender as lições da crise"* e congrega 28,2 mil milhões em transferências e 10,5 mil milhões em garantias para um novo programa EU4Health, o reforço do programa de proteção civil rescEU e do programa Horizonte Europa, bem como um maior apoio na frente externa, em particular na chamada política de vizinhança.

A grave situação económica exige também que os estímulos económicos tenham uma mobilização rápida. Na proposta de regulamento COM(2020)408 que estabelece o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, é estimado que 79% das transferências e 100% dos empréstimos sejam alvo de compromisso entre 2021 e 2022. Todavia, a mesma proposta antecipa que 78% das transferências e 57% dos empréstimos sejam pagos apenas a partir de 2023. A distribuição mais rápida destas verbas será fundamental para mitigar potenciais efeitos de histerese económica, onde um choque económico no curto prazo gera impactos de longo-prazo na capacidade produtiva e na dinâmica de crescimento de uma economia.

Como também assinala Zsolt Darvas no think tank Bruegel, este perfil temporal para pagamentos terá correspondência no perfil temporal com que a União Europeia irá ao mercado para se financiar, atrasando também a oferta de ativos seguros nos mercados financeiros.

Em termos da distribuição de verbas por país ou região, os critérios de alocação ainda não estão definidos. Enquanto alguns programas, como o Horizonte Europa, funcionarão em base competitiva e por isso não será possível antecipar o quanto Portugal ou qualquer país beneficiará, nos programas que têm uma chave de alocação, os trabalhos para defini-la ainda estão em curso e padecem de alguma falta de transparência, o que tem gerado várias estimativas.

Em Portugal, a estimativa mais difundida foi de uma alocação de 26,3 mil milhões de euros, composta por 15,5 mil milhões em transferências a fundo perdido e 10,8 mil milhões em empréstimos, tendo origem num documento a que a Lusa teve acesso. Todavia, o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020)98 utiliza uma "chave de alocação ilustrativa" que situa Portugal a receber 31,5 mil milhões de euros e a contribuir 11,4 mil milhões, estimando assim receitas líquidas de 20,1 mil milhões ou 9,5% do PIB, o que faria de Portugal o 6º maior beneficiário deste programa em percentagem do PIB. Já o think-tank Bruegel publicou estimativas de Zsolt Darvas que apontam para Portugal poder beneficiar de 16 mil milhões de euros em transferências a fundo perdido e 0,98 mil milhões em garantias ao abrigo do programa "NextGeneration EU" e das alterações ao orçamento da União para 2020.

Apesar de não podermos já apresentar estimativas conclusivas sobre quanto é que cada país receberá, apresenta-se como evidente à luz dos programas que o "Next Generation EU" vai financiar que, tal como o orçamento da União em termos gerais, o "Next Generation EU" irá redistribuir de países mais ricos para mais pobres. Por exemplo, na análise de Zsolt Darvas, países mais próximos do nível de PIB per capita médio europeu, como a República Checa, Bélgica ou Luxemburgo, e que viram a previsão de crescimento do seu PIB revisto na mesma ordem de magnitude que Portugal, beneficiarão de menores pacotes de apoio do que o nosso país.

É natural, ainda assim, que este exercício seja imperfeito considerando, em primeiro lugar, a capacidade heterogénea de absorção dos fundos por parte dos Estados-Membros e, por outro lado, os impactos indiretos que estas transferências têm, designadamente através do comércio internacional dentro (e também fora) do Mercado Único.

Estando previsto realizar o reembolso dos 750 mil milhões de euros entre 2028 e 2058, período para o qual não há nem é possível haver previsões económicas fiáveis, e não estando ainda definido quais serão os recursos próprios a levantar para pagar esta dívida, é impossível antever quanto cada país pagará e, logicamente, qual a sua contribuição líquida.

É possível, ainda assim, dizer, em termos gerais, que se o crescimento nominal do RNB exceder a taxa de juro nominal a que a União se consegue endividar, em termos de rendimento nacional bruto, o reembolso da dívida será menor que a despesa que ela permitirá. Segundo estimativas dos serviços da Comissão Europeia, publicados no portal de investigação económica VoxEU.org, o programa "Next Generation EU" acrescentará, face ao cenário base, 2% ao PIB de 2024 e pelo menos 1% ao PIB de 2030.

5. Princípio da Subsidiariedade

Não se propondo novos recursos próprios mas, sim, a criação de uma nova "outra receita", nos termos do artigo 310.º do Tratado e, a fim de financiar o seu reembolso, o aumento dos limites de receitas próprias, não há lugar à verificação do princípio da subsidiariedade.

Em termos indiretos, considerando o propósito de financiar o programa "Next Generation EU", poder-se-ia verificar o princípio da subsidiariedade em simultâneo com a proposta de regulamento COM(2020)441. Nesta proposta de regulamento a Comissão realça que "a implementação do Mecanismo de Recuperação da União Europeia assenta no princípio da subsidiariedade", baseando o seu argumento na escala das medidas a adotar, na natureza global da pandemia e na necessidade de efetividade das propostas, a fim de não fragilizar o mercado único, de assegurar a coesão e coordenação económica na União e também com o intuito de prestar apoio solidário a Estados-Membros com limitações de espaço fiscal.

Em termos efetivos, além da natureza excecional do momento que atravessamos e do volume substancial de financiamento a levantar, o que solidifica a justificação desta proposta em termos de subsidiariedade é a natureza conjunta dos desafios, tanto num plano sanitário, como no plano económico e social.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

A proposta da Comissão de levantar 750 mil milhões de euros nos mercados marca, definitivamente, um momento de viragem na maturidade do projeto europeu ao consagrar pela primeira vez a otimização intertemporal das suas restrições orçamentais.

Se certo é que o que se propõe não são eurobonds em diversos aspetos, também nos podemos regozijar com uma proposta de dívida europeia que financiará transferências a fundo perdido e que prevê que a sua distribuição consubstancie uma redistribuição entre Estados-Membros. Quem se recordar dos debates intensos sobre eurobonds terá bem na memória a resistência a ambas essas facetas desta proposta e, aliás, de formas particularmente criativas e inteligentes de lançar eurobonds sem as ferir.

As propostas de distribuição desta verba estão apontadas para o investimento público e estão alinhadas com as prioridades europeias mas também nacionais, como o combate às alterações climáticas. A opção por esta estratégia de estímulo económico é a mais acertada do ponto de vista económico, dando maior garantia de absorção, mas exigirá também da parte dos decisores políticos um elevado grau de responsabilidade e agilidade.

A proposta em apreço tem vários riscos, dos quais destaco 2 no curto prazo e outro no médio-longo prazo. O primeiro é justamente a dos Estados revelarem-se incapazes de absorver os fundos de forma rápida, atrasando o estímulo económico e portanto prolongando a recessão, com custos a longo-prazo. O segundo risco é de demora na ratificação desta decisão por parte dos parlamentos nacionais, sem o qual a Comissão não poderá ir a mercado.

No médio-longo prazo, a ausência de decisão sobre novos recursos próprios aprofundará a dependência de transferências por parte dos orçamentos nacionais que, juntando o recurso próprio do IVA e do RNB, somam a cerca de 85% do orçamento da União. Este aprofundamento contribuirá para lógicas de *"juste retour"* que dividem a Europa entre contribuintes e beneficiários líquidos e colocará sob pressão o Orçamento europeu e as políticas tradicionais, como a Coesão e a Política Agrícola Comum.

Neste sentido, além das ideias avançadas pela Comissão na comunicação COM(2020)456, a União deveria considerar mais fontes de receitas, como um imposto sobre as transações financeiras, um imposto europeu sobre a riqueza, uma derrama europeia por participação no mercado único e, ainda, a utilização dos dividendos do BCE, obtidos nomeadamente do pagamento de juros das dívidas soberanas compradas ao longo dos últimos anos.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

1. Para presente iniciativa não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. Em virtude dos seus potenciais impactos orçamentais, na necessidade de financiamento da República e nas condições de financiamento da economia, a análise da presente iniciativa suscita a necessidade de acompanhamento de:
 - a) a pré-alocação por país das verbas nos vários programas a financiar no âmbito do "Next Generation EU";
 - b) a sua efetivação por parte da República, seja através da execução de transferências ou da realização de empréstimos;
 - c) o acompanhamento, a título comparativo, da sua execução nos demais Estados-Membros; e
 - d) a discussão sobre os novos recursos próprios que poderão financiar o pagamento de juros e a amortização da dívida contraída.
3. A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 30 de junho de 2020



Comissão de Orçamento e Finanças

O Deputado Autor do Parecer

(Miguel Matos)

O Presidente da Comissão

(Filipe Neto Brandão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2020) 445

**Proposta alterada de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos
próprios da União Europeia**

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta alterada de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2020) 445].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que aqui se anexa, fazendo parte integrante do presente Parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A iniciativa, ora em apreço, propõe a alteração da proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia (COM(2018) 325 final)¹, visando, aumentar temporariamente os limites máximos de recursos próprios a fim de permitir à União Europeia cumprir as suas obrigações financeiras.
2. A grave crise pandémica que assola severamente a Europa e o Mundo tem afetado gravemente os cidadãos, as sociedades e as economias. Com uma dimensão sem precedentes, a severidade do impacto socioeconómico reveste-se de uma incerteza extraordinária, e colocou sob enorme pressão os sistemas económicos e financeiros dos Estados Membros, uma vez que estes foram obrigados a adotarem medidas financeiras excecionais e com uma forte incidência nas suas finanças públicas.

¹ [iniciativa que foi alvo de escrutínio pela Comissão de Assuntos Europeus, em 29 de junho de 2018](#)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3. Também a União Europeia foi forçada a encontrar respostas de emergência, para de forma coordenada fazer face às consequências sociais e económicas da crise. Fê-lo, todavia, dentro dos limites do atual quadro financeiro plurianual, que expira no fim de 2020.
4. Reconhece, porém, que esta crise só pode ser enfrentada com uma resposta política adequada a curto e médio prazo a nível da União. Caso contrário, poderão resultar graves e duradouros prejuízos para o tecido económico e social europeu. A este propósito importa sublinhar que, o impacto da crise nível dos Estados Membros não é simétrico, nem tão pouco os Estados têm as mesmas capacidades orçamentais, situação que pode potenciar as disparidades no seio da União, ameaçando a resiliência económica e social coletiva. Considera-se, por isso, urgente prever uma capacidade financeira adicional e imediatamente disponível para apoiar a recuperação e a resiliência em toda a União, a fim de superar este desafio.
5. Por conseguinte, defende-se uma resposta à crise “abrangente, corajosa e sustentada”. Sustentada por um plano abrangente para a recuperação da Europa o que exigirá um investimento público e privado colossal a nível europeu, de modo a revitalizar a economia, criar emprego de qualidade e reparar os prejuízos imediatos causados pela atual crise.
6. Neste contexto, refira-se que o orçamento da UE de longo prazo, reforçado pelo novo Instrumento de Recuperação da União Europeia, será o principal instrumento desta resposta.
7. Salienta-se também que a natureza excepcional da situação económica e social exige medidas excecionais para apoiar a recuperação e a resiliência das economias. Todavia, para que estes objetivos possam ser alcançados, a União Europeia deve ter os meios necessários para tomar as medidas adequadas para enfrentar com êxito os colossais desafios com que está confrontada



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8. Razão pela qual se considera que é adequado “permitir a mobilização de parte do financiamento necessário através de fundos contraídos nos mercados de capitais. Estes fundos contraídos serão reembolsados quando a União regressar a uma trajetória positiva de crescimento”.
9. É perante este contexto, que é apresentada a presente iniciativa que visa aumentar temporariamente os limites máximos de recursos próprios para que assim a UE possa cumprir as suas obrigações financeiras. Considera-se que “este aumento é necessário para cobrir obrigações financeiras e passivos contingentes decorrentes da habilitação excecional e temporária para contrair fundos.
10. Assim, através da presente alteração, a Comissão fica habilitada a contrair fundos num montante máximo de 750 mil milhões de EUR, a preços de 2018, através do recurso aos mercados financeiros, e a transferir os fundos para o orçamento da UE para apoiar o Plano de Recuperação da EU, no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual de 2021-2027. Sendo que “os montantes angariados pelas operações de contração de fundos destinam-se não ao Instrumento de Recuperação da UE”, o qual irá financiar as diferentes políticas abrangidas pelo Plano de Recuperação da União Europeia.
11. Por último, tendo em conta que o Relatório apresentado pela Comissão de Orçamento e Finanças reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe, considera-se que deve, por isso, ser dado por integralmente reproduzido, evitando-se desta forma uma repetição de análise e conseqüente redundância.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

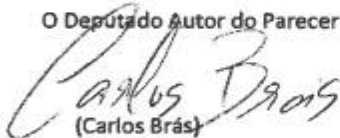
PARTE II – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. As regras financeiras que regem o orçamento da União Europeia, nos termos do Tratado de Funcionamento da União Europeia, não podem ser adotados pelos Estados Membros. Por conseguinte, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto, face à pertinência e relevância política deste assunto, a Comissão de Assuntos Europeus deverá continuar o acompanhamento do mesmo.

Palácio de S. Bento, 14 de julho de 2020

O Deputado Autor do Parecer


(Carlos Brás)

O Presidente da Comissão


(Luís Capoulas Santos)

PARTE III – ANEXO

5



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

. Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças

6