



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM (2016) 950**

**Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa**

---



## 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 o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa.

Tendo em consideração o seu objeto, a presente iniciativa foi sinalizada à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e à Comissão de Defesa Nacional que a analisaram e aprovaram os respetivos relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1. O Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa, apresentado pela Comissão Europeia em novembro 2016, enquadra-se nas principais prioridades da Estratégia Global da UE<sup>1</sup>, corresponde a uma das ações prioritárias definidas na declaração conjunta UE-NATO de Varsóvia, assinada em julho 2016<sup>2</sup>, e surge na sequência da solicitação expressa do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE, de outubro 2016<sup>3</sup>.
2. A preocupação com uma maior e melhor coordenação das políticas de segurança e defesa no seio da União Europeia tem sido um dos principais temas da agenda política europeia nos últimos tempos. Esta preocupação mais premente com uma defesa coordenada ao nível europeu justifica-se pelo

---

<sup>1</sup> Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, pp. 15-18.

<sup>2</sup> EU-NATO Joint Declaration, Varsóvia 8 julho 2016.

<sup>3</sup> Conclusões do Conselho sobre a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, §6, 17 de outubro 2016.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

contexto geopolítico e geoestratégico do momento atual, que se tem definido cada vez mais pelo fator incerteza. De facto, a incerteza decorre tanto do arco de instabilidade que cerca toda a fronteira a leste e sul da Europa, como da ameaça terrorista no próprio território europeu, como também do Brexit – já que o R.U. é o maior fornecedor de defesa no seio da UE – e da imprevisibilidade relativamente à constância do apoio da administração norte-americana à aliança transatlântica. Uma ordem internacional na qual predomine a incerteza nas relações entre países e atores globais impõe à UE o sentido de urgência no desenvolvimento coordenado e eficiente das suas capacidades de defesa.

3. No entanto, e apesar de a União Europeia ser, em bloco, a segunda potência mundial no que respeita à despesa no sector militar, logo a seguir aos EUA, os Estados-Membros da UE diminuíram, ao longo da maior parte da última década, o orçamento destinado à defesa (se bem que haja indicações de que a tendência poderá já estar em vias de ser invertida). De acordo com os dados apresentados no Plano de Ação, na última década, de 2005 a 2015, a despesa da UE dedicada à defesa diminuiu 11%, tendo a despesa em defesa em percentagem do PIB diminuído também para 1,4%, que é o nível mais baixo registado. Poderá contribuir para travar esta tendência o compromisso atingido na Cimeira da Aliança Atlântica em Gales, em 2014, em dedicar 2% do PIB a despesas em defesa. Este compromisso convoca particularmente os Estados europeus membros da UE já que apenas 4 dos 28 cumprem este objetivo: o Reino Unido, a Polónia, a Estónia e a Grécia. Contrastando com aquela tendência, só em 2015 os EUA investiram mais do dobro dos EM da UE em defesa e a Rússia investiu 5,4% do seu PIB na defesa, enquanto na última década a China aumentou o seu orçamento da defesa em 150%.
  
4. Face a este cenário, e tendo em conta os princípios relativos à política de defesa consagrados no Tratado de Lisboa bem como o princípio da complementaridade entre as capacidades da NATO e da União, o Plano de Ação tem por finalidade “garantir que a base industrial de defesa europeia é capaz de responder às necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, reforçando assim a



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

autonomia estratégica da União, bem como a sua capacidade de interagir com os parceiros”. Isto é, este plano de ação incide, especificamente, no reforço dos instrumentos de investigação em tecnologias de defesa e de duplo uso e no investimento em capacidades estratégicas, assentes numa base industrial sólida e na cooperação entre os Estados-Membros de forma a criar sinergias positivas, evitando duplicações e lacunas.

5. Procurando alavancar a competitividade do sector e promover a integração do mercado da defesa, evitando as ineficiências decorrentes da duplicação de capacidades, o Plano de Ação assenta em 3 pilares: i) um Fundo Europeu de Defesa; ii) a promoção do investimento nas cadeias de fornecimento do sector e iii) reforço do mercado único da defesa.
6. Quanto ao primeiro pilar, o Fundo Europeu de Defesa será estruturado em duas vertentes: a “janela investigação” e a “janela capacidades”. A “janela investigação” terá por objetivo mobilizar fundos para a investigação e tecnologia na área da defesa, sem que tal signifique duplicar ou substituir os esforços nacionais nessa matéria.
7. A “janela de investigação, com mobilização de fundos para a investigação na área da defesa complementar aos programas nacionais, consistirá, numa primeira fase, numa ação preparatória de 2017 a 2019 correspondente a um total de €90 milhões. Numa segunda fase, já no âmbito do quadro financeiro plurianual pós-2020, será criado um novo programa europeu de investigação no domínio da defesa com um orçamento anual de €500 milhões. De acordo com a Comissão, a alocação destes montantes permitirá colocar a UE entre os quatro maiores investidores em investigação e tecnologia na área da defesa na Europa. Os projetos a financiar terão de responder às prioridades definidas pelos Estados-Membros no que respeita às capacidades de defesa.  
A “janela capacidades” destinar-se-á a financiar a fase de desenvolvimento dos produtos e tecnologias que sejam adquiridos em conjunto, ou seja, o objetivo será o de financiar “projetos específicos para o desenvolvimento de capacidades



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

conjuntas”. O desenvolvimento destas capacidades conjuntas deverá ser financiado através da agregação das contribuições de Estados-Membros que decidam participar. Estima-se que possa ser possível mobilizar cerca de €5 mil milhões por ano. Note-se que o Plano de Ação deixa uma porta aberta a que as contribuições de capital nacional para esta “janela de capacidades” sejam tratadas como “medidas pontuais ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento” significando isso, como se sublinha expressamente, que tais contribuições serão descontadas do esforço orçamental estrutural a cumprir pelos Estados-Membros.

8. No que respeita ao segundo pilar, serão promovidos programas de investimento nas cadeias de fornecimento do sector da defesa, que serão traduzidos em: medidas de facilitação do acesso das PME e *start-ups* a capital necessário para o investimento, por exemplo, através de linhas de financiamento específicas para o sector da defesa no BEI; reforço do apoio dos fundos estruturais e de investimento às indústrias da defesa, tendo em conta os benefícios do investimento neste sector para a promoção da coesão económica, social e territorial; promoção de *clusters* industriais da defesa que sejam de âmbito regional, e na promoção de competências específicas e necessárias ao sector industrial da defesa.
9. O terceiro pilar refere-se ao mercado único da defesa. No que respeita à integração do mercado da defesa, a Comissão assegura que, não sendo necessária a revisão legislativa das diretivas que garantem a concorrência e a competitividade do mercado<sup>4</sup>, é, no entanto, fundamental garantir a efetiva aplicação das mesmas nos Estados-Membros. Por outro lado, a integração e a competitividade do mercado da defesa poderá ser consideravelmente melhorada com uma maior harmonização das normas dos produtos e das avaliações de conformidade.

---

<sup>4</sup> Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança e Diretiva 2009/43/CE relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

10. Finalmente, a Comissão sublinha a importância de garantir a coerência das políticas de defesa com as restantes políticas e programas sectoriais, nomeadamente, com a Estratégia Espacial Europeia – no que diga, em particular, respeito às infraestruturas espaciais críticas –, com o programa Copernicus – que desenvolve satélites de observação terrestre –, com as políticas de cibersegurança e ciberdefesa – que assumem uma cada vez maior relevância para a segurança das populações –, e ainda com as questões relacionadas com a segurança e a vigilância marítima.
  
11. Os próximos passos na implementação do Plano de Ação dependerão do compromisso efetivo de todos os Estados-Membros. A Comissão prevê criar um grupo de acompanhamento da implementação das ações propostas e criar um fórum de consulta com a indústria europeia da defesa que informe sobre as necessidades da oferta e procura no mercado europeu da defesa. Além disso, no âmbito do debate atual sobre o futuro da Europa, lançado com a publicação do Livro Branco nas comemorações da assinatura do Tratado de Roma em março, a Comissão tem vindo a lançar um conjunto de documentos de reflexão sobre os cinco desafios prioritários que a Europa enfrenta. Prevê-se que o documento de reflexão sobre segurança e defesa europeia seja lançado dentro das próximas semanas. Neste contexto, este é o momento mais adequado para refletir sobre os possíveis caminhos de colaboração entre os EM no que respeita às suas políticas de defesa, à complementaridade entre as capacidades da NATO e da UE e sobre a possível integração do mercado único na indústria da defesa.

### **PARTE III – CONCLUSÕES**

Tendo em conta a apreciação elaborada ao presente Plano de Ação, as demais considerações acima expostas e os pareceres da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e da Comissão de Defesa Nacional, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

1. Não cabe a apreciação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade;
2. Atendendo à relevância e atualidade da matéria no contexto do debate sobre o Futuro da Europa, a Comissão de Assuntos Europeus deve continuar a acompanhar esta matéria e os seus desenvolvimentos ao nível europeu e nacional.
3. A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o processo de escrutínio da iniciativa em causa.

Palácio de S. Bento, 6 de junho de 2017

**O Deputado Autor do Parecer**



(Vitalino Canas)

**A Presidente da Comissão**



(Regina Bastos)

#### PARTE IV – ANEXOS

- Relatório da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.
- Relatório da Comissão de Defesa Nacional.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

**Relatório**

**COM (2016) 950 Final**

**Autora: Ângela Guerra**

---

**Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa**



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

**INDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

**PARTE IV- CONCLUSÕES**



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao *“Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM(2016)950 Final relativa à **“Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa”**, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### 1. Exposição de motivos

Em 14 de setembro de 2016, no discurso sobre o estado da União, o presidente da Comissão Europeia, Jean Claude Juncker, evidenciou a necessidade da Europa proteger, defender e dar maior intervenção aos cidadãos. Assim, para os cidadãos europeus, assumir maior responsabilidade pela sua segurança, significa investir no desenvolvimento de capacidades de defesa fundamentais, para que sejam capazes de dissuadir, responder e proteger-se a si próprios de ameaças externas. Considerava na altura o Presidente Juncker que *“A União Europeia tem de demonstrar que é capaz de agir como fornecedora de segurança militar (*hard security*) e não militar (*soft security*), bem como de dar resposta às solicitações de maior*



### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

solidariedade em matéria de segurança e de defesa”<sup>1</sup>. O Roteiro de Bratislava<sup>2</sup>, o Parlamento Europeu<sup>3</sup> e o Conselho da União Europeia<sup>4</sup> sublinharam recentemente esta prioridade.

De acordo com a iniciativa que aqui se analisa “uma defesa europeia mais forte implica a aquisição, o desenvolvimento e a manutenção conjuntos, pelos Estados-Membros, de toda a gama de capacidades terrestres, aéreas, espaciais e marítimas”.

A Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia<sup>5</sup> («Estratégia Global») identifica uma série de domínios prioritários em matéria de capacidades de defesa nos quais a Europa precisa de investir e em relação aos quais tem de desenvolver abordagens colaborativas: informação, vigilância e reconhecimento, sistemas de aeronaves telepiloadas, comunicações por satélite, acesso autónomo ao espaço e observação permanente da Terra; capacidades militares de topo de gama, incluindo facilitadores estratégicos, bem como as capacidades necessárias para garantir a cibersegurança e a segurança marítima.

Acrescenta ainda o documento aqui em apreço que o mercado europeu da defesa está fragmentado e é prejudicado por uma insuficiente colaboração industrial. Dessa forma, poder-se-ia conseguir uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos e uma base industrial mais sólida, através do reforço do mercado único da defesa, da redução das duplicações e da melhoria da competitividade da indústria da defesa da UE.

---

<sup>1</sup> Em 14 de novembro de 2016, o Conselho dos Negócios Estrangeiros concluiu que se deve explorar o potencial de uma cooperação estruturada permanente (CEP) inclusiva. O Presidente Juncker apelou a uma iniciativa deste tipo nas suas orientações políticas de julho de 2014. Nas suas palavras: «mesmo os mais fortes poderes pacíficos não podem estar num impasse a longo prazo sem pelo menos algumas capacidades de defesa integradas. O Tratado de Lisboa prevê a possibilidade de os Estados-Membros que o desejem poderem agrupar as suas capacidades de defesa sob a forma de uma cooperação estruturada permanente».

<sup>2</sup> Programa de trabalho proposto pelo Presidente do Conselho Europeu, pela Presidência do Conselho e pelo Presidente da Comissão na reunião de 27 Chefes de Estado e de Governo de 16 de setembro de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap>

<sup>3</sup> Relatório do Parlamento Europeu sobre «A União Europeia da Defesa» (2016/2052(INI)), adotado em 22 de novembro de 2016.

<sup>4</sup> Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros, de 14.11.2016.

<sup>5</sup> Ver: <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Perante este cenário é hoje claro que a Europa necessita de investir nas chamadas capacidades estratégicas criando as condições para uma maior cooperação no domínio da defesa que permita maximizar os resultados e a eficiência neste domínio e tendo, ao mesmo tempo, uma base industrial de defesa sólida, competitiva, inovadora e que acabe por beneficiar toda a economia com os investimentos no setor da defesa a terem um efeito multiplicador económico significativo em termos da criação de empresas derivadas, da transferência de tecnologias para outros setores e na criação de novos postos de trabalho.

### 2. Contexto da Proposta

De acordo com esta iniciativa europeia, o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa contribui para garantir que a base industrial de defesa europeia é capaz de responder às necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, reforçando assim a autonomia estratégica da União, bem como a sua capacidade de interagir com os parceiros. O presente plano de ação relaciona-se estreitamente com o *Plano de Execução sobre Segurança e Defesa*, que faz parte da Estratégia Global e que define um novo nível de ambição para a União e identifica ações para a sua realização; está também relacionado com a implementação da Declaração Conjunta UE-NATO<sup>6</sup>, assinada pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Presidente da Comissão e pelo Secretário-Geral da NATO. Afirma-se ainda no documento em análise, que as ações propostas no presente plano de ação tornarão a União Europeia mais forte em matéria de defesa, o que, em última análise, significa também o reforço da NATO.

---

<sup>6</sup> Assinada em Varsóvia, em julho de 2016.



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

A defesa europeia enfrenta hoje vários desafios nomeadamente no plano da ineficiência na despesa devido às duplicações, no âmbito da falta de interoperabilidade e no plano das lacunas tecnológicas que continuam a contribuir para agravar as diferenças no setor militar para outros atores na cena mundial, como a China, a Rússia e a Arábia Saudita e, naturalmente, os EUA. Ao mesmo tempo temos vindo a assistir a uma diminuição dos orçamentos de defesa na Europa e a um desinvestimento nesta área que leva ao risco de a indústria europeia se ver privada da capacidade tecnológica necessária para construir a próxima geração de capacidades de defesa críticas e com isso afetar a autonomia estratégica da União e a sua capacidade para funcionar como fornecedor de segurança.

Importa aqui referir que, de 2005 a 2015, a despesa da UE27<sup>7</sup> sofreu uma redução de quase 11 %, tendo chegado ao montante total de 200 mil milhões de euros. A parte da despesa com a defesa no PIB também diminuiu para o nível mais baixo já registado: 1,4 % em 2015. Em termos reais, os orçamentos da defesa da UE diminuíram dois mil milhões de euros por ano ao longo da última década<sup>8</sup>. Atualmente, apenas quatro dos 28 Estados-Membros atingem o objetivo de despesa da NATO, que é de 2 % do PIB, fixado na Cimeira de Gales de 2014: Estónia, Grécia, Polónia e Reino Unido.

A título de comparação, em 2015 os EUA investiram mais do dobro dos Estados-Membros da UE no domínio da defesa. A China aumentou o seu orçamento de defesa em 150 % na última década. Em 2015, a Rússia investiu 5,4 % do seu PIB na defesa<sup>9</sup>.

Ao mesmo tempo, esta tendência para a redução nos orçamentos de defesa tem sido agravada pela forma como esses orçamentos são utilizados. A fragmentação dos mercados europeus leva à duplicação desnecessária de capacidades, organizações e despesas<sup>10</sup>. A maior

<sup>7</sup> Estados-Membros participantes na AED.

<sup>8</sup> Dados da AED relativos à defesa para 2014 e 2015, de 7.6.2016. Os outros valores apresentados neste parágrafo provêm desta fonte.

<sup>9</sup> Base de dados do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) sobre as despesas militares, dados de 2014; Base de dados militar, dados de 2015, Instituto Internacional de Estudos Estratégicos.

<sup>10</sup> Existem, por exemplo, 154 tipos de sistemas de armas na UE, em comparação com 27 nos EUA. Dados da defesa UE-EUA 2011, Agência Europeia de Defesa.



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

parte da despesa com a defesa faz-se com aquisições nacionais; a percentagem de aquisições de equipamento em cooperação representou apenas 22 % do total das aquisições públicas de equipamentos em 2014<sup>11</sup>.

O Plano Europeu Europeu no domínio da Defesa, apresentado pela Comissão Europeia, assenta então em três pilares fundamentais que procuram dar resposta aos desafios e dificuldades acima referidos:

1. O lançamento do Fundo Europeu de Defesa;
2. A promoção dos investimentos nas cadeias do fornecimento do setor da defesa;
3. O reforço do mercado único da defesa.

### 1. O lançamento do Fundo Europeu de Defesa

Tal como é destacado na iniciativa europeia, no seu discurso sobre o estado da União de 14 de setembro de 2016, o Presidente Juncker apelou à criação do Fundo Europeu de Defesa, composto por duas estruturas de financiamento distintas («janelas»), complementares entre si e faseadas ao longo do tempo:

1. Uma «**janela de investigação**» para financiar projetos de investigação no domínio da defesa em regime de colaboração a nível da UE. A sua implementação passa pelo lançamento de uma ação preparatória e deverá resultar num programa específico da UE no âmbito do quadro financeiro plurianual pós-2020<sup>12</sup>.
2. Uma «**janela de capacidades**» para financiar o desenvolvimento conjunto de capacidades de defesa<sup>13</sup> acordadas em conjunto pelos Estados-Membros. Esta janela será

---

<sup>11</sup> Para os Estados-Membros da AED. Ver os dados da AED relativos à defesa para 2014 e 2015, de 7.6.2016.

<sup>12</sup> A relação com o programa-quadro plurianual de investigação previsto no artigo 182.º do TFUE será determinada no âmbito do novo quadro financeiro plurianual.

<sup>13</sup> Para efeitos do presente plano de ação, as capacidades de defesa dizem respeito aos meios militares, incluindo o equipamento, o material e as tecnologias necessários em todos os domínios pertinentes. Não incluem as operações de defesa ou outros elementos necessários para gerir as capacidades de defesa, tais como ações de formação, pessoal e logística.

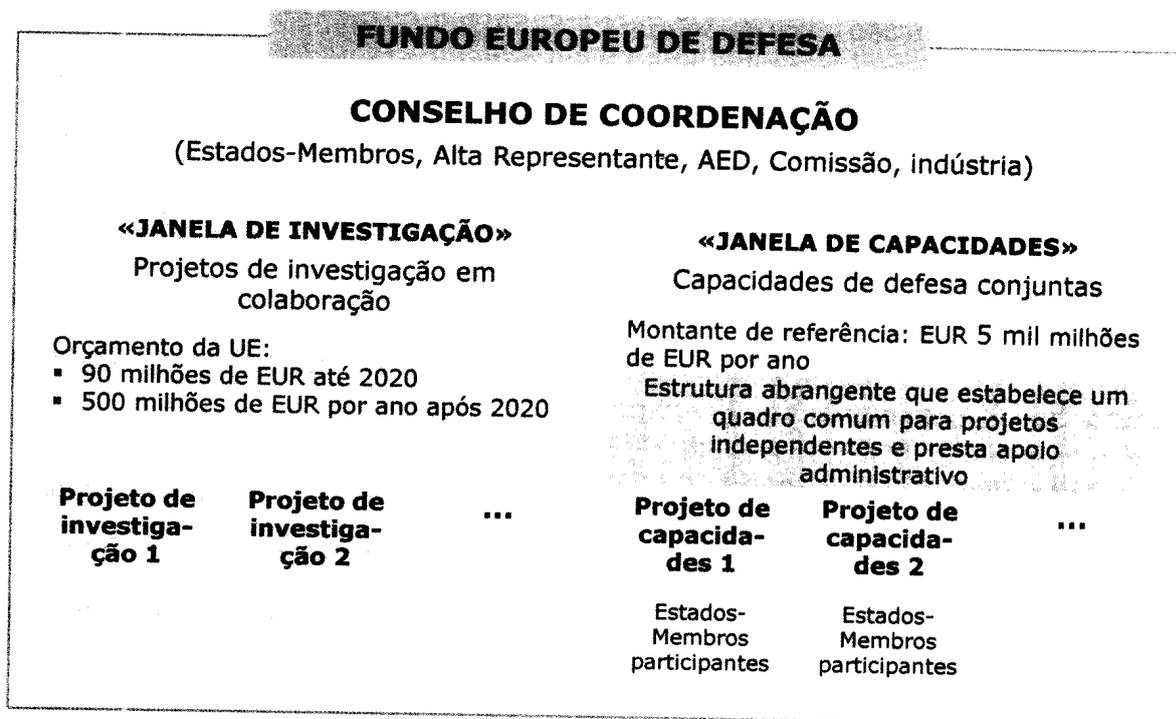
**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

financiada através da agregação das contribuições nacionais e, sempre que possível, apoiada pelo orçamento da UE.

As «janelas» serão complementadas por um mecanismo de coordenação sob a forma de um «Conselho de Coordenação», que incluirá a Comissão, a Alta Representante, os Estados-Membros, a Agência Europeia de Defesa e a indústria, se for esse o caso.

O lançamento do Fundo Europeu de Defesa (gráfico 1)

**Definição de prioridades em matéria de capacidades a nível da UE  
(Estados-Membros, Agência Europeia de Defesa, etc.)**



**2. Promoção dos investimentos nas cadeias do fornecimento no setor da Defesa**

Neste domínio é afirmado que o Fundo Europeu de Defesa constituirá um passo fundamental para apoiar a competitividade da indústria europeia da defesa mas que são necessárias medidas suplementares para que a base industrial da defesa continue a ser inovadora e competitiva e, em última análise, capaz de responder às necessidades da Europa em matéria



### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

de capacidades. Ao mesmo tempo deve igualmente ser prestada especial atenção à promoção do acesso ao financiamento por parte das PME e dos fornecedores não tradicionais, bem como ao fomento dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa.

### **3. Reforçar o mercado único de Defesa**

Neste ponto o objetivo é o de melhorar o funcionamento do mercado da defesa e aumentar a concorrência dando passos concretos no sentido da criação de um mercado europeu de equipamentos de defesa aberto e competitivo. Todavia existem ainda algumas lacunas que têm de ser ultrapassadas para que se consiga alcançar o mercado acima descrito.

De facto, a avaliação da diretiva relativa aos contratos públicos no setor da defesa<sup>14</sup> indica que, apesar de se ter verificado um aumento para mais do dobro do valor dos contratos publicados à escala da UE, uma percentagem muito significativa da despesa com contratos públicos de defesa continua a decorrer fora do âmbito da diretiva<sup>15</sup>. Isto significa que a diretiva tem ainda um grande potencial inexplorado de gerar mais poupanças no setor público e de criar novas oportunidades de emprego e crescimento.

Por outro lado, a segurança do fornecimento é também essencial para o estabelecimento de um verdadeiro mercado único de defesa, sendo indispensável para os futuros programas de cooperação, sendo fundamental que os Estados-Membros tenham a certeza de que as entregas transfronteiriças não serão perturbadas. Para a Comissão Europeia, melhorar a segurança do fornecimento a nível da UE implica reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros.

---

<sup>14</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança, para dar cumprimento ao artigo 73.º, n.º 2, dessa diretiva.

<sup>15</sup> Em 2014, 77,9 % da totalidade da contratação pública de equipamento foram realizados à escala nacional, privando assim os países das poupanças associadas à dimensão da aquisição. Fonte: dados de 2014 e estimativas para 2015 da Brochura da AED sobre a defesa.



### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

A Comissão irá também promover a melhoria do acesso aos mercados transfronteiras das PME do setor da defesa e estimular a abertura das cadeias de fornecimento, pois, entende que isso é fundamental para assegurar a eficácia e a eficiência do mercado europeu de equipamentos de defesa e, ao mesmo tempo, garantir o respeito pela liberdade comercial do contratante.

Finalmente, a Comissão Europeia considera, neste ponto, que a certificação e a normalização são mecanismos decisivos para a cooperação, já que reforçam a interoperabilidade e conduzem a economias de custos

Estes três pilares deverão ser acompanhados por uma maximização das sinergias entre o setor civil e o setor militar em todas as políticas da União Europeia, aumentando a coerência entre as questões relacionadas com a defesa e os outros domínios pertinentes da União.

Neste âmbito a Comissão refere-se à Estratégia Espacial Europeia, à capacidade dos Estados-membros para enfrentar os crescentes desafios em matéria de segurança relacionados com o ciberespaço, fronteiras, aviação e segurança marítima, propondo um conjunto de medidas de apoio para cada uma dessas áreas.



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### **PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER**

O reforço da política de defesa da União Europeia é cada vez mais uma necessidade e deve ser entendida como uma prioridade da União perante os desafios e ameaças que atualmente condicionam a segurança dos cidadãos e do espaço europeu.

A Europa tem de ter a capacidade para assumir a sua responsabilidade na proteção dos seus valores e dos seus interesses num momento em que nenhum dos seus Estados-Membros consegue por si só dar uma resposta satisfatória em termos de garantia da segurança.

Este Plano de Acção Europeu, no Domínio da Defesa, pode mesmo vir a ser decisivo para o reforço da cooperação europeia no plano da defesa e para o incremento da solidariedade entre os Estados-Membros, tornando a União uma fornecedora de segurança num mundo cada vez mais inseguro e imprevisível.

Parece-mos muito importante o enfoque que o Plano de Acção coloca nas áreas da investigação, no reforço das capacidades de defesa conjunta, na interoperabilidade que conduza a economia de custos, maior eficiência e eficácia, na maximização de resultados, na transferência de tecnologias para outros sectores que potenciem a criação de novos postos de trabalho e no desenvolvimento da base industrial de defesa europeia, para que esta seja capaz de responder às necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, reforçando assim a autonomia estratégica da União, bem como, a sua capacidade de interagir com os parceiros.

Ao mesmo tempo, é importante destacar a ligação estreita que mantem com o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa, que faz parte da Estratégia Global da União definindo um novo nível de ambição para a União e identificando ações para a sua realização.



### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Finalmente, não podemos também deixar de destacar a importância na relação com a NATO, com a implementação da Declaração Conjunta UE-NATO, assinada pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Presidente da Comissão e pelo Secretário-Geral da NATO.

Parece evidente que as ações propostas no presente Plano de Ação tornarão a União Europeia mais apta a desenvolver abordagens colaborativas nas respostas e mais forte em matéria de defesa, o que, em última análise, significa também o reforço da NATO.

#### **PARTE IV- CONCLUSÕES**

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas a COM(2016)950 Final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa;
- 2- Atenta a matéria em causa propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa e delas decorrentes.

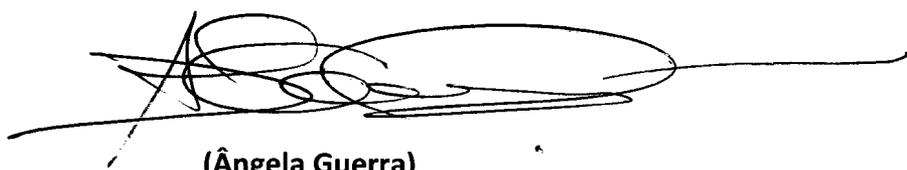


**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

3- A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 18 de Abril de 2017

**A Deputada Autora do Parecer**



(Ângela Guerra)

**O Presidente da Comissão**



(Sérgio Sousa Pinto)

Parecer  
COM (2016) 950

Relator: Deputado João  
Rebelo

---

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,  
AO CONSELHO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL  
EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - Plano de ação para a  
Ação Europeu no Domínio da Defesa**

## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Defesa Nacional a iniciativa europeia COM (2016) 950 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de ação para a Ação Europeu no Domínio da Defesa.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### II.a Geral

1. A União Europeia enfrenta um conjunto de desafios sem precedente no domínio da segurança e no quadro das suas fronteiras internas. Atendendo à situação de instabilidade e insegurança no espaço europeu que veio somar-se às preocupações de diversa natureza dos cidadãos europeus, a Comissão pretende reforçar a cooperação da UE em matéria de segurança externa e defesa.
2. Jean-Claude Juncker fixou, liminarmente, como orientação política do seu mandato a promoção de uma Europa forte capaz de proteger os seus cidadãos<sup>1</sup>. A partir dela, abriu-se efetivamente a porta a uma maior cooperação para aumentar a eficiência na utilização dos dinheiros públicos em matéria de defesa e uma base industrial mais sólida, competitiva e inovadora.
3. Em setembro de 2016, por ocasião do debate do Estado da União, o Presidente Juncker reafirmou esse desígnio<sup>2</sup>. Ainda no mês de setembro, o Presidente do Conselho Europeu, a Presidência do Conselho e a Comissão

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-538963-Setting-EU-Priorities-2014-19-FINAL.pdf>

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_pt.htm)

Europeia propuseram o Roteiro de Bratislava<sup>3</sup>, que orientará a ação da UE para os próximos meses, assumindo como prioridade a definição de um plano de execução sobre segurança e defesa; a fixação de como utilizar melhor as opções previstas nos Tratados, nomeadamente no que concerne às capacidades; e a aplicação imediata da declaração conjunta com a NATO.

4. Na Cimeira, os líderes dos 27 Estados-Membros declararam: *“Necessitamos da UE não apenas para garantir a paz e a democracia mas também a segurança dos nossos povos”*. Num ambiente geopolítico desafiante, os EM reconheceram a necessidade de reforçar a cooperação e a segurança externa e defesa. No entanto, em Dezembro, na senda do Roteiro, o Conselho Europeu salientou *“a necessidade de envidar mais esforços, nomeadamente consagrando a esta tarefa recursos adicionais suficientes, tendo ao mesmo tempo em conta as circunstâncias nacionais e os compromissos jurídicos assumidos”*.
5. Na sequência da solicitação do Conselho, a Comissão, no quadro do Plano de Ação Europeia no Domínio da Defesa, o qual se relaciona estritamente com o Plano de Execução sobre Segurança e Defesa, procura contribuir para assegurar que a base industrial de defesa seja capaz de responder às necessidades atuais e futuras em matéria de segurança, salvaguardando a autonomia estratégica da União, bem como a capacidade de interagir com os parceiros.
6. Nas suas grandes linhas, as propostas da Comissão, reveladoras do seu empenho no apoio de todo o ciclo de desenvolvimento das capacidades de defesa, desde a I&D até à produção de capacidades, exigem um investimento contínuo e matéria de defesa. Pois, sem ele, a indústria de defesa europeia corre o risco de se ver privada da capacidade necessária para a edificação da próxima geração de capacidade de defesa críticas.

---

<sup>3</sup> <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Defesa Nacional

7. Na presente Comunicação, a Comissão reconhece que apesar dos indícios apontarem uma inversão da tendência do desinvestimento por parte do EM no domínio da defesa, tem-se registado uma falta geral de oportunidades em termos de novos grandes projetos industriais de defesa, incluindo a ausência de programas de cooperação. Ora, segundo o texto, a fragmentação dos mercados europeu conduz a União a uma duplicação desnecessária de capacidades, organizações e despesas.
8. No quadro do Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa, a proposta da Comissão prevê uma reforma assente em 3 pilares principais:
  - a. Criação de um Fundo Europeu para apoiar o investimento na investigação e no desenvolvimento conjuntos de equipamento e tecnologias de defesa;
  - b. Promoção do investimento em PME, *start-ups*, empresa de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa;
  - c. Reforço do mercado único de defesa;
9. No respeitante às medidas destinadas à criação do Fundo Europeu de Defesa, a Comissão prevê a composição de duas vertentes complementares do fundo mas diferentes na estrutura jurídica e na origem do seu financiamento<sup>4</sup>. As medidas de arranque são complementadas por um mecanismo de coordenação sob a forma de um “Conselho da Coordenação”, que inclui a Comissão, a Alta Representante, os EM, Agência Europeia de Defesa e a indústria- A primeira estrutura de financiamento é a “**janela de investigação**”, que se destina a financiar a investigação em cooperação sobre tecnologias de defesa inovadoras no domínio da eletrónica, dos metamateriais, do *software* criptado ou da robótica. Também neste domínio, importa referir que a Comissão aduziu uma proposta de 25 milhões de euros para a investigação no quadro do orçamento de 2017 da UE, na esperança de que esta dotação orçamental possa aumentar para um total de 90 milhões até 2020. A Comissão

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_pt.htm)

tenciona propor um programa específico de investigação sobre defesa com um montante de referência anual estimado de 500 milhões de euros.

A Comissão propõe também, neste eixo, uma segunda estrutura sob o nome de “**janela de oportunidades**” para atuar como instrumento financeiro e permitir aos EM participantes adquirir determinados ativos em conjunto por forma a reduzir os respetivos custos. Deste modo, as capacidades passariam decididas de comum acordo pelos EM, que passariam a ser proprietários da tecnologia e do equipamento. Com vista a um investimento conjunto na indústria tecnológica, esta vertente deve ser capaz de mobilizar cerca de 5 000 milhões de euros.

**10. Outra questão abordada no pacote proposta pela Comissão diz respeito à promoção do investimento em PME, start-ups, empresa de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa.**

Dado que os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus e o Banco Europeu de Investimento já prestam apoio financeiro ao desenvolvimento de um conjunto de atividades de duplo uso, a Comissão apoiará os esforços do BEI para melhorar o acesso ao financiamento por parte das cadeias de abastecimento da defesa, como promoverá o cofinanciamento da UE para projetos de investimento produtivo e de modernização dessas mesmas cadeias. No quadro do plano de ação para a cooperação setorial em matéria de competências<sup>5</sup>, a Comissão irá apoiar a cooperação no setor da defesa, a fim de velar por que as pessoas tenham as competências adequadas e as aptidões tecnológicas para gerar inovação.

11. No terceiro pilar, a Comissão pretende reforçar o mercado único de defesa. Com efeito, o reforço das condições para um mercado de defesa aberto e competitivo na Europa, no intuito de ajudar as empresas a operar além-fronteiras e ajudar os Estados-Membros a obter a melhor relação qualidade/preço na aquisição de equipamento de defesa, tornar-se-á prioritário na ação da Comissão. Assim, a Comissão procurará transformar a aplicação

---

<sup>5</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release IP-16-2039 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2039_en.htm)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Defesa Nacional

efetiva das duas Diretivas relativas à adjudicação de contratos em matéria de defesa e segurança e às transferências na UE<sup>6</sup>, facilitar a participação transfronteiras nos contratos de defesa, apoiar o desenvolvimento de normas industriais e promover a contribuição das políticas setoriais, tais como os programas espaciais da UE, em prol das prioridades comuns em matéria de segurança e de defesa.

12. A adoção da presente Comunicação pela Comissão é apenas um passo embrionário. Será necessário um apoio consistente dos EM e das instituições da UE para explorar plenamente o potencial deste plano. Com efeito, a Comissão irá lançar a implementação

**II.b Audição conjunta com Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e a Comissão de Defesa Nacional com o Ministro dos Negócios Estrangeiros e o Ministro da Defesa Nacional sobre a Estratégia Global da UE e o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa**

No dia 5 de dezembro de 2016, a Comissão de Defesa Nacional teve a oportunidade de, em conjunto com a CNECP, realizar uma audição com os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional sobre a implementação da Estratégia Global da EU, e mais concretamente, no âmbito da defesa nacional, do Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa.

Convém, por isso, expor a posição adoptada pelo Governo português, e em particular pelo Ministro da Defesa Nacional (MDN), a respeito deste Plano.

O MDN declarou que “a nova estratégia global define fronteiras externas de segurança e defesa europeias muito mais alargadas do que aquilo que resultava de um concepção profundamente optimista que se verificava ainda no texto de 2003, mesmo que revisto em 2008”. Além disso, no seu entender, comparando “o optimismo do texto de 2003, mesmo que actualizado em 2008, e o franco pessimismo ou pelo menos uma

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives\\_en](http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_en)

visão mais realista que resulta deste texto, é inútil esconder a circunstância do contexto europeu”, referindo-se a dois exemplos concretos: o “BREXIT” e as “consequências que podem ter para a defesa europeia as eleições norte-americanas”.

À luz tanto do plano de implementação como das relações que resultam da declaração conjunta UE-NATO, o MDN indicou “uma leitura interpretativa que vai permitir compreender qual o contexto do Plano de Acção de Defesa”. Na sua ótica, “o Plano de Acção de Defesa parece ter nascido como forma compensatória relativamente à pobreza que resultava da Estratégia Global da UE. Até junho, a estratégia encontrava-se ainda muito virada para uma visão relativamente conservadora das temáticas da defesa. A Estratégia Global protege juridicamente a UE, e sobretudo a UE perante os EM, à luz de uma interpretação algo restritiva que a Comissão faz dos poderes da UE nesta esfera, designadamente da leitura que faz do artigo 41. n.º2 e da leitura igualmente restritiva que faz do artigo 42 n.º7, que foi aliás invocado pela França dos ataques de Dezembro do ano passado. Essa prudência veio a resultar num documento, que tem logo uma promessa da Alta-Representante de que o plano de ação irá compensar aquilo que aparentemente não resulta”.

O MDN manifestou, contudo, a sua convicção de que “o desenvolvimento deste plano surge para tentar compensar essa eventual falha que resultava de ausências gritantes no documento estratégico; e resultava numa abordagem que procurava encaixar-se melhor nas competências típicas da UE”.

Analisando as principais propostas da Comissão (supramencionadas), o MDN assumiu as seguintes preocupações:

- i. Quanto ao **Fundo Europeu de Defesa**, segundo o MDN “fica por compreender o que poderá estar relacionado com empréstimos BEI ou com a criação de um fundo que se prevê que pudesse rondar 5,5 mil milhões de euros. Não estamos a falar de verbas pequenas: essencialmente caberiam 500 milhões à Comissão Europeia e 5 mil milhões aos EM, que seriam geridos em função de projectos de investigação e desenvolvimento”. O MDN suscitou as seguintes interrogações: “de onde é que vinham os 500 milhões da CE? E como é que se definiria o patamar cooperativo dos Estados para constituir a tal verba que pudesse ser trabalhada, nomeadamente pela EDA, para um fim único comum,

que seria o desenvolvimento de uma indústria?” No seu entender, “se olharmos para a quota nacional, à luz dos critérios EDA, dos 5 mil milhões, contar-se-ia que Portugal contribuísse com 1.2% - 60 milhões de euros/ano. 60 milhões não é algo de extraordinário, é certo, mas se juntarmos esses 60 milhões àquilo que já contribuímos para a EDA, Mecanismo Athena, Missões e Operações, estamos a falar de verbas francamente superior à nossa contribuição anual para a NATO.”

- ii. Quanto aos benefícios fiscais, “as empresas a participarem em projectos comuns, integrados, multinacionais na área da defesa, isto seria visto como uma revolução mental, porque tratar-se-ia de alavancar a economia europeia a partir do desenvolvimento de uma indústria de defesa. Mas enquanto não for definido exactamente o que isto resultaria em termos de custo para cada Estado ou lucros cessantes, convirá analisar com cuidado o que pode resultar desta diminuição de receita fiscal que é no fundo determinada à priori por um modelo de financiamento e de vantagem.”
- iii. Um último ponto, quanto ao reforço **no financiamento na cadeia de abastecimento das indústrias de defesa**, “a Comissão está a insistir muito pesadamente sobre os EM para que estes admitam rever a Diretiva 2009/81”, que, segundo o MDN, “salvaguarda mecanismos contratuais na área da defesa a e que preserva a indústria nacional em tudo aquilo que respeite interesses nacionais nesta área”.

### II.c Opinião do Deputado Relator

- Os Estados-Membros gastam anualmente 194 mil milhões em Defesa. Em 2001, esse valor era de 250 mil milhões de euros - um decréscimo considerável, que deve ser comparado com o aumento de outras zonas regiões no Mundo, na China e na Rússia, em particular. Espera-se que a China e a Rússia dupliquem as suas despesas com Defesa em 2017, quando comparado com 2011. Comparar o declínio europeu com um aumento considerável em despesas com defesa na China e na Rússia, é, evidentemente, uma razão para reforçar a capacidade de segurança e defesa da União.

- Se olharmos com algum detalhe sobre as acções prioritárias, o Conselho Europeu destacou, no Conselho Europeu de Dezembro de 2013<sup>7</sup>, três áreas fundamentais, que devem merecem a nossa atenção:
  - Aumentar a eficiência, a visibilidade e o impacto da PCSD;
  - Aumentar e desenvolver as suas capacidades;
  - Reforçar a indústria de defesa europeia;
  
- No âmbito do Plano de Ação, que corresponde à segunda e terceira áreas mencionadas, o Deputado Relator partilha a necessidade, indicada pela Comissão vigente, de reforçar as capacidades industriais militares europeias. O que está em causa não é eficiência das Forças Armadas europeias mas sim a sua capacidade financeira. Para além da cooperação militar, não haverá uma capacidade credível de defesa se a Europa não puder contar base industrial e tecnológica sólida. O fracasso da tentativa de fusão da EADS (European Aeronautic Defence and Space Company) com a BAE SYSTEMS PLC, em 2013, demonstrou a dificuldade que é desenvolver-se uma visão comum do sector de defesa industrial da UE. No entanto, este fracasso não deve fechar as portas a outros projectos de fusão industrial na Europa, porque sem eles, é difícil haver uma verdadeira defesa europeia ou qualquer impulso consistente à indústria europeia.
  
- Acompanhamos, em larga medida, as reticências levantadas pelo Governo nesta matéria concreta, expostas no ponto anterior.

### **Princípio da Subsidiariedade**

Não cabe a análise do princípio da subsidiariedade, uma vez que o documento em análise não constitui uma iniciativa legislativa.

---

<sup>7</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Defesa Nacional

**PARTE III – PARECER**

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

1. Não cabe a apreciação do cumprimento do Princípio da Subsidiariedade;
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Defesa Nacional prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo;

Palácio de S. Bento, 7 de fevereiro de 2017

**O Deputado Autor do Parecer**



(João Rebelo)

**O Presidente da Comissão**



(Marco António Costa)