

Bruxelas, 14.2.2018
COM(2018) 98 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU E AO CONSELHO**

**Um quadro financeiro plurianual novo e moderno para a concretização eficaz das
prioridades pós-2020 da União Europeia**

*Contributo da Comissão Europeia para a reunião informal de líderes
de 23 de fevereiro de 2018*

UM ORÇAMENTO PARA A NOSSA UNIÃO A 27

«Os orçamentos não são meros exercícios contabilísticos — refletem as nossas prioridades e a nossa ambição. Começemos assim por debater que tipo de Europa queremos.»

*Jean-Claude Juncker
Presidente da Comissão Europeia
8 de janeiro de 2018*

1. Um orçamento para uma Europa mais unida, mais forte e mais democrática

De sete em sete anos, a União decide o que irão ser as suas finanças futuras. Este é o momento em que os líderes se comprometem financeiramente com o tipo de União que pretendem. É um momento sempre importante, mas mais ainda num período em que a Europa está a atravessar um debate fundamental sobre a forma como a União Europeia deve evoluir nos próximos anos. Temos agora a oportunidade de escolher a Europa que queremos e de decidir um orçamento que nos ajude a construí-la.

A reunião informal dos líderes em 23 de fevereiro é portanto oportuna e essencial. Esta primeira etapa servirá para definir o que a Europa quer fazer em conjunto e chegar a acordo sobre as suas prioridades. A segunda consiste em dar à União os meios para agir. São duas etapas indissociáveis. As escolhas que fizermos quanto às prioridades e às áreas em que queremos que a União atue irão moldar o tipo de orçamento de que necessitamos. O orçamento da UE é um meio para alcançar os nossos objetivos políticos.

O Livro Branco da Comissão sobre o Futuro da Europa, de 1 de março de 2017, definiu uma série de cenários possíveis para o futuro da Europa. O documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017, debruçou-se sobre o que cada um destes cenários poderia significar para o orçamento da União. Uma Europa limitada ao Mercado Único não precisará de grandes programas de financiamento. Uma Europa que opte por trabalhar mais em conjunto precisará dos recursos necessários para conseguir realizar esta ambição mais vasta. Independentemente do caminho que escolhermos, uma coisa é certa: a futura União a 27 deve estar equipada com um orçamento fiável e duradouro, que lhe permita desempenhar eficientemente as suas prioridades.

O atual quadro financeiro foi acordado no contexto da mais grave crise financeira e económica das últimas gerações. As finanças públicas de muitos Estados-Membros estavam sob pressão. Graças aos esforços concertados da União e dos seus Estados-Membros, o contexto atual é diferente. Agora que a retoma económica ganhou ritmo, a ênfase passou para os desafios atuais e futuros:

Os líderes chegaram a acordo, em 16 de setembro de 2016 em Bratislava e em 25 de março de 2017, na Declaração de Roma, sobre uma agenda positiva para a Europa a 27. Os cidadãos esperam agora que a União cumpra este acordo. O próximo quadro financeiro plurianual é um momento decisivo para assegurar os meios necessários para cumprir as aspirações aí expressas.

A saída do Reino Unido da União implica a perda de um contribuinte significativo para o financiamento das políticas e dos programas da União. Como tal, teremos de fazer uma reflexão crítica sobre os temas nos quais será possível fazer economias e aqueles em que as prioridades podem ser alcançadas de forma mais eficiente. Esse processo é parte essencial da preparação de qualquer proposta de orçamento e, onde possível, a Comissão está plenamente empenhada em modernizar e racionalizar. No entanto, será também necessário que haja a vontade de avaliar, com um espírito aberto, quais serão os recursos necessários para alcançar resultados concretos em relação a estas novas prioridades.

Com base em consultas aprofundadas com os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e o público em geral, a Comissão tenciona apresentar as suas propostas para o próximo quadro financeiro plurianual o mais tardar até ao início de maio de 2018. Estas propostas serão justas, equilibradas e claramente centradas numa realização eficiente. Caberá então aos Estados-Membros e ao Parlamento Europeu decidir, tanto sobre o futuro orçamento como, a um nível mais fundamental, sobre o tipo de Europa que queremos.

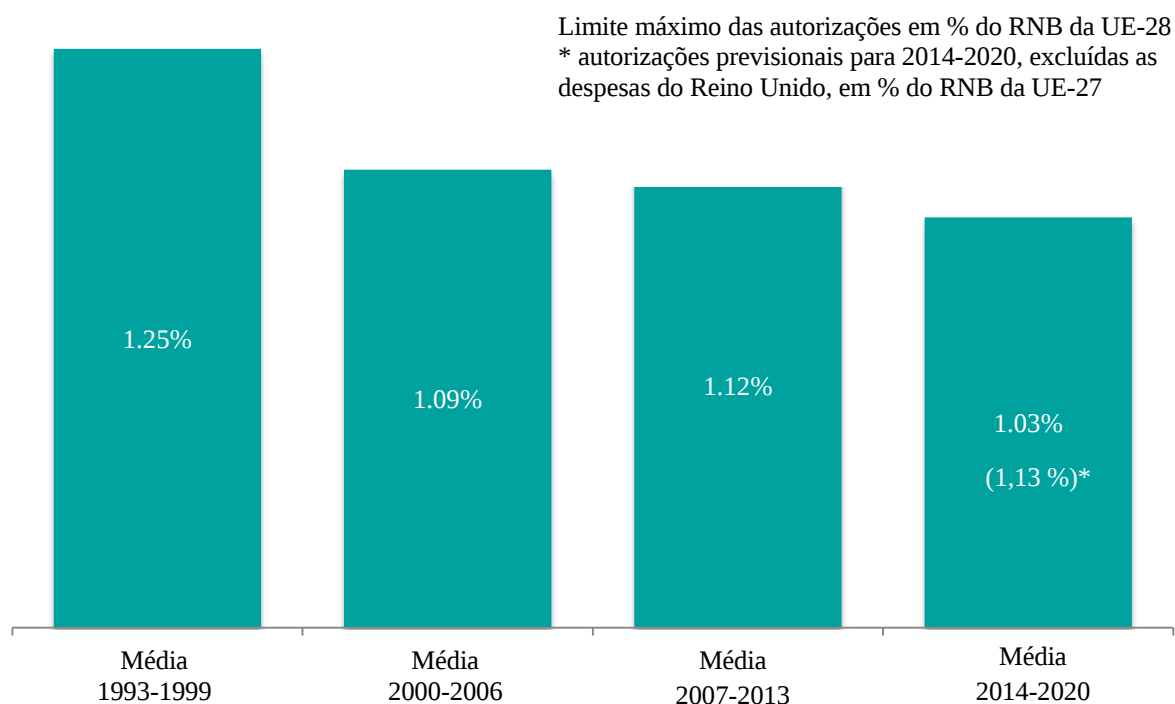
Um acordo sobre um novo quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 será uma ocasião importante para que os líderes da UE renovem os seus compromissos no que respeita a uma agenda positiva e à própria Europa. Será um importante teste para a unidade da nossa União e para a nossa capacidade de agir num mundo em mudança. Os líderes têm agora uma janela de oportunidade para optarem por uma União mais unida, mais forte e mais democrática - com o orçamento que tal implica.

2. O orçamento da UE: um motor fundamental para o valor acrescentado europeu

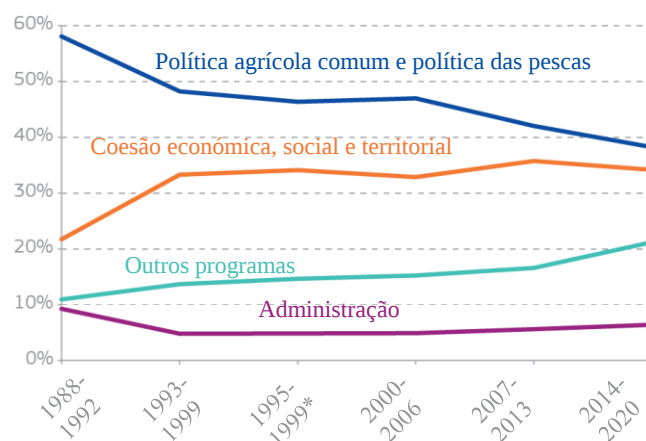
O orçamento da UE é único. Contrariamente aos orçamentos nacionais, utilizados em grande medida para a prestação de serviços públicos e para o financiamento dos sistemas de segurança social, o orçamento da UE é primordialmente um orçamento de investimento. O quadro financeiro plurianual, com uma duração de sete anos, constitui um horizonte de planeamento a longo prazo e possibilita a estabilidade necessária para o planeamento dos investimentos. O orçamento da UE deve ser sempre equilibrado.

O orçamento da UE ajuda a União a implementar políticas comuns e a abordar um vasto leque de desafios, tanto a nível nacional como mundial. Representa uma pequena parte do total das despesas públicas da União, equivalente a cerca de 1 % do Rendimento Nacional Bruto (RNB) combinado dos atuais 28 Estados-Membros e apenas a cerca de 2 % da despesa pública na UE. Isto significa que todos os cidadãos aproveitam os grandes benefícios da União por um valor inferior ao preço de um café por dia.

Dimensão do orçamento da UE em percentagem do Rendimento Nacional Bruto



A composição do orçamento da UE tem vindo a evoluir. A percentagem das despesas com a agricultura e com a coesão diminuiu, mas continua a representar cerca de 70 % do total. O investimento está cada vez mais centrado nos programas diretamente geridos a nível europeu em domínios como a investigação e a inovação, as redes transeuropeias de transporte e de energia, os programas de mobilidade para jovens e a ação externa da Europa.



* Ajustado para o alargamento de 1995

Durante a crise económica e financeira, os orçamentos nacionais de muitos Estados-Membros estiveram sujeitos a uma pressão intensa. Nesse momento, o orçamento da UE, nomeadamente por via dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, foi uma importante fonte de investimento estável e promotor de crescimento. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) tem, desde então, desempenhado um papel relevante enquanto mobilizador do investimento privado em toda a Europa. Mais recentemente, o orçamento da UE apoiou a resposta europeia à crise dos refugiados e à ameaça da criminalidade organizada e do terrorismo, o que testou os limites de flexibilidade do orçamento.

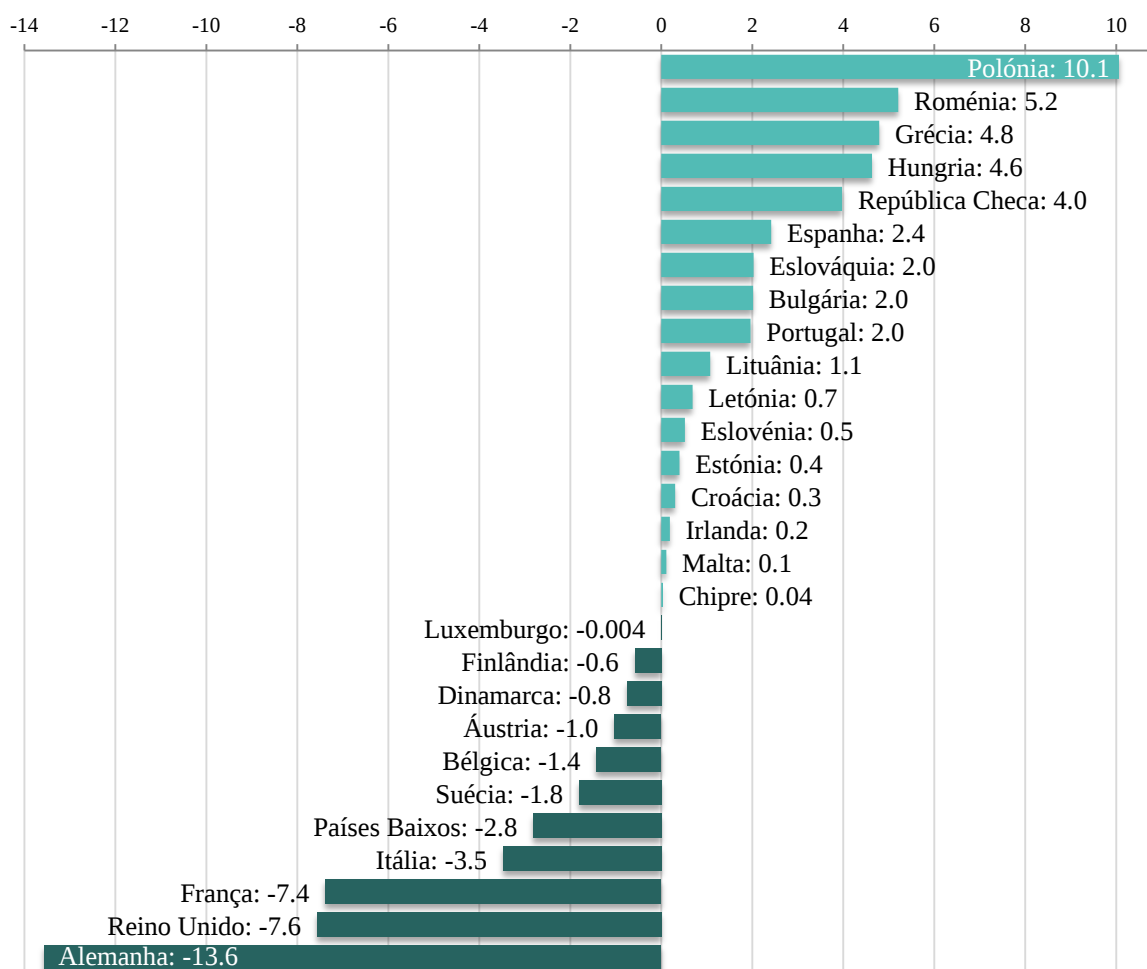
Em todos estes domínios, o agrupamento dos recursos a nível europeu pode proporcionar resultados que não poderiam ser alcançados apenas a nível nacional. É esse o valor acrescentado do orçamento da UE. Um euro gasto através do orçamento europeu deve ter um valor superior para os nossos cidadãos do que um euro gasto a nível nacional. Em muitos domínios, o financiamento a nível nacional, regional ou local é a abordagem correta. Noutros casos, a natureza transfronteiriça dos desafios significa que os programas pan-europeus são mais eficazes e mais eficientes. Colocando a tónica nas áreas certas, mesmo um orçamento da UE relativamente modesto poderá ter um forte impacto no terreno. E poderá até permitir ao mesmo tempo a realização de poupanças nos orçamentos nacionais.

Os benefícios de programas orçamentais da UE bem concebidos são sentidos por todos os europeus. A prossecução da convergência económica das regiões menos desenvolvidas através da política de coesão reforça o mercado único e cria oportunidades para as empresas, trabalhadores e consumidores em toda a União. Os avanços científicos alcançados ao abrigo de programas de investigação financiados pela UE melhoram a qualidade de vida de todos os cidadãos. Os programas de mobilidade, como o Erasmus+, dotam os jovens de competências para o mercado de trabalho, melhoram a compreensão intercultural e reforçam o tecido social da nossa União.

O debate comum sobre os «saldos líquidos» do orçamento da UE é, portanto, enganador. O cálculo do balanço líquido contribuiu para a perceção de que as negociações do orçamento da UE são um simples jogo de soma nula entre os contribuintes líquidos e os beneficiários líquidos. Esta linha de pensamento esquece-se da essência do orçamento da UE. As despesas afetadas a um Estado-Membro beneficiam, na realidade, muitos outros, através da criação de oportunidades de mercado ou da melhoria das infraestruturas. Por exemplo, estima-se que um quarto do crescimento adicional nos países não abrangidos pelo Fundo de Coesão se deve a benefícios indiretos do aumento das vendas e do comércio com os países beneficiários do Fundo de Coesão, graças aos programas de coesão de 2007-2013. Estes efeitos são amplificados pelo efeito de alavanca dos empréstimos ou de outros instrumentos financeiros garantidos pelo orçamento da UE.

A Europa em termos contabilísticos

Orçamento da UE: saldo médio anual 2014-2016* (em milhares de milhões de EUR)

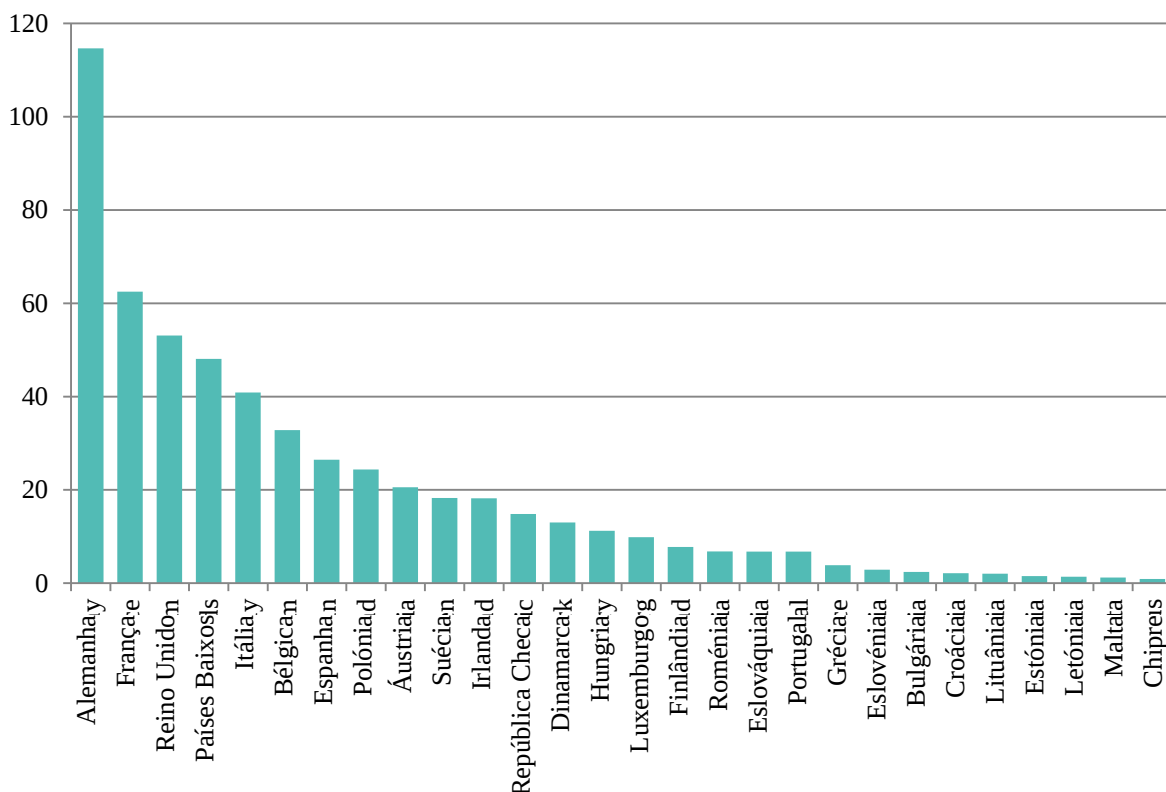


* saldos orçamentais operacionais médios 2014-2016 em milhares de milhões de EUR. Os valores podem variar de ano para ano.

As despesas da UE também criam bens públicos europeus, de que todos beneficiam. Os benefícios decorrentes da estabilidade, da paz, dos valores comuns, da igualdade de condições de concorrência no Mercado único europeu ou de uma capacidade negocial que rivaliza com as maiores potências mundiais não entram nos cálculos relativos ao saldo líquido. O Mercado Único, por exemplo, tem um impacto positivo direto e significativo no crescimento e no emprego. Permite às empresas operar de forma mais eficiente, cria postos de trabalho e oferece preços mais baixos para os consumidores. Dá aos cidadãos a liberdade de viver, estudar e trabalhar onde quiserem.

Benefícios da integração do Mercado Único

Ganhos de rendimento (em milhares de milhões de EUR, ano de referência 2014)¹



As propostas da Comissão relativas ao futuro quadro financeiro serão moldadas pelo princípio do **valor acrescentado europeu**. Centrando-se em políticas e prioridades comuns e nos domínios em que o orçamento da UE pode oferecer bens públicos que a despesa nacional não permitiria obter, podemos ir além do debate dos «saldos líquidos». Com um orçamento da UE moderno e bem concebido, todos os Estados-Membros serão beneficiários líquidos.

3. Rumo às nossas prioridades futuras

O próximo quadro financeiro plurianual deverá alinhar melhor o financiamento disponível com as nossas prioridades políticas. Deverá, por isso, basear-se naquilo que funciona bem, mas sem esquecer os desafios futuros. Em consonância com a Declaração de Roma, o orçamento deverá assegurar uma Europa mais segura e protegida. Uma Europa próspera e sustentável. Uma Europa social. E uma Europa mais forte na cena mundial.

Os europeus apontam invariavelmente **a segurança e a proteção como uma das principais prioridades** para a União a que querem pertencer². Isto acontece num momento em que a instabilidade na vizinhança da Europa coloca sérios desafios, tanto dentro como fora das nossas fronteiras. O orçamento da UE é fundamental para garantir uma gestão eficaz das migrações, da luta contra o terrorismo e da resposta às ciberameaças. Tem um papel crucial a desempenhar no reforço do controlo das fronteiras externas. O orçamento pós-2020 irá, por

¹ Fonte: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, ifo Working Paper No. 250. O gráfico mostra os ganhos de rendimento atribuídos, segundo o modelo aplicado, à participação no Mercado Único.

² Eurobarómetro especial n.º 464b: As atitudes dos europeus relativamente à segurança, dezembro de 2017.

exemplo, determinar se se conseguirá realizar a visão de Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira reforçada e plenamente operacional.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO³

Como pode o orçamento da UE apoiar uma melhor gestão das fronteiras externas da UE?

Os líderes europeus apelaram ao reforço das fronteiras externas como condição prévia para a supressão das fronteiras internas. Em 2016, foi criada a **Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira**, com base numa proposta da Comissão Europeia. Em 2020, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira contará com 1 015 membros do pessoal, incluindo os agentes operacionais no terreno, para além de pelo menos 1 500 membros do pessoal dos serviços nacionais de assistência, numa reserva de reação rápida. Até essa data, o atual orçamento anual de 292 milhões de EUR deverá aumentar para 335 milhões de EUR. A UE concede também cofinanciamento para a gestão nacional das fronteiras externas da Europa por 96 000 guardas de fronteira nacionais, bem como ajuda de emergência, através do Fundo para a Segurança Interna (Fronteiras). Combinadas, estas atividades ascendem a cerca de 4 mil milhões de EUR durante um período de sete anos, representando 0,4 % do orçamento total da UE.

O desenvolvimento futuro da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira dependerá das decisões tomadas sobre o futuro quadro financeiro. Em função do nível de ambição, são possíveis vários cenários:

- **Explorar a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira ao máximo** apoiaria o desenvolvimento contínuo do sistema de troca de informações (Eurosir), bem como as capacidades de investimento dos Estados-Membros em termos de gestão das fronteiras. Garantiria ainda que a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira possa ter acesso ao equipamento de que necessita. Tal exige um orçamento de **cerca de 8 mil milhões de EUR durante um período de sete anos**, o que corresponde a aproximadamente 0,8 % do atual quadro financeiro plurianual.
- Uma **Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira melhorada** permitiria apoiar um sistema de gestão das fronteiras da UE plenamente integrado. Isto teria por base um quadro jurídico revisto, com um mandato alargado, reunindo e reforçando os instrumentos existentes para a avaliação dos riscos e das diferentes situações; um reforço da capacidade operacional da agência, com um corpo permanente de guardas fronteiriços europeus que contaria com pelo menos 3 000 elementos; a prestação de apoio financeiro e de formação para o aumento da componente dos guardas de fronteira nacionais nos Estados-Membros vulneráveis; reservas de peritos com maior dimensão e operacionalidade; e um reforço dos equipamentos próprios. Tal implica uma maior intervenção da UE nas políticas de regresso dos migrantes, bem como a redução dos limiares de intervenção, para que a Agência possa ajudar a evitar falhas graves no controlo nas fronteiras externas que poderiam conduzir a uma situação de crise. Este cenário exige um orçamento de **cerca de 20 – 25 mil milhões de EUR durante um período de sete anos**, o que corresponde a aproximadamente 1,8 – 2,3 % do atual quadro financeiro plurianual.
- Um **sistema integral de gestão das fronteiras da UE** implicaria 100 000 funcionários da UE e uma importante reserva de equipamentos da UE, comparável à dos EUA ou do sistema canadiano. Seriam necessários **cerca de 150 mil milhões de EUR durante um período de sete anos**, tendo em conta todas as despesas nacionais com a proteção das fronteiras. Este valor corresponde a aproximadamente 14 % do atual quadro financeiro plurianual e equivalente a um orçamento anual da UE. A título de exemplo, a *US Customs and Border Protection Agency* dispõe de um orçamento anual de 13,56 mil milhões de USD e conta com mais de 62 000 trabalhadores. A *Canadian Border Services Agency* está dotada de um orçamento anual de cerca de 2 mil milhões de CAD e conta com mais de 14 000 funcionários.

A nossa União também irá necessitar de instrumentos bem concebidos, flexíveis e simples em matéria de **defesa**. Enfrentamos desafios de segurança complexos, que nenhum Estado-Membro pode enfrentar isoladamente. Para proteger os seus valores e interesses e o modo de vida europeu, a Europa, em sinergia com a Organização do Tratado do Atlântico Norte, terá

³ As opções políticas apresentadas no presente documento têm por objetivo ilustrar aquelas que poderão ser as nossas escolhas, com base nas ideias apresentadas no debate público. Não são exaustivas nem refletem necessariamente a posição da Comissão Europeia.

de assumir maiores responsabilidades. Embora a União não possa substituir os esforços dos Estados-Membros no domínio da defesa, pode complementá-los e aproveitar a sua colaboração no desenvolvimento das capacidades de defesa necessárias para enfrentar os nossos desafios comuns no domínio da segurança. Isto permitiria evitar a duplicação de esforços e assegurar uma utilização mais eficiente do dinheiro dos contribuintes.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Qual a melhor forma de apoiar uma verdadeira União Europeia da Defesa?

O Fundo Europeu de Defesa foi lançado em junho de 2017 e está a ser gradualmente implementado. Um orçamento inicial de 90 milhões de EUR para a investigação em matéria de defesa e de 500 milhões de EUR para o desenvolvimento industrial nesse mesmo contexto para o período 2017-2020 (o que, no conjunto, representa aproximadamente 0,05 % do atual quadro financeiro) só permitirá, numa primeira fase, apoiar um número limitado de projetos colaborativos de investigação e de desenvolvimento.

Que tipo de fundo de defesa queremos para o futuro? Uma verdadeira União Europeia da Defesa exigiria um investimento orçamental significativo.

- ▶ Tendo em conta a dimensão dos orçamentos nacionais de investigação em matéria de defesa existentes – a França e a Alemanha gastam, individualmente, mais de mil milhões de EUR por ano em investigação em matéria de defesa – e os elevados custos do desenvolvimento de tecnologias de ponta na área da defesa, incluindo a ciberdefesa, a **janela de investigação** do Fundo teria de ter um orçamento estimado em **pelo menos 3,5 mil milhões de EUR para o período**, para poder fazer uma diferença substancial.
- ▶ Do mesmo modo, seriam necessários, no mínimo, cerca de 7 mil milhões de EUR entre 2021 e 2027 para cofinanciar parte dos custos do **desenvolvimento industrial em matéria de defesa**. Tal permitiria mobilizar um investimento total significativo para o desenvolvimento das capacidades de defesa, **que ascenderia a pelo menos 35 mil milhões de EUR ao longo de sete anos**, o que corresponderia a 14 % das despesas nacionais em capacidades de defesa. Seria um passo importante para o objetivo acordado pelos Estados-Membros no sentido de que a Agência Europeia de Defesa utilize 35 % das suas despesas com equipamentos em projetos em regime de colaboração.
- ▶ O Fundo Europeu de Defesa tem potencial para dar um impulso importante para a autonomia estratégica da UE e para a competitividade da indústria europeia da defesa. No entanto, devido a restrições decorrentes dos Tratados, o orçamento da UE não consegue cobrir todas as áreas de ação da UE no domínio da segurança e da defesa. Um mecanismo de financiamento distinto, de **cerca de 10 mil milhões de EUR para o período de 2021-2027**, permitiria aumentar significativamente a capacidade da UE para apoiar financeiramente as **operações com implicações no domínio da defesa**. Esse valor é bastante superior aos 3,5 mil milhões de EUR do período atual.

Dois anos após o Acordo de Paris, a UE também necessita de manter a liderança na luta contra as **alterações climáticas** e na garantia de uma transição harmoniosa para uma economia moderna, limpa e circular. A experiência adquirida com a integração da ação climática deve ser tida em conta. A UE deve também respeitar os seus compromissos para com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. O orçamento da UE apoia também a **economia social de mercado** na Europa. As realidades económicas e sociais não são iguais em toda a Europa, das taxas de emprego e de pobreza aos sistemas de proteção social. O orçamento da UE terá de dar cumprimento às promessas feitas pelos líderes políticos na Cimeira Social de Gotemburgo. Para tal, deve aprofundar-se a dimensão social da União, nomeadamente através da plena execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e do apoio aos jovens e à mobilidade dos cidadãos europeus. Serão necessários recursos adequados para melhorar as oportunidades de emprego e dar resposta aos desafios em matéria de competências, incluindo os que estão relacionados com a digitalização.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Qual a melhor forma de apoiar a mobilidade dos jovens?

Volvidos 30 anos, o programa Erasmus+ contribuiu para que nove milhões de jovens estudassem, recebessem formação, ensinassem ou fizessem voluntariado no estrangeiro, aumentando assim as suas possibilidades de êxito no mercado de trabalho. O atual programa Erasmus+ 2014-2020 dispõe de um orçamento de 14,7 mil milhões de EUR (cerca de 1,3 % do volume global do atual quadro financeiro plurianual), podendo apenas oferecer oportunidades de mobilidade para fins de aprendizagem a menos de 4 % dos jovens que vivem na Europa.

Existe um forte consenso quanto à necessidade de intensificar a mobilidade e os intercâmbios, nomeadamente através de um programa Erasmus+ substancialmente mais reforçado, inclusivo e alargado. Em função do nível de ambição, são possíveis vários cenários:

- ▶ A **duplicação do número de jovens** da UE que participam no programa Erasmus+, a fim de atingir 7,5 % dos jovens em toda a Europa, o que obrigaria a um investimento de **30 mil milhões de EUR** no próximo quadro financeiro plurianual (ao longo de um período de sete anos).
- ▶ Oferecer a **um em cada três jovens** a oportunidade de participar numa experiência de aprendizagem no estrangeiro do Erasmus+ exigiria um orçamento de **90 mil milhões de EUR** para o período de 2021-2027.

A conectividade avançada das infraestruturas digitais, energéticas e de transportes é fundamental para a coesão territorial, social e económica da Europa. A Europa deve explorar plenamente o potencial da inovação e tirar partido das oportunidades que proporciona. A evolução tecnológica e a digitalização, em especial, estão a transformar a nossa indústria e a nossa forma de trabalhar, bem como os nossos sistemas de educação e de segurança social. A Europa regista algum atraso no caminho rumo a uma economia e a uma sociedade digitais. O défice de investimento digital não só compromete a capacidade de crescimento e de inovação da Europa como também o seu potencial de resposta às necessidades sociais emergentes. O desbloqueio das oportunidades do mundo digital e a realização do **Mercado Único Digital** são uma prioridade fundamental da União.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Qual será a melhor forma de impulsionar a transformação digital da Europa?

O apoio da UE às infraestruturas de dados da Europa, à conectividade e às competências digitais ascende a cerca de 35 mil milhões de EUR durante o período de sete anos. Este apoio é prestado através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (17 mil milhões de EUR), do Programa-Quadro de Investigação e Inovação (13 mil milhões de EUR), do Fundo Social Europeu (2,3 mil milhões de EUR), do Mecanismo Interligar a Europa (mil milhões de EUR) e do Programa Europa Criativa (mil milhões de EUR).

- **Manter ou mesmo reduzir os atuais níveis de investimento** poderia pôr em causa a capacidade da União Europeia para manter a sua competitividade em setores industriais e de serviços essenciais como a produção industrial e maquinaria, os serviços financeiros, os cuidados de saúde, os transportes, a energia ou a indústria automóvel. O subinvestimento em competências digitais alargaria ainda mais o fosso entre a procura e as competências disponíveis, ao mesmo tempo que a automatização irá substituindo as tarefas tradicionais. Traduzir-se-ia em menores perspectivas de crescimento, de emprego e em serviços públicos de baixa qualidade e mais vulneráveis às ameaças de cibersegurança.
- **A duplicação dos montantes atualmente investidos na economia digital para cerca de 70 mil milhões de EUR** para o período de 2021-2027 permitiria obter importantes progressos rumo a um crescimento inteligente em domínios como as infraestruturas de dados de alta qualidade, a conectividade e a cibersegurança. Permitiria a implantação de novos serviços fiáveis e seguros no domínio da saúde em linha, da administração pública em linha ou da mobilidade. Contribuiria para garantir a liderança europeia em domínios como a supercomputação, a Internet da próxima geração, a inteligência artificial, a robótica e o tratamento de grandes volumes de dados, reforçando a posição competitiva da indústria e das empresas europeias na economia digital. Teria igualmente um impacto significativo na redução dos défices de competências em toda a União.

O orçamento da UE proporciona uma plataforma de lançamento para os investigadores e as respetivas equipas de investigação e estimula a inovação. A Europa deve ajudar a criar condições para que as empresas possam crescer. O crescimento de empresas de média capitalização e das pequenas e médias empresas para além da fase de arranque continua a ser um desafio. Muitos empresários deixam a Europa em busca de melhores condições de crescimento. A **investigação e a inovação** são fundamentais para o nosso futuro. Representam a única forma de enfrentar simultaneamente e de forma sustentável o baixo crescimento económico, a fraca criação de emprego e os desafios globais em áreas como a saúde e a segurança, a alimentação ou os oceanos, o clima e a energia.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Qual será a melhor forma de estimular a competitividade através da investigação e inovação?

Nas economias mais desenvolvidas, como a europeia, a investigação e a inovação fazem a diferença na melhoria da produtividade e da competitividade. O futuro orçamento da UE deve, por conseguinte, possibilitar que a UE invista em motores da inovação que permitam à indústria europeia crescer e prosperar. A União Europeia consagra atualmente cerca de 80 mil milhões de EUR ao Programa-Quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020, para o período 2014-2020. Qual deverá ser o futuro orçamento para a investigação?

- ▶ **Manter ou mesmo reduzir os atuais níveis de investimento** não resolveria o problema do financiamento insuficiente. Essa atitude teria repercussões a nível dos investimentos nacionais e privados e comprometeria os esforços envidados para atingir o objetivo fixado na estratégia Europa 2020, no sentido de investir 3 % do PIB em investigação e desenvolvimento. A União ficará ainda mais aquém das potências líderes mundiais. O apoio da investigação a outras políticas da UE seria reduzido.
- ▶ **Um aumento do orçamento do programa-quadro em 50 %, para 120 mil milhões de EUR** geraria cerca de 420 000 postos de trabalho adicionais até 2040 e aumentaria o Produto Interno Bruto em cerca de 0,33 % no mesmo período, dando continuidade à tendência de crescimento dos últimos orçamentos de investigação e inovação da UE e assegurando o financiamento de um número aceitável de propostas de elevada qualidade. Aumentaria a atratividade da União à escala mundial para investigadores de renome e colmataria as deficiências verificadas na inovação e nas oportunidades de expansão. Apoiaria os progressos em prioridades como os serviços digitais, a energia, as alterações climáticas e a saúde.
- ▶ **A duplicação do orçamento do programa-quadro para 160 mil milhões de EUR** geraria cerca de 650 000 postos de trabalho até 2040 e aumentaria o Produto Interno Bruto em cerca de 0,46 % no mesmo período. Permitiria que a UE emergisse como líder mundial em iniciativas de larga escala, preparando a plena implantação no mercado de soluções em áreas como as baterias, as doenças infecciosas, os edifícios e veículos inteligentes e não poluentes, as tecnologias de descarbonização, a economia circular, as soluções para os resíduos de plástico e os veículos conectados/automatizados.

Com a economia a crescer a um ritmo superior a 2 % ao ano, estamos agora a deixar para trás a pior crise económica e financeira da UE. A **área do euro** foi alargada a 19 Estados-Membros e o euro é a segunda moeda mais utilizada em todo o mundo. À exceção de um, todos os Estados-Membros da UE-27 assumiram o compromisso legal de aderir à área do euro. Os mercados financeiros recuperaram a solidez que se verificava antes da crise e os desenvolvimentos recentes, incluindo a criação da União Bancária e dos Mercados de Capitais, dão-nos a oportunidade de «aproveitar os dias de sol para consertar o telhado».



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Como poderá o orçamento da UE estar na base de uma verdadeira União Económica e Monetária?

Em dezembro de 2017, a Comissão definiu uma visão sobre o modo como **a área do euro e a União Europeia no seu conjunto podem ser reforçados através do orçamento da UE** – tanto no presente como no futuro. Foram apresentadas quatro funções específicas: apoiar as reformas estruturais a nível nacional; facilitar a convergência dos Estados-Membros na perspetiva da sua adesão ao euro; assegurar um mecanismo de proteção para a União Bancária; e desenvolver uma função de estabilização, que reunirá diferentes fundos e instrumentos a nível da UE e da área do euro, destinada a ajudar a manter os níveis de investimento em caso de grandes choques assimétricos. Estas funções exigem uma nova abordagem, que vai para além dos condicionalismos do atual orçamento da UE. Esse objetivo poderá ser alcançado, por exemplo, através da criação de sinergias com o Banco Europeu de Investimento e com o futuro Fundo Monetário Europeu. No entanto, o nosso orçamento pós-2020 terá igualmente um papel a desempenhar:

- ▶ O instrumento de execução das reformas e o mecanismo de convergência devem ser capazes de facultar um **forte apoio e incentivo a um vasto leque de reformas em todos os Estados-Membros**. Uma rubrica orçamental de pelo menos **25 mil milhões de EUR** para um período de sete anos proporcionaria uma massa crítica e contribuiria para evitar uma concentração do financiamento em apenas alguns Estados-Membros.
- ▶ A **função de estabilização** deve ser progressivamente construída ao longo do tempo, com base em empréstimos «back-to-back» garantidos pelo orçamento da UE, empréstimos do Fundo Monetário Europeu, um mecanismo de seguro voluntário baseado em contribuições nacionais, bem como uma componente de subvenção proveniente do orçamento europeu. Os montantes a obter a partir do orçamento da UE não têm necessariamente de ser muito elevados, mas terão de ser suficientes para, por exemplo, reduzir o ónus dos juros dos empréstimos e proporcionar incentivos à correta aplicação do regime de apoio.

A **política de coesão** é a principal política de investimento da União para reduzir as disparidades entre as regiões e os Estados-Membros, proporcionando a igualdade de oportunidades para as pessoas em toda a Europa. É um dos principais motores da criação de postos de trabalho, de crescimento sustentável e de inovação em diversas regiões da Europa. Ao fornecer incentivos às reformas através de uma ligação mais forte com o Semestre Europeu, em particular com as Recomendações Específicas por País, a futura política de coesão poderá reforçar o seu papel como motor da modernização das nossas economias.



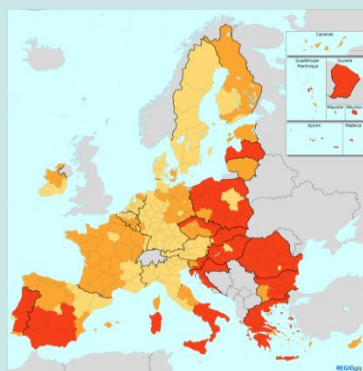
OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Que nível de ambição para uma política agrícola comum eficiente?

A política de coesão é a expressão concreta da solidariedade para com as regiões da nossa União economicamente menos desenvolvidas. O seu objetivo é promover a coesão económica, social e territorial. O apoio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento está atualmente acessível a todos os Estados-Membros. Devemos continuar assim ou esta política deve ser limitada às **regiões e/ou Estados-Membros menos desenvolvidos**? Se a elegibilidade for mantida para todos, qual deverá ser o nível de ambição?

- ▶ Se a elegibilidade para apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão for mantida para todos os Estados-Membros e todas as regiões, **os ganhos de eficiência poderiam ser alcançados através da modulação das intensidades de auxílio e uma melhor orientação dos apoios. Se forem mantidos os atuais níveis de despesa, de cerca de 370 mil milhões de EUR⁴**, o que representa quase 35 % do quadro financeiro plurianual, tal permitirá manter uma forte tónica no investimento em todas as regiões, em áreas como a inovação, a transformação industrial, a transição para as energias limpas, a ação climática e as melhores oportunidades de emprego.
- ▶ Se o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu puserem termo ao apoio às regiões mais desenvolvidas e em transição, tal corresponderia a uma **redução de cerca de 95 mil milhões de EUR** ao longo do período, o que representa mais de um quarto das dotações desses fundos e corresponde a cerca de 8,7 % do atual quadro financeiro plurianual. Neste cenário, seria interrompido o apoio às regiões na Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França continental, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Suécia e muitas regiões em Itália e em Espanha.
- ▶ Se o apoio fosse ainda mais limitado, apenas para os países beneficiários do Fundo de Coesão, também teriam de ser interrompidos os investimentos para as regiões menos desenvolvidas em França, Itália e Espanha. Tal corresponderia a uma redução de cerca de 124 mil milhões de EUR ao longo do período, o que representa cerca de 33 % das dotações atuais e corresponde a cerca de 11 % do atual quadro financeiro plurianual.

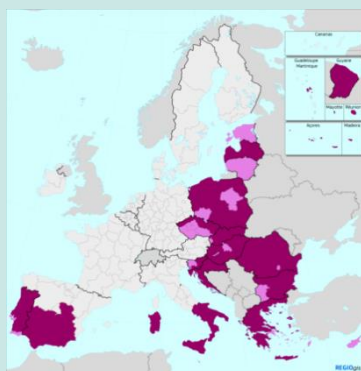
Nos cenários 2 e 3, o apoio relacionado com os desafios económicos, sociais e territoriais teria de ser assumido pelas autoridades nacionais, regionais e locais, em conformidade com o princípio da subsidiariedade.



Cenário 1: Apoio a todas as regiões europeias

Categorias de regiões

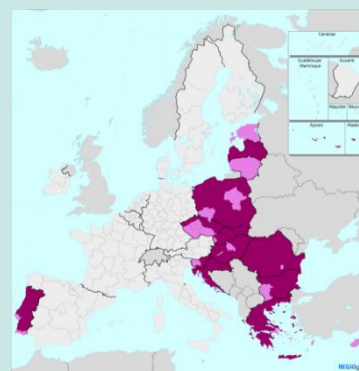
- Menos desenvolvidas:** PIB *per capita* < 75 % da média da UE-27
- Transição:** PIB *per capita* >= 75 % e < 100 % da média da UE-27
- Mais desenvolvidas:** PIB *per capita* >= 100 % da média da UE-27



Cenário 2: Apoio às regiões menos desenvolvidas e aos países beneficiários do Fundo de Coesão

Regiões potencialmente elegíveis

- Apoio regional
- Apoio do Fundo de Coesão
- Outras regiões



Cenário 3: Apoio apenas aos países beneficiários do Fundo de Coesão

Regiões potencialmente elegíveis

- Apoio regional
- Apoio do Fundo de Coesão
- Outras regiões

⁴ Desse montante, cerca de 12 mil milhões de EUR, ou seja, cerca de 3 % da dotação atribuída à coesão para o período, estão pré-afetados ao Reino Unido.

Uma **política agrícola comum** modernizada deverá apoiar a transição para um setor agrícola plenamente sustentável e o desenvolvimento de zonas rurais dinâmicas, bem como garantir o acesso a uma alimentação segura, de alta qualidade, financeiramente acessível, nutritiva e variada. Uma política agrícola comum modernizada deve intensificar o seu valor acrescentado europeu, refletindo um maior nível de ambição ambiental e climática e dando resposta às expectativas dos cidadãos no que toca à sua saúde, ao ambiente e ao clima. A Europa necessita de um setor agrícola adaptável e resiliente, baseado num tecido socioeconómico sólido nas zonas rurais.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Que nível de ambição para uma política agrícola comum eficiente?

No âmbito do atual quadro financeiro 2014-2020, a política agrícola comum mobiliza cerca de 400 mil milhões de EUR para financiar medidas de mercado, pagamentos diretos aos agricultores e programas de desenvolvimento rural tendo em vista promover a agricultura sustentável e economias rurais viáveis. Os pagamentos diretos representam cerca de 70 % desse montante. Os programas de desenvolvimento rural apoiam o investimento, a formação e uma produção agrícola mais eficiente em termos de recursos, absorvendo atualmente cerca de 100 mil milhões de EUR ao longo do referido período. Estes programas são cofinanciados pelos Estados-Membros. Graças à política agrícola comum, a União está a ajudar a enfrentar problemas estruturais nas zonas rurais, nomeadamente a falta de oportunidades de emprego atrativas e a escassez de competências. Entre os principais objetivos da União contam-se a criação de novas cadeias de valor, como a energia limpa e a bioenergia, e a ajuda às zonas rurais no aproveitamento do seu valor paisagístico.

Estão em curso vários debates sobre a forma de tirar o melhor partido dos pagamentos diretos, destacando-se a proposta de os reduzir e orientar melhor, em consonância com os objetivos deste domínio de intervenção. **Atualmente, 80 % dos pagamentos diretos destinam-se a 20 % dos agricultores.** São igualmente objeto de debate as formas de reduzir as disparidades entre os Estados-Membros no que respeita ao apoio à agricultura. Alterar o sistema de pagamentos diretos constituiria uma oportunidade para centrá-lo nos resultados esperados - uma produção agrícola sustentável em regiões menos rentáveis ou montanhosas, uma atenção particular às explorações agrícolas de pequena e média dimensão, investimentos em sistemas produtivos sustentáveis e eficientes em termos de recursos e uma melhor coordenação com as medidas de desenvolvimento rural.

- ▶ É possível **aumentar o apoio às explorações agrícolas de pequena e média dimensão**, com efeitos positivos para as zonas rurais, através de uma melhor orientação, mantendo os níveis de despesa de **cerca de 400 mil milhões de EUR**⁵ para a política agrícola comum do atual quadro financeiro plurianual.
- ▶ Uma redução do apoio à política agrícola comum em 30 % representaria **cerca de 120 mil milhões de EUR** durante o período de vigência do próximo quadro financeiro plurianual, ou seja, cerca de 11 % do atual quadro financeiro plurianual, o que poderia levar a uma diminuição do rendimento agrícola médio em mais de 10 % nalguns Estados-Membros e a perdas de rendimento potencialmente mais elevadas em determinados setores.
- ▶ Uma redução do apoio à política agrícola comum em 15 % representaria **cerca de 60 mil milhões de EUR** durante o período de vigência do próximo quadro financeiro plurianual, ou seja, cerca de 5,5 % do atual quadro financeiro plurianual. Neste caso, a diminuição do rendimento agrícola médio seria mais limitada, mas poderia ainda ter um impacto significativo em certos setores, em função das escolhas efetuadas.

Importa considerar estes vários cenários possíveis em conjunto. Qualquer redução dos pagamentos diretos deveria fazer-se acompanhar por uma melhor orientação do restante orçamento, por exemplo através de uma maior atenção às explorações agrícolas de pequena e média dimensão e de uma melhor coordenação com as medidas de desenvolvimento rural.

A União deve igualmente alcançar resultados no que toca aos seus **objetivos a nível internacional**. A União e os seus Estados-Membros representam, coletivamente, o maior contribuinte mundial em termos de ajuda ao desenvolvimento. Os cidadãos da UE esperam

⁵ Desse montante, cerca de 27 mil milhões de EUR, ou seja, cerca de 7 % dos fundos da política agrícola comum, estão pré-afetados ao Reino Unido.

que a Europa desempenhe um papel de liderança no mundo, que promova a boa governação, a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos, bem como um desenvolvimento económico sustentável, e que projete estabilidade e segurança, em particular na sua vizinhança imediata. Os cidadãos querem que a Europa forneça a massa crítica para enfrentar as causas profundas dos desafios globais, como a migração irregular e o extremismo violento, que apoie o desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e promova uma melhor governação e o Estado de direito, nomeadamente através do combate à corrupção e à criminalidade organizada. Os cidadãos querem que a Europa responda a crises, sejam elas naturais ou provocadas pelo homem, que lidere as discussões multilaterais sobre assuntos globais e que continue a promover uma ordem mundial baseada em normas e a cooperação em domínios de interesse comum como a economia, a energia, a paz e a segurança, a defesa e a ação climática.

Paralelamente, a crise económica mundial agravou a instabilidade e vários conflitos na nossa vizinhança meridional - e não só. A crise agravou as **pressões migratórias**, com um número sem precedentes de pessoas deslocadas na região, situação que se irá manter e continuará a constituir um desafio. Importa que consolidemos e reforcemos a dimensão externa dos nossos esforços para enfrentar a questão migratória e apoiar o crescimento e a criação de emprego.

Neste contexto, importa construir sinergias inteligentes com as instituições financeiras internacionais e os bancos de desenvolvimento e de fomento nacionais, garantindo a utilização eficaz de recursos escassos e a mobilização de investimentos privados, sempre que possível. O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, no centro do Plano de Investimento Externo da UE, é um modelo que poderia, no futuro, ser alargado.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Qual será a melhor forma de projetar os nossos interesses no estrangeiro?

No futuro, a União terá de dotar-se de instrumentos que lhe permitam cumprir as ambições e os desafios atuais e futuros. No quadro financeiro 2014-2020, o orçamento afetado à ação externa ascende a cerca de 66 mil milhões de EUR, o que representa cerca de 6 % do atual quadro financeiro plurianual. Além disso, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, que atualmente não se encontra abrangido pelo orçamento da União, constitui o principal instrumento para prestar ajuda ao desenvolvimento nos países da África, Caraíbas e Pacífico e nos países e territórios ultramarinos. O montante total dos recursos financeiros do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento ascende a cerca de 31 mil milhões de EUR para o período de 2014-2020.

No futuro:

- Um **aumento do volume atual de financiamento para os instrumentos externos para além dos 100 mil milhões de EUR** durante o período permitiria à UE cumprir as ambições atuais e futuras, que abarcam a cooperação internacional, a gestão das migrações, o investimento, a governação, os direitos humanos e o Estado de direito, de forma a promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a ajuda humanitária, a resposta a situações de crise e a prevenção de conflitos. Dever-se-á, em particular, apoiar a estratégia da UE para os Balcãs Ocidentais e os esforços de estabilização da UE nos países vizinhos e em África.
- Uma **simplificação e racionalização aprofundada dos instrumentos externos** contribuiria para reforçar a eficácia e a eficiência do orçamento para as relações externas. Tal poderia incluir a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento no quadro financeiro plurianual, desde que essa integração se refletisse no limite máximo da despesa global e que se mantenham as flexibilidades atuais.

Importa igualmente considerar o orçamento afetado às relações externas no contexto do **compromisso coletivo da UE e dos Estados-Membros no sentido de afetar 0,7 % do Rendimento Nacional Bruto à ajuda pública ao desenvolvimento até 2030**, o que implicaria um esforço adicional de cerca de 40 mil milhões de EUR durante sete anos no próximo quadro financeiro plurianual, sem a participação do Reino Unido, pressupondo que a UE manteria a sua atual quota-parte de 20 % da ajuda pública ao desenvolvimento.

4. Modernizar o orçamento da UE

As prioridades e as opções políticas supramencionadas ilustram as escolhas que terão de ser feitas para o futuro orçamento da UE e determinarão a dimensão e a ambição do primeiro quadro financeiro plurianual da União a 27. Com efeito, estas escolhas definirão o nível de ambição da Europa e a medida em que a União irá lograr cumprir as expetativas da agenda de Bratislava.

Importa que o próximo quadro financeiro seja suficientemente flexível e tenha uma dimensão suficientemente ampla para gerir as novas prioridades e lidar com a saída do Reino Unido. O défice resultante desta última questão deveria ser compensado em igual medida por dinheiro «fresco» e por poupanças nos programas existentes, devendo **combinar poupanças e reafetações proporcionais no orçamento da UE, tendo em vista disponibilizar recursos adicionais para cumprir as novas prioridades.**

É igualmente evidente que o impacto do orçamento europeu depende não apenas da sua dimensão como também da elaboração e execução dos programas nos vários domínios de intervenção. **O valor acrescentado europeu, um melhor desempenho e a simplificação** constituem a chave para um orçamento da UE moderno e eficaz. Igualmente importante para o cumprimento deste objetivo é a continuação da racionalização das normas e dos procedimentos. Os programas de despesa europeus devem refletir a nossa determinação em garantir que cada euro é gasto da forma mais eficiente possível, com efeitos rápidos no terreno.

Tal requer uma utilização ótima de instrumentos como as **garantias, os empréstimos e os instrumentos financeiros**. A título de exemplo, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, que foi reforçado, desempenha atualmente um papel fundamental na catalisação de investimentos privados em toda a Europa. Ao investirmos conjuntamente na investigação, na inovação e nas infraestruturas, conseguimos criar emprego e crescimento, enfrentando simultaneamente os desafios globais atuais no domínio das alterações climáticas, da ciência, dos transportes, da energia e da política espacial.

A utilização eficaz destes instrumentos exige uma estratégia clara e uma abordagem racionalizada. Continuarão a ser necessárias bolsas e subvenções para projetos que não geram receitas, como o programa de intercâmbio Erasmus+ ou a ajuda humanitária. Contudo, sempre que haja um interesse do mercado, as garantias e os instrumentos financeiros podem otimizar o orçamento.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Como obter mais resultados com menos recursos utilizando instrumentos financeiros?

O documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE sublinhou a importância das garantias e instrumentos financeiros para ajudar a «fazer mais com menos». O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, por exemplo, deverá mobilizar mais de 500 mil milhões de EUR, um importante estímulo para a economia europeia. No entanto, o atual leque de instrumentos baseados no mercado da UE está fragmentado, com quase 40 instrumentos financeiros e 3 garantias orçamentais e fundos de garantia geridos a nível central, que correspondem a cerca de 4 % do atual quadro financeiro plurianual. Se nos limitarmos às pequenas e médias empresas, contam-se 7 instrumentos financeiros geridos a nível central e várias centenas em regime de gestão partilhada. Claramente, é possível racionalizar e melhorar a eficiência.

- ▶ Uma opção para melhorar a eficiência e o impacto dos instrumentos que visam o apoio ao investimento na UE seria a sua integração **num único instrumento de apoio ao investimento**, o que reforçaria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e teria um impacto positivo nos níveis de investimento, no crescimento económico e no emprego em toda a UE.
- ▶ Uma utilização mais generalizada de instrumentos financeiros e garantias orçamentais poderia **mais do que duplicar** os investimentos mobilizados durante o próximo quadro financeiro plurianual, até 2 biliões de EUR.

A **flexibilidade** orçamental é outro princípio fundamental em que deve assentar o próximo quadro financeiro plurianual, essencial para que a UE se possa adaptar às novas necessidades e à conjuntura geopolítica externa e interna instável. Baseados nos mecanismos existentes, os instrumentos especiais continuarão a ser cruciais para responder a novos desafios como as migrações ou a ajuda humanitária. Afigura-se igualmente oportuno repensar os mecanismos existentes, de forma a assegurar que os fundos afetados apoiam eficazmente as prioridades europeias, o que, nem sempre acontece atualmente, visto que parte das autorizações orçamentais previstas no quadro financeiro plurianual são posteriormente anuladas. Isto pode acontecer por várias razões, como atrasos no arranque de projetos, erros formais na sua execução ou erros no reembolso de custos. Consequentemente, o orçamento da UE não é utilizado em todo o seu potencial para apoiar os objetivos da UE e proporcionar valor acrescentado europeu, o que significa que perdemos oportunidades de apoiar as nossas prioridades comuns.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Como tirar o máximo partido dos fundos anulados?

Atualmente, os fundos autorizados do orçamento da UE que acabam por não ser utilizados na execução dos programas da UE são anulados. Estes recursos reduzem os cálculos anuais das contribuições nacionais brutas dos Estados-Membros, por comparação com a plena execução das autorizações orçamentais.

- Dever-se-ia, em vez de anular estes montantes, utilizá-los como uma **reserva da União**, a ativar quando fosse necessário cumprir prioridades comuns e responder a desafios comuns. As previsões atuais permitem antever que se poderiam disponibilizar **cerca de 21 a 28 mil milhões de EUR através deste mecanismo, durante um período de 7 anos**. Estes fundos poderiam ter sido utilizados, por exemplo, em 2015, para financiar o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e colmatar as lacunas no investimento então patentes, em consequência da crise financeira, em vez de cortar fundos a programas importantes como o Horizonte 2020 ou o Mecanismo Interligar a Europa. Do mesmo modo, poder-se-ia ter recorrido à reserva em 2016 para apoiar a criação do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, que exigiu a plena flexibilidade do orçamento da UE e contributos individuais por parte dos Estados-Membros. Esta opção teria igualmente permitido canalizar rapidamente mais fundos para enfrentar a crise migratória.
- No mundo atual, em rápida mutação, ocorrem eventos imprevisíveis com cada vez mais frequência, aos quais a reserva da União permitiria reagir de forma mais rápida e decisiva. A execução do próximo quadro financeiro prolongar-se-á por quase dez anos. Esta estabilidade a longo prazo constitui uma vantagem, mas também nos impõe limites. Uma reserva da União constituiria um novo e poderoso instrumento suficientemente flexível para responder a acontecimentos imprevistos e a situações de emergência em domínios como a segurança e as migrações.

Por último, aquando do debate público, foi sugerido que se poderia estabelecer um elo entre a utilização de fundos do orçamento da UE e o **respeito pelos valores estabelecidos no artigo 2.º** do Tratado da UE, em particular a situação em termos de Estado de direito nos Estados-Membros. Alguns foram ainda mais longe, defendendo que violações graves da legislação da UE deveriam ter consequências e conduzir à suspensão do desembolso de fundos do orçamento da UE.

A União Europeia é uma comunidade de direito, cujos valores constituem a própria base da sua existência, manifestando-se em toda a sua estrutura jurídica e institucional e em todos os seus domínios de intervenção e programas. Importa, por conseguinte, garantir o respeito por estes valores em todos os domínios de intervenção da União. Este princípio inclui o orçamento da UE, sempre que o respeito pelos valores fundamentais seja um pré-requisito essencial para uma gestão financeira sólida e eficaz dos fundos da UE. O respeito pelo Estado de direito é importante para os cidadãos europeus, bem como para as iniciativas empresariais, a inovação e o investimento; a prosperidade da economia europeia manifesta-se mais fortemente quando o quadro jurídico e institucional adere plenamente aos valores comuns da União.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Devem os financiamentos da UE ser mais condicionados?

Só é possível utilizar plenamente o potencial do orçamento da UE se o ambiente económico, regulamentar e administrativo do Estado-Membro for favorável.

É por esta razão que, no âmbito do atual quadro financeiro plurianual, todos os Estados-Membros e beneficiários têm de demonstrar a solidez do seu quadro regulamentar de gestão financeira, que a regulamentação da UE pertinente é aplicada corretamente e que dispõem das capacidades administrativas e institucionais necessárias para garantir o êxito do financiamento europeu. Importa referir que a condicionalidade da política orçamental pode contribuir para a cooperação entre Estados-Membros em domínios nos quais as economias de escala ou externalidades são significativas. O atual quadro financeiro plurianual introduziu igualmente novas disposições para evitar situações em que políticas económicas e orçamentais desadequadas afetam a eficiência do financiamento da UE.

O novo quadro financeiro plurianual constitui uma boa oportunidade para verificar se estes princípios criaram uma plataforma sólida para alcançar resultados e como se poderá reforçar a relação entre o financiamento da UE e o respeito pelos seus valores fundamentais.

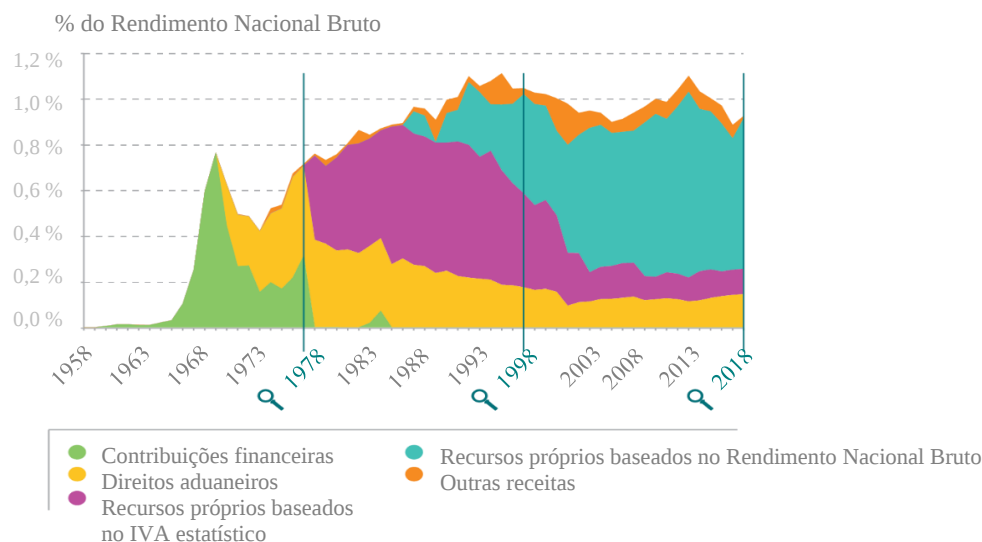
Qualquer mecanismo deste tipo teria de ser transparente, proporcional e juridicamente seguro. Não obstante o mesmo poder aplicar-se, em princípio, a todos os domínios pertinentes ligados às despesas do orçamento da UE, qualquer condicionalidade financeira deveria ser precisa, proporcionada e garantir uma ligação suficiente entre as condições impostas e o objetivo do financiamento. Importa igualmente considerar, no âmbito deste debate, o impacto de possíveis violações de valores fundamentais ou do Estado de direito ao nível nacional em beneficiários individuais de financiamento europeu, tais como os estudantes Erasmus, os investigadores e as organizações da sociedade civil, que não são responsáveis por essas violações⁶.

⁶ Essa abordagem seria conforme com a lógica do disposto no artigo 7.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, que estabelece que qualquer suspensão dos direitos de um Estado-Membro «terá em conta as eventuais consequências (...) nos direitos e obrigações das pessoas singulares e coletivas.»

5. Financiar o orçamento da UE

O debate sobre o quadro financeiro pós-2020 abrangerá não apenas os domínios que irão beneficiar do orçamento da UE como também o seu financiamento futuro. A parte do orçamento respeitante às receitas aumentou em complexidade e a ligação entre os objetivos do orçamento da UE e a forma como este é financiado foi-se progressivamente atenuando.

Fontes de financiamento do orçamento da UE



Uma reforma da parte do orçamento da UE respeitante às receitas ajudar-nos-ia a centrar o debate em objetivos e nos domínios em que a ação da UE pode ter um verdadeiro valor acrescentado⁷.

⁷ Cf. o relatório sobre «O futuro financiamento da UE», apresentado em janeiro de 2017 por um grupo de alto nível criado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão e presidido por Mario Monti.



OPÇÕES PARA O FUTURO QUADRO FINANCEIRO

Que vantagens, para o orçamento da UE, de novos recursos próprios?

- ▶ **Regime de comércio de licenças de emissão:** O regime europeu de comércio de licenças de emissão constitui a pedra angular da política climática da UE. Os Estados-Membros leiloam um determinado número de licenças de emissão, compradas por empresas de forma a compensar as suas emissões de gases com efeito de estufa. Parte das receitas destes leilões poderiam ser consagradas ao orçamento da UE. Em função dos preços de mercado para as licenças de emissão, uma parte das receitas geradas pelo regime de comércio dessas licenças poderia gerar receitas entre 7 mil milhões e 105 mil milhões de EUR durante sete anos.
- ▶ **Recursos próprios baseados no IVA:** O imposto sobre o valor acrescentado é um imposto sobre o consumo que se baseia no valor acrescentado e é aplicável a todos os bens e serviços vendidos na UE. Atualmente, os recursos próprios baseados no IVA dependem de cálculos estatísticos altamente complexos. Poder-se-iam cobrar recursos próprios revistos com base numa matéria coletável do IVA simplificada. As receitas atuais dos recursos próprios baseados no IVA ascendem a cerca de 105-140 mil milhões de EUR durante sete anos e poderiam ser ajustadas calibrando a respetiva taxa de mobilização em função dos níveis requeridos.
- ▶ **Matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as pessoas coletivas:** As grandes empresas beneficiam amplamente do Mercado Único. A matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as pessoas coletivas constitui um conjunto de normas para o cálculo dos lucros tributáveis das empresas na União. Uma contribuição baseada num imposto sobre as pessoas coletivas harmonizado, eventualmente incluindo uma dimensão digital, reforçaria a ligação entre as vantagens do Mercado Único e o financiamento da União. Cada Estado-Membro manteria a possibilidade de tributar a sua quota-parte dos lucros aplicando a sua própria taxa de tributação nacional. Em função do modelo escolhido e da taxa de mobilização aplicada, um imposto ligado à matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as pessoas coletivas poderia gerar entre 21 e 140 mil milhões de EUR durante sete anos, excluindo as receitas previsíveis graças à redução da evasão fiscal.
- ▶ **Senhoriagem** é o termo utilizado para descrever as receitas obtidas pelos bancos centrais e pelos governos com a emissão de moeda. Uma vez que os proventos monetários que o Banco Central Europeu obtém pela emissão do euro estão diretamente relacionados com a União Económica e Monetária, poderiam considerar-se como eventuais novos recursos próprios. Poder-se-ia disponibilizar ao orçamento da UE, como contribuição nacional, um montante correspondente a uma parte dos lucros líquidos provenientes das quotas-partes dos bancos centrais nacionais nos proventos monetários da área do euro, pagos aos erários nacionais. Aplicou-se uma lógica análoga em 2012, no que respeitava aos proveitos gerados pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais graças aos títulos de dívida pública do governo grego acumulados, quando os ministros do Eurogrupo acordaram em transferir para a Grécia o equivalente dos proveitos gerados pelo Eurosistema (Banco Central Europeu e bancos centrais nacionais) com os títulos de dívida pública gregos. Dependendo da percentagem aplicada, as receitas da senhoriagem previstas poderiam variar entre 10,5 mil milhões de EUR (10 %) e 56 mil milhões de EUR (50 %) durante sete anos.

Poder-se-iam utilizar novos recursos próprios para estabelecer uma ligação ainda mais direta com os domínios de intervenção da União⁸, nomeadamente para apoiar os objetivos de sustentabilidade, o Mercado Único e a União Económica e Monetária. Por exemplo, parte das receitas do regime de comércio de licenças de emissão poderia apoiar os objetivos de sustentabilidade da UE. Dever-se-iam simplificar os recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado, que deveria ter em conta as atuais reformas atuais com vista a um espaço único europeu para o imposto sobre o valor acrescentado. Recursos próprios baseados numa parte das receitas de uma nova matéria coletável comum consolidada do imposto sobre

⁸ Alterar a Decisão relativa aos recursos próprios de forma a reformar o sistema exigiria unanimidade ao nível do Conselho, após consulta do Parlamento Europeu, e ratificação por todos os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas disposições constitucionais. Alterações deste tipo já foram efetuadas no passado, aquando da adoção de cada novo quadro financeiro plurianual. É provável que sejam necessárias alterações do limite máximo dos recursos próprios, de forma a ter em conta a responsabilidade financeira ligada a empréstimos ou instrumentos financeiros garantidos pelo orçamento da UE, a nova função de estabilização e a possível integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento no quadro financeiro plurianual.

as pessoas coletivas reforçariam a ligação entre as vantagens do Mercado Único e o financiamento do orçamento da UE. Outro exemplo de uma possível nova fonte de receitas para o orçamento da UE seria uma parte dos proveitos obtidos pelo Banco Central Europeu pela emissão de moeda. Outros recursos próprios, incluindo os mencionados no relatório Monti, estão atualmente a ser estudados de forma mais aprofundada.

A saída do Reino Unido constituirá uma oportunidade para simplificar radicalmente a parte do orçamento respeitante às receitas. A correção anteriormente concedida ao Reino Unido e outras correções concedidas a outros Estados-Membros que contribuem para financiar a correção britânica tornaram a parte do orçamento respeitante às receitas mais complexa e menos transparente. Há agora fortes argumentos para eliminar estas correções, no âmbito de um pacote orçamental justo e equilibrado.

6. A importância de um calendário adequado

É essencial alcançar rapidamente um acordo político sobre um orçamento da UE renovado e moderno, para provar que a União está pronta a alcançar resultados no que toca à ambiciosa agenda política definida em Bratislava e Roma.

Este acordo demonstraria que, após a saída do Reino Unido, em 2019, a Europa dos 27 está unida, tem um sentido de missão e uma orientação e está pronta a obter resultados. O êxito dos novos programas depende em grande medida de serem lançados a tempo, em 1 de janeiro de 2021, traduzindo os objetivos políticos em resultados rápidos no terreno.

Um acordo atempado não é meramente desejável do ponto de vista político, mas constitui também um imperativo prático: todos os nossos parceiros e beneficiários de financiamento europeu, bem como as autoridades nacionais e regionais, necessitam de segurança jurídica e financeira, bem como de tempo para preparar a execução dos novos programas. A adoção tardia do atual quadro financeiro plurianual levou a atrasos significativos no lançamento dos novos programas e, em consequência, a atrasos no cumprimento das nossas prioridades de financiamento.

Os custos de oportunidades destes atrasos são elevados. Uma transição serena para o novo quadro financeiro plurianual será vital para manter o ritmo da retoma económica e permitir à União continuar a intervir de forma rápida e decisiva nos muitos domínios em que essa rapidez de reação é fulcral.

Por conseguinte, importa assegurar que os atrasos verificados no atual quadro financeiro não se repitam.

Chegar a acordo sobre o próximo quadro financeiro plurianual em 2019 não só enviaria um sinal de que uma Europa a 27 forte e unida é capaz de alcançar bons resultados como também garantiria a previsibilidade e a continuidade do financiamento, para proveito de todos.

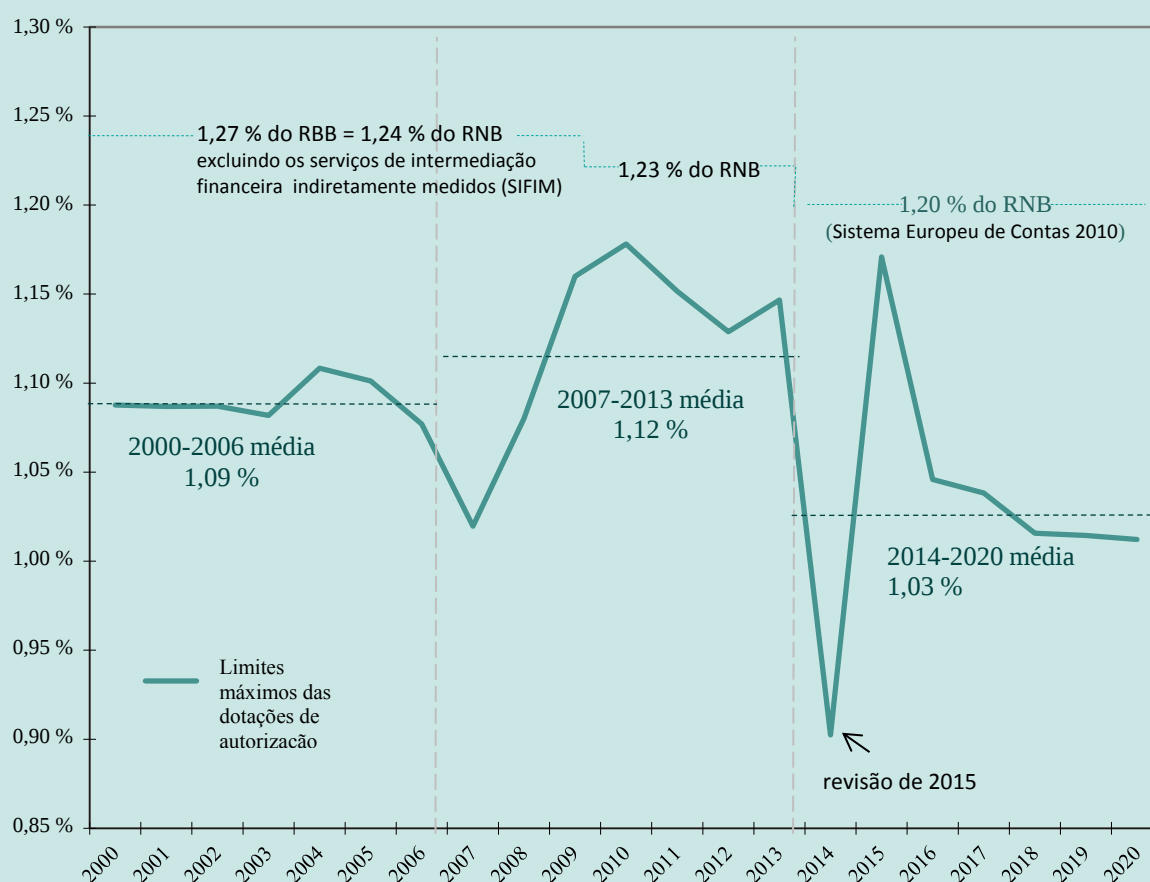
PORQUE É QUE É IMPORTANTE EVITAR ATRASOS?

O lançamento dos programas do Fundo Europeu Estrutural e de Investimento para 2014-2020 sofreu atrasos significativos. Só em dezembro de 2013, na sequência de um acordo sobre o quadro financeiro plurianual no primeiro semestre desse ano, se logrou finalizar a legislação para os programas setoriais, o que atrasou a adoção das normas pormenorizadas necessárias para permitir aos programas funcionar no terreno, bem como as posteriores negociações dos acordos de parceria com os Estados-Membros.

Consequentemente, também os investimentos e o apoio a projetos e reformas altamente necessários sofreram atrasos. Esta situação foi acompanhada por uma redução importante do número de dotações de autorização no início do período atual.

Evolução dos limites máximos das dotações de autorização entre 2000 e 2020 (preços atuais)

% do RNB DA UE



Os atrasos têm consequências reais para os indivíduos.

- Os atos jurídicos relativos aos fundos para o asilo, a migração e a segurança só foram adotados em 2014, pelo que a designação das autoridades e a adoção dos programas só tiveram lugar em 2015. Este atraso levou a que os Estados-Membros não conseguissem iniciar os projetos a tempo, **o que teve um impacto nas capacidades de receção e de alojamento dos Estados-Membros e na gestão das fronteiras**. Os atrasos dificultaram significativamente a utilização dos fundos europeus pelas autoridades gregas para responder à crise em 2015. As instalações de acolhimento não estavam prontas e as condições de receção dos refugiados eram más num momento em que um elevado número de pessoas que necessitavam de proteção chegaram às ilhas, entre junho e setembro de 2015. Paralelamente, outros Estados-Membros, como a Suécia e a Áustria, não dispunham de fundos da UE para preparar o alojamento de pessoas que chegavam pela rota dos Balcãs. A UE teve de recorrer à ajuda de emergência para assistir os referidos Estados-Membros nesta fase conturbada.

- ▶ Devido à adoção tardia do último quadro financeiro, não foi possível realizar várias ações internacionais ao abrigo do programa Erasmus+ em 2014. Assim, cerca de **25 000 a 30 000 intercâmbios de estudantes e professores dos Estados-Membros e dos países parceiros previstos para 2014 não puderam realizar-se nesse ano**. Se estes atrasos viessem a ocorrer ao longo de todo o programa, cerca de 1 000 000 de jovens não poderiam participar num intercâmbio Erasmus+ em 2021.
- ▶ Atrasos na aplicação do próximo Programa-Quadro de Investigação traduzir-se-iam na **perda de cerca de 5 000 postos de trabalho em investigação por mês** (aproximadamente 3 a 4 % do total de postos de trabalho em investigação na UE) e de 7 000 postos de trabalho adicionais na economia em geral. No mesmo período, perder-se-iam mais de 200 publicações de artigos de investigação, dos quais cerca de 100 com impacto significativo.
- ▶ Atrasos na seleção dos projetos na primeira fase de execução dos programas de coesão resultariam em **mais de 100 000 projetos que ficariam impedidos de começar a tempo**, em domínios que incluem o apoio a empresas, a eficiência energética, os cuidados de saúde, a educação e a inclusão social.
- ▶ Atrasos na adoção do QFP teriam um forte impacto em vários projetos de infraestrutura de grande escala. Programas espaciais como o Galileu ou o Copérnico caracterizam-se por ciclos de investimento longos, o que requer **previsibilidade no que diz respeito à adjudicação de contratos**. Em 2019 concluir-se-á um concurso público em curso para vários satélites Galileu que só poderá ser plenamente aplicado com os novos requisitos jurídicos e orçamentais completamente operacionais.
- ▶ Um outro exemplo dos efeitos negativos de atrasos na adoção de um novo quadro financeiro plurianual é o projeto «**Rail Baltica**», que consiste na construção de uma **ligação ferroviária fundamental com os Estados bálticos** e deveria estar concluído até 2025/2027. Importa que as autoridades possam abrir os concursos de adjudicação pública necessários para a construção da ferrovia em 2021, o que será fundamental para completar um projeto que ajudará a ligar cinco milhões de pessoas dos Estados bálticos ao resto da Europa. Simultaneamente, a rede ferroviária de alta velocidade permitirá o transporte de mercadorias da Finlândia até à Alemanha, ao Benelux e ao Adriático.
- ▶ A conclusão do **túnel de base do Brenner** está prevista para 2027, devendo as obras de engenharia ferroviária ter início ao abrigo do próximo QFP. Trata-se de um projeto essencial, que visa transferir metade do trânsito, correspondente a 2,2 milhões de camiões, da autoestrada de Brenner para o transporte ferroviário, o que diminuirá a poluição nos vales com precioso valor paisagístico entre Munique-Innsbruck e Verona.
- ▶ Também o **estreito de Fehmarn, entre a Dinamarca e a Alemanha, a ligação ferroviária entre Évora e Mérida**, que ligará finalmente Lisboa a Madrid, e o **túnel de base Lyon-Turim**, que ligará as redes de alta velocidade de França e Itália, deverão estar concluídos no final do próximo quadro financeiro plurianual.

Estes projetos não podem sofrer atrasos no planeamento e nos processos de adjudicação de contratos meramente devido à adoção tardia do próximo quadro financeiro plurianual.

CONCLUSÃO

O quadro financeiro plurianual pós-2020 constituirá um teste decisivo para a União Europeia a 27. Importa que, quando os dirigentes europeus tomarem decisões sobre o futuro da Europa em Sibiu, na Roménia, em 9 de maio de 2019, **a União dos 27 seja uma União de ação. Um avanço decisivo no quadro financeiro** até lá seria um sinal de que a União é capaz de colmatar as lacunas entre as prioridades políticas e a obtenção de resultados concretos para benefício de todos os europeus.

Um acordo atempado sobre um quadro financeiro renovado e moderno só será possível sob uma liderança forte dos dirigentes da UE e com a participação, desde o início, do Parlamento Europeu. As reuniões do Conselho Europeu de outubro e dezembro de 2018 serão etapas cruciais neste processo.

A Comissão está pronta para desempenhar plenamente o seu papel. Temos ouvido as instituições da UE, os Estados-Membros, os parlamentos nacionais e os representantes das muitas partes interessadas no futuro do orçamento e continuaremos, nos próximos meses, a estar atentos. **Todas as opções e dados citados na presente Comunicação são ilustrativos e têm por fim estimular um debate aberto, não representando a posição definitiva da Comissão.** Cabe aos líderes europeus tomar as decisões finais sobre o quadro financeiro plurianual, sob reserva do acordo do Parlamento Europeu.

As nossas propostas desenvolverão as ideias apresentadas na presente comunicação e constituirão um ponto de partida sólido para um acordo atempado entre todos os Estados-Membros, sob reserva do acordo do Parlamento Europeu. As nossas propostas basear-se-ão nas prioridades que os líderes da UE definirem em conjunto.

As propostas da Comissão mostrarão claramente as implicações financeiras dessas prioridades. É fundamental manter esta ligação, em nome da credibilidade do futuro orçamento da UE. Se a União decidir que irá fazer menos, um orçamento reduzido será suficiente.

No entanto, sempre que a União decida fazer mais, isso terá consequências financeiras.

Os europeus estão na expectativa de uma União forte, capaz de enfrentar os desafios do futuro, e de um orçamento que lhes ofereça resultados. **Os seus líderes devem desempenhar o seu papel para assegurar o cumprimento dessas expectativas.**

A Comissão convida os líderes europeus a:

- apoiar um **quadro financeiro plurianual renovado e modernizado**, que sirva uma Europa que **protege, habilita e defende**;
- apoiar plena e firmemente as **prioridades** acordadas em 16 de setembro de 2016 em Bratislava e em 25 de março de 2017 na Declaração de Roma;
- reconhecer que, de forma a traduzir estas prioridades em termos financeiros, **será necessário um orçamento com uma dimensão suficiente**, apoiado por uma combinação inteligente de poupanças, reafetações e novos recursos;
- apoiar a reforma da **parte da receita do orçamento da UE**, no âmbito de um pacote global equilibrado para o próximo quadro financeiro plurianual, **eliminando as correções** e estabelecendo uma ligação mais estreita com objetivos políticos concretos da União;
- comprometerem-se em trabalhar em estreita colaboração com o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia relativamente à proposta concreta para o quadro financeiro plurianual, tendo em mente que a Comissão apresentará a sua proposta até ao **início de maio de 2018, o mais tardar**;
- comprometerem-se a alcançar **avanços decisivos** quanto ao quadro financeiro plurianual até à sua reunião em Sibiu, em 9 de maio de 2019, garantindo à Europa dos 27 o melhor ponto de partida possível.