



DOCUMENTO DE REFLEXÃO SOBRE
O FUTURO DAS FINANÇAS DA UE





Günther H. Oettinger

*Membro da Comissão
Orçamento e Recursos
Humanos*



Corina Crețu

*Membro da Comissão
Política Regional*

O presente documento de reflexão baseia-se no relatório sobre «O futuro financiamento da UE» ⁽¹⁾, apresentado em janeiro de 2017 por um grupo de alto nível criado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, o Conselho da UE e a Comissão Europeia e presidido por Mario Monti. O grupo era composto por dez personalidades políticas. As três instituições designaram três membros cada e, por comum acordo, o presidente. O grupo adotou o relatório, incluindo recomendações, por unanimidade.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/mfff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

Comissão Europeia
COM(2017) 358 de 28 de junho de 2017

Rue de la Loi / Wetstraat, 200
1040 Bruxelles/Brussels
+32 2 299 11 11

PREÂMBULO

A 1 de março de 2017, a Comissão Europeia publicou o seu livro branco sobre o futuro da Europa como ponto de partida para um debate franco e amplo sobre a Europa de amanhã. A fim de reforçar o seu contributo para este debate, a Comissão Europeia apresenta uma série de documentos de reflexão sobre temas essenciais que serão determinantes para a Europa nos próximos anos.

O presente documento — o último desta série — centra-se nas finanças da futura «Europa dos 27» num mundo em mudança, tem em conta as ideias apresentadas nos documentos de reflexão anteriores e apresenta possibilidades e opções de reforma, fazendo um levantamento das oportunidades, dos riscos e dos compromissos para cada uma.

Representando cerca de 1% do rendimento nacional bruto (RNB) conjunto dos Estados-Membros, o orçamento da UE é relativamente pequeno. Por cada 100 euros ganhos, cada cidadão europeu paga uma média de 50 euros em impostos e contribuições sociais, dos quais apenas 1 euro se destina a financiar o orçamento da UE.

Por menos do que o custo de um café por dia, os cidadãos europeus financiam um orçamento da UE que abrange um vasto leque de questões que ultrapassam as fronteiras nacionais e exigem uma resposta a nível europeu ou internacional. Desde a ação climática e a energia à migração, passando pela defesa do consumidor, a globalização, o emprego, o mercado único e a moeda comum, o orçamento contribui para a prosperidade dos cidadãos europeus e o êxito das políticas comuns. A experiência tem demonstrado que mesmo um orçamento modesto a nível europeu pode ter um impacto importante no terreno.

Muitos europeus têm contacto direto com projetos financiados pela União Europeia. Os estudantes e os jovens profissionais estudam fora graças ao programa Erasmus, os agricultores recebem apoios da política agrícola comum, e os investigadores e as universidades beneficiam de bolsas da União para continuarem o seu trabalho. Graças ao investimento realizado ao abrigo da política de coesão e de outros instrumentos, a União Europeia ajuda os países, as regiões e as cidades a melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos, investe nos setores dos transportes públicos, dos recursos hídricos e das

infraestruturas digitais, bem como na saúde e na educação, e presta apoio à formação profissional, às pequenas e médias empresas e à inovação.

Simultaneamente, desde a conceção do orçamento atual já surgiram vários desafios novos. A crise dos refugiados, as preocupações de segurança, as ciberameaças, o terrorismo e a defesa devem ser abordados a nível pan-europeu. A pressão provocada por estas exigências múltiplas face a recursos limitados tem realçado a necessidade urgente de refletir sobre o tipo de orçamento de que a Europa do futuro precisa.

A retirada do Reino Unido constituirá a perda de um parceiro e contribuinte importante para o financiamento das políticas e programas da União Europeia. Contudo, representa também uma oportunidade para um debate essencial sobre a modernização do orçamento da UE. No centro deste debate estão algumas questões fundamentais e inter-relacionadas:

No que deve ser aplicado o orçamento da UE? Como é que podemos tirar o máximo partido possível de cada cêntimo de modo a assegurar que as despesas da União produzem resultados concretos para os seus cidadãos? Que resultados podem ser alcançados através das despesas da União Europeia que não podem ser obtidos através das despesas nacionais? Como podemos tornar as políticas e programas mais simples e transparentes? Este é também o momento para perguntar: como deve ser financiado o orçamento da UE de forma a assegurar que tem os recursos necessários para satisfazer as expectativas dos europeus?

Poder económico, sustentabilidade, solidariedade e segurança devem constituir os pontos centrais das futuras finanças da União. Apesar de estarmos cientes de que, por si só, o orçamento da UE não consegue fazer tudo, um orçamento bem concebido e centrado essencialmente no apoio destas prioridades pode fazer uma diferença efetiva na vida dos cidadãos e ajudar a recuperar a confiança no valor acrescentado da União Europeia.

O presente documento de reflexão centra-se em todas essas questões, pensando na Europa de amanhã e em cada um dos seus cidadãos.

28 de junho de 2017



«Precisamos de um orçamento para atingir os nossos objetivos. Para nós, o orçamento não é, portanto, um instrumento contabilístico, mas um meio para alcançar os nossos objetivos políticos.»

*Jean-Claude Juncker
Presidente da Comissão Europeia
Na Conferência «Um orçamento da UE centrado nos resultados», em
Bruxelas, em 22 de setembro de 2015.*

ÍNDICE

1. FINANCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DA UE....	6
2. VALOR ACRESCENTADO DAS FINANÇAS EUROPEIAS	11
3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS A SUPERAR.....	13
4. OPÇÕES PARA AS FINANÇAS DA UE NO FUTURO.....	21
5. CENÁRIOS EVENTUAIS PARA A UE-27	30
6. CONCLUSÕES: FINANCIAR O FUTURO DA UE	36
7. ANEXOS.....	37
ANEXO: IMPACTO DE CADA UM DOS CINCO CENÁRIOS SOBRE OS GRANDES SETORES DE DESPESAS DA UE	38

1. FINANCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA: A EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DA UE

O orçamento da União Europeia (UE) ajuda a produzir resultados nos domínios caros aos cidadãos europeus. Os Estados-Membros conseguem ir mais longe congregando recursos a nível europeu do que atuando de modo isolado. A par dos orçamentos nacionais e de um vasto leque de instrumentos legislativos e regulamentares, o orçamento da UE apoia objetivos partilhados e contribui para enfrentar desafios comuns.

Desde a primeira grande política comum — a política agrícola — na década de 1960 até aos dias de hoje, o orçamento da UE evoluiu progressivamente e em paralelo com a construção da União Europeia.

Nas décadas de 1980 e 1990, os Estados-Membros e o Parlamento Europeu alargaram o âmbito de competências da União introduzindo alterações nos Tratados fundadores da União. Reconhecendo a necessidade de apoiar o novo mercado único, aumentaram os recursos disponíveis ao abrigo dos fundos estruturais em prol da coesão económica,

social e territorial. Em paralelo, a União Europeia reforçou o seu papel em domínios como os transportes, o espaço, a saúde, a educação e a cultura, a proteção do consumidor, o ambiente, a investigação, a cooperação em matéria de justiça e a política externa.

Desde 2000, o orçamento da UE passou a refletir a adesão de 13 novos Estados-Membros em diferentes situações socioeconómicas e as sucessivas estratégias da União Europeia para apoiar o emprego e o crescimento. Acompanhou igualmente o papel crescente da União na cena internacional enquanto líder na luta contra as alterações climáticas e principal doador de ajuda humanitária e de ajuda ao desenvolvimento do mundo.

Não obstante, o orçamento da UE continuou a constituir uma pequena parcela da despesa pública total da União, representando menos de 1% do rendimento da União e apenas cerca de 2% da despesa pública da União Europeia. Esta percentagem tem vindo a diminuir ao longo do tempo.

Esta diminuição exerceu uma pressão acrescida sobre o orçamento da UE no sentido de ser mais eficiente, incidir nos domínios onde o seu impacto

Domínios financiados pelo orçamento da UE

Quadro financeiro plurianual 2014-2020 (em milhares de milhões de euros e em percentagem, a preços correntes)

Coesão económica, social e territorial 371,4

- Investigação e inovação
- TIC
- Pequenas e médias empresas
- Economia hipocarbónica
- Alterações climáticas e riscos associados
- Ambiente e eficiência na utilização dos recursos
- Transportes e energia
- Emprego
- Inclusão social
- Formação profissional
- Outros

Crescimento sustentável: recursos naturais 420

- Agricultura
- Desenvolvimento rural
- Pescas
- Ambiente e outros

Competitividade para o crescimento e o emprego 142,1

- Educação
- Energia
- Indústria e pequenas e médias empresas
- Redes e tecnologia
- Investigação e inovação
- Transportes
- Outros

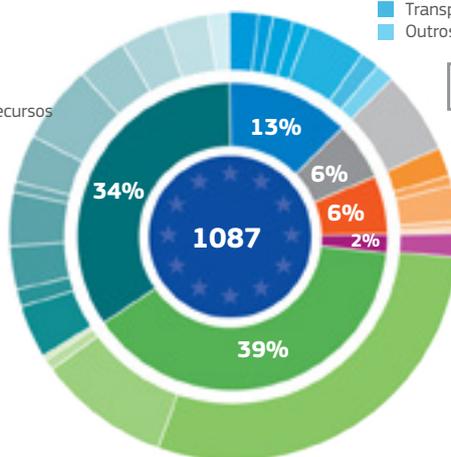
Administração 69,6

Europa Global 66,3

- Desenvolvimento e cooperação internacional
- Ajuda humanitária
- Política de vizinhança e alargamento
- Instrumentos de política externa
- Outros

Segurança e cidadania 17,7

- Migração e assuntos internos
- Saúde e segurança alimentar
- Cultura
- Justiça
- Outros



Nota: Autorizações orçamentais; valores ajustados para 2018, Fonte: Comissão Europeia.

Orçamento da UE em comparação com o rendimento e a despesa pública globais da UE



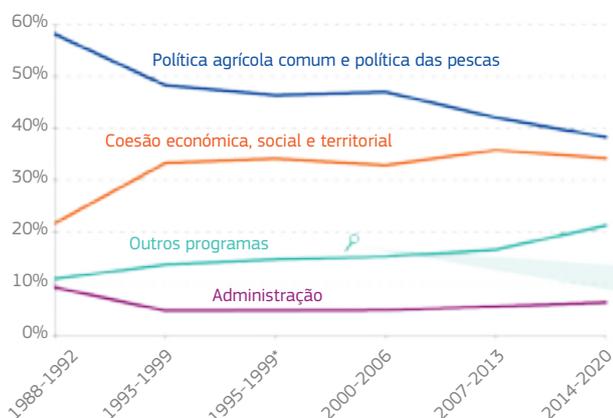
Fonte: Comissão Europeia.

é mais tangível e impedir que regras e procedimentos onerosos comprometam a obtenção de resultados.

A composição do orçamento da UE tem evoluído ao longo do tempo. Embora progressivamente menor, a percentagem combinada das despesas relativas à agricultura e à política de coesão ainda é superior a 70% do total. As despesas passaram a centrar-se cada vez mais em domínios como investigação, as redes transeuropeias e a ação externa e nos programas diretamente geridos a nível europeu.

Durante a crise económica e financeira, o orçamento da UE demonstrou ser um instrumento poderoso para apoiar o investimento. Perante a pressão intensa

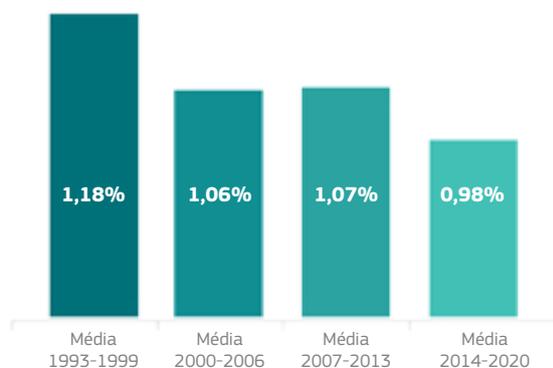
Evolução dos principais domínios de intervenção no orçamento da UE



*Ajustado para o alargamento de 1995.

Fonte: Comissão Europeia.

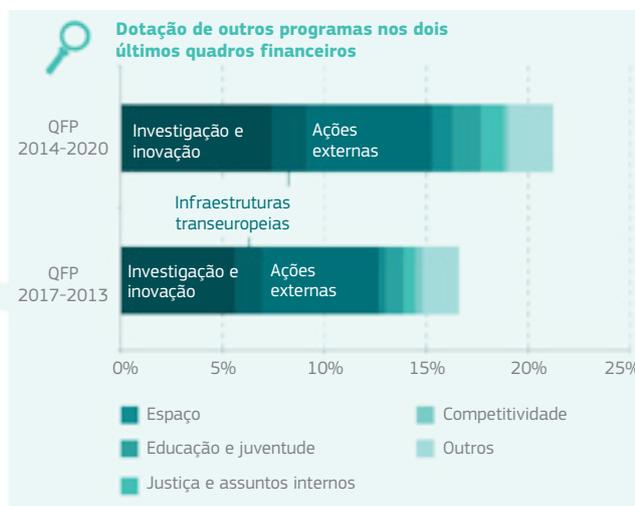
Dimensão do orçamento da UE em percentagem do rendimento nacional bruto



Dados: Limite máximo dos pagamentos do orçamento da UE em percentagem do RNB da UE.

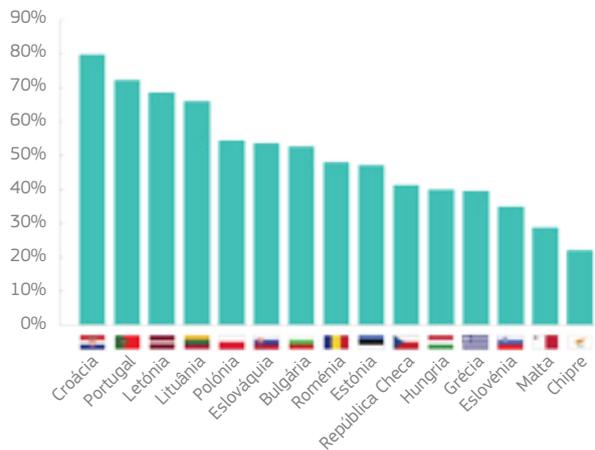
Fonte: Comissão Europeia.

a que ficaram sujeitos os orçamentos nacionais de muitos Estados-Membros, o orçamento da UE e, em particular, a política de coesão afirmaram-se desde 2008 como uma importante fonte de investimento estável e promotor de crescimento. Em alguns Estados-Membros, revelou-se inclusive como a única fonte disponível para o efeito. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) também desempenhou um papel fundamental enquanto catalisador de investimento privado em toda a Europa. Ficou assim demonstrado de que modo o orçamento da UE pode dar uma resposta expedita a desafios emergentes e criar um efeito substancial de alavancagem (2).



(2) Em setembro de 2016, a Comissão propôs o reforço e a prorrogação da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos até 2020.

Percentagem dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no investimento público (2015-2017) (em %)



Nota: estimativa, em percentagem.
Fonte: Comissão Europeia.

O orçamento da UE também esteve na base da resposta europeia à crise dos refugiados e à ameaça da criminalidade organizada e do terrorismo. Duplicou-se o financiamento consagrado à segurança e à migração para apoiar, por exemplo, a nova Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e ajudar os Estados-Membros a braços com um afluxo significativo de refugiados. A resposta a estas crises testou os limites da flexibilidade do orçamento.

Em termos de perspetivas futuras, os desafios enfrentados pela União estão a multiplicar-se ao mesmo tempo que a pressão sobre o orçamento

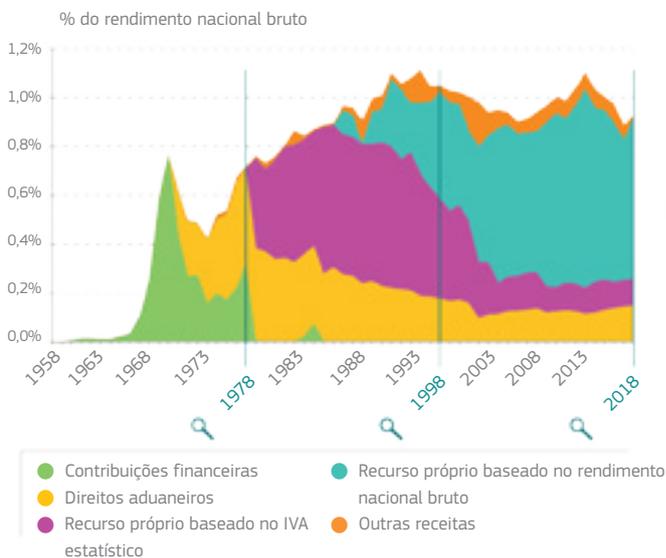
europeu e os orçamentos nacionais está a aumentar. O crescimento lento da produtividade e do investimento, as alterações demográficas e outros desafios a longo prazo, como a migração, as alterações climáticas, a defesa, a cibersegurança e o terrorismo, são domínios em que o orçamento da UE é chamado a desempenhar um papel proeminente.

Está igualmente na altura de analisar a forma como o orçamento da UE é financiado, a qual, à semelhança do lado da despesa do orçamento, também sofreu uma evolução. Ao contrário do que sucede ao nível dos orçamentos nacionais, a União não pode contrair empréstimos. Em vez disso, depende do financiamento através de «recursos próprios». Hoje em dia, há três tipos principais de recursos próprios: as contribuições dos Estados-Membros baseadas no seu nível de rendimento, medido pelo rendimento nacional bruto (RNB), as contribuições baseadas no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e os direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas da União.

Cerca de 80% do orçamento da UE é financiado através de contribuições nacionais baseadas no RNB e no IVA. Em geral, as contribuições baseadas no RNB são consideradas justas por serem um bom reflexo da «capacidade de pagamento» relativa dos Estados-Membros. As receitas aduaneiras são consideradas verdadeiros recursos próprios, na medida em que derivam da política comercial comum, cujas receitas revertem para o orçamento da UE.

Todavia, ao longo do tempo foram introduzidos um certo número de ajustamentos e «correções», pois alguns Estados-Membros entendiam que as suas contribuições para o orçamento da UE eram

Fontes de financiamento do orçamento da UE



Fonte: Comissão Europeia.

excessivas em relação ao que dele recebiam. O atual sistema de financiamento da União Europeia é cada vez mais complexo e opaco.

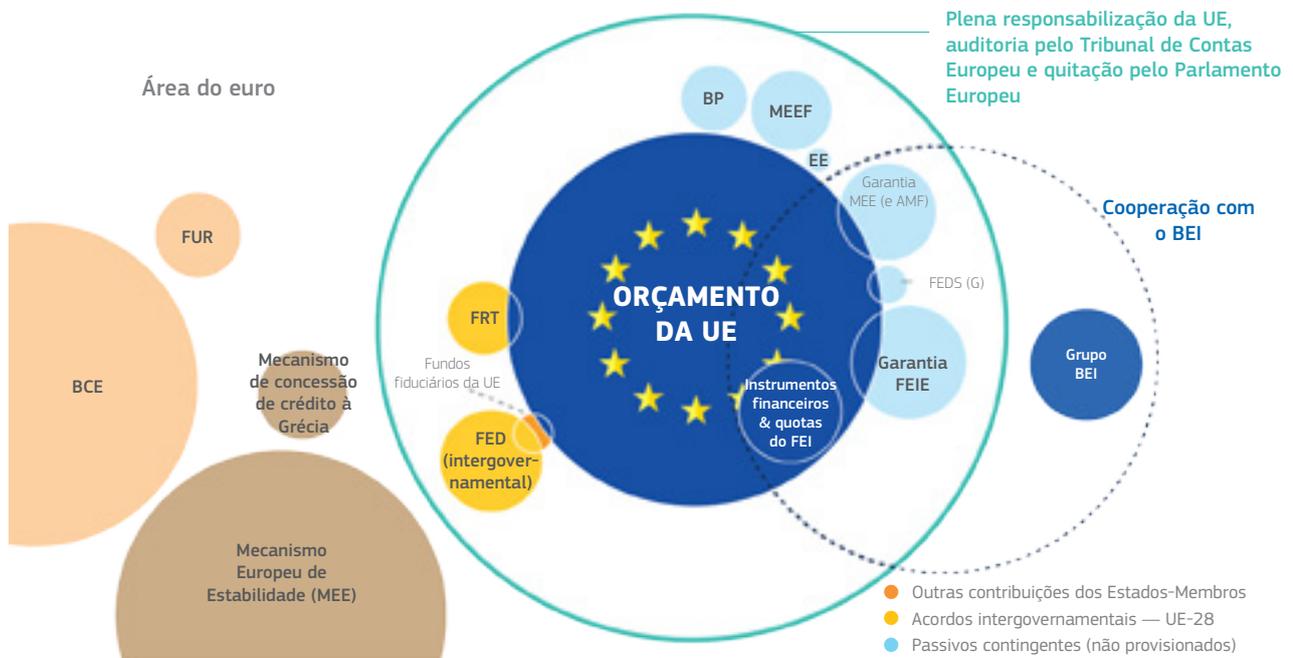
Este sistema, fundamentalmente assente nas contribuições dos Estados-Membros, também veio reforçar a perceção errónea de que se pode aferir o valor do orçamento da UE para um Estado-Membro através do saldo líquido das contribuições efetuadas e dos fundos recebidos. Esta noção ignora a essência de um orçamento da UE modernizado: o valor acrescentado gerado pela congregação de recursos e a obtenção de resultados que não é possível num cenário de despesas nacionais não coordenadas. Esses ganhos económicos mais vastos são com demasiada frequência ignorados, assim como o é o valor mais lato de pertencer ao maior espaço económico e à principal potência comercial a nível mundial.

Para melhorar a eficácia do orçamento da UE, também importa analisar o modo como as receitas podem contribuir para as prioridades da União Europeia. A saída do Reino Unido e a conseqüente eliminação da correção a favor deste país removeriam já alguns dos obstáculos à reforma no lado da receita do orçamento da UE.

Por último, a fim de dar resposta às diferentes necessidades, o orçamento da UE foi complementado por uma série de novos instrumentos, instituições e instrumentos, alguns dos quais estão fora do orçamento da UE e não se regem pelas mesmas regras. O Banco Europeu de Investimento e outros organismos com base em acordos intergovernamentais, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento associado à parceria especial com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), providenciam um financiamento complementar. Mais recentemente, foram criados os fundos fiduciários da União Europeia e outros instrumentos para reunir verbas provenientes do orçamento da UE, dos Estados-Membros e de outros doadores para fazer frente a crises externas. Esta arquitetura financeira alargada permitiu à União mobilizar financiamento adicional, mas fez aumentar a complexidade das finanças da UE. O gráfico infra esquematiza em traços largos todos os elementos do financiamento da UE para além do orçamento da UE propriamente dito. Este gráfico mostra ainda quais são os elementos que estão sob o controlo democrático do Parlamento Europeu e sujeitos ao escrutínio do Tribunal de Contas Europeu.

Finanças da UE: panorama global

puramente ilustrativo; tamanho dos círculos não proporcional



Contração e concessão de empréstimos:

- BP:** Empréstimos de apoio à balança de pagamentos
- MEEF:** Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
- EE:** Empréstimos Euratom
- BCE:** Banco Central Europeu
- TCE:** Tribunal de Contas Europeu
- FED:** Fundo Europeu de Desenvolvimento
- FEDS (G):** Garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável

- FEIE:** Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos
- BEI:** Banco Europeu de Investimento
- FEI:** Fundo Europeu de Investimento
- MEE:** Mandato de Empréstimo Externo
- FEIE:** Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
- FRT:** Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia
- AMF:** Assistência macrofinanceira (empréstimos)
- FUR:** Fundo Único de Resolução

Instrumentos financeiros:

- Capitais próprios e crédito para PME e garantias de empréstimo para projetos de inovação

Caixa 1 — O orçamento da UE em síntese para o período 2014-2020

- ▶ Representa cerca de 1% do RNB da UE e 2% do total da despesa pública total.
- ▶ Inscreve-se em quadros financeiros plurianuais (QFP) de, pelo menos, cinco anos. O quadro atual (2014-2020) eleva-se a 1,087 biliões de euros.
- ▶ É, em grande parte, financiado pelas contribuições de cada Estado-Membro com base nos rendimentos relativos, juntamente com os direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas e uma pequena parcela com base no imposto sobre o valor acrescentado. Não há um imposto da UE. O sistema de receitas é acordado por todos os Estados-Membros e ratificado pelos parlamentos nacionais.
- ▶ Através da política de coesão, mobiliza em toda a União Europeia mais de 480 000 milhões de euros de investimentos, que se deverão refletir, por exemplo, na concessão de apoio a mais de um milhão de empresas, no acesso de 42 milhões de cidadãos a melhores serviços de saúde, na prestação de serviços de prevenção de incêndios e inundações a 25 milhões de cidadãos, em quase 17 milhões de cidadãos europeus ligados a estações de tratamento de águas residuais, em 15 milhões de agregados familiares com acesso à banda larga e em mais de 420 000 novos postos de trabalho. Além disso, cinco milhões de europeus beneficiarão de programas de formação e de aprendizagem ao longo da vida, enquanto 6,6 milhões de crianças terão acesso a estabelecimentos de ensino e serviços de acolhimento novos e modernos.
- ▶ Prevê-se que venha a mobilizar investimentos no valor de, pelo menos, 500 000 milhões de euros através do «Plano Juncker» alargado (Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos).
- ▶ Afeta mais de 74 000 milhões de euros ao Programa de Investigação e Inovação Horizonte 2020, o qual produziu no passado — até à data — seis prémios Nobel, quatro medalhas Fields e descobertas com impacto mundial (por exemplo, investigação de uma vacina contra o vírus ébola, investigação de ponta sobre o cancro e a doença de alzheimer, aeronaves com níveis inferiores de emissões de CO₂ e de ruído).
- ▶ Mobiliza mais de 30 000 milhões de euros em prol das redes transeuropeias nos domínios dos transportes, da energia e da comunicação através do Mecanismo Interligar a Europa.
- ▶ Prevê cerca de 400 000 milhões de euros a favor de um setor agrícola dinâmico, apoiando sete milhões de agricultores; mobiliza 8700 00 milhões de euros para apoiar a modernização de 380 000 explorações agrícolas; o desenvolvimento rural financia investimentos orientados para a biodiversidade, o reforço da eficiência energética, a criação de empresas e a modernização de instalações de produção.
- ▶ Financia o sistema de navegação Galileu que, até à data, colocou em órbita 15 satélites da União Europeia plenamente operacionais, e o Copernicus, o programa europeu de observação da Terra.
- ▶ Mobilizou mais de 17 000 milhões de euros entre 2015 e 2017 para fazer face à crise dos refugiados dentro e fora da União.
- ▶ Financia o programa Erasmus que, ao longo dos últimos 30 anos, promoveu a mobilidade internacional de mais de nove milhões de pessoas, com destaque para estudantes e jovens.
- ▶ Prevê mais de 8 000 milhões de euros para o combate do desemprego juvenil através da Iniciativa para o Emprego dos Jovens e apoiou até à data 1,6 milhões de jovens.
- ▶ Pretende consagrar 20% das despesas totais a ações contra as alterações climáticas.
- ▶ Afeta cerca de 8 000 milhões de euros à ajuda humanitária, fazendo da União Europeia o maior doador mundial neste domínio.

2. VALOR ACRESCENTADO DAS FINANÇAS EUROPEIAS

A União Europeia tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos. O orçamento da UE apoia esse esforço, juntamente com os orçamentos nacionais e complementando outros esforços envidados a nível europeu e nacional.

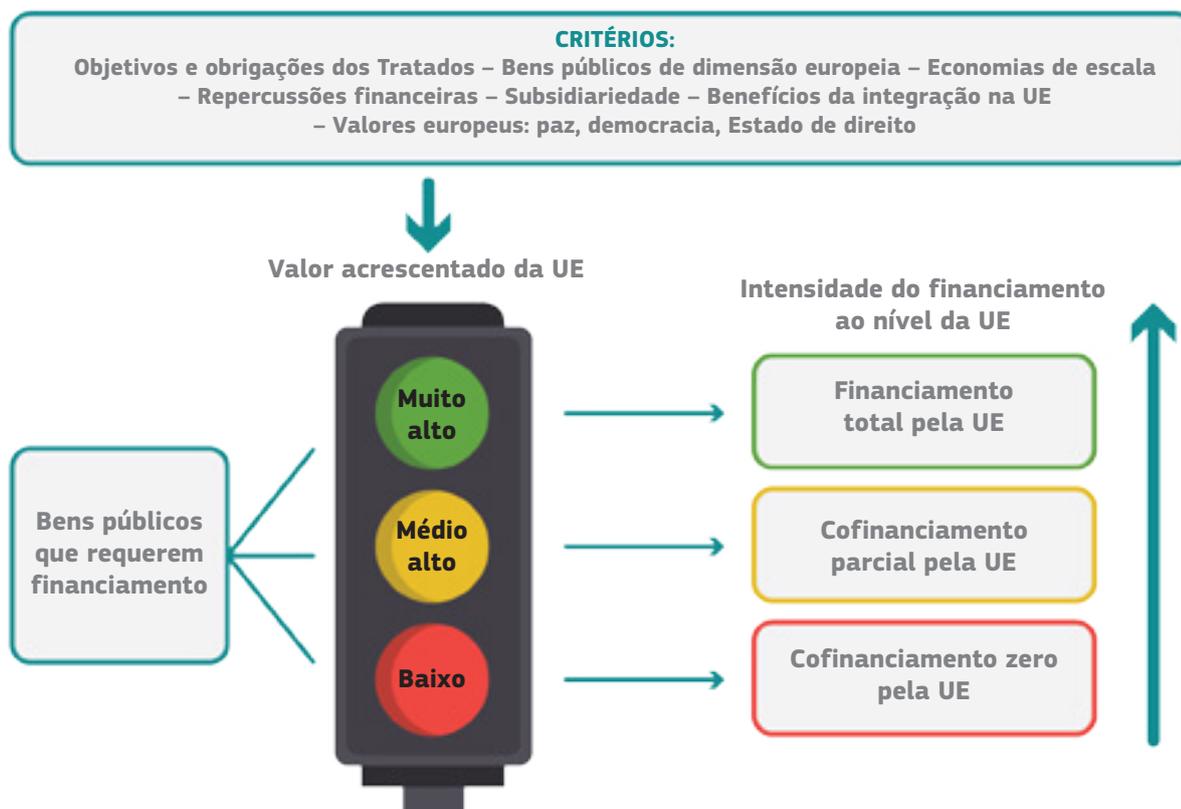
Qualquer reflexão sobre o futuro do orçamento da UE deve, pois, começar pela pergunta mais básica de todas: para que deve servir o orçamento da UE? O **valor acrescentado europeu** deve estar no cerne desse debate. Se, por um lado, o valor acrescentado europeu diz respeito à realização dos objetivos fixados no Tratado, por outro, trata-se de dispor de um orçamento que proporcione bens públicos à escala europeia ou contribua para defender as nossas liberdades fundamentais, o mercado único e a União Económica e Monetária.

a nível nacional, regional ou local. A intervenção da UE deve complementar os esforços nacionais ou regionais e não servir para preencher as lacunas das políticas nacionais. O valor acrescentado pode assumir igualmente a forma de custos evitados ou benefícios indiretos.

As preocupações e expectativas dos cidadãos europeus devem ser um fator essencial para moldar o futuro orçamento da UE. Nos últimos anos, verificou-se um aumento das expectativas quanto à possibilidade de a União fazer face a desafios em relação aos quais não possui competências nem os recursos financeiros necessários. Este desfasamento entre as expectativas e a realidade é crucial neste debate e está diretamente relacionado tanto com a dimensão como com a flexibilidade do novo orçamento.

Os contribuintes europeus aspiram por um orçamento da UE que seja transparente, facilmente compreensível e permita tirar o maior partido possível de cada euro

Valor acrescentado da UE e financiamento proveniente do orçamento da UE



Fonte: Comissão Europeia.

O valor acrescentado da União está ligado aos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. A União Europeia só deve intervir se puder ser mais eficaz do que qualquer outra intervenção levada a cabo

despendido. Os resultados conseguidos terão de ser visíveis e mensuráveis. Cada política ou programa financiado pelo orçamento da UE deverá definir claramente o objetivo que se pretende alcançar,

como se tenciona proceder e prestar contas sobre os resultados concretos obtidos, aumentando assim a responsabilização e permitindo manter um debate público esclarecido sobre a forma como o orçamento da UE é utilizado. Apesar de o atual quadro financeiro, nomeadamente no âmbito da política de coesão, já ter permitido registar alguns progressos nesse sentido, são necessárias novas medidas em relação a todos os instrumentos.

Existe igualmente um claro valor acrescentado sempre que a ação a nível europeu permite ir mais longe do que aquilo que os esforços desenvolvidos a nível nacional permitiriam. Este valor acrescentado inclui nomeadamente:

- ▶ Os programas transfronteiriços transformaram as zonas fronteiriças, contribuindo para eliminar fontes de conflito e criar novas oportunidades económicas.
- ▶ Do mesmo modo, as infraestruturas transnacionais, nomeadamente os interconectores energéticos (por exemplo entre Malta e Itália), as redes digitais, a infraestrutura de investigação ou os túneis (por exemplo, o túnel ferroviário do Brenner nos Alpes, entre Áustria e Itália) beneficiam os cidadãos e as empresas da União Europeia.
- ▶ Os investimentos efetuados ao abrigo da política de coesão numa determinada região ou Estado-Membro contribuem para a estabilidade macroeconómica e para reforçar o potencial de crescimento da União no seu conjunto.
- ▶ Do mesmo modo, o controlo das fronteiras externas meridionais e orientais contribui indubitavelmente para proteger o resto da Europa.
- ▶ A ajuda e o investimento em países parceiros permite criar sociedades mais resilientes.

- ▶ A concorrência aberta a nível da União Europeia no financiamento da ciência e da inovação aumentou a excelência comparativamente com o financiamento a nível nacional (por exemplo, o maior impacto das publicações científicas, o número e a qualidade das patentes) atraindo talentos a nível mundial.
- ▶ Outros projetos de grande dimensão e tecnologias facilitadoras essenciais, como o Galileu, o Copernicus e o ITER ⁽⁹⁾ ou a computação de alto desempenho só podem ser financiados mediante a congregação de recursos a nível da União Europeia, dadas as suas grandes necessidades em termos de financiamento.

As finanças europeias também podem proporcionar valor acrescentado na defesa de valores europeus comuns como a democracia, a liberdade, o Estado de direito, os direitos fundamentais, a igualdade, a solidariedade, a sustentabilidade e a paz. Por exemplo, o programa Erasmus e o Corpo Europeu de Solidariedade promovem a mobilidade e permite que estudantes e trabalhadores descubram as diferentes culturas europeias, aprendam novas línguas, adquiram novas competências e experiência profissional no estrangeiro, estabelecendo laços por toda a Europa. O papel ativo da União Europeia na sua vizinhança e não só, assim como a criação de perspectivas de adesão à União, têm promovido a paz e proporcionado estabilidade. O custo da inação neste domínio seria catastrófico, caso a instabilidade e a guerra regressassem à região. Algumas realizações são mais concretas e tangíveis que outras, mas todas são igualmente importantes.

Por último, o valor acrescentado do orçamento da UE depende igualmente da coerência interna e estratégica. As duplicações de esforços devem ser suprimidas e os instrumentos devem ser complementares e coerentes do ponto de vista estratégico.

⁽⁹⁾ O Galileu é o Sistema Global de Navegação por Satélite Europeu, que presta uma série de serviços de localização, navegação e cronometria a utilizadores em todo o mundo. O Copernicus é o programa da UE para a observação e monitorização da Terra para efeitos, nomeadamente, da agricultura, análise climática, proteção civil e gestão de situações de emergência. O Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER) é a maior parceria científica do mundo, criada para demonstrar a viabilidade e sustentabilidade da fusão como fonte de energia, sendo a UE o seu principal financiador, em parceria com o Japão, a China, a Índia, a Coreia do Sul, a Rússia e os Estados Unidos.

3. TENDÊNCIAS E DESAFIOS A SUPERAR

O livro branco sobre o futuro da Europa e os recentes documentos de reflexão demonstram que a UE a 27 irá enfrentar uma série de desafios até 2025 e posteriormente.

Entre esses desafios figuram as tendências atuais (que continuarão a fazer-se sentir nas próximas décadas) como a revolução digital e a globalização, as alterações demográficas e a coesão social, a convergência económica e as alterações climáticas. Ao mesmo tempo, os cidadãos europeus esperam que a União e os governos nacionais lhes proporcionem prosperidade, estabilidade e segurança num mundo incerto e em rápida mutação^(*). Num contexto global mais volátil, poderão vir a surgir novos desafios imprevistos.

Caso a segurança, a capacidade económica, a sustentabilidade e a solidariedade tenham de passar a ser o foco da intervenção da União Europeia em virtude desses novos desafios e das tendências atuais, estará o atual orçamento da UE preparado para reagir? Como é que as despesas da UE poderão responder a essas prioridades? De que margem de manobra é que dispomos?

3.1. Segurança e proteção dos cidadãos da União

A instabilidade na nossa vizinhança e as novas formas de terrorismo suscitam sérios desafios dentro e fora das nossas fronteiras. A segurança de qualquer Estado-Membro tornou-se a segurança de toda a União Europeia. Embora muitos dos instrumentos para garantir a segurança de todos os cidadãos se encontrem nas mãos dos Estados-Membros, a UE pode desempenhar igualmente um papel crucial, melhorando o controlo das fronteiras externas, reforçando as redes e de informação, melhorando o apoio prestado pelas agências ou prevenindo o agravamento da instabilidade na nossa vizinhança.

Mas as ameaças à segurança afetam igualmente outros domínios, como a proteção das cadeias alimentares e a criação de mecanismos para fazer face aos riscos para a saúde pública (por exemplo, a doença das vacas loucas, a peste suína ou a poluição da água pelos produtos químicos). Outro exemplo reside no esforço comum de luta global contra as doenças (como o vírus

ébola) que podem ter efeitos devastadores tanto nos países terceiros como nos cidadãos europeus. Outro domínio que pode ser afetado é a resposta às catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

Importa decidir o papel que o orçamento da UE poderá desempenhar para apoiar os esforços envidados pela União Europeia para criar o espaço de liberdade, segurança e justiça, assim como para apoiar a aplicação da Estratégia Global^(*) e a definição de uma política de defesa comum para fazer face às ameaças atuais ou futuras, tanto as materiais como as suscitadas pelo ciberespaço.

3.2. Poder económico, sustentabilidade e solidariedade

O orçamento da UE deve continuar a contribuir para tornar a economia europeia mais forte e mais resiliente, promovendo a competitividade, a sustentabilidade e a solidariedade a longo prazo.

O desenvolvimento sustentável está desde há muito no cerne do projeto europeu. Atualmente, as sociedades europeias enfrentam muitos desafios à sustentabilidade, desde o desemprego dos jovens ao envelhecimento da população, às alterações climáticas, à poluição, à energia sustentável e à migração. A Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030 (ver gráfico infra) são a âncora da política da União Europeia tanto a nível interno como externo.

As dimensões económica, social e ambiental no cerne dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram, em grande medida, incorporadas no orçamento da UE e nos programas de despesa. Foram integradas na estratégia «Europa 2020» a fim de contribuírem para a educação e a inovação («crescimento inteligente»), a redução das emissões de carbono, a resistência às alterações climáticas e a proteção do ambiente («crescimento sustentável»), a criação de emprego e a redução da pobreza («crescimento inclusivo»). Foi também assumido o compromisso político de consagrar pelo menos 20% do orçamento da UE para 2014-2020 à ação climática e de afetar 0,7% do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento no âmbito da Agenda 2030.

Promover a concorrência e prevenir o agravamento das disparidades sociais constitui um importante

(*) Ver Eurobarómetro Especial n.º 461, «*Designing Europe's Future*», publicado em 28 de junho de 2017.

(*) Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, apresentada pela alta-representante e vice-presidente da Comissão Europeia, Federica Mogherini, ao Conselho Europeu em junho de 2016.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no cerne da política de sustentabilidade da UE



Fonte: Nações Unidas.

desafio para a União e para a área do euro em particular. O objetivo é reduzir as disparidades económicas e sociais tanto no interior de cada Estado-Membro como entre os diferentes Estados-Membros, a fim de permitir às pessoas desempenharem plenamente o seu papel na sociedade. As despesas da União Europeia com os assuntos sociais, desde o mercado laboral à redução da pobreza ou desde a inclusão social à educação, representam hoje em dia apenas 0,3% do total das despesas públicas de carácter social da União. Embora esta percentagem possa vir a ser reavaliada futuramente, não restam dúvidas de que o apoio social continuará a incumbir sobretudo aos Estados-Membros. O documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa identificou algumas áreas em que as finanças da UE poderão dar um maior contributo no futuro, consoante as opções feitas quanto à futura política social da União Europeia.

Os benefícios da globalização têm sido desigualmente repartidos, tanto entre as pessoas como entre os diferentes territórios, nomeadamente entre as grandes áreas metropolitanas e as zonas rurais e industriais em declínio. O documento de reflexão sobre o controlo da globalização refere que é necessário acompanhar as transformações económicas resultantes da globalização e da evolução tecnológica, de modo a que todos os cidadãos e regiões possam contribuir e beneficiar do mercado interno, tornando-se mais competitivos e resilientes.

Como responde o orçamento atual da UE a estes desafios?

As três principais funções de um orçamento público são: investimento em bens públicos, redistribuição e estabilização macroeconómica. O orçamento da UE desempenha essas funções, embora em diferentes

medidas. Por exemplo, financia os bens públicos através de programas geridos diretamente a nível europeu, como o programa de investigação Horizonte 2020 ou de instrumentos como o Mecanismo Interligar a Europa para os investimentos em infraestruturas, e, em conjunto com os Estados-Membros e as regiões, através dos investimentos cofinanciados no âmbito da política de coesão.

Assegura a redistribuição (associada ao financiamento e à disponibilização de bens públicos) através da política de coesão, que promove a convergência económica e a coesão social e territorial, e do apoio ao desenvolvimento rural e ao rendimento dos agricultores no âmbito da política agrícola comum.

A função de estabilização só é abrangida de forma indireta. O orçamento da UE tem alguns efeitos estabilizadores para certos Estados-Membros, nomeadamente devido à sua estabilidade ao longo de um período de sete anos, o que proporciona um nível constante de investimento independente do ciclo económico. Simultaneamente, as contribuições dos Estados-Membros estão ligadas ao seu desempenho económico, o que significa que sofrerão uma redução em caso de recessão. O orçamento da UE não foi, contudo, concebido para assegurar a absorção de choques macroeconómicos.

Uma importante questão que foi suscitada no documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária consiste em saber se a Comissão deverá ponderar e explorar a possibilidade de se instituir uma função de estabilização e criar meios que possam assegurar uma maior convergência.

Por último, o impacto do investimento está dependente do contexto em que este se realiza. É por

esse motivo que a discussão sobre a ligação entre as reformas estruturais e o orçamento da UE assumiu tal importância recentemente. Embora esta ligação já tenha sido estabelecida para a política de coesão, importa refletir se é suficiente ou se os incentivos poderão ser melhorados.

3.2.1. Investimento em bens públicos diretamente gerido a nível europeu

No âmbito do quadro financeiro plurianual para 2014-2020, cerca de 13% do orçamento da UE presta apoio às principais prioridades para o crescimento sustentável através de programas ou projetos direta ou indiretamente geridos a nível europeu.

O maior destes programas é o **Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos**, criado pelo presidente Jean-Claude Juncker em novembro de 2014, na sequência da crise financeira e económica de 2008-2009 e do subsequente colapso do investimento. Encontra-se bem encaminhado para atingir o objetivo pretendido de gerar 315 000 milhões de euros de investimentos. Com a proposta de prolongamento da sua vigência, este deverá mobilizar um total de 500 000 milhões de euros de investimentos.

O **programa Horizonte 2020**, que é o principal instrumento de financiamento da investigação e inovação de alto nível em toda a União Europeia (74 800 milhões de euros), conta com a colaboração de 131 países de todo o mundo e financiou 13 000 projetos de grande qualidade desde 2014.

O **Mecanismo Interligar a Europa** (30 400 milhões de euros) constitui outro exemplo do investimento da União Europeia em grandes infraestruturas no domínio dos transportes, da energia e das comunicações na Europa. Os projetos incluem o aumento da segurança da linha ferroviária central na Polónia, aumentando simultaneamente a sua velocidade para 200 km/h, melhorando assim o transporte europeu de carga e passageiros no corredor de transportes central Báltico-Adriático.

O **programa Erasmus +** (14 800 milhões de euros) é o programa europeu para a educação, a formação, a juventude e o desporto, contando com mais de 2 milhões de participantes até 2016.

O **programa COSME** ⁽⁶⁾ (2 300 milhões de euros), dirigido às pequenas e médias empresas, facilita o acesso ao financiamento de empréstimos e de

capital próprio, bem como o acesso ao mercado, tendo concedido financiamento de empréstimos num montante superior a 5 500 milhões de euros em benefício de mais de 140 000 empresas. Aborda as especificidades do mercado europeu de capital de risco, investindo nas PME na sua fase de crescimento e expansão, tendo atingido quase 500 milhões de euros de investimento em capitais próprios em 2016.

A União Europeia financia igualmente uma série de **projetos e infraestruturas de grande escala** que são demasiado grandes para serem levados a cabo sem investimento público. Um exemplo notório é o sistema global de navegação por satélite da UE — **Galileo**, que funciona graças a 15 satélites plenamente operacionais da União atualmente em órbita, e o sistema de observação da Terra da União Europeia, Copernicus, que se deverá tornar num dos mais importantes fornecedores mundiais de megadados.

Muitos destes programas tornaram-se uma marca emblemática da União Europeia, tornando-a visível e reconhecível na vida quotidiana dos seus cidadãos. No entanto, há margem para introduzir algumas melhorias no seu funcionamento e aumentar o seu impacto, nomeadamente evitando as sobreposições, combinando instrumentos e assegurando a sua complementaridade e simplificação. Deve a dotação orçamental destes programas ser reforçada? Como poderemos assegurar que se reforçam mutuamente? Como poderemos evitar sobreposições entre os programas que intervêm nas mesmas áreas, quer se trate de grandes infraestruturas ou do apoio concedido às PME? Na secção 4.2 são delineadas algumas formas de melhorar a utilização dos instrumentos financeiros neste domínio, simplificar as normas em vigor e reforçar a flexibilidade.

3.2.2. Coesão económica, social e territorial

Embora as vantagens da globalização se façam sentir um pouco por todo o lado, os seus custos são por vezes muito localizados. Dados recentes sugerem que algumas regiões da Europa são muito mais suscetíveis de serem expostas a choques súbitos do que outras, devido à sua especialização económica, aos custos do trabalho ou às habilitações da respetiva mão de obra. Ao mesmo tempo, as taxas de desemprego, nomeadamente entre as gerações mais jovens, continuam a ser demasiado elevadas; em muitas partes da Europa a participação no mercado laboral é reduzida e o número de pessoas em risco de pobreza inaceitavelmente elevado.

Estas diferenças a nível das perspetivas económicas e sociais podem criar tensões sociopolíticas e exigem

⁽⁶⁾ Programa da UE para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas.

uma resposta adequada da União Europeia, de modo a que nenhuma pessoa ou região fique para trás.

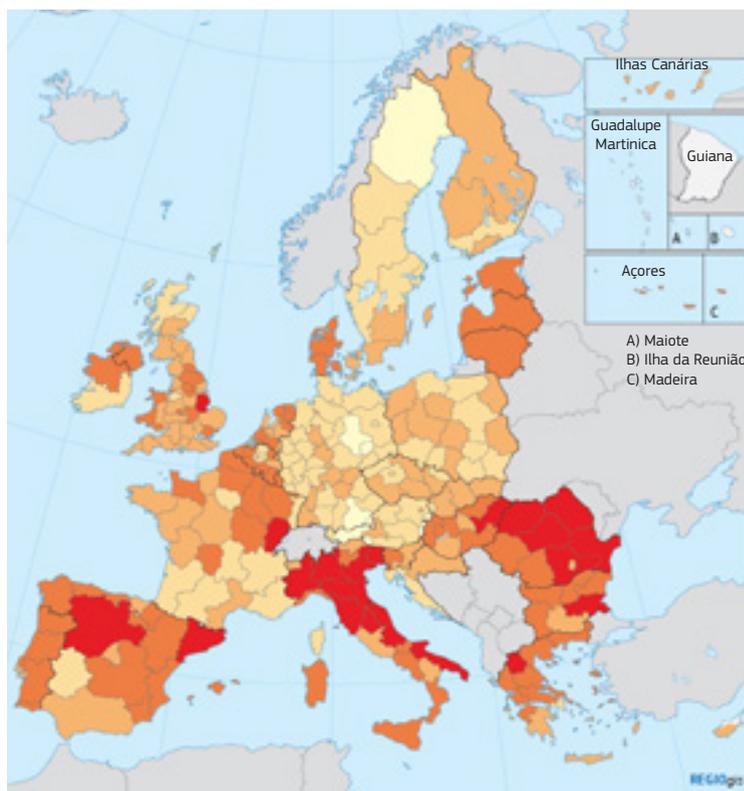
Promover a convergência económica duradoura e a resiliência é o principal objetivo da **política de coesão da União**, que, juntamente com o cofinanciamento nacional, mobilizará mais de 480 000 milhões de euros durante o período 2014-2020.

A geração atual de programas introduziu reformas importantes. Estes centram-se agora mais no financiamento das principais prioridades europeias, nomeadamente o emprego, a inclusão social, as competências, a investigação e inovação, a energia e a eficiência dos recursos. Os seus objetivos são

definidos logo de início. O quadro económico, jurídico e institucional global foi melhorado. Do mesmo modo, a referida política permitiu estabelecer uma ligação estreita entre o investimento cofinanciado e a agenda mais vasta de governação económica e das reformas estruturais.

Embora os resultados globais da política de coesão sejam globalmente positivos, existe uma série de domínios em que são necessárias reformas.

Globalização: a Europa está preparada?



Fatores de risco associados à globalização e à evolução tecnológica

Fatores de risco de 0 a 4



Um fator de risco é definido como um valor negativo para o primeiro indicador e um valor superior à média das regiões da UE para os indicadores seguintes:

- Crescimento do emprego na indústria entre 2000 e 2013 (UE: -1,3%)
- Percentagem do emprego em indústrias transformadoras de baixa tecnologia, 2015 (UE: 5,5%)
- Percentagem de pessoas entre os 25 e os 64 anos com baixo grau de instrução, 2015 (UE: 23,3%)
- Alteração no custo unitário do trabalho na indústria transformadora entre 2003 e 2013 (UE: 14,3%)

Fonte: Comissão Europeia.

Em primeiro lugar, nos últimos anos, a política de coesão tem efetivamente contribuído para compensar a diminuição dos investimentos nacionais e regionais causada pela crise. Este facto ajudou a prevenir perturbações graves, embora o aumento da taxa de cofinanciamento pelo orçamento da UE tenha reduzido o esforço de investimento global.

Em segundo lugar, enquanto a política de coesão reagiu à crise aumentando o nível de cofinanciamento e adaptando os seus programas de modo a responder melhor às necessidades socioeconómicas em mutação, a forma como esta política pode prevenir e responder a desenvolvimentos inesperados, às crises e às alterações sociais necessita igualmente de ser reexaminada.

Em terceiro lugar, a ligação com a governação económica e com o Semestre Europeu poderá ter de ser reforçada para garantir que o sistema é mais simples e transparente, fornecendo incentivos positivos para levar a cabo reformas concretas a fim de promover a convergência.

Por último, a política de coesão tornou-se cada vez mais complexa de gerir, dificultando a implementação no terreno e gerando atrasos. Os diferentes níveis de controlo e a complexidade burocrática impedem os beneficiários de usufruir rapidamente dos fundos na execução dos respetivos projetos. Por conseguinte, será necessário adotar uma abordagem muito mais radical para simplificar a execução, possibilitando uma programação mais ágil e flexível.

O que financia a política de coesão?

(em milhares de milhões de euros)



Fonte: Comissão Europeia.

3.2.3. Agricultura sustentável

Os agricultores asseguram aos mais de 500 milhões de cidadãos europeus um abastecimento alimentar estável e de elevada qualidade, produzido de forma sustentável e a preços acessíveis, satisfazendo as exigências em matéria de saúde e bem-estar dos animais, assim como a proteção do ambiente e a segurança alimentar.

O principal objetivo da política agrícola comum é assegurar a sustentabilidade económica, social e ambiental das comunidades agrícolas e rurais. No âmbito do atual quadro financeiro plurianual 2014-2020, a política agrícola comum irá mobilizar cerca

Caixa 2 — Exemplos de resultados no âmbito da política de coesão 2007/2013

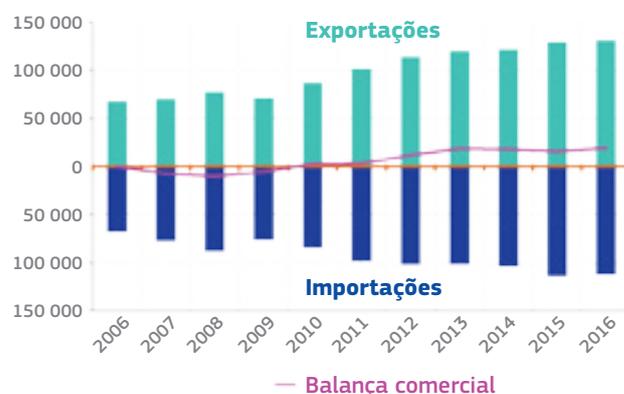
- ▶ Despesas com objetivos sociais: 9,4 milhões de pessoas garantiram um emprego, enquanto 8,7 milhões de cidadãos obtiveram algum tipo de qualificação.
- ▶ Todos os Estados-Membros e regiões desenvolveram estratégias de especialização inteligente, a fim de melhor direcionar os esforços de investigação e inovação. O apoio concedido deu origem a cerca de 95 000 projetos de Investigação e Desenvolvimento e a 42 000 novas vagas no domínio da investigação.
- ▶ Cerca de 400 000 PME receberam apoio no âmbito da política de coesão, o que permite criar mais de um milhão de novos postos de trabalho.
- ▶ Uma grande parte da despesa da União Europeia aplicada ao combate contra as alterações climáticas e a proteção do ambiente é despendida através da política de coesão. Por exemplo, cerca de seis milhões de pessoas tiveram acesso a uma melhor distribuição de água e 7 milhões à melhoria do tratamento das águas residuais.
- ▶ Os Estados-Membros construíram ou renovaram 2 600 km de linhas férreas e 2 400 km de estradas integradas na Rede Transeuropeia, para além das redes viárias secundárias que ligam as zonas mais remotas ao resto da Europa.

de 400 000 milhões de euros para financiar medidas de mercado, pagamentos diretos aos agricultores e programas de desenvolvimento rural, a fim de promover a agricultura sustentável e economias rurais saudáveis. Desse montante, os pagamentos diretos representam cerca de 70%. Este apoio ao rendimento visa preencher, pelo menos parcialmente, o hiato existente entre o rendimento agrícola e o rendimento comparável de outros setores económicos. A mais recente reforma desta política introduziu alterações significativas no sistema de pagamentos diretos, que visam dar resposta às necessidades específicas dos jovens agricultores e das pequenas explorações, de setores específicos ou regiões com dificuldades ou o ambiente em geral.

Graças a esta política, os cidadãos europeus têm acesso a alimentos seguros, a preços acessíveis e de elevada qualidade. As sucessivas reformas da política agrícola comum tornaram o setor agrícola europeu competitivo a nível mundial, com preços próximos dos praticados nos mercados globais e com um desempenho cada vez melhor em termos de exportações. Ainda assim, subsistem enormes disparidades no desenvolvimento do setor agrícola. Em algumas zonas rurais não existem fontes alternativas credíveis em termos de emprego ou de geração de rendimentos fora do setor agrícola. Contudo, alguns agricultores têm agora acesso a outras formas de rendimento não agrícola, como, por exemplo, a energia eólica, o biogás e a energia solar.

A agricultura representa cerca de metade da superfície da União Europeia. Isto faz com que os agricultores desempenhem um papel crucial na preservação dos recursos naturais (água, ar, solo e biodiversidade), na implementação da ação climática e na preservação da paisagem. A política agrícola comum estabelece as normas e os instrumentos necessários para garantir que a agricultura e a silvicultura contribuem para combater os problemas ambientais e climáticos mais prementes a nível mundial e proporcionar os bens públicos a que os cidadãos aspiram. Entre esses instrumentos encontram-se as medidas agroambientais e climáticas da política agrícola comum, que incentivam os agricultores a adotar e a adaptar estratégias e práticas de gestão e a adotar medidas para reforçar e preservar a água, os solos, a biodiversidade e os atrativos paisagísticos, bem como a atenuar e a adaptar-se às alterações climáticas. Ainda assim, existe uma pressão cada vez maior para se orientar a política agrícola comum para o fornecimento de bens públicos relacionados com a proteção do ambiente e a ação climática, o que requer medidas de apoio mais orientadas e adaptadas a nível regional.

Balança comercial agrícola: um setor competitivo (em milhões de euros)

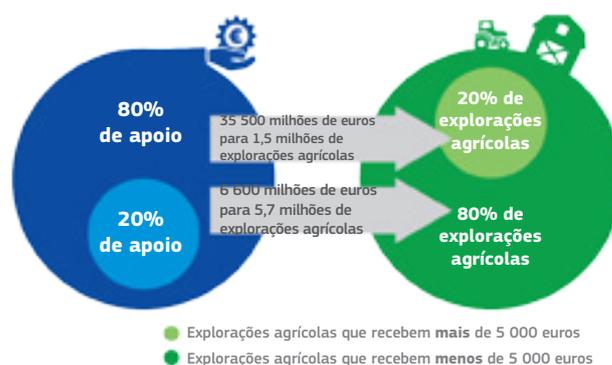


Fonte: Comissão Europeia.

Não existe consenso quanto ao nível de apoio ao rendimento necessário quando se considera a competitividade dentro deste setor. Em certos casos, estes pagamentos não contribuem para o desenvolvimento estrutural do setor, tendendo a inflacionar os preços dos terrenos, o que pode dificultar a entrada de jovens agricultores no mercado.

Os pagamentos diretos ainda são muito condicionados por direitos históricos, beneficiando sobretudo as grandes explorações e os grandes proprietários agrícolas dos Estados-Membros mais ricos. Em média, 20% dos beneficiários recebem cerca de 80% dos pagamentos. Contudo, esta imagem global oculta as grandes diferenças existentes entre os vários Estados-Membros. Por exemplo, 92% dos agricultores romenos e 97% dos agricultores malteses dirigem pequenas explorações, enquanto na Alemanha menos de 9% das explorações são de pequena dimensão.

Quem beneficia do apoio prestado pela política agrícola comum?



Nota: Dados de 2015.
Fonte: Comissão Europeia.

A maioria dos pagamentos ao abrigo da política agrícola comum são totalmente financiados pelo orçamento da UE, o que proporciona uma ligação direta entre os seus beneficiários e a União. Esta política beneficia os agricultores e os cidadãos mesmo nas zonas mais remotas da Europa, tendo, por conseguinte, repercussões significativas no desenvolvimento económico e social, assim como na resiliência dessas zonas. Para além das medidas de desenvolvimento rural financiadas no âmbito do segundo pilar da política agrícola comum, este é o único domínio de intervenção gerido em conjunto com os Estados-Membros que não beneficia de cofinanciamento nacional.

A evolução registada nos últimos anos mostra que o orçamento da UE teve de prestar várias vezes apoio pontual de emergência para reagir a problemas concretos, como a quebra dos preços dos produtos lácteos ou o embargo imposto pela Rússia às importações de determinados produtos agrícolas da União Europeia. É, portanto necessário explorar o devido equilíbrio nos instrumentos da futura política agrícola comum entre medidas estratégicas e dotações financeiras, subvenções e instrumentos financeiros, instrumentos de gestão do risco e outros mecanismos de mercado para fazer face aos riscos e incidentes adversos que ocorrem no setor agrícola.

dotar os Estados-Membros de instrumentos para o efeito a médio e longo prazo.

A gestão da migração é uma responsabilidade partilhada, não só entre os Estados-Membros da União Europeia, mas também em relação aos países terceiros de trânsito e de origem dos migrantes. Combinando políticas internas e externas, a União e os Estados-Membros estão a desenvolver uma abordagem abrangente assente na confiança mútua e na solidariedade entre os Estados-Membros e as instituições da União Europeia.

No tocante à gestão dos fluxos migratórios, o atual orçamento da UE já ajuda os Estados-Membros a criarem quadros adequados de acolhimento e de proteção, a fazerem face às principais causas da migração e a protegerem o espaço Schengen. Durante o período 2015-2017, foram afetados a estes desafios mais de 17 000 milhões de euros (3,7% do orçamento global da UE).

Por exemplo, o orçamento da UE foi utilizado para criar os centros de registo (*hotspots*) na Grécia e em Itália, com uma capacidade total superior a 9 000 lugares. Em 2016, foi proporcionado abrigo a mais de 35 000 pessoas na Grécia, desde a disponibilização de tendas na fase inicial até à instalação de contentores adaptados às condições inverniais, bem como

Caixa 3 — Exemplos de resultados no âmbito da política agrícola comum

- ▶ Setenta por cento das terras agrícolas da UE são abrangidas por medidas de ecologização, para as quais está previsto um financiamento de 60 000 milhões de euros.
- ▶ Cerca de 47 milhões de hectares – ou aproximadamente 25% da superfície agrícola europeia – encontravam-se ao abrigo de um contrato de gestão para práticas não nocivas em termos agroambientais focalizadas na água, no solo e na biodiversidade.
- ▶ Criação e desenvolvimento de mais de 200 000 empresas rurais (145 000 jovens agricultores recebem apoio para a criação de empresas e 62 000 microempresas).
- ▶ Apoio a mais de 25 000 projetos de infraestruturas ambientais, como redes de esgotos e uma melhor gestão de resíduos em zonas rurais e remotas.
- ▶ Concessão de apoio a 2 400 grupos de ação local para o desenvolvimento e a aplicação de estratégias de desenvolvimento dos respetivos territórios.

3.3. Gestão da migração

As fronteiras externas da UE têm sido palco crescente de tragédias humanas que exigem da UE, a par dos Estados-Membros, uma ação imediata. Ao mesmo tempo, impõe-se uma gestão mais eficaz da migração em todos os seus aspetos. A UE deveria apostar em

417 espaços seguros para menores não acompanhados. A recém-criada Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira contribuiu para salvar 174 500 pessoas no Mediterrâneo em 2016.

3.4. Desafios externos, segurança, ajuda humanitária e desenvolvimento

Nos últimos anos, a Europa teve de enfrentar novos desafios externos relacionados com a instabilidade e a fragilidade na sua vizinhança imediata e no resto do mundo. Os cidadãos da UE estão preocupados com a migração, o terrorismo e as ameaças externas para a segurança em geral e pretendem que estas questões sejam tratadas a nível europeu, incluindo no domínio da defesa. Esperam que a Europa desempenhe um papel de liderança a nível mundial, controle os efeitos da globalização, defenda uma ordem assente em normas, a boa governação, a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos, assim como o desenvolvimento económico sustentável, assegurando a estabilidade e a segurança, nomeadamente na vizinhança imediata da União Europeia. Praticamente nove em cada dez europeus consideram que é importante apoiar os países em desenvolvimento. 82% dos cidadãos europeus consideram que o facto de ajudarmos os outros nos beneficia a todos, sendo claramente do interesse europeu. Os cidadãos europeus também veem um claro valor acrescentado na intervenção à escala europeia em matéria de assuntos externos.

Atualmente, a ação externa da União Europeia conta com apoio no montante de 96 500 milhões de euros, incluindo as verbas extraorçamentais do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (30 500 milhões de euros) para os parceiros de África, do Pacífico e das Caraíbas. O orçamento da UE consagra cerca de 6% do atual quadro financeiro plurianual à ação externa, sendo as maiores dotações financeiras reservadas para o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (19 700 milhões de euros), o Instrumento Europeu de Vizinhança (15 400 milhões de euros) e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (11 700 milhões de euros). Para a ajuda humanitária estão programados 8 000 milhões de euros. Este orçamento tem sido constantemente mobilizado e reforçado nos últimos anos, esgotando todas as margens disponíveis, a fim de fazer face à multiplicação de crises humanitárias e de outros tipos em toda a Europa, que aumentaram o número de pessoas deslocadas, as necessidades humanitárias sem

precedentes e a complexidade das crises que deverão perdurar.

Embora a ação externa tenha lugar em países parceiros fora da União contribui igualmente para proteger os interesses e a segurança dos cidadãos da União Europeia. Enquanto maior doador mundial de ajuda humanitária, nomeadamente através do compromisso coletivo de consagrar 0,7% do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento, a UE e os seus Estados-Membros desempenham um papel fundamental no apoio aos restantes países do mundo. A ação externa da UE promove a estabilidade nas fronteiras da União e mais para além destas, ajuda a combater a pobreza nos países em desenvolvimento e promove a cooperação em domínios de interesse para a União Europeia. Procura igualmente abordar as causas mais profundas da migração irregular e do extremismo violento. O financiamento da UE constitui normalmente um núcleo em torno do qual se congrega o financiamento do desenvolvimento disponibilizado pelos Estados-Membros, aumentando assim a massa crítica da UE e o impacto nos países parceiros através da programação e da implementação conjuntas.

Os novos desafios que se colocam à União Europeia em termos de assuntos externos como definidos na Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE mostram que será necessário analisar a consonância das finanças da UE com estas novas prioridades e a eficácia dos instrumentos existentes neste domínio, incluindo as delegações da UE. Isto é particularmente verdade no que se refere à defesa, assim como ao investimento externo da UE, em relação aos quais poderá haver necessidade de mobilizar fundos privados consideráveis e ter um impacto significativo em termos de paz, estabilidade e fortalecimento dos laços económicos. A experiência adquirida nos últimos anos sugere igualmente que é necessária uma coordenação mais estreita entre as políticas internas e as externas, incluindo no que se refere à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda das Nações Unidas de 2030 para o crescimento e do Acordo de Paris sobre o Clima, assim como à execução do quadro de parceria com os países terceiros sobre a migração.

4. OPÇÕES PARA AS FINANÇAS DA UE NO FUTURO

A conceção do futuro orçamento da UE deve ter por base uma visão clara das prioridades da Europa e ser orientada pela determinação de investir em domínios que irão garantir o poder económico, a sustentabilidade, a solidariedade e a segurança para o futuro.

As lacunas a colmatar nas finanças da União Europeia decorrentes da saída do Reino Unido e da necessidade de financiar novas prioridades devem ser claramente reconhecidas. O atual quadro financeiro teve em conta as novas prioridades, tirando proveito até ao limite da margem de flexibilidade existente.

No futuro, vetores como a gestão dos fluxos migratórios, a segurança interna e externa, o controlo nas fronteiras externas, o combate ao terrorismo, bem como a defesa devem ser orçamentados numa perspetiva a mais longo prazo, paralelamente a um investimento contínuo com vista a apoiar a estabilidade e o desenvolvimento sustentável nos nossos países parceiros. A dimensão, a estrutura e o teor do futuro orçamento da UE deverá corresponder às metas políticas que a União Europeia pretende fixar para o futuro. Irá a UE prosseguir como até aqui, ou pautar-se por uma menor intervenção, ou ainda progredir a ritmos diferentes, ou optar pela sua

reconfiguração radical ou por fazer muito mais em conjunto?

Impõem-se escolhas difíceis. Poderá a Europa atingir os objetivos das suas políticas atuais e definir novas prioridades se o orçamento continuar a diminuir? Se não for o caso, quais serão os domínios a visar pelas reduções e quais as ambições a refrear? Ou, em contrapartida, haverá que colmatar as lacunas, quer através de uma maior contribuição dos 27 Estados-Membros, quer graças a fontes de receitas alternativas ou ainda mediante uma combinação destes dois vetores, a fim de a UE-27 poder fazer mais em conjunto? Independentemente dos resultados desta reflexão, há que alinhar o nível de ambição política fixado com os meios de intervenção para o efeito.

4.1. Domínios em que o futuro orçamento da UE se deverá centrar

4.1.1. Responder à evolução atual e aos novos desafios

O orçamento da UE deve continuar a fazer face à evolução atual, a qual irá definir a União Europeia ao longo dos próximos anos. Existem também vários desafios novos em relação aos quais o orçamento da UE terá de assegurar uma maior mobilização de recursos do que atualmente. Entre estes, figuram

Um orçamento da UE capacitado para vencer os desafios internos e globais

Lograr o justo equilíbrio entre

	Políticas e prioridades existentes	Novos desafios	
	Estabilidade	Flexibilidade	
	Apoiar as prioridades nacionais	Fornecer bens públicos da UE e gerar valor acrescentado europeu	
	Privilegiar regras processuais em matéria de despesa	Privilegiar resultados, regras e instrumentos mais simples e transparentes	
	Despesas diretas, subsídios e subvenções	Parcerias público-privadas, cofinanciamento, alavancagem, financiamento misto	
	Muitos domínios de atividade, muitos instrumentos	Mais coerência e coordenação estratégica, menos instrumentos	

Fonte: Comissão Europeia.

a gestão da migração irregular e dos refugiados, incluindo a integração, o controlo das fronteiras externas, a segurança, a cibersegurança, a luta contra o terrorismo e a defesa comum.

Em primeiro lugar, a redução das disparidades económicas e sociais entre os Estados-Membros e no âmbito dos mesmos reveste uma importância determinante para uma União que visa dispor de uma economia de mercado social extremamente competitiva, que assegure o pleno emprego e o progresso social. Trata-se de um aspeto que assume uma importância primordial para a área do euro, em que as divergências comprometem o desenvolvimento sustentável da União Económica e Monetária a médio prazo. Os documentos de reflexão sobre a dimensão social da Europa e o controlo da globalização propõem diversas soluções a ponderar. A prioridade absoluta seria investir nas pessoas, desde a educação até à formação, tendo em vista garantir a saúde, a igualdade e a inclusão social. De igual forma, aproveitando o exemplo da Garantia para a Juventude, poderia ser instituído um mecanismo de Garantia para as Crianças, apoiado por fundos da União Europeia. É importante que as despesas sociais sejam consagradas a todos aqueles que delas mais necessitam, em especial nas regiões que se pautam por elevadas desigualdades sociais. Os critérios vigentes neste âmbito poderão ter de ser reapreciados à luz deste objetivo.

Em segundo lugar, muito embora a grande maioria dos recursos financeiros para a defesa da Europa continue a provir dos orçamentos nacionais, prevalece um consenso quanto à necessidade de avançarmos em conjunto, por exemplo, no domínio da investigação e do desenvolvimento, da competitividade da indústria europeia e da contratação pública, devendo o orçamento da UE financiar a criação de um Fundo Europeu de Defesa no intuito de melhorar a gestão financeira. Deve igualmente estar em condições de reforçar a atual assistência prestada aos países parceiros no domínio da criação de capacidades, bem como da respetiva componente militar/de defesa, em que se revela necessária uma maior solidariedade no financiamento das atividades operacionais, incluindo para as missões militares empreendidas no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

Em suma, a tomada em consideração desta nova ambição no domínio da defesa irá implicar um esforço constante a partir de 2020, proveniente de fontes diferentes. Tendo em conta o montante de 1 500 milhões de euros por ano a favor do Fundo Europeu de Defesa proveniente do orçamento da UE, juntamente com as contribuições dos Estados-Membros destinadas a financiar os projetos de

desenvolvimento conjuntos, o referido fundo poderia gerar um investimento total na investigação em matéria de defesa e no desenvolvimento de capacidades de 5 500 milhões de euros por ano, a partir de 2020.

Em terceiro lugar, a Comissão, no seu documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária destacou uma proposta no sentido de proporcionar incentivos para apoiar as reformas estruturais. Esses incentivos, que poderiam assumir a forma de benefícios financeiros, reconheceriam os custos económicos, financeiros ou políticos das reformas estruturais a curto prazo e contribuiriam para facilitar a sua boa implementação. Estes poderiam ser reforçados no âmbito da política de coesão ou ainda ser previstos ao abrigo de um novo fundo independente, aberto a todos os Estados-Membros. Poderiam apoiar as políticas e as iniciativas europeias em consonância com as recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu. O orçamento da UE poderia igualmente financiar o apoio técnico prestado a favor destes esforços. A Comissão irá analisar estas opções de forma cuidadosa antes de proceder à elaboração de iniciativas concretas.

Aquando da elaboração das políticas da UE e da sua aplicação, é primordial assegurar a defesa dos valores fundamentais da UE (?). No contexto do debate público apresentaram-se novas propostas destinadas a vincular o desembolso dos fundos do orçamento da UE à situação em termos de primado do direito nos Estados-Membros. A observância do Estado de Direito é importante para os cidadãos europeus, mas também para efeitos das iniciativas, da inovação e do investimento das empresas que se desenvolverão em maior grau nos países cujo quadro jurídico e institucional respeite plenamente os valores comuns da União. Há portanto uma clara interligação entre o Estado de direito e uma execução eficiente dos investimentos privados e públicos que beneficiam do apoio do orçamento da UE.

Em quarto lugar, uma questão importante que se coloca consiste em saber se o próximo orçamento da UE deverá comportar, sob uma dada forma, uma função de estabilização. O documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária propôs a instituição de uma função de estabilização macroeconómica aquando do próximo Quadro Financeiro Plurianual, cujo objetivo seria a proteção contra os grandes choques que afetam países diferentes de forma distinta (os chamados

(?) O Painel de Avaliação da Justiça na UE acompanha diversos fatores relacionados com a qualidade, a independência e a eficiência dos sistemas judiciais nacionais, como a independência dos tribunais.

«choques assimétricos»). Isto poderia assumir a forma de um sistema de proteção dos investimentos, um resseguro para os regimes nacionais de desemprego ou um fundo para imprevistos. Haveria claras condições de acesso a essa função.

As referidas opções seriam financiadas a partir dos instrumentos existentes ou com base num novo instrumento. Continua a ser objeto de debate se essa função de estabilização deve ser articulada com uma nova capacidade orçamental centrada exclusivamente na área do euro ou se poderia ser assegurada pelo orçamento da UE, uma vez que, neste momento, a área do euro já representa 85% do PIB da União Europeia. O documento de reflexão sobre o aprofundamento da UEM propõe, a título de solução possível, que a função de estabilização «deve ser desenvolvida no quadro da UE e poderia estar aberta a todos os Estados-Membros».

A introdução de uma capacidade de estabilização orçamental na área do euro introduziria um elemento qualitativamente novo nas finanças da União Europeia. A mais longo prazo, o referido documento lançou também um debate sobre um orçamento específico para a área do euro, com objetivos muito mais latos, recursos significativamente mais elevados e um fluxo próprio de receitas.

Em quinto lugar, é necessário assegurar a transição para novos modelos de crescimento sustentável que tenham em conta os aspetos económicos, sociais e ambientais de uma forma global e integrada. O êxito desta transição exigirá avultados investimentos e as necessidades mais importantes neste contexto far-se-ão sentir a nível da infraestrutura energética hipocarbónica, no domínio da produção, transporte e distribuição. Por exemplo, impõe-se a quase duplicação da quota da energia proveniente de fontes renováveis na produção de eletricidade até 2030 a fim de a União Europeia poder cumprir os seus objetivos energéticos e climáticos. O orçamento da UE pode ter um efeito catalisador, estimulando os investimentos privados ou públicos suplementares necessários.

Em sexto lugar, caberá analisar todos os instrumentos existentes. Apesar de o presente documento examinar nomeadamente a reforma das duas políticas que representam a maior proporção das despesas (agricultura e coesão), nenhum programa ou instrumento apoiado pelo orçamento da UE deverá ser isento da aplicação do critério do valor acrescentado da União Europeia. Há que analisar se todos os instrumentos atualmente existentes são indispensáveis ou se há margem de manobra para uma fusão ou encerramento de programas. Mais importante ainda é a necessidade de assegurar a coerência

estratégica entre os instrumentos da UE, para garantir que todos eles apoiam os objetivos da UE e facilitam a realização de reformas nos Estados-Membros. Por exemplo, no domínio do financiamento das PME, os mesmos beneficiários podem ser elegíveis para efeitos de apoio mediante vários instrumentos cobertos por diferentes programas (COSME, Horizonte 2020 e FEIE) ou aplicados pelos Estados-Membros através da política de coesão. Esta sobreposição a nível da oferta tem sido fonte de alguma confusão para os intermediários financeiros quanto ao regime a aplicar. Convém harmonizar as regras e condições aplicáveis no mesmo domínio de intervenção.

Há também elementos que evidenciam uma concorrência e efeitos de evicção entre os programas da União Europeia, por exemplo, no caso das infraestruturas, em que muito embora os empréstimos e as garantias concedidos pelo FEIE se destinem a complementar a execução do Instrumento de Dívida do MIE, ressalta da sua implementação que a introdução do FEIE abrandou a mobilização do instrumento do MIE e dos fundos da política de coesão.

Em sétimo lugar, e a fim de melhorar os resultados obtidos, pode ser necessário, no que respeita às políticas externas, reduzir o número de instrumentos, aumentando simultaneamente a sua flexibilidade. Tal poderia facilitar também a reafetação interna entre as prioridades regionais ou temáticas na eventualidade de ser necessário reagir a uma situação de crise a curto prazo.

De igual forma, a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento da UE e no quadro financeiro plurianual tem sido frequentemente debatida, como um meio eventual de reforçar a unidade do orçamento e a obrigação de prestar contas a seu respeito. Esta opção pode também apresentar alguns inconvenientes, uma vez que certas atividades atuais podem não se conformar com as regras que regem o orçamento da UE, como o Mecanismo de Apoio à Paz em África.

Quando os Estados-Membros deslocam as despesas dos orçamentos nacionais para o orçamento da UE, tal não deve ser considerado como um aumento líquido dos níveis da despesa, mas como uma forma de transferir a despesa existente dos orçamentos nacionais para o orçamento da UE, devendo assim, em princípio, resultar num maior valor acrescentado. Isto significa, por exemplo, que se o FED passasse a integrar-se no orçamento da UE e no quadro financeiro plurianual, o volume global deste último teria de aumentar pelo valor do fundo.

Por último, a boa execução das políticas da União Europeia depende de uma função pública europeia sólida e eficiente. As instituições da UE têm vindo a respeitar o compromisso por elas assumido no sentido de reduzir o seu nível de efetivos desde 2013. Esta redução teve lugar não obstante a assunção de novas responsabilidades, designadamente no domínio da gestão da crise dos refugiados ou da resposta às ameaças em matéria de segurança, ou ainda nas delegações da UE em países terceiros. Por conseguinte, o futuro orçamento da UE deve criar condições para uma função pública europeia sólida, suscetível de atrair jovens com talento oriundos de toda a União e que possam concretizar as prioridades resultantes do presente processo de reflexão. As decisões quanto às futuras políticas e instrumentos devem ter em conta o impacto nos recursos humanos.

Uma nova redução dos níveis de efetivos poderia comprometer o bom funcionamento das instituições da União Europeia. De igual forma, as anteriores reformas reduziram os salários e aumentaram o horário de trabalho, bem como a idade da reforma. É patente um maior desinteresse dos jovens provenientes dos Estados-Membros com um rendimento per capita relativamente elevado por se tornarem funcionários das instituições da União Europeia. Apesar de as condições de trabalho poderem ser apenas um fator entre vários aquando da tomada dessa decisão, a evolução é clara.

4.1.2. Reformar a política agrícola comum

A política agrícola comum é fonte de um importante valor acrescentado para os europeus e prossegue os objetivos enunciados pelo Tratado. Tratou-se da primeira política comum da UE e tem evoluído muito ao longo do tempo, graças a inúmeras reformas. No contexto do debate atual, têm sido ponderadas diferentes opções para novas reformas com vista a reforçar a sua eficiência e equidade, assegurando simultaneamente a consecução dos seus objetivos, os quais se mantêm inalterados e que consistem em garantir alimentos seguros e saudáveis, um setor concorrencial, um bom nível de vida para a comunidade agrícola e a proteção dos nossos recursos naturais, da paisagem e do ambiente, bem como a luta contra as alterações climáticas. O impacto desta política transcende a estabilização do rendimento dos agricultores. Todavia, muitas zonas rurais sentem-se abandonadas. Há um crescente apelo no sentido de a política se centrar mais no fornecimento de bens públicos como, por exemplo, alimentos seguros e saudáveis, na gestão de nutrientes, na resposta às alterações climáticas, na proteção do ambiente e na sua contribuição a favor da economia circular.

Prosseguem os trabalhos no que diz respeito à modernização e à simplificação da PAC. Entre as soluções debatidas, figura uma proposta que visa orientar de modo mais eficaz os pagamentos diretos, por forma a assegurar um rendimento a todos os agricultores no território da União Europeia, nomeadamente nas zonas marginais e a favor das explorações agrícolas mais pobres. Esta opção poderia vir a reduzir os pagamentos diretos para as grandes explorações agrícolas.

Uma opção a ponderar consiste na introdução de um certo grau de cofinanciamento nacional para os pagamentos diretos, no intuito de manter o nível global do apoio atualmente prestado. Poderiam ser previstos instrumentos de gestão do risco para responder às crises. Quaisquer alterações teriam de preservar uma das características essenciais desta política: a proteção do bom funcionamento do mercado interno, garantindo a igualdade das condições de concorrência para todos os produtores em toda a União Europeia.

A existência de comunidades rurais viáveis é necessária para garantir a sustentabilidade da vasta maioria do território da União Europeia. Neste contexto, é possível introduzir melhorias e reforçar as sinergias com outros fundos. Uma proposta neste sentido consiste em racionalizar a intervenção dos diferentes fundos estruturais nas zonas rurais, eliminando as sobreposições.

Há margem para melhorar em maior grau os resultados desta política, atribuindo maior ênfase aos incentivos concedidos aos agricultores no sentido de fornecerem bens e serviços de interesse público no domínio do ambiente e do clima. Cabe encorajar os agricultores que pretendem investir em novas tecnologias e na proteção do ambiente no quadro da política de desenvolvimento rural através de incentivos positivos previstos numa base contratual, o que atenuaria a atual carga administrativa que recai sobre todos os agricultores.

4.1.3. Reformar a política de coesão

Várias opções diferentes poderiam tornar a política de coesão mais eficaz e maximizar o impacto dos investimentos realizados neste quadro.

Em primeiro lugar, poderia tornar-se a política de coesão mais flexível no intuito de fazer face a novos desafios, por exemplo, mediante uma capacidade não afetada. De igual forma, um Fundo de Ajustamento à Globalização mais flexível, em condições de englobar um vasto leque de medidas económicas

e sociais, poderia tornar-se mais eficiente através de uma melhor articulação com a política de coesão. Contribuiria igualmente para assegurar a flexibilidade global do orçamento da UE.

Em segundo lugar, impõe-se uma implementação mais acelerada da política de coesão e uma transição mais harmoniosa entre os períodos de programação. Poderiam prever-se diversas medidas, como regras de anulação de autorizações mais estritas, procedimentos mais rápidos de encerramento dos programas, bem como processos mais rápidos e flexíveis tanto para designar as autoridades de gestão como em matéria de programação.

Em terceiro lugar, as deficiências na capacidade administrativa e a fraca qualidade institucional entravam a competitividade, restringem a eficácia dos investimentos e suscitam graves obstáculos ao crescimento. O orçamento da UE deve permitir reforçar as capacidades administrativas que estejam ligadas aos domínios de investimento mais importantes e que beneficiam do apoio de fundos da União Europeia. Poderiam ser exploradas novas abordagens para consolidar a capacidade administrativa, por exemplo através de uma melhor coordenação dos instrumentos disponíveis e um acompanhamento mais estreito pela Comissão. A iniciativa orientada para as regiões menos desenvolvidas no âmbito da política de coesão foi um importante exercício piloto e os seus vetores positivos podem continuar a ser utilizados.

Em quarto lugar, devem aumentar-se os níveis de cofinanciamento nacional para efeitos da política de

coesão, por forma a assegurar a sua melhor calibragem consoante os diferentes países e regiões e a reforçar a sua apropriação e responsabilidade. Importa também colocar a questão de saber se os fundos ao abrigo da política de coesão devem ser disponibilizados às regiões e aos países mais desenvolvidos.

Em quinto lugar, um fundo de investimento único ou um único conjunto de regras para os fundos existentes asseguraria uma maior coerência do investimento e simplificaria a vida dos respetivos beneficiários. Um único conjunto de regras aplicáveis à política de coesão e a outros instrumentos de financiamento orientados para programas ou projetos do mesmo teor também asseguraria uma melhor coerência. Isto permitiria garantir uma maior complementaridade entre, por exemplo, a política de coesão e o programa Horizonte 2020 ou o Mecanismo Interligar a Europa.

Em sexto lugar, poderia proceder-se à revisão do atual sistema de afetação dos fundos, introduzindo novos critérios para o efeito, relacionados por exemplo com os desafios que a Europa enfrenta nos mais diversos domínios, desde o plano demográfico e o desemprego até à inclusão social e à migração, ou desde a inovação até à luta contra as alterações climáticas.

4.2. Como deve funcionar o futuro orçamento da UE

Uma vez decididos os objetivos a prosseguir pelo orçamento, há uma série de fatores a ter em conta na sua conceção.

Caixa 4 — Princípios de reforma

A conceção do futuro orçamento da UE deve nortear-se por estes princípios fundamentais:

- ▶ **Valor acrescentado da UE:** o financiamento deve centrar-se nas áreas de maior valor acrescentado, tendo em conta as diferentes dimensões enumeradas na secção 2, tais como a tónica colocada nos resultados.
- ▶ **Obrigações de prestar contas:** o debate sobre o futuro orçamento da UE será travado segundo um processo democrático e transparente. O recurso a instrumentos adicionais que não sejam abrangidos pelo orçamento da UE deve ser limitado ao mínimo indispensável, dado afetar a compreensão do orçamento e comprometer o controlo democrático, a transparência e a boa gestão.
- ▶ **Maior flexibilidade dentro de um quadro estável:** A estrutura plurianual do orçamento da UE constitui uma vantagem. A certeza e a previsibilidade constituem condições *sine qua non* para o investimento a longo prazo. Todavia, a experiência demonstrou que uma maior flexibilidade é essencial para reagir a situações de crise e a acontecimentos imprevistos. Como tal, impõe-se uma estrutura mais flexível, devendo uma maior proporção do orçamento não ser afetada a objetivos específicos.
- ▶ **Regras simplificadas:** os cidadãos não devem ser desincentivados de solicitar o financiamento da União Europeia, devido a uma carga burocrática excessiva. É necessário, por conseguinte, continuar a envidar esforços para reduzir a burocracia e simplificar em maior medida as normas de execução. A evolução no sentido de um **único conjunto de regras** contribuiria para a consecução deste objetivo.

4.2.1. Estabilidade e flexibilidade

É patente a necessidade de estabelecer o devido equilíbrio entre a estabilidade e a flexibilidade do financiamento.

Um fator para efeitos deste equilíbrio é a **duração** do quadro financeiro. Os QFP anteriores vigoraram quase sempre ao longo de 7 anos, sendo atualmente de cinco anos o prazo mínimo previsto pelo Tratado. Os Estados-Membros, as regiões e as partes interessadas estão, por conseguinte, habituados, na sua maioria, a desenvolver atividades no âmbito deste ciclo. Reduzir a sua atual duração de 7 para 5 anos iria reduzir a previsibilidade do financiamento, o que poderia ser fonte de problemas, nomeadamente para os investimentos que requerem mais tempo. Implicaria também que a elaboração do QFP subsequente teria de ser lançada logo no início do quadro precedente, restringindo ainda mais a possibilidade de extrair ilações para o futuro. As instituições poderiam acabar por entrar numa dinâmica de «negociação permanente».

Contudo, uma duração mais curta favoreceria também uma maior flexibilidade e facilitaria a adaptação a acontecimentos imprevistos. Além disso, um período de 5 anos permitiria o seu alinhamento com os mandatos do Parlamento Europeu e da Comissão, o que iria reforçar o debate democrático sobre as prioridades da União Europeia em matéria de despesas, para além de colocar o orçamento da UE de forma mais patente no âmago das políticas europeias.

Outra opção consiste num QFP de 5 + 5 anos, com uma revisão intercalar obrigatória para ajustar o quadro a novas prioridades. Todavia, essa opção implicaria, nesse caso, definir os limites máximos e as bases jurídicas do QFP tendo em conta a sua plena duração durante dez anos, no máximo. Tal pode desincentivar fortemente a obtenção de um consenso a favor de eventuais alterações de grande alcance aquando da revisão intercalar comparativamente à atual negociação de um novo QFP.

Existem outras formas de responder à necessidade de flexibilidade. A experiência nos últimos anos demonstrou as limitações da estrutura atual para se adaptar a necessidades imprevistas. Um fator neste contexto prende-se com o facto de as despesas se inserirem estritamente dentro de determinadas categorias, pelo que não é fácil assegurar uma reafetação de fundos entre as diferentes rubricas orçamentais. Outra razão é a enorme diversidade de programas e rubricas orçamentais que foram sendo criados ao longo do tempo, o que resultou num número significativo de instrumentos diferentes,

verificando-se muitas vezes uma sobreposição entre os mesmos.

A flexibilidade das finanças da União Europeia é também limitada pelo facto de aproximadamente 80% do QFP ser afetado de antemão a domínios de intervenção, aos Estados-Membros ou em dotações para países terceiros específicos. Os mecanismos existentes destinados a assegurar a rápida transferência de fundos para novas prioridades ou entre anos diferentes permitiram uma certa capacidade de adaptação. No entanto, a atual flexibilidade não seria suficiente para responder aos desafios já conhecidos e a qualquer futura evolução inesperada de magnitude semelhante num contexto volátil. Uma opção poderia consistir em pôr de lado uma parte, muitas vezes denominada uma reserva de fundos não programáveis, no âmbito de cada programa de despesas que permanece por afetar e que é reservada para imprevistos.

Além disso, uma Reserva para Crises, financiada através de verbas não utilizadas em anos anteriores, poderia assegurar uma capacidade adicional para fazer face a circunstâncias excecionais, e um melhor Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização poderia igualmente reforçar a flexibilidade. Tal permitiria à União reforçar o apoio à transformação estrutural dos domínios afetados pelo impacto da globalização e pela evolução tecnológica.

4.2.2. Instrumentos financeiros e a arquitetura financeira alargada da UE

Uma importante fonte de flexibilidade das finanças da União Europeia provém das instituições e dos instrumentos que completam o orçamento da UE, como o Banco Europeu de Investimento, o Fundo Europeu de Desenvolvimento, fundos fiduciários da União Europeia e outros mecanismos.

Instrumentos financeiros, como garantias, empréstimos e capitais próprios podem desempenhar um papel importante com vista a permitir que a União Europeia possa «fazer mais com menos» e assegurar a alavancagem do orçamento da UE, nomeadamente em períodos de restrições orçamentais. Um exemplo importante mais recente é o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

O êxito da sua utilização é o corolário de uma estratégia clara e de um conjunto de critérios para determinar quais os instrumentos que são mais adequados em função das necessidades do mercado, dos beneficiários e dos objetivos visados. Os instrumentos financeiros apenas se revelam adequados

para os projetos geradores de receitas. Por conseguinte, continuarão a ser necessários prémios e subvenções para os projetos que não geram receitas, por exemplo, para a investigação fundamental, alguns tipos de programas de infraestruturas ou para os investimentos nos recursos humanos, como o programa Erasmus ou as bolsas Marie Skłodowska-Curie.

O número de instrumentos financeiros a nível da UE e a multiplicidade das regras que lhes são aplicáveis constituem um obstáculo à sua utilização eficiente. Uma opção possível para superar este obstáculo poderia consistir na sua integração num fundo único, que asseguraria a concessão de empréstimos, garantias e instrumentos de partilha de riscos, a combinar com subvenções da UE, se for caso disso, em função dos projetos e das vertentes para as diversas políticas (como a investigação, a inovação, o ambiente, o apoio às PME e infraestruturas, designadamente a sua eficiência energética), tendo em vista a prossecução de diferentes objetivos.

A Europa pode redobrar os esforços por ela desenvolvidos para propiciar condições de crescimento às empresas. O financiamento das empresas de média capitalização e de PME para além da fase de arranque permanece difícil e muitos empresários abandonam a Europa quando pretendem obter investimento de capital adequado. Neste contexto, a Comissão lançou em 2016 um fundo de fundos de capitais de risco paneuropeu no montante de 1 600 milhões de euros, que estará operacional em 2017. Esta abordagem poderia ser alargada para proporcionar um financiamento estável na fase subsequente de desenvolvimento dos projetos ou das empresas.

Estes novos instrumentos financeiros a nível da UE, assim como os empréstimos, as garantias e os instrumentos de capital próprio geridos pelos Estados-Membros no âmbito da política de coesão, devem ser complementares. É necessário assegurar esta complementaridade entre os diferentes instrumentos através de uma coordenação a montante, regras idênticas e uma demarcação mais clara das intervenções.

4.2.3. Simplificação, ênfase no desempenho e gestão eficiente do orçamento da UE

São essenciais regras bem concebidas para assegurar que os fundos da UE sejam despendidos de forma adequada, por forma a proteger o dinheiro dos contribuintes. O excesso de burocracia pode dificultar a obtenção de resultados e desencorajar os cidadãos e as empresas a tirarem pleno partido do orçamento da UE.

Tomaram-se já medidas importantes para simplificar o orçamento da UE, mas há ainda uma grande margem de manobra que permitiria ir mais longe, reduzindo a complexidade das regras, o que se revela desejável em muitos domínios da despesa, em especial quando a dificuldade em cumprir os requisitos em matéria de apresentação de informações e controlo conduz a atrasos significativos na execução dos projetos. A complexidade das regras traduz-se na multiplicação dos erros e dos custos para os beneficiários finais e aumenta os riscos de incumprimento. É patente a necessidade de proceder a uma fusão dos programas que prosseguem objetivos semelhantes, por exemplo, nos domínios da eficiência energética ou da cidadania. De igual forma, seria conveniente reduzir o número de instrumentos no domínio das políticas externas, aumentando simultaneamente a sua flexibilidade, suprimindo eventuais barreiras artificiais entre as prioridades regionais ou temáticas.

Uma via a seguir poderia consistir num «conjunto único de regras» aplicáveis a todos os processos e instrumentos ou na aplicação de regras e condições idênticas ao mesmo tipo de projetos. Isto seria suscetível de contribuir para levar a cabo uma profunda simplificação e redução da carga burocrática, assegurando uma visibilidade acrescida e a promoção de uma maior coerência entre os diferentes investimentos da União Europeia. Poderá vir a traduzir-se numa redução dos encargos administrativos para os beneficiários que não terão assim de respeitar regras diferentes para os mesmos tipos de investimentos consoante a fonte de financiamento. Para os beneficiários, o que interessa na realidade é a simplicidade das regras e não a fonte de financiamento.

Segundo esta abordagem, a execução do orçamento deve centrar-se em maximizar o rendimento obtido por cada euro desembolsado, em termos de crescimento económico e de valor acrescentado. Apesar dos progressos significativos realizados neste domínio, o atual quadro de desempenho, assente em múltiplos atos jurídicos distintos, pauta-se pela sua complexidade, o que torna mais difícil avaliar e comunicar os progressos e resultados.

Além disso, é necessário restabelecer a confiança entre as diferentes instituições, assegurando a transição para controlos proporcionais em função dos montantes em causa, mas também da fiabilidade das instituições e da eficiência dos sistemas de gestão e de controlo. Manifestamente um claro avanço nesta direção permitiria também que os Estados-Membros (e a Comissão) procedessem à racionalização dos sistemas de gestão e das modalidades institucionais

correspondentes — a multiplicação de sistemas institucionais específicos a cada fundo é fonte de despesas que não se justificam nem são comportáveis. Em especial, poderiam obter-se eficiências substanciais acrescidas nos Estados-Membros, do ponto de vista institucional, e uma redução dos custos administrativos inerentes à gestão dos programas. Tirar pleno proveito da Procuradoria Europeia pode contribuir para a simplificação e a eficiência da proteção do orçamento da UE.

4.3. Receitas a favor das políticas da UE

As decisões a respeito das finalidades a que o orçamento da UE se destina estão estreitamente associadas às escolhas quanto à forma como o orçamento da UE é financiado.

A reflexão sobre as reformas do lado das despesas do orçamento da UE deve, portanto, ser acompanhada de uma análise crítica das modalidades de financiamento do orçamento, a saber, o sistema de recursos próprios, e da forma de proceder à reforma deste sistema a fim de reforçar a sua eficiência, prestando um maior apoio às políticas prosseguidas. A abordagem atual em matéria de financiamento é demasiado complicada, pautando-se pela sua opacidade e por um número excessivo de mecanismos de correção complexos. É necessário tornar o sistema simples, equitativo e transparente no futuro.

O debate que se arrasta há longa data sobre as receitas destinadas a financiar o orçamento da UE tem-se centrado na articulação dos recursos próprios de forma mais visível com as políticas fundamentais da União Europeia, nomeadamente o mercado único e o crescimento sustentável, e ainda na simplificação do sistema. O ideal seria que os recursos próprios da União resultassem de uma política fundamental da UE, cujo valor acrescentado fosse patente, para além de serem paralelamente considerados equitativos,

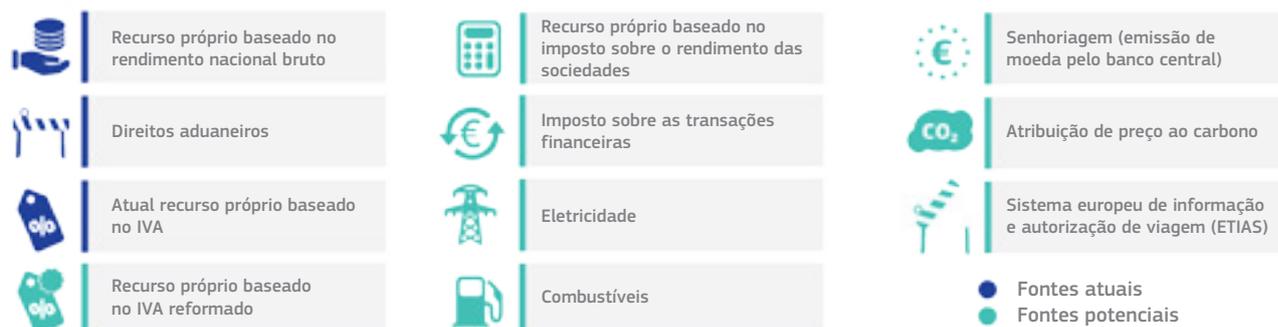
financiando uma proporção estável e significativa do orçamento da UE. Os recursos próprios tradicionais provenientes dos direitos aduaneiros podem ser considerados um bom exemplo neste contexto.

É possível recorrer a diversas fontes de receitas para financiar o orçamento da UE (o gráfico em baixo enumera os mais frequentemente indicados), mas nenhuma delas poderia preencher, por si só, todos os critérios identificados como necessários para um recurso próprio: algumas podem assegurar um volume estável e significativo de receitas e conduzir a uma verdadeira remodelação do lado das receitas; outras traduzir-se-iam em rendimentos mais modestos, mas poderiam ser mais pertinentes ou aceitáveis do ponto de vista político, nomeadamente se fossem acompanhadas de objetivos estratégicos prioritários, como a descarbonização da economia europeia, o aprofundamento do mercado único e da União Económica e Monetária, ou o financiamento de novas prioridades.

Em última análise, a melhor escolha dependerá dos objetivos essenciais prosseguidos pela futura reforma e da eventual determinação de um volume específico do orçamento da UE a ser financiado a partir de recursos próprios novos.

Ao contrário do que é frequentemente declarado, a introdução de novos recursos próprios não aumentará forçosamente a dimensão do orçamento da UE. As decisões relacionadas com o nível das despesas são tomadas no contexto do quadro financeiro plurianual e a decisão quanto ao aumento ou não dos níveis de despesa atuais terá de ser tomada em função das conclusões extraídas do presente processo de reflexão. Num cenário caracterizado pela manutenção dos níveis da despesa, a existência de novos recursos próprios irá reduzir automaticamente a percentagem dos recursos próprios baseados no RNB, que servem de recursos residuais e para colmatar

Fontes de receitas: uma série de opções



Fonte: Comissão Europeia.

Caixa 5 — Opções quanto a um sistema de «recursos próprios»

- ▶ Os atuais recursos próprios com base no IVA poderiam ser reformados e simplificados. Uma solução drástica consistiria na sua supressão integral.
- ▶ Com a saída do Reino Unido, a «correção britânica» anteriormente introduzida a título de concessão a favor deste país tornar-se-á obsoleta. O mesmo é válido para as correções no âmbito desta correção a favor do Reino Unido. As demais correções deixarão de vigorar no final de 2020. A supressão das correções permitiria uma simplificação substancial do sistema das receitas. Idealmente, uma reforma aprofundada das políticas da UE que colocasse a tónica no maior valor acrescentado possível tornaria desnecessária qualquer correção.
- ▶ Quaisquer recursos próprios novos devem ser concebidos não só para financiar parte do orçamento da UE, mas também para acompanhar as suas políticas essenciais. A título ilustrativo, poderia prever-se a aplicação de impostos energéticos ou ambientais comuns para assegurar a igualdade das condições de concorrência entre as empresas e contribuir para a luta global contra as alterações climáticas
- ▶ De igual forma, poderia conceber-se que uma dada percentagem da matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades ou do imposto sobre as transações financeiras se destinaria a reforçar o mercado único, atendendo aos benefícios do mercado interno que advêm para as maiores empresas e reforçando assim a luta contra a fraude e a evasão fiscais.
- ▶ Com o futuro aprofundamento da União Económica e Monetária, as receitas de senhoriagem, ou seja, as receitas provenientes da emissão de moeda, poderiam a mais longo prazo tornar-se a base para um recurso próprio da União Europeia.
- ▶ Os rendimentos diretamente resultantes das políticas e competências da UE poderiam ser considerados como receitas do orçamento da UE, incluindo, a longo prazo, as receitas provenientes dos leilões ao abrigo do Regime de Comércio de Licenças de Emissão, os prémios de emissão nos veículos automóveis e também, a mais longo prazo, as taxas a pagar pelas pessoas que entram na UE ao abrigo do futuro Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem, ou outros encargos semelhantes.
- ▶ Aquando da introdução de recursos próprios, convém prestar atenção à sua transparência, simplicidade, estabilidade, à sua coerência com os objetivos estratégicos da União, ao seu impacto na competitividade e no crescimento sustentável e na sua repartição equitativa entre os Estados-Membros.

um eventual défice em matéria de despesas da União Europeia, consoante a evolução de outros recursos próprios. O recente relatório do grupo de alto nível sobre recursos próprios, elaborado conjuntamente pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão e presidido por Mario Monti ⁽⁸⁾ apresentou uma análise exaustiva destas questões e analisou diversas fontes de receitas possíveis atendendo aos critérios mais pertinentes (por exemplo, equidade, eficiência, estabilidade, transparência, ênfase no valor acrescentado europeu, responsabilização democrática). A realização de progressos quanto à coordenação fiscal, nomeadamente no domínio do imposto sobre as sociedades e da tributação das transações financeiras facilitaria algumas modalidades de recursos próprios. Podem tomar-se em consideração diversas vias para reformar o sistema atual, com base nas discussões atualmente em curso.

4.4. Rumo a seguir

As opções para as finanças da União Europeia no futuro que foram delineadas na presente secção assumem uma natureza divergente e distinta. Incidem nas despesas a ser cobertas pelo orçamento da UE, na forma de financiar o orçamento e no modo de proceder à reforma de algumas políticas essenciais, bem como na própria estrutura e organização do orçamento em si.

Todos estes aspetos interligados entre si devem ser analisados no seu conjunto, quando se examinam os eventuais cenários para o futuro orçamento da UE, os quais são enunciados na secção seguinte.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

5. CENÁRIOS EVENTUAIS PARA A UE-27

O livro branco expõe cinco cenários ilustrativos com implicações distintas para as finanças da União Europeia em termos de dimensão, estrutura e grau de transformação/modernização do orçamento. São possíveis diferentes combinações e os diversos elementos concebidos são compatíveis entre si, uma vez que as opções e os cenários não são completamente distintos nem se excluem mutuamente.

Algumas questões horizontais colocam-se em relação a todos os cenários:

A primeira consiste em assegurar que os fundos da União Europeia sejam desembolsados com a maior eficiência possível: as despesas devem centrar-se em programas com um valor acrescentado comprovado a nível da UE, concebidos para obterem resultados ao menor custo possível. O desempenho deve estar no âmbito da próxima geração de programas.

Em segundo lugar, a simplificação é outro vetor comum subjacente à modernização do orçamento da UE em todos os cenários delineados, a fim de responder ao apelo lançado de forma unânime pelos Estados-Membros e pelos beneficiários dos fundos da União Europeia. Convém assegurar a coerência global e a complementaridade entre os diferentes programas e instrumentos desde a sua fase de conceção, evitando-se também as sobreposições. Para simplificar a execução, impõe-se, na medida do possível, aplicar as mesmas regras às intervenções que sejam de tipo idêntico, tendo em vista a respetiva evolução em direção a um conjunto único de regras.

Os processos em curso para modernizar os programas e as políticas em vigor prosseguiriam, por exemplo, no que diz respeito à política agrícola comum, à política de coesão, ao programa de investigação e outros.

Os programas com um fraco desempenho poderiam ser interrompidos ou integrados noutros programas.

Em terceiro lugar, todos os cenários exigem que se tome em consideração a flexibilidade que se impõe para dar resposta a importantes alterações inesperadas e a imprevistos. Os instrumentos especiais no orçamento da UE revelaram-se cruciais para fazer face aos desafios da migração e da segurança no âmbito do atual quadro financeiro plurianual. Poderão ter de ser simplificados e reforçados, a fim de proporcionar uma maior flexibilidade incorporada nos programas de despesas.

Por último, as correções introduzidas nas contribuições dos Estados-Membros devem ser suprimidas em todos os cenários. De igual forma, convém abandonar a apresentação de informações sobre os saldos líquidos ou melhorar de forma significativa a metodologia a ela inerente, a fim de refletir melhor a realidade, devendo assegurar-se o alinhamento do tratamento nacional das contribuições para o orçamento da UE.

Segundo esta lógica, podem prever-se cinco opções de base para o futuro das finanças da União Europeia:

- ▶ **Manter o rumo:** a UE-27 prossegue a concretização do seu programa de reformas positivas;
- ▶ **Fazer menos em conjunto:** a UE-27 intervém menos em conjunto em vários domínios de intervenção;
- ▶ **Quem quiser mais faz mais:** a UE-27 permite que determinados grupos de Estados-Membros intervenham mais em domínios específicos;
- ▶ **Reconfiguração radical:** a UE-27 intervém mais nalguns domínios e menos noutros;
- ▶ **Fazer muito mais em conjunto** a UE-27 decide intervir muito mais, em conjunto, em vários domínios de intervenção.



Cenário 1 Manter o rumo

Tendência geral e volume

- ▶ Globalmente estável
- ▶ Reflete a atual agenda de reformas da UE-27
- ▶ Redução da percentagem das despesas relativas à agricultura e à política de coesão para financiar novas prioridades
- ▶ Maior utilização de instrumentos financeiros e garantias

Despesas

- ▶ **Política agrícola comum**
 - Apoio mais orientado para os agricultores sujeitos a condicionalismos especiais (por exemplo, explorações agrícolas de pequena dimensão, zonas montanhosas e regiões escassamente povoadas) e instrumentos de gestão do risco para todas as explorações
 - Investimento no desenvolvimento rural (com destaque para medidas agroambientais)
- ▶ **Coesão económica, social e territorial**
 - Investimento para todas as regiões a um nível inferior
 - Aumento dos níveis de cofinanciamento nacional e utilização de instrumentos financeiros
 - Enfoque reforçado na inclusão social, emprego, competências, inovação, alterações climáticas, transição energética e ambiental
- ▶ **Novas prioridades**
 - Segurança interna/externa, migração e controlo de fronteiras, defesa (investigação e desenvolvimento, capacidades)
- ▶ **Reformas estruturais relacionadas com o Semestre Europeu**
 - Incentivos positivos através da política de coesão ou de um fundo para o efeito

Receitas

- ▶ Sistema atual sem correções
- ▶ Outras fontes de receitas ou taxas que financiam o orçamento da UE



Cenário 2 Fazer menos em conjunto

Tendência geral e volume

- ▶ Redução significativa
- ▶ Enfoque no funcionamento do mercado interno
- ▶ Redução significativa das dotações para a política de coesão e a agricultura
- ▶ Utilização muito maior de instrumentos financeiros e garantias

Despesas

- ▶ **Política agrícola comum**
 - Apoio concedido apenas aos agricultores sujeitos a condicionalismos especiais (por exemplo, explorações agrícolas de pequena dimensão, zonas montanhosas e regiões escassamente povoadas)
 - Instrumentos de gestão do risco para todas as explorações
- ▶ **Coesão económica, social e territorial**
 - Apoio concedido apenas aos países da coesão e à cooperação transfronteiriça
 - Enfoque exclusivo na inclusão social, emprego, competências, inovação, alterações climáticas, transição energética e ambiental
- ▶ **Manutenção de programas relativos ao mercado único** (redes transeuropeias, alfândegas, proteção do consumidor, agências)
- ▶ **Financiamento zero para novas prioridades** (segurança, controlo das fronteiras, migração, defesa)
- ▶ **Interrupção de outros programas** (Erasmus, investigação e inovação, auxílio às pessoas mais carenciadas, saúde, cultura, cidadania...)

Receitas

- ▶ Sistema atual sem correções



Cenário 3 Quem quiser faz mais

Tendência geral e volume

- ▶ Globalmente estável com um potencial aumento para cobrir os domínios de ação conjunta
- ▶ Maior utilização de instrumentos financeiros e garantias

Despesas

- ▶ Idêntico ao cenário 1

Orçamentos suplementares e formas inovadoras de financiamento

- ▶ Reforço das despesas em matéria de cooperação a incluir no orçamento da UE (como a Procuradoria Europeia)
- ▶ Congregação de fundos para além do orçamento da UE
 - Fundos fiduciários
 - Receitas afetadas
 - Fundos canalizados através do orçamento da UE mas não sujeitos às restrições do Quadro Financeiro Plurianual
- ▶ Área do euro
 - Estabilização macroeconómica da área do euro (proteção do investimento/resseguro de desemprego/fundo para imprevistos)

Receitas

- ▶ Idêntico ao cenário 1 + novas políticas financiadas apenas pelos Estados-Membros participantes através do atual sistema ou de
- ▶ Um novo recurso próprio (por exemplo, um imposto sobre as transações financeiras)
 - Um novo fluxo de receitas fora do atual sistema de financiamento ou
 - Contribuições financeiras pontuais



Cenário 4 Reconfiguração radical

Tendência geral e volume

- ▶ Redução
- ▶ Redução da percentagem das despesas relativas à política de coesão e à política agrícola comum
- ▶ Enfoque nas prioridades com um valor acrescentado europeu muito elevado
- ▶ Utilização muito maior de instrumentos financeiros e garantias

Despesas

- ▶ **Política agrícola comum**
 - Redução dos pagamentos diretos
 - Enfoque nos agricultores sujeitos a condicionalismos especiais (por exemplo, explorações agrícolas de pequena dimensão, zonas montanhosas e regiões escassamente povoadas)
 - Ações nos domínios agroambiental e climático e instrumentos de gestão do risco para todas as explorações
- ▶ **Coesão económica, social e territorial**
 - Apoio apenas às regiões mais pobres e à cooperação transfronteiras
 - Enfoque exclusivo na inclusão social, emprego, competências, inovação, alterações climáticas, transição energética e ambiental
- ▶ **Novas prioridades**
 - Segurança e defesa (financiamento conjunto de capacidades essenciais, contratação pública conjunta)
 - Agência de luta contra o terrorismo e gestão da migração com uma guarda de fronteiras e costeira dotada de equipamento comum
- ▶ **Reforço das prioridades existentes**
 - Redes de transportes e de energia inteligentes, computação de elevado desempenho, investigação e desenvolvimento de craveira mundial, transporte eletrónico
 - Políticas externas
- ▶ **Reformas estruturais relacionadas com o Semestre Europeu**
 - Incentivos positivos através da política de coesão ou de um fundo para o efeito

Receitas

- ▶ **Simplificação do sistema atual: abolição de todas as correções, reforma ou supressão dos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado**
- ▶ **Novos recursos próprios para financiar uma parte do orçamento da UE e contribuir para a realização de objetivos estratégicos (por exemplo, fiscalidade ecológica, imposto sobre as transações financeiras, matéria coletável comum do imposto sobre as sociedades)**
- ▶ **Outras fontes de receitas ou taxas que financiam o orçamento da UE**



Cenário 5 FAZER MUITO MAIS EM CONJUNTO

Tendência geral e volume

- ▶ Aumento significativo
- ▶ Financiamento adicional significativo de novas prioridades e ações externas
- ▶ Maior utilização de instrumentos financeiros e garantias
- ▶ Aumento do limite máximo dos recursos próprios

Despesas

- ▶ Política agrícola comum – aumento das despesas
- ▶ Coesão económica, social e territorial — idêntico ao cenário 1, para além de:
 - Reforço da dimensão social (por exemplo, Garantia para as Crianças)
 - Reforço da dimensão de cooperação territorial
 - Reforço da dimensão urbana
- ▶ Novas prioridades e prioridades de elevado valor acrescentado — idêntico ao cenário 4
- ▶ Reformas estruturais relacionadas com o Semestre Europeu
 - Incentivos positivos através da política de coesão ou de um fundo para o efeito
- ▶ Política comum nos domínios da segurança e defesa e do financiamento e contratação pública; complemento do orçamento da UE mediante um fundo extraorçamental
- ▶ Mecanismo de financiamento do capital de risco
- ▶ Orçamento específico para toda a área do euro e Fundo Monetário Europeu
- ▶ Reforço da ação externa; Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento

Receitas

- ▶ Reforma mais profunda do que é previsto no cenário 4
- ▶ Novos recursos próprios para financiar uma parte importante do orçamento da UE e contribuir para a realização de objetivos estratégicos
- ▶ Outras fontes de receitas ou taxas que financiam o orçamento da UE

6. CONCLUSÕES: FINANCIAR O FUTURO DA UE

O orçamento da UE e, na realidade, a própria União Europeia como um todo mudarão após 2020. Uma coisa é certa — manter o *status quo* não é uma opção para a nossa União. O orçamento da UE terá de ser mais simples, flexível, racional e capaz de permitir uma despesa mais eficiente.

Em que moldes o orçamento mudará — e para que fins — depende do futuro que almejamos para a nossa União e do grau de ambição que nos impomos para trabalhar em conjunto na sua construção.

O presente documento de reflexão apresentou uma série de opções e cenários relativos à futura orientação do orçamento e modalidades possíveis para a sua utilização. Este documento visa estimular a prossecução do debate sobre o rumo da União e os objetivos que pretendemos alcançar em conjunto.

Este é o último dos cinco documentos de reflexão na sequência do livro branco sobre o futuro da Europa. No seu conjunto, os seis documentos delineiam um conjunto de ideias, conceitos e possibilidades para o futuro da UE-27.

A amplitude e a profundidade do debate que o livro branco e os documentos de reflexão engendraram até à data dão conta da grande importância destas questões. Este debate deverá prosseguir no segundo semestre de 2017 e ser tão amplo quanto possível, a fim de garantir que a Europa como um todo reflete atentamente sobre o seu próprio futuro. O presidente Juncker desenvolverá estas ideias e apresentará a sua visão pessoal no discurso sobre o Estado da União em setembro.

No atinente ao futuro quadro financeiro plurianual, a Comissão examinará todas as reações e respostas ao livro branco e aos documentos de reflexão, o que lhe permitirá então apresentar propostas para o próximo quadro financeiro plurianual em meados de 2018.

7. ANEXOS

Anexo: Impacto de cada um dos cinco cenários sobre os grandes setores de despesas da UE



**Cenário 1:
Manter o rumo**



**Cenário 2:
Fazer menos
em conjunto**



**Cenário 3:
Quem quiser faz
mais**



**Cenário 4:
Reconfiguração
radical**



**Cenário 5:
Fazer muito
mais
em conjunto**

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS	Avançar com as reformas em curso	Basicamente, financiamento das funções essenciais do mercado único	Idêntico ao cenário 1: orçamentos suplementares disponibilizados por alguns Estados-Membros para as áreas específicas em que decidam fazer mais	Financiamento das prioridades com elevado valor acrescentado da UE	Fazer muito mais nos vários domínios de intervenção
VOLUME	Globalmente estável	Muito inferior	Ligeiramente superior	Inferior	Muito superior
COMPETITIVIDADE	Percentagem ligeiramente superior	Idêntico ao cenário 1, mas percentagem significativamente inferior	Idêntico ao cenário 1	Percentagem superior	Percentagem superior
COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL	Percentagem inferior	Montante inferior	Idêntico ao cenário 1	Percentagem inferior	Montante superior
AGRICULTURA	Percentagem inferior	Montante inferior	Idêntico ao cenário 1	Percentagem inferior	Montante superior
SEGURANÇA, DEFESA, MIGRAÇÃO	Percentagem superior	Sem financiamento	Percentagem superior parcialmente suportada pelos Estados-Membros interessados	Percentagem muito superior	Percentagem muito superior
AÇÃO EXTERNA	Percentagem superior	Montante inferior	Percentagem superior parcialmente suportada pelos Estados-Membros interessados	Percentagem muito superior	Percentagem muito superior
UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA			Função de estabilização macroeconómica dos Estados Membros da área do euro		Função de estabilização macroeconómica e Fundo Monetário Europeu
RECEITAS	Sistema atual sem quaisquer correções; outras fontes de receitas ou taxas para o orçamento da UE	Sistema atual sem quaisquer correções	O mesmo que no cenário 1, acrescido de novas políticas financiadas apenas pelos Estados Membros participantes	Cenário 1 mais simplificado; novos recursos próprios	Reforma em profundidade para além do cenário 4; novos recursos próprios financiam uma parte considerável do orçamento da UE



© União Europeia, 2017

Reutilização autorizada mediante indicação da fonte.

A política de reutilização de documentos da Comissão Europeia é regulamentada pela Decisão 2011/833/UE (JO L 330 de 14.12.2011, p. 39).

