



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.2.2004  
COM(2004) 101 final

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

**Construir o nosso futuro em comum**

**Desafios políticos e recursos orçamentais da União alargada, 2007-2013**

## ÍNDICE

I.	Prioridades para a União Europeia alargada .....	6
A.	Desenvolvimento sustentável .....	7
1.	<b>Competitividade a favor do crescimento e do emprego: a necessidade de aplicar a estratégia de Lisboa</b> .....	7
2.	<b>Uma maior coesão a favor do crescimento e do emprego</b> .....	16
3.	<b>Gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais: agricultura, pesca e ambiente</b> .....	19
B.	Dar pleno sentido à cidadania europeia .....	21
1.	<b>O espaço de liberdade, segurança e justiça</b> .....	21
2.	<b>Acesso a bens e serviços básicos</b> .....	23
3.	<b>Para uma cidadania efectiva: fomentar a cultura e a diversidade europeias</b> .....	24
C.	A UE enquanto parceiro mundial .....	25
1.	<b>A UE e a sua política de vizinhança</b> .....	26
2.	<b>A UE enquanto parceiro de desenvolvimento sustentável</b> .....	27
3.	<b>A UE enquanto actor mundial</b> .....	28
4.	<b>A combinação de políticas</b> .....	29
II.	Adaptar os recursos aos objectivos .....	29
1.	<b>A herança das autorizações existentes</b> .....	30
2.	<b>As novas exigências financeiras</b> .....	31
III.	Assegurar a realização dos objectivos: Instrumentos e governança .....	34
A.	Um roteiro .....	34
B.	Simplificar os instrumentos para melhorar a execução .....	35
IV.	O novo quadro financeiro (2007-2013) .....	38
A.	Cobrir um período adequado .....	38
B.	Classificação e evolução das despesas .....	38
C.	Flexibilidade .....	39
V.	O sistema de financiamento .....	40
A.	Estrutura dos recursos próprios .....	40
B.	Correcção dos desequilíbrios orçamentais .....	41

### Anexos

*“Tu não tens de prever o futuro, mas sim de o permitir.”*

*Antoine de Saint-Exupéry*

## **INTRODUÇÃO**

A União Europeia encontra-se no limiar da sua maior realização desde o início do processo de integração europeia no rescaldo da Segunda Guerra Mundial – a reunificação histórica do continente. Na sequência da criação bem sucedida do mercado interno e da introdução da moeda única, a Europa reunificada empenha-se agora na conquista da democracia, da liberdade, da paz e do progresso.

Esta União Europeia alargada proporcionará oportunidades sem precedentes para melhorar a prosperidade e a qualidade de vida dos cidadãos e do mundo onde estes e as suas famílias vivem. O desafio actual consiste em transformar esta ambição em realidade e garantir que a União Europeia seja capaz de tirar pleno partido do alargamento e dar resposta às expectativas dos cidadãos.

A obrigação de adoptar novas perspectivas financeiras a partir de 2006 constitui uma oportunidade para conferir à União Europeia alargada um verdadeiro sentido de vocação política, bem como os recursos que lhe permitam concretizar as suas ambições, através de acções empreendidas em conjunto a nível europeu e nacional.

O nosso objectivo comum deve visar uma Europa que exalte a diversidade cultural e nacional de cada Estado-Membro, continue empenhada na identidade nacional mas lute igualmente pelo valor da identidade europeia e pela vontade política de concretizar objectivos comuns. Uma Europa caracterizada pela solidariedade e a parceria, que dê aos cidadãos a oportunidade de construir, em conjunto, uma prosperidade duradoura. Uma Europa cujos cidadãos tenham confiança no futuro. Uma Europa cuja voz se faça ouvir a nível mundial.

É evidente que enfrentamos este desafio num contexto mundial conturbado, marcado também por incertezas a nível interno, e que os acontecimentos mais recentes vieram alimentar dúvidas sobre a capacidade de acção da União Europeia.

A adopção de uma Constituição europeia constitui um acto poderoso e simbólico que, todavia, não foi ainda concretizado. A União Europeia deve continuar a evoluir no sentido da integração e evitar a armadilha do intergovernamentalismo rígido. É por este motivo que se torna necessário possuir uma Constituição, bem como instrumentos que permitam tomar decisões e agir com rapidez: para que se possa progredir mantendo o equilíbrio de poderes propiciado pelo método comunitário. Chegar a acordo relativamente a uma nova Constituição continua, assim, a ser essencial para o futuro da Europa.

Em termos económicos, a Europa deve envidar esforços para estar à altura do desafio. Os cidadãos esperam que a União Europeia tire partido da integração económica para transformar a maior entidade económica e comercial do mundo num espaço de crescimento e de prosperidade crescentes. Em termos relativos, o desempenho económico da Europa tem sido insuficiente. Desde 1995, a taxa de crescimento da Europa dos quinze correspondeu, em média, a 2,2%, em comparação com uma média mundial de 3,6% e de 3,2% nos Estados Unidos. Actualmente, há dados que indicam que, salvo uma tomada imediata de acção, a economia europeia entrará em declínio. Quanto mais tempo se mantiver o fraco desempenho económico da Europa, maiores serão as dúvidas sobre a capacidade de construir um dos

alicerces fundamentais para a prosperidade da legitimidade política. É preciso contrariar esta tendência com uma acção decisiva, coordenada e coerente.

A luta pela paz e contra o terrorismo internacional constitui um domínio em que a Europa pode dar um forte contributo, embora as dissensões existentes no que diz respeito a questões internacionais fundamentais tenham gorado estas expectativas.

Abordar estes problemas ou perder o rumo: é este o verdadeiro desafio que se coloca à União e aos Estados-Membros. O custo da inércia é elevado e poderá aumentar ainda mais.

É necessário um novo compromisso no sentido de acordar os objectivos do projecto europeu para a União alargada nos anos vindouros e de lhe propiciar os recursos necessários à sua concretização. Na sua ausência, todos os Estados-Membros serão prejudicados. É fundamental que todas as entidades públicas adoptem acções conjuntas, tanto a nível europeu como nacional, para otimizar o valor acrescentado em cada nível e trazer benefícios concretos para todos.

O valor acrescentado da União reside na sua acção transnacional e pan-europeia. A este nível, as entidades nacionais não dispõem dos instrumentos necessários para assimilar os benefícios ou custos integrais das suas acções. A eficácia requer massas críticas que excedem o alcance de cada governo nacional ou a conjugação dos esforços envidados a nível nacional.

As políticas comuns consagradas nos Tratados podem produzir estes benefícios através de uma combinação de recursos regulamentares, financeiros e de coordenação.

As opções que devem ser tomadas relativamente às próximas perspectivas financeiras não se reduzem a uma questão de dinheiro. Trata-se de uma questão de orientação política, que deverá ser definida com base numa visão clara da acção que se pretende tomar. Estas opções determinarão se a União Europeia e os seus Estados-Membros serão capazes de concretizar, em termos práticos, as expectativas dos cidadãos europeus.

Trata-se assim de uma nova fase para o orçamento da União. O problema não se prende com a redistribuição de recursos entre os Estados-Membros, mas sim com a forma de maximizar o impacto das políticas comuns para que se possa aumentar o valor acrescentado de cada euro despendido a nível europeu.

\* \*

\*

As perspectivas financeiras bem sucedidas foram sempre o reflexo de um projecto político. No caso da Agenda 2000, que abrangeu o período de 2000 a 2006, o projecto incidiu na preparação da Europa para permitir o alargamento. Agora que o alargamento constitui já uma realidade, há ainda muito por fazer para integrar os novos Estados-Membros. A Europa deve encontrar um novo dinamismo e dar resposta a novas expectativas.

**A Europa deve trabalhar em conjunto para gerar maior crescimento com mais e melhores postos de trabalho.** Não existe uma solução mágica para impulsionar o crescimento económico da Europa nem para assegurar uma evolução sustentável. Não obstante, é evidente que este problema reside, em parte, no facto de a inovação e a tecnologia não constituírem ainda os motores do crescimento das economias europeias. Desde o Conselho de Lisboa, a UE

tem vindo a envidar esforços no sentido de transformar a União Europeia numa economia dinâmica baseada no conhecimento com uma base industrial sólida, fixando objectivos que implicam um aumento anual do crescimento de cerca de 3%. O facto de nem a União nem os Estados-Membros terem alcançado este objectivo mostra como as acções adoptadas até ao momento ficaram aquém do necessário.

A estratégia de Lisboa e o mercado interno exigem uma gestão económica eficiente cujos resultados propiciem o conjunto equilibrado de benefícios económicos, sociais e ambientais que são essenciais para o desenvolvimento sustentável e garantem aos cidadãos europeus a confiança necessária para enfrentar a mudança.

O crescimento deve ser apoiado pela solidariedade. A competitividade e a coesão constituem dois aspectos que se reforçam mutuamente. A política de coesão da União visa garantir a solidariedade entre as regiões e os cidadãos. Tendo já demonstrado a sua utilidade no passado, esta política deve agora funcionar numa União que, do ponto de vista económico, será mais diversa do que nunca. Para tal, deverá concentrar as suas acções em determinadas iniciativas e tomar em consideração as diferenças e necessidades relativas.

O produto do crescimento deve ser orientado de forma a auxiliar os europeus ao longo do processo de transição. Convém, por conseguinte, reforçar o diálogo social e integrá-lo melhor na política pública, a fim de auxiliar todos os agentes económicos a antecipar e a gerir a mudança.

**A cidadania europeia deve servir para garantir direitos e deveres específicos, nomeadamente a liberdade, a segurança e a justiça,** bem como o acesso aos serviços públicos de base a nível europeu. Para os cidadãos, as vantagens da adesão ultrapassam já as liberdades do mercado, pelo que se torna prioritário abordar estas questões. Trata-se, afinal, de um espaço onde as liberdades públicas e os direitos e deveres individuais a nível europeu continuam a evoluir, em paralelo com diversidades culturais que conservam a sua força e devem ser objecto de apoio e incentivo constantes. A diversidade cultural constitui o sustentáculo da unidade europeia. A União deve, por conseguinte, complementar os esforços dos Estados-Membros e assegurar que a repartição e a acessibilidade dos benefícios da Europa sem fronteiras sejam uniformes e equitativas.

**A Europa deve ocupar um lugar de destaque a nível mundial.** Ninguém põe em causa a importância do papel que a Europa desempenha a nível mundial e que começa, desde logo, pela sua responsabilidade para com os seus vizinhos. Trata-se de um facto inquestionável, como aliás se pôde verificar no debate sobre o futuro da Europa. Cada vez se espera mais da Europa, quer seja no domínio da assistência ao desenvolvimento, da política comercial, da política externa e de segurança ou a nível das dimensões externas de outras políticas.

Afigura-se também evidente que, no contexto mundial, a Europa não tem agido à altura do seu poder económico e do seu potencial político. Os nossos valores e as nossas declarações políticas só poderão converter-se em realidade através de uma acção comum real e eficaz. Na ausência de instrumentos comuns e dos recursos necessários ao seu funcionamento nunca teremos capacidade para responder de forma adequada a uma situação de crise na Europa ou em qualquer outro local. Enquanto protagonista continental e mundial, a União Europeia deve envidar esforços para estar à altura dos desafios crescentes e assumir as responsabilidades inerentes à sua liderança regional.

\* \*

\*

O futuro quadro financeiro da União Europeia deve propiciar a estabilidade necessária para apoiar os objectivos políticos da União numa base plurianual e orientar-se de forma a cumprir prioridades específicas e seleccionadas que beneficiem os Estados-Membros e os cidadãos, o que implica otimizar a relação entre as acções a nível nacional e comunitário.

As políticas comuns podem e devem continuar a ser instrumentos capitais para a realização dos objectivos da União alargada. Não constituem uma opção suplementar: nestes domínios, só uma acção conjunta a nível europeu será bem sucedida.

As políticas da UE centraram-se tradicionalmente no sector da agricultura, na coesão, na criação de um mercado interno integrado e na concretização da estabilidade macroeconómica, domínios em que foram muito bem sucedidas. Seria pouco judicioso afastar-se agora dos domínios em que as políticas foram já adaptadas para tirar partido da experiência adquirida e dar resposta a novas necessidades. O acordo sobre a reforma agrícola e o respectivo financiamento mostra que os Estados-Membros partilham este ponto de vista. A União deve racionalizar ainda mais a sua acção nesses domínios e alargá-la aos novos Estados-Membros. Porém, tendo em conta que o alargamento exercerá um impacto assimétrico no orçamento comunitário – o aumento das despesas superará o aumento das receitas - a simples manutenção do acervo requer uma intensificação dos esforços financeiros.

Não se pode permitir que a lacuna entre a assunção de compromissos políticos ambiciosos ao mais alto nível e a incapacidade de os pôr em prática continue a aumentar. Em muitas destes novos domínios prioritários, a capacidade da União de materializar as promessas dos Estados-Membros é limitada pela falta de vontade política de agir e pela insuficiência dos recursos. As expectativas e os objectivos políticos estabelecidos para a União devem ser acompanhados de recursos adequados, nomeadamente financeiros. Devem envidar-se esforços no sentido de maximizar a eficácia das despesas públicas e assegurar que os esforços nacionais e europeus correspondam a algo mais do que a mera soma do seu produto.

## I. PRIORIDADES PARA A UNIÃO EUROPEIA ALARGADA

### As próximas perspectivas financeiras orientam-se em torno de três prioridades:

- (1) O mercado interno deve realizar-se plenamente, para que possa desempenhar integralmente o seu papel na realização do objectivo mais amplo do **desenvolvimento sustentável**, mobilizando para o efeito as políticas económicas, sociais e ambientais. Esta medida engloba a competitividade, a coesão e a gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais.
- (2) O conceito político de **cidadania europeia** articula-se em torno da realização de um espaço de liberdade, justiça e segurança e de acesso aos bens públicos de base.
- (3) A Europa deve projectar uma imagem coerente como **parceiro mundial**, inspirando-se nos seus valores fundamentais ao assumir responsabilidades regionais, promover o desenvolvimento sustentável e contribuir para a segurança civil e estratégica.

## **A. Desenvolvimento sustentável**

O objectivo do mercado interno assegura a base do crescimento. Porém, aumentar a prosperidade dos cidadãos europeus em conformidade com valores europeus requer a transformação da União Europeia numa economia dinâmica baseada no conhecimento, com um crescimento económico sustentável e uma maior coesão social. São estes, precisamente, os objectivos da Agenda de Lisboa, lançada em 2000 e completada no Conselho Europeu de Gotemburgo, em 2001.

A consolidação e a realização da agenda de Lisboa exigem que se aborde a competitividade e a coesão, dois aspectos que se reforçam mutuamente. Estes aspectos são abordados nos capítulos seguintes.

Para aumentar a prosperidade dos cidadãos europeus de forma sustentável é necessário:

- transformar a União Europeia numa economia dinâmica baseada no conhecimento e orientada para o crescimento;
- perseguir uma maior coesão no contexto de uma União alargada;
- reforçar a competitividade da agricultura, consolidar o desenvolvimento rural, garantir a exploração sustentável dos recursos haliêuticos e a qualidade do ambiente.

### **1. Competitividade a favor do crescimento e do emprego: a necessidade de aplicar a estratégia de Lisboa**

Dar prioridade ao crescimento implica uma reorientação das políticas e dos orçamentos nacionais e comunitários. Actualmente, requer-se uma Europa mais dinâmica e com melhores ligações, o que implica uma alteração substancial das políticas para apoiar a infra-estrutura física e de conhecimento da União. Para tal, serão necessárias acções para melhorar a investigação, impulsionar as empresas e a inovação, estabelecer redes a nível europeu e reforçar o papel da educação. Trata-se de uma condição essencial para manter uma base industrial competitiva. Em paralelo, será necessário dar novas garantias colectivas aos trabalhadores e envidar novos esforços para antecipar o enquadramento económico e comercial mundial em mutação e adaptar-se atempadamente.

Objectivos:

- Promover a competitividade das empresas num mercado único plenamente integrado.
- Reforçar os esforços europeus em matéria de investigação e de desenvolvimento tecnológico.
- Interligar a Europa através de redes comunitárias.
- Melhorar a qualidade da educação e da formação.
- Agenda de política social: auxiliar a sociedade europeia a antecipar e gerir a mudança.

a) *Promover a competitividade das empresas num mercado único plenamente integrado*

Para atingir os objectivos ambiciosos que visam potenciar o crescimento através da promoção da coesão e do investimento favorável ao ambiente, a Europa deve desenvolver uma abordagem coerente em matéria de competitividade que lhe permita tirar proveito do potencial inexplorado no mercado interno. A União pode agir como catalisadora e coordenadora dos esforços dos Estados-Membros e apoiar ou complementar as suas realizações.

Para melhorar o enquadramento empresarial e aumentar a produtividade, a União Europeia poderá tomar as seguintes medidas:

- **Realizar, melhorar e gerir o mercado interno.** No plano legislativo, a prossecução dos trabalhos visará a eliminação dos últimos obstáculos à plena integração do mercado. Em determinados sectores específicos, como as indústrias ou os serviços de rede, o mercado único está ainda longe de ser uma realidade. Gerir o mercado interno em domínios como os produtos químicos ou farmacêuticos, quer através de agências ou do sistema de normalização europeu, continuará a implicar um esforço considerável na União alargada. O seu alargamento aos países vizinhos representará um desafio suplementar.
- **Preservar e melhorar a competitividade da indústria,** no intuito de gerar um crescimento da produção mais elevado e melhorar a competitividade internacional. Este objectivo inclui uma nova abordagem à legislação comunitária e nacional, a qual faz pleno uso dos princípios consagrados na iniciativa "legislar melhor" e inclui a avaliação do impacto da legislação e do quadro regulamentar na competitividade das empresas europeias.
- **Promover a iniciativa empresarial e o desenvolvimento de pequenas empresas.** A melhoria do acesso ao financiamento através dos instrumentos financeiros da Comunidade e a disponibilidade de serviços europeus de apoio às empresas contribuirão para a capacidade das empresas de realizar as suas actividades no mercado interno alargado e de concorrer nos mercados estrangeiros.
- Mobilizar os intervenientes e os recursos pertinentes no intuito de **auxiliar a explorar o potencial inovador das empresas.** Promover a **transferência de tecnologia** através de fluxos de conhecimento e de redes de inovação trará benefícios para as empresas e, sobretudo, para as novas empresas inovadoras. A política de inovação fomentará também o investimento em inovação, em **mudanças organizativas** e em soluções de **concepção inovadora**. É possível contribuir para o desenvolvimento e a difusão de um enquadramento regulamentar favorável à inovação facilitando, para tal, as abordagens comuns, as actividades transfronteiriças e regionais e a instituição de redes em toda a UE.
- A existência de abordagens mais sistemáticas à **sociedade da informação**, baseadas numa combinação de **políticas de investigação, políticas regulamentares e políticas de implantação** constitui um requisito prévio para colmatar a lacuna observada a nível do crescimento da produtividade, visto que o investimento público e privado em tecnologias da informação e da comunicação desempenha um papel fundamental na melhoria da produtividade e da competitividade e no aumento da eficácia.
- Calcula-se que, até 2011, os investimentos em tecnologias da informação e comunicação nos **serviços públicos** dos Estados-Membros corresponderão a cerca de cinquenta mil milhões de euros, ao abrigo de acções exclusivamente nacionais. Deverão envidar-se esforços suplementares para garantir a introdução e a adopção dessas tecnologias nos

serviços públicos pan-europeus, a fim de melhorar as suas eficiência, eficácia e interoperabilidade. Entre os domínios do sector público abrangidos por esta medida incluem-se a saúde, o ambiente, a cultura, a educação e a segurança.

- Promover a adopção de **tecnologias eficientes do ponto de vista ecológico**, que possam reduzir os impactos no ambiente, contribuindo, em simultâneo, para a competitividade e o crescimento. Embora existam muitas tecnologias ambientais com um potencial significativo, a sua utilização é insuficiente devido à superioridade das tecnologias existentes, à dificuldade de acesso ao financiamento, à insuficiente sensibilização dos investidores e aos sinais de distorção dos preços. Com base no plano de acção para tecnologias ambientais, estas tecnologias poderão ser promovidas através de instrumentos baseados no mercado e de iniciativas políticas orientadas que visem o incentivo da inovação neste domínio. Os instrumentos da UE em matéria de investigação, demonstração e inovação, bem como de política regional e cooperação externa deverão integrar esta dimensão.

*b) Reforçar os esforços europeus em matéria de investigação e de desenvolvimento tecnológico*

A investigação e a tecnologia constituem um claro domínio em que o orçamento comunitário pode e deve ter um impacto evidente. Os esforços de investigação europeus continuam demasiado fragmentados e isolados e a sua ligação à cooperação internacional é deficiente. Além disso, a Europa consagra apenas 2% do seu PIB à investigação, por oposição a 2,7% nos Estados Unidos e a mais de 3% no Japão. A Europa não conseguiu atrair os melhores investigadores mundiais e muitos cientistas europeus de alto nível ainda optam por exercer a sua actividade nos Estados Unidos. Trata-se de uma questão crucial para melhorar a capacidade do nosso sector produtivo de tirar partido da nova divisão internacional do trabalho.

Para que a Europa se possa transformar num pólo de excelência que atraia investigadores e investimentos, devem eliminar-se os obstáculos que os programas nacionais segmentados colocam à excelência. Porém, não basta melhorar a qualidade. O esforço de investigação deve ser aumentado, o que implica que a União persiga, em simultâneo, três objectivos conexos e complementares:

- **Materializar um “espaço europeu da investigação”**, que funcione como um mercado interno de investigação e tecnologia, bem como um espaço onde melhor se coordenem as actividades e as políticas nacionais e regionais em matéria de investigação, a fim de pôr cobro à fragmentação e à duplicação dos esforços de investigação que se verificam actualmente na Europa.
- Contribuir para aumentar os **esforços europeus no domínio da investigação para 3% do PIB da União até 2010**, devendo 1% proceder de fontes públicas e 2% do sector privado.
- **Apoiar e reforçar a investigação** em toda a Europa, prestando para tal apoio financeiro directo a nível europeu para complementar os programas nacionais que visem concretizar os dois primeiros objectivos.

O apoio financeiro a nível comunitário oferece à investigação um valor acrescentado elevado, auxiliando a formar massas críticas de recursos humanos e financeiros, incentivando a excelência e a criatividade através dos intercâmbios, da instauração de redes, da colaboração e

da concorrência à escala europeia e aumentando a visibilidade das capacidades e dos desempenhos europeus.

Há, por conseguinte, argumentos convincentes a favor de um aumento significativo do financiamento comunitário da investigação (que actualmente corresponde a 0,04% do PIB), para colmatar a lacuna que separa ainda este financiamento do objectivo definido para os investimentos públicos (1%), complementando e de harmonia com os esforços nacionais. A acção da União deve centrar-se em cinco temas principais, que correspondem aos cinco principais problemas com que a Europa se depara no domínio da investigação:

- Incentivar o dinamismo, a excelência, a criatividade e a produtividade da investigação europeia concedendo **apoio financeiro** a projectos realizados por **equipas de investigação** seleccionadas numa base competitiva à escala europeia em vez de nacional, sobretudo no domínio da investigação de base, a fim de explorar novas vias e temas científicos, em estreita relação com a comunidade científica;

Para o efeito, será criado um fundo europeu seguindo o exemplo da *National Science Foundation* (Fundação norte-americana para a ciência) para fins de concessão de subvenções à investigação de alto nível em domínios como as matemáticas avançadas ou a física quântica, na perspectiva de realizar novos progressos no domínio da informática e do software.

- Reforçar as **capacidades europeias de investigação**, apoiando para tal a concepção, o desenvolvimento e a utilização de infra-estruturas de investigação fundamentais de dimensão e interesse europeus, bem como o desenvolvimento de recursos humanos em investigação e tecnologia através do apoio à formação, da eliminação dos obstáculos às carreiras científicas pan-europeias e da promoção da mobilidade transnacional dos investigadores. Estas acções devem ser coordenadas com as acções realizadas ao abrigo da política de coesão.

A título de exemplo destas capacidades de investigação refiram-se as grandes fontes europeias de laser e de neutrões, as instalações para a exploração da matéria e as aplicações biomédicas, ou os bancos de dados biológicos europeus em genómica e a actualização das redes de investigação e das infra-estruturas informáticas europeias. A prestação de auxílio para melhorar os recursos humanos no domínio da investigação incluiria programas de apoio de grande escala para cientistas europeus em início de carreira ou de reconhecido prestígio.

- Instituir **parcerias público-privadas** pan-europeias para a investigação tecnológica através de iniciativas conjuntas baseadas no conceito de **plataformas tecnológicas** que reúne os interessados do sector público e privado, a fim de definir e aplicar agendas de investigação comuns em domínios de importância industrial, segundo o modelo adoptado na iniciativa europeia para o crescimento.

Estas parcerias poderiam, por exemplo, contemplar o desenvolvimento de uma nova geração de aeronaves limpas e económicas até 2020; o desenvolvimento de redes de hidrogénio e pilhas de combustível, o conhecimento aprofundado da nano electrónica, o investimento em novas tecnologias e aplicações móveis e sem fios, a melhoria dos esforços conjuntos em matéria de sistemas incorporados, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias no âmbito da energia solar e a coordenação dos esforços europeus em química

avançada, para aplicações industriais diversas e fins sociais.

- Incentivar o desenvolvimento de “pólos de excelência” europeus baseados na **instauração de redes e na colaboração** a nível laboratorial, apoiando redes e projectos transnacionais de média escala através dos novos instrumentos utilizados ao abrigo do sexto programa-quadro de investigação da União e aperfeiçoados com base na experiência adquirida.

Esta medida implica o apoio a pólos de excelência europeus em domínios como a investigação ambiental e climática, as tecnologias da informação e da comunicação, a investigação médica e alimentar ou a investigação sobre novos materiais e processos industriais, criando e apoiando a cooperação de laboratórios europeus de alto nível em “redes de excelência” europeias e a investigação conjunta com vista a alcançar objectivos precisos e bem orientados em “projectos integrados”.

- Melhorar, através de mecanismos específicos de instituição de redes, a **coordenação dos programas e das políticas nacionais e regionais de investigação**, a fim de criar massas críticas de recursos, reforçar o carácter complementar das actividades nacionais e melhorar a coerência das agendas de investigação pública em toda a Europa. Esta medida implica intercâmbios estimulantes, a abertura mútua de programas e o lançamento de iniciativas comuns.

Os programas nacionais de investigação deveriam concentrar-se em domínios como, por exemplo, o cancro, a doença de Alzheimer ou as doenças emergentes, as nano tecnologias ou a investigação sobre os principais desafios sociais e económicos, como a demografia, a educação, o emprego e a inovação.

Em estreita ligação com as suas acções em matéria de investigação, a União deveria apoiar o desenvolvimento de um esforço coerente e enérgico a nível europeu em dois domínios em que a ciência e a tecnologia são fundamentais:

- **Espaço:** apoiar a política espacial europeia que visa dotar de uma maior coerência as iniciativas públicas e privadas nacionais e europeias e centrar-se no desenvolvimento de aplicações em domínios como a determinação da posição e a navegação, a observação e o controlo da Terra e as telecomunicações; coordenar os investimentos em I&D a vários níveis e auxiliar a UE a melhor concretizar os seus objectivos políticos, em parceria com actuais potências espaciais como a Rússia e com novas potências como a China, a Índia ou o Brasil.

A acção neste domínio estará dependente da aplicação de um programa espacial europeu que reforce os projectos espaciais da UE (por exemplo, a iniciativa GMES - Vigilância Global do Ambiente e da Segurança).

- **Segurança:** apoiar a aplicação das políticas da União, fomentando a investigação necessária para aumentar a segurança - em todas as dimensões - na Europa, no seguimento da acção preparatória lançada neste domínio, em que os investimentos dos EUA são cinco vezes superiores aos da UE. Trata-se de uma contribuição da Comissão para a grande tarefa comunitária que consiste em enfrentar os desafios e ameaças que se colocam à Europa, tal como estabelecido, nomeadamente, na estratégia europeia em matéria de segurança aprovada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003. Vem complementar as acções e

os esforços que estão a ser desenvolvidos pelos Estados-Membros e as outras instituições da UE.

Esta acção implicará o desenvolvimento de conhecimentos e de tecnologias com valor acrescentado europeu para antecipar, monitorizar e atenuar com êxito novas ameaças para a segurança relacionadas, por exemplo, com o terrorismo biológico, o cibercrime e a segurança mundial, e garantir a posição europeia nas redes de investigação complexas.

A acção da UE no domínio da **difusão dos resultados da investigação** será, por conseguinte, consolidada e reforçar-se-á a **participação e a liderança da Europa em iniciativas à escala mundial**.

c) *Interligar a Europa através de redes comunitárias*

Dez anos após o lançamento da iniciativa “redes transeuropeias”, o desenvolvimento de uma estrutura de grandes eixos através da União Europeia está em fase de estagnação. Todavia, o tráfego das redes continua a aumentar e o alargamento trará consigo um crescimento suplementar do tráfego nas infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias e energéticas. Calcula-se que os custos do congestionamento ascendam a 1% do PIB e que venham a duplicar até 2020. Se não se tomarem quaisquer medidas, a maior parte deste aumento far-se-á sentir nas estradas e trará consequências muito negativas em termo de congestionamento, ambiente, segurança e qualidade de vida. Na ausência de qualquer acção, a Europa continuará a não possuir as ligações necessárias e o seu potencial de crescimento sofrerá as consequências da degradação das infra-estruturas.

As redes transeuropeias de elevado rendimento constituem um catalisador essencial para a mobilidade sustentável das mercadorias, dos cidadãos e da energia numa UE alargada. Para além de contribuírem para a competitividade, constituem também um símbolo material da integração europeia. Crê-se que o potencial do qual os cidadãos e as empresas não tiram partido em virtude da inexistência de melhores interligações de transportes ascende a 0,23% do PIB, o que representa cerca de um milhão de postos de trabalho permanentes. Projectos como a rede ferroviária de alta velocidade ou o sistema europeu de navegação por satélite Galileu impulsionarão as indústrias europeias na vanguarda da alta tecnologia.

A criação de um sistema de transportes eficaz e sustentável e a garantia de um fornecimento de energia fiável são cruciais para o bom desempenho da economia. A inércia terá custos reais.

O retorno deste investimento ultrapassa as fronteiras nacionais, o que incita os governos nacionais a não adoptar uma perspectiva europeia e a dar prioridade aos programas nacionais, sobretudo em fases de forte pressão sobre os orçamentos nacionais. A coordenação e a participação da União Europeia no financiamento, dando particular ênfase às vertentes transfronteiriças, poderão propiciar a coerência à escala continental e a estabilidade a longo prazo, bem como impulsionar uma maior participação do sector privado.

- Por exemplo, as “auto-estradas do mar” poderiam desviar o transporte de mercadorias das estradas (refira-se a título de exemplo, que se poderiam desviar anualmente 7,6 milhões de toneladas de mercadorias das estradas entre Roterdão e Bilbao, ou seja, 10% do transporte de mercadorias desta rota). Mas esta medida só poderá transformar-se em realidade graças à coordenação da UE.

- O túnel ferroviário de Mont-Cenis, entre Lião e Turim triplicaria a actual capacidade e ligaria algumas das regiões europeias mais dinâmicas ao núcleo central dos novos Estados-Membros. Porém, este plano não poderá iniciar-se sem o apoio da UE.

Calcula-se que o custo de toda a rede transeuropeia corresponda a 600 mil milhões de euros. As novas orientações para as redes transeuropeias, acolhidas favoravelmente pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003, oferecem uma melhor coordenação entre os Estados-Membros e dão maior ênfase a uma lista de projectos prioritários definidos com datas precisas.

Estes incluem a interligação das redes ferroviárias de alta velocidade nacionais até 2012, o desenvolvimento de uma rede principal de transporte ferroviário de mercadorias na Europa central até 2015 e um pacote para interligar portos e transportes de superfície até 2010.

O nível global de investimento exigido para realizar os vinte seis projectos prioritários no domínio dos transportes ascenderá a 220 mil milhões de euros até 2020, devendo o financiamento atingir o seu auge entre 2007 e 2013. Calcula-se que a parte do financiamento destes projectos a cargo do sector privado deverá corresponder a cerca de 20% dos requisitos de financiamento, ao passo que o restante será financiado conjuntamente pelos orçamentos nacionais e pelo orçamento comunitário, este último com um contributo máximo de 20%.

O financiamento europeu é igualmente necessário para garantir o fornecimento transfronteiriço de energia na Europa e o desenvolvimento da energia renovável e de combustíveis limpos, cujos custos se calculam em cerca de cem mil milhões de euros. As iniciativas comunitárias são indispensáveis para aumentar o impacto e o interesse das energias renováveis e da eficiência energética e para alcançar objectivos acordados, nomeadamente, conseguir que, até 2010, 22% da electricidade fornecida provenha de fontes renováveis.

A União deve continuar igualmente a envidar esforços no sentido de eliminar os obstáculos que impedem o desenvolvimento de um mercado interno das telecomunicações e de garantir a disponibilidade de uma infra-estrutura de rede de banda larga segura em todas as regiões, prestando particular atenção ao risco da clivagem digital entre as zonas urbanas e as zonas rurais e isoladas.

*d) Melhorar a qualidade da educação e da formação na União*

O capital humano é um dos principais factores determinantes do crescimento. Um ano suplementar de escolaridade pode induzir um aumento de 6,2% da produtividade agregada de um país europeu típico. Contudo, ao longo do período de 1995 a 2000, o investimento público em educação e formação enquanto percentagem do PIB diminuiu na maior parte dos Estados-Membros. A UE está aquém dos seus concorrentes no que diz respeito ao número de licenciados, às qualificações obtidas aquando da conclusão dos estudos e à participação na aprendizagem ao longo da vida. Existem também grandes variações de desempenho entre Estados-Membros. Tendo em conta estes indicadores de declínio, urge acelerar o ritmo da reforma e da modernização dos sistemas educativos e de formação da Europa. A globalização e as mudanças tecnológicas e demográficas requerem uma força de trabalho flexível e móvel, cujas competências sejam pertinentes e se actualizem continuamente.

As políticas educativas constituem um domínio em que a proximidade dos cidadãos e a diversidade cultural são de extrema importância, razão pela qual as entidades nacionais e locais são chamadas a desempenhar um papel fundamental. A modernização geral dos sistemas educativos e de formação da Comunidade constitui, assim, um elemento crucial da estratégia

de Lisboa. É esta a razão pela qual o Conselho Europeu adoptou objectivos comuns e um programa de trabalho, com vista a transformar os sistemas educativos e de formação em sistemas eficazes de aprendizagem ao longo da vida acessíveis a todos os cidadãos e a promover a convergência para melhorar a qualidade em geral. Dar-se-á ênfase à melhoria da qualidade da educação e da formação (reforma curricular, novos métodos de ensino, garantia da qualidade), à melhoria do acesso à educação e à formação em todas as fases da vida (incluindo a aprendizagem electrónica), bem como à abertura da educação e da formação a influências externas tão diversas como os mercados de trabalho ou a concorrência mundial.

Esta tarefa requer o apoio da União, uma vez que os benefícios abrangem toda a Europa e, isoladamente, os Estados-Membros carecem dos recursos necessários. Para além do apoio propiciado pela política de coesão às infra-estruturas e à educação e formação básicas, o contributo da União assume duas formas principais: o apoio à mobilidade individual (nomeadamente, estudantes, professores, docentes universitários e formadores) e a promoção de parcerias/redes entre escolas, universidades e prestadores de formação em diferentes países. A mobilidade de estudantes, professores, docentes universitários, formadores e, também, de ideias e de melhores práticas - constituirá um elemento essencial deste objectivo. A mobilidade transfronteiriça multilateral constitui um domínio cuja importância crucial é unanimemente reconhecida, mas que não pode organizar-se nem financiar-se adequadamente a nível nacional. A acção da UE pode apenas fornecer o quadro e o auxílio financeiro, mas, ao abrigo dos actuais programas, estes são objecto de uma procura que excede em muito a oferta.

Os objectivos seguintes incluiriam:

A participação de três milhões de estudantes universitários em programas de mobilidade até 2010 (em 2002, atingiu-se a participação de um milhão), o que implica que seja dada a cerca de 10% dos estudantes universitários a possibilidade de estudar no estrangeiro e de tirar partido dessa experiência.

A participação anual de 150.000 alunos do ensino profissional em acções de mobilidade até 2013.

A participação de 10% da população escolar da Comunidade (alunos e professores) em acções de mobilidade durante o período de vigência do programa.

A participação de 50.000 adultos em acções de mobilidade no âmbito da aprendizagem ao longo da vida até 2013.

O resultado deverá representar um contributo crucial para restabelecer a Europa como pólo de excelência nos sectores da educação e da formação.

e) *Uma agenda de política social: auxiliar a sociedade europeia a antecipar e gerir a mudança*

A rápida evolução das condições internacionais de concorrência impõe uma nova divisão do trabalho que nos afecta a todos. Se bem que tenha amplos benefícios, a sua conjugação com baixas taxas de crescimento poderá dar origem ao aumento do desemprego e da exclusão. Neste contexto, a UE deve antecipar e acompanhar as mudanças que se avizinham: esta é precisamente a essência do modelo europeu de coesão social e de crescimento económico.

A União deve adaptar, accionar e absorver a mudança. Ao responder com dinamismo aos desafios inerentes à rápida evolução das condições internacionais de concorrência, a agenda de política social traça as linhas orientadoras da política e da acção da União no domínio social e do emprego, como parte da estratégia geral de Lisboa. Graças ao efeito combinado da legislação, do método aberto de coordenação e do diálogo social e ao apoio do orçamento da UE, a agenda revela-se um instrumento crucial para modernizar o modelo social europeu.

A agenda de política social deve auxiliar a Europa a desenvolver todo o seu potencial, consolidando a política social enquanto factor de produção e tendo em conta os custos de uma política “não-social”.

A UE deve instituir o quadro regulamentar adequado que crie condições equitativas para as empresas e os trabalhadores, estabelecendo normas sociais adequadas e consagrando direitos fundamentais. A acção da UE funciona também como catalisador, ao facilitar a definição e a aplicação de medidas de reforma por parte dos Estados-Membros nas suas políticas laborais e sociais e, dessa forma, impulsiona evoluções políticas de envergadura com recursos financeiros limitados. A acção ao nível da UE é também a mais adequada para promover com êxito o diálogo social, tal como previsto no Tratado.

- Para enfrentar os novos desafios comuns a todos os Estados-Membros e gerir a mudança no contexto do alargamento, da globalização e do envelhecimento demográfico, a agenda de política social deve ser objecto de uma maior consolidação.
- No último relatório da Primavera, a Comissão apelou à instituição de parcerias europeias tendo em vista a mudança e de mecanismos tripartidos para identificar os desafios comuns e obter soluções que permitam explorar a mudança. Os acordos colectivos tendem a abranger uma gama cada vez mais vasta de questões que ultrapassam temas clássicos como os salários ou o tempo de trabalho, pelo que se estão a transformar em instrumentos de antecipação e gestão da mudança. Estas parcerias devem também abordar questões relacionadas com a nova divisão internacional do trabalho propiciada pela globalização, dando particular ênfase a uma abordagem sectorial.

A acção a nível da UE justifica-se pelas seguintes razões:

- A UE proporciona o quadro adequado para criar condições equitativas para as empresas ao estabelecer normas sociais comuns, direitos fundamentais e a livre circulação dos trabalhadores.

A promoção da prevenção e a instituição de normas mínimas em matéria de saúde e de segurança contribuíram para reduzir significativamente as doenças profissionais e os acidentes de trabalho. Contudo, os custos totais para a economia representam ainda entre 2,6% e 3,8% do PIB, o que atesta quão elevados são os custos económicos da ausência de uma legislação adequada. A Comissão apelou a que se estabeleça como objectivo uma redução global de 15% na taxa de incidência dos acidentes de trabalho em cada Estado-Membro.

Actualmente, trinta milhões de pessoas beneficiam das disposições de coordenação da segurança social a nível da UE durante uma estada temporária noutro Estado-Membro. O objectivo de elevar este número até, pelo menos, cem milhões de pessoas deverá ser alcançado através da introdução do cartão europeu de seguro de doença.

- A coordenação política da UE actua como catalisador, impulsionando evoluções políticas importantes em Estados-Membros com poucos recursos financeiros.

A estratégia europeia de emprego impulsiona as reformas estruturais nos mercados de trabalho dos Estados-Membros. Colmatar a lacuna entre a taxa de emprego actual e o objectivo do pleno emprego equivale a quase dezasseis mil postos de trabalho. Por si só, tirar partido das potencialidades dos trabalhadores mais idosos equivaleria a sete milhões de postos de trabalho. Calcula-se que o custo total da subutilização da mão-de-obra corresponda a cerca de 9% do PIB da UE, ou seja, 825 mil milhões de euros.

- A acção a nível da UE é também a mais adequada para melhorar com êxito a qualidade das relações industriais e promover o diálogo social, tal como previsto no Tratado.

A directiva relativa ao conselho de empresa europeu visa incentivar a informação e a consulta dos trabalhadores a nível transnacional. Se a percentagem dos trabalhadores em causa fosse aumentada (dos actuais 65%) para 80%, mais 2,5 a 3 milhões de trabalhadores suplementares poderiam beneficiar desses mecanismos, o que representaria cerca de 21,5 milhões de trabalhadores em toda a Europa e facilitaria a reestruturação.

Tendo em conta o acima exposto, apresenta-se, em seguida, um quadro financeiro da parte 1:

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Competitividade a favor do crescimento e do emprego	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825

## 2. Uma maior coesão a favor do crescimento e do emprego

Através da sua política de coesão, a União contribuiu significativamente para um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável. Ao mobilizar o potencial inexplorado da Europa, a política de coesão impulsionou também o desempenho económico em geral, reduzindo, em simultâneo, as disparidades económicas e sociais.

### *O valor acrescentado da política de coesão*

Entre os principais factores que explicam o êxito da política europeia de coesão na melhoria do desempenho económico dos futuros Estados-Membros e regiões, e que devem ser objecto de uma consolidação no futuro, contam-se os seguintes:

- **A concentração de recursos no investimento**, a fim de aumentar e melhorar o capital físico e humano e, por conseguinte, exercer um impacto máximo na competitividade e no crescimento. Esta concentração permitiu que a maioria das regiões menos desenvolvidas dos quatro países mais pobres, que são os principais beneficiários desta política em termos financeiros, tenham obtido uma taxa média de crescimento *superior* à média da UE no período de 1995 a 2001.

- **O respeito pelas regras do mercado único**, por exemplo, em relação à política da concorrência e à contratação pública. Um dos efeitos mensuráveis deste factor é visível no aumento do comércio intracomunitário, sobretudo entre os Estados-Membros e as regiões menos desenvolvidas e o resto da UE. No que diz respeito à política de coesão, tal significa que cerca de um quarto das despesas ao abrigo dos programas neste domínio reverte a favor do resto da União sob a forma de um aumento das exportações.
- **A ênfase na criação de emprego em novas actividades**, com o objectivo de contribuir para dar resposta aos efeitos da mudança económica e social causados pela nova divisão internacional do trabalho. Por exemplo, excluindo as regiões menos desenvolvidas, a anterior geração de programas, que vigorou entre 1994 e 1999, prestou auxílio a cerca de 300.000 pequenas empresas e contribuiu para a criação de 500.000 novos postos de trabalho.
- **O contributo para a parceria e a boa governação**. O sistema de governação em vários níveis que envolve entidades e partes interessadas comunitárias, nacionais, regionais e locais contribui para garantir que as acções se adaptem às circunstâncias no terreno e que haja um verdadeiro compromisso em relação ao êxito (“propriedade”).
- **O efeito potenciador** resultante das regras de co-financiamento que mobilizam recursos suplementares para novos investimentos provenientes de fontes nacionais públicas e privadas. Cada euro do orçamento da União despendido na política de coesão gera um efeito potenciador de, em média 0,9 euros nas regiões menos desenvolvidas (“objectivo 1”) e de 3 euros nas restantes regiões (“objectivo 2”).
- O apoio eficaz às outras políticas sectoriais da União:
  - ao investir na aplicação da legislação comunitária, a política de coesão auxilia as regiões menos favorecidas a respeitar as normas da UE, por exemplo, no domínio do ambiente;
  - em sectores como a educação, os transportes e a energia, a política de coesão continuará a prestar apoio em grande escala aos novos investimentos, sobretudo nos Estados-Membros e nas regiões menos desenvolvidas.

É essencial que, de futuro, se mantenha uma política eficaz a nível europeu para promover a modernização e um crescimento mais rápido nas regiões menos desenvolvidas, bem como para dar emprego produtivo a um maior número de pessoas no conjunto da União. No entanto, esta política deve ser objecto de uma reforma, para responder de forma mais adequada aos novos desafios.

O alargamento representa um desafio sem precedentes para a competitividade e a coesão interna da União. Na União alargada, não só o PIB médio *per capita* será inferior em mais de 12% ao registado na Europa dos quinze como também as disparidades em matéria de rendimento duplicarão na globalidade.

A reforma deve incidir na competitividade, no desenvolvimento sustentável e no emprego, tal como preconizado nos Conselhos Europeus de Lisboa e de Gotemburgo, num contexto de concorrência acrescida, de globalização e de envelhecimento geral da população. No futuro, **o desafio consistirá em garantir que os objectivos de Lisboa e de Gotemburgo e a antecipação das mudanças inerentes à nova divisão internacional do trabalho sejam**

**sistematicamente incorporados, desde o início, na concepção de todas as estratégias de desenvolvimento nacional e regional.**

No intuito de melhorar a qualidade das despesas durante o próximo período, em conformidade com os objectivos de Lisboa e de Gotemburgo, a Comissão propõe que a política de coesão seja orientada por uma estratégia global. Para o efeito, a Comissão tenciona apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um documento estratégico que estabelece prioridades para a política de coesão e inclui medidas consideradas necessárias para antecipar a mudança económica e social.

Para que as agendas de Lisboa e de Gotemburgo possam ser realizadas de diferentes formas consoante as circunstâncias, a Comissão prevê igualmente um quadro prioritário mais simplificado e transparente, articulado em torno das três prioridades (que substituem os actuais objectivos) seguintes:

- **Convergência.** O esforço principal deve centrar-se nos **Estados-Membros e nas regiões menos desenvolvidos** da União alargada. Convém também incluir as regiões que não tenham concluído o processo de convergência mas não sejam já elegíveis para apoio por o seu nível de rendimento *per capita* ser superior, em termos relativos, ao da União alargada (o denominado “efeito estatístico”). Os esforços envidados ao abrigo dos programas de convergência devem orientar-se também para a modernização e o aumento do capital físico e humano, a fim de melhorar a competitividade a longo prazo, promover a sustentabilidade ambiental e dar um maior contributo para o desempenho económico global da União, desenvolvendo, em simultâneo, melhores práticas em matéria de governação e de capacidades institucionais.
- **Crescimento, competitividade e emprego.** Os programas regionais de competitividade e de emprego abrangeriam os restantes Estados-Membros e regiões, dado que ainda irão persistir na União necessidades consideráveis devido a reestruturações económicas e sociais e a outros factores de desvantagem. Para garantir o valor acrescentado das acções comunitárias, as intervenções devem incidir num número reduzido de prioridades políticas associadas às agendas de Lisboa e de Gotemburgo, onde possam propiciar valor acrescentado e um efeito multiplicador nas políticas nacionais ou regionais. Os programas de emprego serão organizados a nível nacional. Proceder-se-ia à simplificação dos programas de desenvolvimento regional, o que incluiria o abandono do actual sistema, através do qual a Comissão deve seleccionar pequenas zonas a nível subregional, em favor de um equilíbrio adequado entre as orientações geográficas e temáticas das intervenções aquando da concepção do plano de desenvolvimento plurianual. O apoio às regiões que já não satisfazem os critérios dos programas de convergência, mesmo na ausência do efeito estatístico do alargamento, incluir-se-ia nesta rubrica.
- **Cooperação territorial europeia** sob a forma de **programas transfronteiriços e transnacionais.** Estes programas tentariam abordar os problemas específicos que se colocam à realização de uma economia competitiva e sustentável nas regiões dos Estados-Membros separadas por fronteiras nacionais. Dar-se-ia ênfase à promoção de intercâmbios de experiência e de boas práticas, contribuindo para a integração económica em todo o território da União e para um desenvolvimento mais harmonioso e equilibrado.

Tendo em conta o acima exposto, apresenta se, em seguida, um quadro financeiro da parte 2:

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. Coesão a favor do crescimento e do emprego	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960

### 3. Gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais: agricultura, pesca e ambiente

A adesão dos novos Estados-Membros (e dos que se seguirão) aumentará em 75 milhões o número de consumidores e em 4 milhões o número de agricultores da União Europeia. O alargamento significa um mercado muito maior, mais concorrência e o desafio de cumprir normas mais rigorosas em matéria de qualidade e segurança dos produtos e de protecção ambiental. A decisão inicial dos Estados-Membros de substituir as suas respectivas políticas nacionais, onerosas e em parte contraditórias, por uma política comum definida no Tratado obedeceu ao valor acrescentado que se esperava obter garantindo a livre circulação de mercadorias agrícolas e evitando distorções de concorrência na Comunidade Europeia, promovendo a estabilidade do fornecimento e melhorando a competitividade nos mercados internos e externos.

Desde essa altura, a política evoluiu, integrando outras preocupações do público, tais como a qualidade da produção, o ambiente, o bem-estar dos animais e um espaço rural dinâmico, que representa 80% do território europeu. Teve igualmente em conta a necessidade de apoiar os agricultores, produzindo e preservando os bens públicos da maneira mais eficaz possível. Por conseguinte, ao longo dos anos, a PAC tem vindo efectivamente a produzir valor acrescentado a um custo inferior ao que teria sido necessário se os Estados-Membros tivessem prosseguido as suas políticas agrícolas distintas.

No passado mês de Junho decidiu-se proceder a uma reforma fundamental da política agrícola comum (PAC) que está a ser completada por um segundo pacote de medidas, a que se seguirá uma proposta relativa ao açúcar em meados de 2004. Estas medidas visam assegurar um quadro estável para o sector até 2013.

A reforma tem por objectivo cumprir os objectivos relativos à competitividade, à solidariedade e a uma melhor integração das preocupações ambientais, com o que se transformará numa etapa decisiva da estratégia de desenvolvimento de Lisboa e Gotemburgo. Contempla os seguintes elementos:

- Uma simplificação substancial das medidas de apoio ao mercado e dos pagamentos de ajudas directas, dissociando da produção os pagamentos directos aos agricultores.
- O reforço do desenvolvimento rural, transferindo fundos de apoio ao mercado para o desenvolvimento rural através de reduções nos pagamentos de ajudas directas às explorações agrícolas de maiores dimensões (modulação), vinculando assim os dois pilares da PAC que são complementares no reforço do desenvolvimento sustentável da agricultura e das comunidades rurais.

- Um mecanismo de disciplina financeira, em conformidade com a decisão do Conselho Europeu de estabelecer um limite para as despesas associadas ao apoio ao mercado e às ajudas directas entre 2007 e 2013.

Após 2006, a futura política de desenvolvimento rural, que contribui para os objectivos do desenvolvimento sustentável e que terá sido objecto de uma consolidação, incidirá em três objectivos principais:

- Aumentar a competitividade do sector agrícola através do apoio à reestruturação (por exemplo, auxílios ao investimento para jovens agricultores, medidas de informação e promoção).
- Melhorar o ambiente e o espaço rural através do apoio ao ordenamento do território, incluindo o co-financiamento de acções de desenvolvimento rural relacionadas com zonas de protecção natural *Natura 2000* (por exemplo, medidas agro-ambientais, florestais e em favor das regiões mais desfavorecidas).
- Melhorar a qualidade de vida das zonas rurais e promover a diversificação das actividades económicas através de medidas orientadas para o sector agrícola e para outros intervenientes rurais (por exemplo, reorientação qualitativa da produção, qualidade dos alimentos e renovação das aldeias).

A política comum da pesca, que constitui a condição para a igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidades económicas dos pescadores e das regiões costeiras dos Estados-Membros, reveste-se de uma importância cada vez maior para assegurar a pesca sustentável perante a diminuição dos recursos haliêuticos, tendo em conta os aspectos ambientais, económicos e sociais de forma equilibrada.

Desde 1 de Janeiro de 2003, a nova política comum da pesca reformada - que dá maior ênfase à exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos com base em aconselhamento científico fundamentado e numa abordagem de precaução à gestão das pescas em conjunto com a aquicultura - está firmemente integrada na política comunitária de desenvolvimento sustentável.

A realização dos objectivos políticos de Lisboa e Gotemburgo, nomeadamente o desenvolvimento de uma economia europeia que propicie crescimento reduzindo, em simultâneo, os impactos negativos no ambiente, requer um compromisso contínuo a favor da utilização e da gestão sustentável dos recursos e da protecção do ambiente. A política ambiental constitui um complemento fundamental do mercado único e contribui para melhorar a qualidade de vida. Os cidadãos europeus, para quem o acesso a um ambiente limpo constitui cada vez mais um direito, esperam que a União zele por esse direito e garanta a correcta aplicação da política ambiental pelos Estados-Membros. No âmbito dessas prioridades, as actividades mais importantes a realizar no período de 2006 a 2012 incluem:

- A aplicação do programa europeu para as alterações climáticas, incluindo uma gama de medidas destinadas a assegurar o cumprimento do objectivo fixado no Protocolo de Quioto de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa na Comunidade.
- A aplicação das estratégias temáticas orientadas para prioridades ambientais específicas, por exemplo, o solo, a qualidade do ar, os pesticidas, o meio marinho, o meio urbano, a utilização e a gestão sustentáveis dos recursos e a reciclagem de resíduos.

- A aplicação do plano de acção para tecnologias ambientais, a fim de tirar pleno partido do potencial das tecnologias ambientais, reduzindo as pressões exercidas sobre os recursos naturais e visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos europeus, incentivando, em simultâneo, a competitividade e o crescimento económico e reforçando o papel de liderança da UE no desenvolvimento e na aplicação das tecnologias ambientais.
- O desenvolvimento e a aplicação da rede de zonas *Natura 2000*, com vista a proteger a biodiversidade europeia, bem como a aplicação do plano de acção em matéria de biodiversidade.

Tendo em conta o acima exposto, devem respeitar-se os compromissos assumidos e a União Europeia deve gerir os seus recursos naturais transpondo o modelo europeu de crescimento e coesão para a gestão do seu ambiente.

Tendo em conta o acima exposto, apresenta-se, em seguida, um quadro financeiro da parte 3:

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805

## **B. Dar pleno sentido à cidadania europeia**

### **1. O espaço de liberdade, segurança e justiça**

A liberdade, a segurança e a justiça são valores fundamentais que constituem elementos cruciais do modelo europeu de sociedade.

Com a integração da Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado Constitucional, a União terá a obrigação jurídica de garantir não só o respeito dos direitos fundamentais como também a sua promoção activa.

Actualmente, reconhece-se que os desafios impostos pela imigração, o asilo e a luta contra o crime e o terrorismo já não podem ser resolvidos adequadamente por medidas tomadas exclusivamente a nível nacional.

Neste contexto, o desenvolvimento desta dimensão da União Europeia constitui a nova fronteira da integração: um espaço autêntico de liberdade, segurança e justiça é um alicerce indispensável da União Europeia, no cerne do projecto político para uma União alargada.

A acção a nível da União assegura uma divisão equitativa das responsabilidades, incluindo a partilha dos encargos financeiros, e faz tomar consciência das questões e dos valores partilhados, facilitando assim o aparecimento de abordagens comuns.

Com o alargamento, aumentará o número de cidadãos que esperam tirar partido do facto de viverem num espaço de liberdade, segurança e justiça numa escala sem precedentes, mas

surgirão também desafios específicos, por exemplo, no que respeita à segurança das nossas fronteiras externas.

#### (i) Fronteiras externas/imigração

- A União deve gerir as suas **fronteiras externas** de forma integrada, a fim de acolher a imigração legal de uma forma coordenada e de proteger contra os imigrantes ilegais as fronteiras terrestres exteriores que se estendem ao longo de cerca de 6.000 km e as fronteiras marítimas que, após o alargamento, ultrapassarão 85.000 km.

Um dos objectivos fundamentais neste domínio é a agência europeia de gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas, que lançará as bases para a criação, até 2010, de um corpo europeu de guarda-fronteiras, dotado dos recursos adequados para apoiar as entidades nacionais na realização de tarefas de vigilância e de controlo das fronteiras.

- A UE continuará a enfrentar o desafio de garantir o respeito das obrigações internacionais de protecção num contexto de fluxos migratórios e de requerentes de asilo. Uma **política comum em matéria de asilo**, baseada numa divisão equitativa das responsabilidades e dos encargos financeiros entre Estados-Membros, garantirá condições uniformes para o acolhimento das mais de 400.000 pessoas que anualmente requererão asilo na União alargada, desencorajando, ao mesmo tempo, todos os que apresentem pedidos infundados.
- Uma **política comum em matéria de imigração** para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios contínuos necessários para responder às exigências do mercado de trabalho. Tendo em conta as alterações demográficas, os migrantes contribuirão para o crescimento económico, a competitividade e o desenvolvimento sustentável da UE. Neste contexto, a União deve aplicar medidas no quadro deste domínio político, a fim de dar incentivos e prestar apoio às acções dos Estados-Membros que visem a promoção da integração de cidadãos de países terceiros nos seus territórios.

A integração bem sucedida dos imigrantes constitui assim uma questão de coesão social e um pré-requisito para a eficiência económica. O número de cidadãos de países terceiros residentes actualmente na UE ascende a 14,3 milhões, calculando-se o fluxo de entrada anual em 1,5 milhões de pessoas.

A intervenção financeira da UE deve procurar complementar e apoiar as acções dos Estados-Membros e assegurar a coordenação num domínio em que, pela sua natureza, as questões possuem um carácter transnacional.

Deve assegurar-se a participação de, pelo menos, 5% dos cidadãos de países terceiros com residência legal (10% através de impactos indirectos) em programas e acções, tais como o acesso aos serviços, a autonomia na vida social, a criação de redes e o intercâmbio de melhores práticas entre intervenientes. Outro objectivo específico no que diz respeito à integração seria a prestação de serviços específicos de integração a 20% dos cidadãos de países terceiros recém-chegados (cursos de orientação, cursos de línguas).

A criação de um instrumento comum para a repatriação de cidadãos de países terceiros residentes em situação ilegal ou de pessoas que tenham migrado de forma irregular para a UE constituiria o complemento necessário de uma política de promoção da migração sustentável.

## (ii) Justiça/segurança

- Garantir a **segurança** através da prevenção e da luta contra o crime e o terrorismo continuará a constituir um desafio para a União. Entre as prioridades, destacam-se as seguintes medidas: uma acção de desenvolvimento e reforço da Europol e da academia europeia de polícia, para consolidar a cooperação e o intercâmbio entre os profissionais envolvidos, e uma maior ênfase nas actividades de prevenção da delinquência, nomeadamente, no que diz respeito a novas formas e novos meios da criminalidade grave e organizada, a fim de responder às necessidades em matéria de segurança como condição prévia para a sustentabilidade administrativa, social e económica das sociedades europeias. Eis alguns exemplos de acções a nível da UE:
  - Participação de 10% dos altos funcionários dos serviços policiais na formação prestada pela academia europeia de polícia, o que se repercutirá indirectamente em 60% dos funcionários dos serviços policiais na UE através de módulos de difusão ou de formação comum;
  - Aumento de 75% do volume de intercâmbios de informação pertinente entre as autoridades nacionais competentes para a aplicação da lei e a Europol até 2013.
- Ao garantir a segurança jurídica necessária para apoiar as transacções transfronteiriças e tratar os problemas jurídicos transfronteiriços que afectam situações pessoais e familiares, o **espaço efectivo de justiça** constitui um complemento natural da liberdade efectiva de circulação. É necessário tomar medidas para garantir o acesso a uma justiça eficaz e a estreita cooperação judicial, bem como abordagens comuns contra o crime que impeçam a existência de “portos de abrigo” para infractores. A unidade Eurojust será consolidada para reforçar a coordenação e a cooperação entre investigadores e delegados do ministério público competentes em matéria de luta contra as formas graves de criminalidade transfronteiriça.

## 2. Acesso a bens e serviços básicos

Os europeus também esperam ter acesso a níveis de bens e serviços de interesse geral associados ao modelo económico e social europeu.

- A protecção dos cidadãos contra riscos tão variados como as catástrofes naturais ou as crises sanitárias e ambientais constitui um domínio em que a União pode garantir valor acrescentado, sempre que as acções empreendidas pelos Estados-Membros não conseguem dar uma resposta efectiva a riscos que implicam consequências transnacionais ou quando a magnitude da crise em causa impõe uma solidariedade europeia.
  - O desenvolvimento deste domínio implica o reforço das normas de protecção e segurança para obter sistemas de energia e de transportes limpos, bem como a aplicação de normas ambientais para garantir que o enquadramento natural (ar, água, solo) não contenha substâncias perigosas para a saúde.
  - Os cidadãos esperam que a UE lhes assegure protecção contra catástrofes de grande amplitude. A médio prazo, cada vez serão maiores as solicitações para que a UE melhore a sua capacidade de resposta em situações de catástrofe que superem as capacidades nacionais e maximize a eficácia dos recursos disponíveis em todo o seu território.

- Enquanto consumidores, os cidadãos dependem dos fornecedores e das entidades públicas para garantir a segurança dos bens e serviços oferecidos. Torna-se assim indispensável veicular informação de melhor qualidade e mensagens mais claras para que os cidadãos possam tomar decisões fundamentadas no que diz respeito às suas aquisições e ao seu estilo de vida. Em conjunto com as entidades nacionais, a União deve comprometer-se a assegurar a segurança das mercadorias. Trata-se de um aspecto particularmente importante para a segurança, a qualidade e o valor nutritivo do aprovisionamento alimentar; são igualmente importantes as garantias relativas ao seu modo de produção e a exactidão da informação fornecida aos cidadãos sobre os alimentos que adquirem ou consomem.
- No entanto, a saúde também gera riqueza. A melhoria da saúde impulsiona o progresso, confere uma autonomia acrescida aos cidadãos no contexto de uma vida mais longa, de maior qualidade e mais produtiva e constitui uma condição prévia para a prosperidade económica. Enquanto indivíduos, os cidadãos esperam receber informação e aconselhamento fidedignos sobre as suas opções fundamentais em matéria de saúde. A União pode contribuir para auxiliar as entidades nacionais a dar aos cidadãos os meios necessários para melhorar a sua saúde e facilitar o acesso transfronteiriço dos doentes aos serviços de saúde. Num mundo moderno, onde o transporte e o comércio são frequentes e se realizam à escala mundial, as crises sanitárias propagam-se rapidamente através das fronteiras e exigem uma acção conjunta à escala da UE.
- Além disso, num modelo europeu de sociedade, os cidadãos esperam ter acesso a um **nível adequado de serviços básicos de interesse geral**, tais como a saúde e a educação, o aprovisionamento de energia, os transportes, as telecomunicações ou os serviços postais. Para tal, poderá ser necessário um quadro comum, concebido para dar aos Estados-Membros as garantias que os auxiliem a tomar as opções políticas adequadas.

### 3. Para uma cidadania efectiva: fomentar a cultura e a diversidade europeias

A UE vai, dentro em breve, conhecer o alargamento mais significativo da sua história. A imigração já aumentou a diversidade cultural da União e as tendências demográficas parecem indicar que este fenómeno se manterá. A futura União caracterizar-se-á, assim, por uma imensa diversidade social e cultural. O conhecimento mútuo e a compreensão entre os cidadãos são essenciais. Os cidadãos europeus devem conhecer e poder experimentar o que possuem em comum.

O quadro para o diálogo e o intercâmbio entre cidadãos dos Estados-Membros e para a promoção da compreensão mútua e da partilha da identidade europeia, bem como para a realização de acções de promoção da cidadania europeia visa complementar as acções dos Estados-Membros e fomentar a diversidade cultural numa União de vinte cinco Estados-Membros e numerosas minorias.

Este quadro implica a prestação de apoio à cooperação cultural na Europa e à supressão dos obstáculos que se colocam aos intercâmbios transfronteiriços e às estruturas na indústria audiovisual europeia, bem como a promoção dos intercâmbios de jovens, do serviço voluntário e da aprendizagem informal e ainda tanto a aprendizagem de línguas como a formação de profissionais dos domínios linguísticos. É sobretudo através da participação dos jovens que a Europa garantirá o seu futuro.

Entre outros exemplos, destacam-se os seguintes:

- Os obstáculos à cooperação cultural a nível da UE - por exemplo, através da circulação de obras de arte e de artistas, ou da criação de redes de museus, de óperas ou de outras instituições culturais – resultam da fragmentação entre Estados-Membros.
- A situação é semelhante no que diz respeito à circulação de filmes e de programas de televisão europeus: em virtude das especificidades linguísticas, culturais e sociais, a indústria audiovisual europeia assenta ainda em grande parte numa estrutura nacional e orienta-se fundamentalmente para os mercados nacionais.

Neste contexto, poderão visar-se os seguintes objectivos:

Aumentar consideravelmente o número de iniciativas dos cidadãos para o diálogo e o intercâmbio interculturais, bem como o número de projectos de cooperação transnacionais, com a instituição em rede de 1.500 instituições culturais que alcancem milhões de cidadãos por ano.

Aumentar a percentagem actual de filmes europeus distribuídos fora do seu país de origem de 11% para 20% do mercado em 2013, duplicar o número de salas de cinema com programação de filmes europeus até 2010 e formar 35.000 profissionais do sector audiovisual até 2013.

Executar 40.000 projectos com jovens (por exemplo, intercâmbios de jovens) e 5.000 projectos (formação, informação e intercâmbio de boas práticas) para animadores de juventude durante a vigência do programa e alargar a 10.000 voluntários a participação anual no serviço voluntário europeu.

O resultado contribuirá consideravelmente para a concretização do objectivo da UE de alcançar a unidade na diversidade.

Tendo em conta o acima exposto, apresenta se, em seguida, um quadro financeiro da parte 4:

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620

### C. A UE enquanto parceiro mundial

Com mais de 450 milhões de habitantes e um quarto da produção mundial, a União de 25 – e em breve 27 – membros deveria exercer uma influência considerável sobre as escolhas políticas e económicas a longo prazo que determinam a prosperidade e a estabilidade na Europa e no resto do mundo, que, por seu turno, influenciam o bem-estar e a segurança dos europeus.

Há, contudo, uma disparidade entre o seu peso económico e a sua influência política. Embora a União não seja um Estado, relações externas coerentes podem aumentar a sua influência para além daquilo que os Estados-Membros podem alcançar separadamente ou mesmo com linhas de acção paralelas.

A União desenvolveu um vasto, embora incompleto, espectro de instrumentos em matéria de relações externas, nomeadamente a política comercial comum, a cooperação ao abrigo de

acordos bilaterais e multilaterais, a cooperação para o desenvolvimento, a ajuda humanitária e a assistência financeira bem como os aspectos externos das políticas internas (energia, ambiente, transportes, justiça e assuntos internos, etc.).

A acção externa da União Europeia, que inclui a política externa e de segurança comum, a política comercial comum e a cooperação com países terceiros, fornece um quadro para integrar todos os instrumentos da UE – tendo em mente o seu carácter institucional e operacional específico - e desenvolver gradualmente um conjunto de acções comuns baseadas em posições comuns no domínio mais vasto das relações políticas, incluindo a segurança.

O alargamento dará à UE ainda maiores responsabilidades, enquanto líder regional e parceiro mundial. Deveria, por conseguinte, reforçar a sua capacidade de promover os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito bem como sua capacidade para se concentrar na luta contra a pobreza, tanto na sua vizinhança como através das suas políticas multilaterais e bilaterais que visam, essencialmente, o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política. Desse modo, a UE alcançará uma verdadeira coerência entre a sua agenda interna e a sua agenda externa, contribuindo assim para a segurança e a prosperidade à escala mundial.

## **1. A UE e a sua política de vizinhança**

O papel da UE como líder regional é crucial, não apenas para si própria e a sua vizinhança, mas também como um trampolim para contribuir para a sustentabilidade e a estabilidade à escala mundial. Baseando-se nos elementos bem sucedidos de anteriores alargamentos, a UE alargada irá estabilizar o conjunto dos países vizinhos e apoiar o seu desenvolvimento através de uma cooperação estreita e de um nível de integração tão profundo quanto adequado para responder às necessidades e possibilidades dos países candidatos e pré-candidatos, bem como dos seus vizinhos imediatos. A liberalização do comércio e dos investimentos, a promoção de um grau apropriado de convergência regulamentar e a extensão a esses países das redes de transporte, de energia e de comunicação da União irão apoiar as suas estratégias de desenvolvimento internas que permanecem a chave do sucesso. Uma cooperação reforçada no sector da educação e formação, que é já um dos frutos da política de vizinhança da UE, será essencial para apoiar esta integração. Políticas adoptadas de comum acordo em matéria de imigração irão assentar, por um lado, na criação de empregos nos países de emigração e, por outro, na integração dos migrantes legais na UE alargada. Por outras palavras, este círculo de estabilidade é sinónimo de espaço comum, de uma comunidade de "tudo, à excepção das instituições".

A segurança ambiental e nuclear e a segurança energética são também questões importantes para a UE nas suas relações com os vizinhos. A imigração ilegal, a criminalidade organizada, o tráfico de vários tipos, o terrorismo e as doenças transmissíveis são igualmente ameaças sérias que apelam a acções concertadas com estes países. Expandir as quatro liberdades do mercado único na região, intensificando ao mesmo tempo a segurança, exige um grau elevado de cooperação e integração.

Para além dos interesses específicos que unem os Estados-Membros limítrofes dos vizinhos da UE a Norte e a Sul, a União tem um interesse comum em consolidar a democracia e o Estado de direito e em incentivar vigorosamente as reformas económicas e a integração na área formada pela UE com a Rússia e seus vizinhos, os Balcãs e o Mediterrâneo até ao Golfo Pérsico. Estender a toda a região os benefícios de um comércio intensivo e equilibrado com a UE de 25 membros mediante a integração destes países num espaço fundado em valores comuns e num grande mercado estruturado por redes interconectadas e por regras e padrões

comuns é um enorme desafio. Os desvios crescentes a nível de rendimento e as diferentes experiências históricas criaram uma distância considerável entre a UE e os seus vizinhos, distância que deve ser reduzida por esforços comum durante um longo período.

Os seus parceiros a leste e a sul já não podem diferir as reformas políticas e económicas das quais depende a industrialização/reindustrialização e o desenvolvimento dos serviços que permitem criar os milhões de empregos necessários para melhorar as condições de vida e responder às frustrações dos jovens. Tendo em mente os critérios de Copenhaga como referência, as condições ligadas à cooperação e auxílio da UE e a lealdade dos Estados-Membros para com a UE nas relações bilaterais com estes países são importantes para que as coisas caminhem na boa direcção.

Na sua vizinhança e para além, a UE não se pode, porém, limitar à esfera económica e política; cada vez mais tem igualmente de estar em condições de garantir a estabilidade, impedir conflitos e gerir crises à sua porta, em último extremo pelo recurso à força a coberto de um mandato das Nações Unidas.

## **2. A UE enquanto parceiro de desenvolvimento sustentável**

A principal contribuição que a UE, nesta fase da sua integração, pode fazer no momento para a segurança mundial é trabalhar activamente para o desenvolvimento sustentável através da governança mundial e das suas relações bilaterais.

Como actor económico mundial, a UE pode tornar a governança mundial mais eficaz ao generalizar o desenvolvimento sustentável à escala planetária através de uma combinação de cooperação internacional e de boas políticas internas. A cooperação com os países em vias de desenvolvimento irá centrar-se na erradicação da pobreza, e - coerente com os compromissos assumidos a nível multilateral - a UE pode e deveria dar uma contribuição forte e coerente para progredir na realização dos objectivos de desenvolvimento do milénio, definidos em 2000 na Assembleia Geral das Nações Unidas. Uma política de desenvolvimento comum centrada na luta contra a pobreza forneceria o quadro apropriado.

A UE alargada, que já é um poder comercial de primeira ordem, o maior doador de ajuda a nível mundial e um parceiro activo na negociação das normas multilaterais, verá o seu papel consideravelmente reforçado e a sua influência ainda mais acrescida nos três pilares do sistema de governança económica - comércio, finanças e estabelecimento de normas - quando assegurar uma representação externa única em todo o lado.

Promovendo posições comuns acordadas por maioria qualificada, imprimirá uma orientação às negociações multilaterais e inculcará uma coerência - bem necessária - no sistema de governança.

Mas a coesão da Europa alargada e a coerência da sua acção em assuntos económicos mundiais assentarão, eventualmente, num forte consenso no seio da UE quanto a um modelo de desenvolvimento europeu, compatível com mercados abertos e competitivos.

O poder multiplicador da assistência financeira da UE e das preferências comerciais bilaterais seria aumentado consideravelmente por uma tal presença unificada no seio dos órgãos de governança económica multilateral, como o Banco Mundial, o FMI e as agências económicas da ONU: em especial, o valor de cada euro gasto nesse novo contexto aumentaria substancialmente.

### **3. A UE enquanto actor mundial**

A União deveria desempenhar plenamente o seu papel em matéria de governança política mundial em apoio de um multilateralismo eficaz. Deveria também contribuir para a segurança estratégica tal como definida na Estratégia europeia de segurança adoptada pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2003. Esta refere-se à protecção contra as ameaças bem como à segurança civil e à protecção das populações dentro e fora da Europa.

*Segurança estratégica:* face às ameaças fundamentais - terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça e estados em deliquescência, conflitos internos e regionais -, a UE tem de operar na sua região, a nível da ordem internacional e a nível de uma acção de primeira linha além-fronteiras (por exemplo, através de operações de gestão de crises. Estas operações requerem combinações apropriadas de meios civis e militares.

*Segurança civil:* no mundo de hoje, caracterizado pela abertura e a instabilidade, as populações civis estão cada vez mais expostas a riscos como conflitos, catástrofes nacionais e pandemias. A UE, como continente sem fronteiras, presta-se às consequências de tais riscos e ameaças. Coerente com o seu papel de parceiro de primeiro plano na promoção do desenvolvimento sustentável, dos valores humanos e da governança mundial, a União deve igualmente tomar medidas externas apropriadas e apoiar eficazmente os esforços internacionais, que afectam não só a segurança física das populações civis e o seu potencial de desenvolvimento mas também a segurança e estabilidade globais.

Para aumentar as capacidades da UE a esse respeito, há que envidar mais esforços para aumentar os recursos disponíveis e pô-los em comum de uma forma mais eficaz. Para reforçar as capacidades militares, é necessária uma investigação acrescida em matéria de segurança e um reforço da gestão civil de crises, das capacidades diplomáticas e de informação.

#### *O valor acrescentado da assistência da UE*

A vantagem comparativa de uma abordagem da UE relativamente às crises externas é bem ilustrada pelos casos dos Balcãs Ocidentais, do Afeganistão e de Timor Leste.

Nos Balcãs Ocidentais, a assistência da UE contribuiu para apoiar a política de proximidade que é o processo de estabilização e de associação. Devido à importância dos fundos concedidos à região e à natureza da assistência, destinada largamente a medidas de estabilização democrática (regresso de refugiados, criação de instituições, direitos humanos e Estado de direito), a UE teve um impacto que a acção combinada dos programas bilaterais dos Estados-Membros tomados individualmente não teria certamente atingido.

A assistência da Comunidade ao Afeganistão demonstra um nível de coerência que não poderia ser alcançado mesmo através da coordenação óptima de programas nacionais individuais. Em 2001, a Comunidade assumiu um único compromisso importante por cinco anos. As condições deste compromisso de longa duração foram expostas globalmente num documento de estratégia nacional e um exame anual fornece a flexibilidade que permite adaptar a assistência

oferecida à situação no terreno.

O esforço da Comunidade em Timor Leste contribuiu, concretamente, para a emergência do país ao longo dos primeiros difíceis anos de independência.

#### 4. A combinação de políticas

A evolução para uma política de cooperação e de assistência comum exige uma melhoria da **combinação de políticas** (policy mix) para melhorar a coerência nas relações bilaterais ou nas instituições internacionais, concebendo, para cada país, região ou instituição parceiro, uma combinação de políticas apropriada de acordo com as nossas prioridades, necessidades dos parceiros ou desafios mundiais, e traduzindo-a na mais eficiente combinação de instrumentos.

Para os países vizinhos, a combinação de políticas irá centrar-se principalmente na partilha da estabilidade e prosperidade e terá em consideração o importante impacto das políticas internas da UE. Para os outros países, a combinação de políticas irá depender, *inter alia*, de uma avaliação dos interesses da União e dos nossos parceiros, bem como da situação geopolítica.

A instauração de um quadro político único e de uma programação única por país parceiro e por política temática, conducente à implementação coordenada e co-financiada, deveria preparar o caminho para acções complementares eficazes entre a União e os Estados-Membros: uma política comum de desenvolvimento forneceria o quadro apropriado.

Tendo em conta o acima exposto, apresenta-se, em seguida, um quadro financeiro da parte 5:

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. A UE enquanto parceiro mundial	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740

## II. ADAPTAR OS RECURSOS AOS OBJECTIVOS

Um bom planeamento financeiro significa adaptar os recursos às necessidades. Como os recursos financeiros são limitados, as decisões financeiras incidem essencialmente sobre as escolhas a fazer e as prioridades a fixar.

A presente comunicação procurou explicar como podem ser alcançados os objectivos da União. Expôs um projecto político baseado no conceito-chave de desenvolvimento sustentável: desenvolver os recursos naturais da União, aumentar a competitividade e a solidariedade, propiciar mais segurança e prosperidade aos europeus em toda a União.

Para transformar as nossas prioridades em acções e as nossas declarações em actos, há que agir tanto a nível nacional como a nível da União. Nem um nem outro estão equipados para fornecer todas as respostas. Mas, para poder dar o seu contributo, a União precisa de um orçamento adequado.

Num período de forte pressão nas finanças públicas a nível nacional, justifica-se plenamente exigir à União que aplique rigor e contenção no seu financiamento. Mas é uma ilusão crer que o corte nas despesas a nível da UE garante uma optimização dos recursos: cada euro gasto

proveniente do orçamento da União pode dar origem a vários euros a nível nacional, como o já mostrou a política de coesão (ver secção A.2).

A evolução do orçamento comunitário nos últimos anos mostra que a União tem vindo a conter as suas despesas. Mas o desvio entre o que se exige da União e os recursos à sua disposição tornou-se demasiado grande. Impor à União uma série de objectivos e recusar-lhe depois os recursos requeridos seria condená-la às críticas justificadas dos cidadãos que se vêm defraudados nas suas legítimas expectativas.

### **1. A herança das autorizações existentes**

Em 2006, o tecto das dotações de autorização das perspectivas financeiras actuais para uma União de 25 membros representará 1,11% do rendimento nacional bruto (RNB) da UE. As autorizações ao abrigo do 9º FED acresceriam, em média, 0,03 % do RNB.

A evolução das despesas para o período 2007-2013 já está, em parte, determinada por algumas decisões e pelas premissas do exercício:

- O Conselho Europeu aprovou as despesas ligadas ao mercado e os pagamentos directos na agricultura até 2013.
- As políticas de coesão nos dez novos Estados-Membros, cujo nível de prosperidade é significativamente inferior à UE-15, irá requerer despesas acrescidas.
- Acolher dois novos Estados-Membros adicionais com uma grande actividade agrícola e um rendimento *per capita* significativamente inferior irá aumentar claramente as despesas com base no acervo.
- Muitas políticas da UE - como o mercado interno, a política de concorrência, as alfândegas, as estatísticas, os transportes, a segurança nuclear, o audiovisual, a política de juventude, da cultura e da informação – têm, no plano dos recursos, consequências directamente derivadas dos Tratados e da legislação da União Europeia.

Convém igualmente assinalar que uma outra mudança relevante seria a "orçamentação" do FED para reforçar a coerência e a eficácia da política de desenvolvimento da União.

Estes compromissos não podem ser ignorados. Também não podemos negligenciar a necessidade premente de injectar um certo apoio financeiro para apoiar a competitividade para o crescimento e o emprego, desenvolver o domínio da cidadania, liberdade, segurança e justiça, ou fazer da UE um verdadeiro parceiro mundial.

Um tecto de aproximadamente 1% do RNB não seria suficiente para satisfazer os compromissos assumidos pelo Conselho Europeu em matéria de pagamentos agrícolas, ameaçaria a integração progressiva da política de coesão nos dez novos Estados-Membros e comprometeria os níveis existentes nas outras políticas, para não falar da implementação das novas prioridades. Com um tal cenário, a UE teria de:

- reduzir os seus esforços em termos de ajuda externa,
- reduzir o apoio ao desenvolvimento rural, um dos objectivos-chave de reforma da PAC,
- renunciar aos compromissos e promessas feitas a nível internacional,

- diminuir drasticamente o apoio de coesão dado aos actuais Estados-Membros, face aos grandes problemas de atraso de desenvolvimento, de desemprego e de exclusão social,
- abandonar os compromissos já assumidos, as suas novas missões em matéria de política de vizinhança, de justiça e de segurança, e comprometer o próximo alargamento.

De outro modo seriam necessários cortes a todos os níveis, haveria que reabrir acordos existentes, incluindo os montantes decididos no Conselho Europeu de Bruxelas de Outubro de 2002 e, em especial, a reorientação da PAC para o desenvolvimento rural.

Em suma, isso significaria que a União renuncia a essas tarefas.

## **2. As novas exigências financeiras**

A importância dos desafios acima identificados exigiria um aumento muito substancial das capacidades de financiamento a nível da UE. Mas, se se mantiverem os tectos actuais, eles poderiam ser enfrentados combinando deslocamentos no equilíbrio entre diferentes prioridades de despesas, um cálculo cuidadoso dos custos e apenas aumentos limitados no volume actual do orçamento. Na disciplina orçamental actual, é possível estabelecer um plano credível para responder às necessidades da União, representado pelo tecto dos recursos próprios de 1,24% do RNB.

Este quadro permitiria:

- integrar progressiva e inteiramente os novos Estados-Membros a nível da agricultura, pescas e gestão de outros recursos ambientais e da implementação da reforma da PAC e da PCP;
- dinamizar a competitividade para o crescimento e o emprego, cobrindo a investigação, a educação e formação e as redes da UE;
- dispor dos recursos exigidos para satisfazer os compromissos assumidos em matéria de solidariedade e concentrar-se mais no crescimento e emprego pós-alargamento;
- emprender novas acções no domínio da cidadania, da liberdade, da segurança e da justiça;
- à UE tornar-se um vizinho eficaz e um parceiro mundial mais forte para apoiar os objectivos de desenvolvimento do milénio.

O resultado respeitaria um tecto de 1,24% do RNB, mas um reequilíbrio do orçamento daria espaço para as novas prioridades. Uma proporção significativa dos recursos da UE seria consagrada a objectivos como a competitividade para o crescimento e o emprego (16%) e a Europa enquanto parceiro mundial (7%).

Seria mantido o limite de 4% para as transferências financeiras para a política de coesão, e os montantes transferidos para os novos instrumentos de desenvolvimento rural e das pescas seriam incluídos no cálculo.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento seria integrado no orçamento da União Europeia. Presentemente, representa 0,03% do RNB.

Para otimizar a utilização das despesas e desenvolver mecanismos de execução mais eficazes, os recursos seriam, portanto, integrados progressivamente ao longo do período, como é normalmente o caso<sup>1</sup>.

Este limiar é um compromisso entre as necessidades e a estabilidade orçamental. É insuficiente para satisfazer plenamente as necessidades repetidamente expressas e a capacidade de a União responder a essas necessidades. Está previsto aumentar o investimento público em investigação nos Estados-Membros para 0,88% do PIB até 2010, ou seja, abaixo do objectivo de 1% acordado para a parte das despesas públicas no objectivo de 3%. O desvio de 0,12%, a suportar pelo orçamento da União, só é parcialmente coberto no cenário actual. De igual modo, a UE poderia contribuir mais para os 600 mil milhões de euros necessários para construir as redes transeuropeias, ou estender os programas de mobilidade em matéria de educação para uma percentagem mais importante da população estudantil e universitária. A União poderia então responsabilizar-se por uma parte dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros em Monterrey. Finalmente, poderia ser previsto um montante na ordem dos 3 mil milhões de euros para a investigação em matéria de segurança. Em todas estas áreas, a acção da União poderia oferecer benefícios reais e aliviar a carga dos orçamentos nacionais: um quadro alternativo de 1,30% permitiria à União responder melhor a essas necessidades e, contudo, permanecer moderado.

O quadro a seguir ilustra o enquadramento financeiro descrito supra.

---

<sup>1</sup> As dotações de autorização seriam em média de 1,22% durante o período. Os pagamentos seriam em média de 1,14% (incluindo o FED).

## PANORÂMICA GERAL DO NOVO QUADRO FINANCEIRO 2007-2013

Milhões de € a preços de 2004

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>1. Crescimento sustentável</b>	<b>47.582</b>	<b>59.675</b>	<b>62.795</b>	<b>65.800</b>	<b>68.235</b>	<b>70.660</b>	<b>73.715</b>	<b>76.785</b>
<b>1a. Competitividade para o crescimento e o emprego</b>	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
<b>1b. Coesão para o crescimento e o emprego (b)</b>	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
<b>2. Gestão sustentável e protecção dos recursos naturais</b>	<b>56.015</b>	<b>57.180</b>	<b>57.900</b>	<b>58.115</b>	<b>57.980</b>	<b>57.850</b>	<b>57.825</b>	<b>57.805</b>
dos quais: <b>Agricultura</b> - Despesas ligadas ao mercado e pagamentos directos	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
<b>3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça</b>	<b>1.381</b>	<b>1.630</b>	<b>2.015</b>	<b>2.330</b>	<b>2.645</b>	<b>2.970</b>	<b>3.295</b>	<b>3.620</b>
<b>4. A UE enquanto parceiro mundial (c)</b>	<b>11.232</b>	<b>11.400</b>	<b>12.175</b>	<b>12.945</b>	<b>13.720</b>	<b>14.495</b>	<b>15.115</b>	<b>15.740</b>
<b>5. Administração (d)</b>	<b>3.436</b>	<b>3.675</b>	<b>3.815</b>	<b>3.950</b>	<b>4.090</b>	<b>4.225</b>	<b>4.365</b>	<b>4.500</b>
Compensações	1.041							
<b>Total dotações para autorizações</b>	<b>120.688</b>	<b>133.560</b>	<b>138.700</b>	<b>143.140</b>	<b>146.670</b>	<b>150.200</b>	<b>154.315</b>	<b>158.450</b>

<b>Total dotações para pagamentos (b)(c)</b>	<b>114.740</b>	<b>124.600</b>	<b>136.500</b>	<b>127.700</b>	<b>126.000</b>	<b>132.400</b>	<b>138.400</b>	<b>143.100</b>	<b>Média</b>
Dotações de pagamento em percentagem do RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margem disponível	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Tecto de recursos próprios em percentagem do RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) As despesas de 2006 no âmbito das actuais perspectivas financeiras foram discriminadas de acordo com a nova nomenclatura proposta para referência e para facilitar as comparações.

(b) Inclui as despesas para o Fundo de Solidariedade (mil milhões de euros em 2004 a preços correntes) a partir de 2006. No entanto, os pagamentos correspondentes são calculados apenas a partir de 2007.

(c) Parte-se do princípio que a integração do FED no orçamento da UE terá efeito em 2008. As autorizações para 2006 e 2007 são incluídas apenas para efeitos de comparação. Os pagamentos relativos a autorizações anteriores a 2008 não são tidos em conta nos números relativos ao pagamento.

(d) Inclui as despesas administrativas para outras instituições que não a Comissão, pensões e escolas europeias. As despesas administrativas da Comissão estão integradas nas primeiras quatro rubricas de despesas.

### III. ASSEGURAR A REALIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS: INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

O sucesso das políticas assenta na eficiência dos instrumentos de execução e, mais em geral, no sistema apropriado de governança económica. Isso implica uma repartição adequada de tarefas entre a União e os Estados-Membros, uma focalização e coerência adequadas dos objectivos partilhados, um consenso e uma parceria entre os actores envolvidos, bem como uma análise dos instrumentos de execução em termos de coerência e simplicidade.

Para esse efeito, os princípios orientadores são:

- **Concentração dos recursos comunitários** em algumas poucas iniciativas importantes: uma maior transparência financeira, possibilidade de melhorar a qualidade e a eficácia das despesas e de avaliar melhor o valor acrescentado da Comunidade.
- **Coerência entre os diferentes objectivos, metas e instrumentos estratégicos.**
- **Parceria** com todos os actores envolvidos, sobretudo entre a União e os Estados-Membros em causa.

Para otimizar o desempenho, é necessária não só uma cooperação e uma parceria reforçadas, mas também **instrumentos simplificados, em substituição da actual** variedade de poderes de decisão e de instrumentos políticos complexos, desde a escala local e regional até ao nível nacional e comunitário.

À luz do que foi dito supra, são dois os principais elementos constitutivos:

- um roteiro
- uma simplificação dos instrumentos de gestão das despesas.

#### A. Um roteiro

Um roteiro deveria reunir as metas, objectivos, instrumentos e indicadores, bem como um estricto calendário para avaliar se os critérios de referência acordados foram alcançados, e deveria ser orientado para o objectivo último de um desenvolvimento sustentável baseado numa interacção harmoniosa entre o crescimento, a coesão e o ambiente.

Como explicado supra, os **objectivos estratégicos** (por exemplo, intensificar os esforços europeus em matéria de investigação e de desenvolvimento tecnológico) são articulados em torno de um número restrito de **objectivos específicos** (por exemplo, o estabelecimento de um sistema de subvenções para equipas de investigação individuais) e, se necessário, de outras **acções** (por exemplo, projectos específicos ligados à nano tecnologia).

Os **instrumentos** de implementação (legislação, coordenação, despesas) deveriam ser definidos conjuntamente com os **indicadores de progresso** e um número suficiente de **incentivos** para garantir o resultado positivo.

No que respeita aos objectivos estratégicos de desenvolvimento sustentável, tal como estabelecidos no processo de Lisboa, é claro que devem ser prosseguidos através de acções tanto a nível dos Estados-Membros como a nível da União.

Por conseguinte, o roteiro deveria ser um programa comum de acções envolvendo o financiamento a nível nacional e da União. Deveria ser lançado um processo - em parceria com os Estados-Membros - para complementar as prioridades e objectivos sugeridos com um plano de acção e um calendário detalhados no que respeita à utilização dos instrumentos políticos e com um mecanismo para um controlo eficaz da fase de implementação. O processo sugerido deveria ser capaz de assegurar um empenho total de todas as partes implicadas na realização dos objectivos acordados. Poderia servir de base para a preparação do balanço intercalar da estratégia de Lisboa.

Actualmente, o desempenho da União e dos seus Estados-Membros é avaliado, cada ano, no contexto do ciclo do Conselho Europeu da Primavera. Para permitir ao Conselho Europeu fornecer orientações, a Comissão já reagrupou as suas contribuições sectoriais num documento único (o relatório de síntese da Primavera) e racionalizou o processo conducente às Orientações Gerais para as Políticas Económicas e às Orientações para o Emprego.

Este exercício poderia ser ainda melhorado e tornado mais eficaz do seguinte modo:

- definindo uma interacção melhor e mais visível entre as acções e os meios orçamentais implementados a nível dos Estados-Membros e da União,
- avaliando nesse contexto:
  - a contribuição dos orçamentos dos Estados-Membros e do orçamento da UE com vista à realização dos objectivos políticos e das recomendações fixados nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas e nas Orientações para o Emprego e na estratégia de Lisboa em geral,
  - o desempenho da acção efectuada a nível da União, a fim de activar/orientar a utilização do fundo de ajustamento ao crescimento (ver infra, ponto IV.C). Isso permitiria à União ajustar as prioridades/responder às novas necessidades e apoiá-las por recursos orçamentais.

Esta abordagem contribuirá também concretamente para o sistema de governança económica da União, tendo plenamente em conta o impacto das acções necessárias para alcançar os objectivos comuns. Oferecerá uma maior coerência entre a política de coesão e as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e as Orientações para o Emprego, integrando-se assim melhor na agenda europeia para o crescimento sustentável.

## **B. Simplificar os instrumentos para melhorar a execução**

Os instrumentos de que a União dispõe para promover os seus objectivos políticos incluem a regulamentação, a coordenação e o apoio orçamental. A parte relativa das despesas da União e dos Estados-Membros não é a mesma em cada área política. Representa a grande maioria da ajuda financeira concedida a um sector (por exemplo, a agricultura) ou uma parte significativa dos recursos atribuídos a um certo objectivo (por exemplo, a coesão nas regiões em atraso de desenvolvimento). Noutros domínios, as despesas da União Europeia são geralmente mais limitadas em comparação com os recursos fornecidos pelos Estados-Membros: em tais casos, o seu papel é sobretudo servir de catalisador.

Em função do papel diferente das despesas entre os outros instrumentos que apoiam a política em questão, podem ser previstas diferentes modalidades em termos de mecanismos de selecção

das acções a financiar, afectação de recursos, instrumentos orçamentais e gestão dos projectos.

No entanto, três considerações são aplicáveis a todos os níveis no que respeita à concepção e implementação dos programas de despesas da União:

- A escolha dos instrumentos orçamentais deve reflectir os critérios de simplicidade e coerência. Na medida do possível, há que simplificar a estrutura orçamental, evitar a duplicação de instrumentos e fornecer aos beneficiários e às autoridades que gerem os parceiros um ‘balcão único’;
- Mantendo o dever político de definir os objectivos estratégicos e os quadros dos programas de despesas, a Comissão limitará o número de casos em que conserva a responsabilidade directa pela sua implementação e gestão;
- A proporcionalidade deve ser mantida entre o montante de recursos e a carga administrativa ligada à sua utilização.

Tendo em conta o que precede, a Comissão aplicará os seguintes princípios:

- **Um instrumento por domínio político, um fundo por programa.** Os instrumentos de financiamento da UE serão, na medida do possível, consolidados e racionalizados de modo a que **cada domínio político** responsável pelas despesas operacionais tenha um **único instrumento de financiamento** cobrindo a totalidade das suas intervenções. As pequenas rubricas orçamentais serão consolidadas em secções do instrumento único de financiamento, mesmo que um instrumento precise de mais de uma base jurídica.
- **A Comissão estudará alternativas a uma gestão directa interna.** Uma avaliação caso a caso da eficácia das políticas e dos custos deveria determinar que acções deveriam ser: (a) geridas directamente pelos departamentos principais tradicionais; (b) geridas através de gabinetes ou agências executivas<sup>2</sup>, ambos sob o controlo da Comissão; (c) externalizadas a agências "clássicas" a nível da UE, funcionalmente independentes da Comissão; ou (d) geridas de maneira descentralizada em parceria com os Estados-Membros e/ou as regiões.

A Comissão definiu uma abordagem total em matéria de governança administrativa, que permitirá racionalizar e seleccionar o mecanismo de execução mais apropriado e rentável. A implementação plena desta abordagem, que é resumida no Anexo 1, oferece o potencial para benefícios em termos de desempenho melhorado e eficiência acrescida, assim como uma abordagem mais coerente para realizar com sucesso as tarefas de natureza executiva.

A Comissão fará propostas detalhadas de simplificação nos próximos meses com base nos princípios supra. Alguns exemplos podem ser destacados já para as políticas internas e externas:

#### (i) Políticas internas

- A próxima geração de programas relativos à política de coesão deveria ser organizada de modo a que cada programa individual seja financiado por um único fundo, o FEDER ou o

---

<sup>2</sup> Regulamento (CE) do Conselho n.º 58/2003, de 19 de Dezembro de 2002, JO L 11 de 16.1.2003, p. 1.

FSE. Nos Estados-Membros cobertos pelo Fundo de coesão, a simplificação e a coerência seriam aumentadas programando as intervenções no mesmo quadro das apoiadas pelo FEDER.

- Todas as medidas de desenvolvimento rural serão reagrupadas para todas as regiões (incluindo os Estados-Membros e as regiões menos desenvolvidos) sob um sistema único de financiamento, de gestão financeira e de controlo, com o mesmo grau de concentração como é actualmente o caso para as regiões cobertas por programas de convergência.
- Um novo instrumento financeiro para o ambiente substituiria os actuais programas de financiamento em matéria de ambiente.

**(ii) No domínio das relações externas,** será proposta uma arquitectura simplificada, baseada em seis instrumentos, em substituição dos instrumentos actuais em número superior a cem.

- Dois novos instrumentos (que se poderiam fundir numa fase posterior) irão cobrir duas funções fundamentais: cooperação e desenvolvimento económico, por um lado, e paz e segurança, por outro. Isso deveria substituir a pletora actual de instrumentos assentes numa base geográfica ou temática e incluir a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento da UE.
- Um instrumento específico para a ajuda humanitária deveria ser mantido.
- Será introduzido um novo instrumento (unificado) de pré-adesão em substituição de PHARE, ISPA e SAPARD<sup>3</sup>.
- É necessário um novo instrumento de vizinhança distinto, destinado à cooperação transfronteiriça entre a União alargada e os países vizinhos.
- A assistência macro financeira permaneceria inalterada.

#### Criar um novo instrumento de vizinhança

É do interesse da UE no seu conjunto evitar a emergência de novas linhas de fractura nas suas fronteiras externas e na proximidade das mesmas e promover estabilidade e prosperidade para além dessas fronteiras externas. Um esforço conjunto e unido da UE é vital para alcançar este objectivo ambicioso. Os Estados-Membros não estão bem equipados para enfrentar este desafio numa base individual. O novo instrumento de vizinhança proposto pela Comissão centrar-se-á, nomeadamente, na promoção do desenvolvimento económico e social sustentável destas regiões fronteiriças, assegurando o bom funcionamento e uma gestão segura das futuras fronteiras externas, enfrentando os desafios comuns da UE e dos seus vizinhos, como o ambiente, a saúde pública, e a prevenção e luta contra a criminalidade organizada, e prosseguindo a cooperação pessoa a pessoa entre os Estados-Membros da UE e os seus vizinhos.

A componente transfronteiriça do novo instrumento de vizinhança seria implementada o mais simplesmente possível através de um instrumento jurídico único, assente nos princípios dos

---

<sup>3</sup> Nesse contexto, serão tidas em conta as exigências das políticas comunitárias que os países de adesão têm de implementar.

#### **IV. O NOVO QUADRO FINANCEIRO (2007-2013)**

##### **A. Cobrir um período adequado**

O período coberto pelo novo quadro financeiro deve ser suficientemente longo para fornecer uma cobertura coerente, em limites orçamentais razoáveis, com vista à introdução progressiva total das políticas comunitárias reformadas e à integração bem sucedida dos doze novos Estados-Membros.

A Comissão e o Parlamento Europeu têm um mandato de cinco anos. Os quadros financeiros futuros deveriam tornar-se mais coerente com este ritmo institucional. Cada Comissão participaria na finalização de um quadro financeiro, uma parte do qual teria então de implementar. Com base nessa experiência, deveria igualmente preparar o terreno para o quadro financeiro seguinte. O Parlamento autorizaria a implementação dos orçamentos anuais ao abrigo do quadro financeiro que aprovou, e asseguraria o seu acompanhamento.

No entanto, a Comissão propõe, a título transitório, um período de sete anos, de 2007 a 2013 antes de passar a um ciclo normal de cinco anos. Isso seria necessário, uma vez que a evolução das despesas ligadas ao mercado e dos pagamentos directos na agricultura (UE-25) foi fixada até 2013 e a implementação actual dos fundos estruturais e de alguns ajustamentos no que toca às instituições vai levar um certo tempo.

##### **B. Classificação e evolução das despesas**

A classificação actual das despesas nas perspectivas financeiras é, em grande medida, a herança do estabelecimento das primeiras perspectivas financeiras e seguintes. As perspectivas financeiras actuais estão estruturadas em oito rubricas de despesas, que se tornam onze, se se tem em conta as subrubricas. A repartição dos recursos num grande número de rubricas e subrubricas torna o sistema rígido e impede o ajustamento apropriado e uma utilização mais eficaz dos recursos para atingir os objectivos políticos da União.

O objectivo (embora legítimo) da disciplina orçamental domina sobre o objectivo último de ter meios orçamentais ao serviço de um objectivo político/económico.

Um número mais limitado de rubricas orçamentais não só reflecte os grandes objectivos políticos, mas também fornece uma margem de manobra necessária para os desenvolvimentos que nem sempre podem ser previstos de forma precisa com dez anos de avanço. Para o novo quadro financeiro, a Comissão propõe cinco rubricas de despesas principais:

- (1) Uma primeira rubrica destinada a promover a competitividade e a coesão para um crescimento sustentável com duas subrubricas:

1a. *Competitividade para o crescimento e o emprego.* Esta subrubrica inclui as despesas em matéria de investigação e inovação; educação e formação; segurança e sustentabilidade ambiental das redes da UE; apoio a um mercado único integrado e às políticas de acompanhamento; implementação da agenda de política social.

1b. *Coesão para o crescimento e o emprego* com despesas destinadas a reforçar a convergência dos Estados-Membros e das regiões menos desenvolvidos, complementar a estratégia da UE em favor do desenvolvimento sustentável fora das regiões menos prósperas e apoiar a cooperação inter-regional.

- (2) *Gestão sustentável e protecção dos recursos naturais*. Para além das despesas ligadas à política agrícola comum e à política comum das pescas<sup>4</sup>, cobrirá igualmente as despesas ligadas ao ambiente.
- (3) *Cidadania, liberdade, segurança e justiça*, incluindo acções nas áreas da liberdade, justiça e assuntos internos, e cidadania<sup>5</sup>.
- (4) *A União Europeia enquanto parceiro mundial*<sup>6</sup>.
- (5) As despesas administrativas da Comissão serão ligadas directamente às despesas operacionais, segundo a lógica de gestão por actividades, que já é a base para o estabelecimento do orçamento anual, e, por conseguinte, incluídas nas dotações de cada uma das quatro rubricas prévias. Restará uma rubrica residual *Administração*, para incluir as despesas das instituições que não a Comissão, as pensões e as escolas europeias.

A coerência e a transparência requerem a integração do Fundo de solidariedade no quadro financeiro. Para tal, haverá que acrescentar o Fundo de solidariedade e os recursos associados à rubrica (1b) 'coesão'. Como no caso das reservas em matéria de ajudas de emergência e garantia de empréstimo, a integrar na rubrica *União Europeia enquanto parceiro mundial*, a nova classificação não deveria prejudicar os procedimentos orçamentais correspondentes ou os métodos específicos de gestão. Os fundos deveriam ser mobilizados apenas em caso de necessidade.

### C. Flexibilidade

Durante um período de dez anos entre o momento actual e 2013, deveria ser possível ajustar a fixação das prioridades definidas pelo roteiro, dentro de certos limites.

- O procedimento de revisão dos tectos das despesas deveria permanecer o instrumento principal para permitir ajustamentos do quadro financeiro quando ocorrerem mudanças substanciais e duradouras nas prioridades políticas. No entanto, na última década, o recurso a revisões revelou-se ser praticamente impossível. Isso contribuiu para a criação, ao longo dos anos, de vários instrumentos e dispositivos ad hoc para responder às novas prioridades ou pedidos urgentes. A Comissão propõe uma avaliação das necessidades, por exemplo sob

---

<sup>4</sup> Orientação FEOGA e fundos do IFOP, actualmente incluídos nos fundos estruturais, são transferidos para esta rubrica. No entanto, os montantes correspondentes transferidos continuarão a entrar no cálculo do 'limite' de 4% para os fundos estruturais e de coesão em favor dos novos Estados-Membros.

<sup>5</sup> Inclui também a protecção das fronteiras e a política em matéria de asilo, a participação cívica, o reforço das instituições, o acesso aos bens públicos, a segurança alimentar, a saúde pública e a defesa do consumidor, a cultura e o sector audiovisual, a juventude, a informação e o diálogo com os cidadãos.

<sup>6</sup> Esta rubrica inclui todas as acções externas, incluindo os instrumentos de pré-adesão, a política de vizinhança, a redução da pobreza, a prevenção e a gestão de crises civis. Incluirá também as reservas actuais em matéria de *ajudas de emergência e garantia de empréstimo* [e o Fundo Europeu de Desenvolvimento quando integrado no orçamento da UE].

a forma de um *trílogo* entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão antes da apresentação de cada anteprojecto de orçamento.

- O procedimento orçamental anual deveria prever uma flexibilidade suficiente no quadro financeiro acordado para permitir à Comissão e à autoridade orçamental reagirem rapidamente a crises de emergência a curto prazo ou a acontecimentos políticos ou económicos imprevistos. Para o novo quadro financeiro, a Comissão propõe uma combinação de instrumentos existentes e de uma nova *flexibilidade em matéria de reafectação* para substituir o actual 'instrumento de flexibilidade'. Isso permitiria à Comissão ou à autoridade orçamental reafectar dotações, dentro de certos limites, entre as rubricas de despesas, com excepção das dotações afectadas à coesão e desenvolvimento rural para os programas plurianuais. Estes últimos devem, necessariamente, ser pré-afectados entre os Estados-membros no início do período.
- Além disso, a Comissão propõe aumentar a resposta das despesas às mudanças de situação mediante criação de um *fundo de ajustamento ao crescimento* na rubrica de despesas 'crescimento sustentável' (1a), a fim de otimizar a execução dos objectivos de crescimento e coesão identificados no roteiro para o desenvolvimento sustentável, prever a flexibilidade necessária para ter em conta progressos desiguais no roteiro para estes objectivos e implementar os ajustamentos necessários para fazer face a acontecimentos imprevistos que têm um impacto importante ou mais duro que o previsto sobre o crescimento e o emprego. Permitirá igualmente à União reagir a crises resultantes de desenvolvimentos económicos e comerciais internacionais. Na sequência da avaliação anual dos progressos realizados no roteiro, efectuada no Conselho da Primavera, servirá para colmatar as lacunas na execução dos objectivos do roteiro, completando os programas de despesas nas subrubricas de competitividade ou coesão, preconizando investimentos e uma ajuda pública para projectos-chave.

Mil milhões de euros, no máximo, estarão disponíveis anualmente na rubrica competitividade para o crescimento e o emprego. Além disso, é proposto fazer uso de fundos autorizados mas não utilizados dos dois instrumentos de coesão (FEDER e FSE) na aplicação da regra 'N+2' até um máximo de mil milhões de euros por ano, que se virão juntar ao *fundo de ajustamento ao crescimento*.

## **V. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO**

Embora a Comissão vá preparar propostas específicas apropriadas sobre os recursos próprios no relatório sobre os recursos próprios<sup>7</sup> a submeter ao Conselho no Verão de 2004, é chamada a atenção para dois elementos do sistema actual de recursos próprios.

### **A. Estrutura dos recursos próprios**

O sistema actual de recursos próprios foi criticado pela sua falta de transparência para os cidadãos da União Europeia e pela sua autonomia financeira limitada, bem como pela sua complexidade e opacidade.

---

<sup>7</sup> Tal como estabelecido na decisão relativa aos recursos próprios.

No entanto, o sistema actual de financiamento funciona relativamente bem de um ponto de vista financeiro, na medida em que assegurou um bom financiamento e manteve os custos administrativos do sistema a um nível bastante baixo.

Uma maneira de superar as falhas do actual sistema será reforçar os recursos baseados nos impostos no financiamento do orçamento da UE. Recursos fiscais relativamente importantes e visíveis, a pagar pelos cidadãos da UE e/ou pelos operadores económicos, poderia em parte substituir as contribuições RNB. Assim, o sistema de recursos próprios da União passaria de um sistema de financiamento predominantemente baseado em contribuições nacionais para um sistema de financiamento que reflectiria melhor uma União de Estados-Membros e as populações da Europa.

Tendo em conta o grau de harmonização fiscal na UE, três candidatos principais poderiam ser previstos actualmente: (1) um imposto sobre o rendimento das sociedades; (2) um verdadeiro recurso IVA; (3) um imposto sobre a energia. Em cada caso, a pressão fiscal sobre os cidadãos não tem de aumentar, uma vez que a taxa de imposto da UE poderia ser contrabalançada por uma diminuição da parte do mesmo imposto, ou de outros impostos, que reverte a favor do orçamento nacional. Isto seria possível porque os recursos baseados em impostos iriam substituir, parcialmente, e não acrescer aos montantes actualmente pagos pelos Estados-Membros com base no seu respectivo RNB respectivo. Uma vez que os pagamentos RNB iriam diminuir, os Estados-Membros estariam em condições de reduzir outras fontes de rendimento pelo mesmo montante sem comprometer a estabilidade orçamental.

A Comissão não tem intenção de propor um novo recurso próprio num futuro próximo. Apresentará a sua análise e as suas conclusões no relatório sobre os recursos próprios, a adoptar antes do Verão de 2004. Em função das conclusões desse relatório, poderia ser lançado um processo para criar a base de um novo recurso próprio em substituição de uma parte importante das contribuições nacionais a médio prazo.

## **B. Correção dos desequilíbrios orçamentais**

A União Europeia é uma comunidade de solidariedade com partes do orçamento que servem um objectivo claro de solidariedade e a afectação de outras partes do orçamento que respondem aos objectivos específicos dos programas de despesas em causa. Haverá sempre beneficiários líquidos e contribuinte líquidos do orçamento da UE, embora os benefícios desta política revertam para a União no seu conjunto.

Reconhece-se, contudo, que certos desequilíbrios podem suscitar preocupações. Uma correcção de um desequilíbrio excessivo pode parecer, portanto, necessária, na condição de ser estritamente limitada.

Deveria ser introduzido um mecanismo de correcção para corrigir os saldos líquidos negativos excessivos e procurar tratar equitativamente os Estados-Membros que têm uma capacidade semelhante para contribuir para o orçamento da UE. Desde meados dos anos 80, tem sido aplicada apenas uma correcção para um Estado-Membro, que é financiada por todos os outros Estados-Membros. A partir de 2002, a parte de financiamento de quatro Estados-Membros nesta compensação foi reduzida para 25% da sua parte normal. A Comissão propõe introduzir um mecanismo de correcção generalizado, que, por um lado, corrigirá uma carga orçamental excessiva em relação à sua prosperidade relativa (como estabelecido nas conclusões de 1984 do Conselho Europeu de Fontainebleau) e, por outro, impedirá que o volume do mecanismo se torne excessivo.

Um outro resultado do alargamento é o aumento substancial da importância da correcção existente para um Estado-Membro, que elevará, conseqüentemente, o custo de financiamento para os outros Estados-Membros e tenderá, por conseguinte, a ultrapassar o seu objectivo que é corrigir uma carga orçamental excessiva em relação à sua prosperidade relativa.

Manter a situação actual inalterada iria aumentar significativamente uma distorção em favor de um único Estado-Membro. Abolir simplesmente a correcção existente seria percebido como inaceitável por todos os Estados-Membros, e não iria estreitar os saldos líquidos dos Estados-Membros com níveis comparáveis de prosperidade.

Um mecanismo de correcção generalizado em substituição do existente teria em vista corrigir contribuições líquidas superiores a um certo limiar pré-definido de 'solidariedade financeira' adequada, definido em percentagem do rendimento nacional bruto, em função da prosperidade relativa. A solidariedade deve permanecer uma pedra angular da União e, por conseguinte, o efeito de qualquer mecanismo generalizado alterado deveria ser limitado para evitar cargas fiscais excessivas e injustificadas, devendo todos os Estados-Membros contribuir para esse mecanismo.

Alguns parâmetros precisam de ser definidos para que um tal mecanismo funcione correctamente, incluindo as categorias de despesas e de rendimento a tomar em consideração, o nível do limiar além do qual desequilíbrios orçamentais líquidos seriam (parcialmente) compensados, a percentagem do desequilíbrio negativo excessivo a corrigir e as regras de financiamento correspondentes. Todos os Estados-Membros deveriam contribuir para este mecanismo.

A Comissão irá apresentar propostas detalhadas para esse efeito no contexto do pacote financeiro global, que tratará tanto as questões das receitas como as das despesas.

## ANEXO 1

### **Princípios de governança administrativa: menos gestão directa, um melhor controlo da execução e uma maior rentabilidade**

Um dos princípios fundamentais da reforma da Comissão é que a administração principal da Comissão se concentre no futuro no desenvolvimento e controlo de políticas a título do Tratado. A execução destas políticas, assim como outras actividades de execução a nível europeu, serão, quando apropriado, delegadas a outros organismos.

É essencial que a delegação a organismos diferentes da administração principal da Comissão seja bem coordenada. Decisões recentes em matéria de delegação mostraram que é necessário melhorar a coerência e simplificar os critérios para tais delegações. Para esse efeito, a Comissão pretende reforçar a coordenação global quando, no futuro, decidir delegar uma actividade (através de um dos vários meios à sua disposição, cf. Secção III.B. da Comunicação). No que respeita às actividades existentes executadas por entidades externas/delegadas, a Comissão seguirá uma abordagem por etapas, que lhe permitirá tornar as decisões passadas conformes ao novo quadro.

Estão disponíveis diferentes meios:

- (1) Gestão partilhada com os Estados-Membros ou delegação a organismos nacionais. A experiência adquirida nos sectores da política agrícola e de coesão oferece já ensinamentos preciosos a esse respeito. Dois critérios importantes para seguir uma tal abordagem são: (a) conteúdo local importante e (b) complementaridades com programas regionais e nacionais;
- (2) Entidades delegadas, incluindo:
  - (a) Serviços: com a reforma, a Comissão introduziu os serviços administrativos. Até à data, os serviços foram utilizados para tarefas executivas não directamente ligadas a um programa e sem um período de tempo específico. Apresentam a vantagem de ter custos de funcionamento mais baixos e uma maior flexibilidade operacional, graças à disponibilidade de um quadro de pessoal e de rubricas orçamentais distintos. Os serviços estão sob o controlo directo da Comissão.
  - (b) Agências: actualmente, diversos organismos estão incluídos nesta categoria, cujas funções variam do fornecimento de assistência sob a forma de pareceres e recomendações (por exemplo, a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos), fornecimento de relatórios de inspecção (por exemplo, a Agência Europeia da Segurança Marítima), à adopção de decisões juridicamente vinculativas para terceiros (por exemplo, o Instituto de Harmonização do Mercado Interno). A Comissão está geralmente representada nestas agências conjuntamente com os Estados-Membros e, quando pertinente, representantes das partes terceiras interessadas. A Comissão limitou o envolvimento nestas agências, embora seja inteiramente responsável pelo resultado. As agências executivas são, em contrapartida, organismos

sob o controlo directo da Comissão, e cujo estatuto é previsto por um regulamento do Conselho<sup>8</sup>.

Tudo isto deveria ser reavaliado em torno de três vertentes:

- (1) A gestão das tarefas resultantes de programas de natureza executiva, com uma duração específica, poderia ser delegada a agências executivas. A Comissão conservaria o controlo do mecanismo de execução.
- (2) Uma agência mais autónoma – comparável aos modelos existentes - pode ser prevista quando se espera um parecer não vinculativo ou quando as tarefas atribuídas à agência envolvem acções que não são da responsabilidade directa da Comissão ou onde o papel da Comissão parece ser marginal. Algumas das agências existentes executam tarefas com apenas uma participação muito limitada da Comissão, embora esta última seja inteiramente responsável pelo resultado. Esta situação deve ser revista urgentemente.
- (3) Um serviço será previsto para as novas tarefas executivas sem período de tempo específico, ou para actividades preparatórias com base nas quais a Comissão pode tomar decisões de regulamentação pelas quais é responsável.
- (4) Algumas das agências existentes executam tarefas similares com apenas uma participação muito limitada da Comissão, embora esta última seja inteiramente responsável pelo resultado. Esta situação deve ser, portanto, revista urgentemente.

---

<sup>8</sup> Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, JO L 11 de 16.1.2003, p.1.

## ANEXO 2

Roteiro – Um exemplo

<b>MELHORAR A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO NA UNIÃO</b>			
	<b>Objectivos</b>	<b>Ações e instrumentos principais</b>	<b>Indicadores de progresso e objectivos</b>
1	Melhorar a qualidade da educação e da formação ministradas na Europa	<p><b>Coordenação da UE:</b> Espaços europeus do ensino superior e da formação profissional: <i>Grupos de trabalho processo de fixação de “objectivos”; processos de Bolonha e Copenhaga;</i> Os sistemas de educação e de formação europeus numa análise comparativa mundial.</p> <p><b>Despesas da UE:</b> Apoio às parcerias de instituições transnacionais; intercâmbios de boas práticas; recolha e análise de estatísticas e indicadores: <i>Instrumento único para a educação e a formação (sucessor dos programas Socrates e Leonardo).</i></p>	Número de parcerias; progresso em relação aos critérios de referência e indicadores acordados; implementação de quadros de garantia de qualidade no ensino superior e no ensino e formação profissional.
2	Melhorar o acesso à educação e à formação em todas as etapas da vida	<p><b>Legislação da EU</b> Decisão <i>Europass</i> Seguimento da recomendação sobre a mobilidade</p> <p><b>Despesas da EU.</b> Instrumento único para a educação e a formação (sucessor dos programas <i>Socrates e Leonardo</i>).</p>	<p>Número de jovens e adultos em mobilidade; taxa de adopção dos sistemas de transferência de créditos na educação e no ensino e formação profissional; taxa de adopção dos instrumentos de transparência (Suplemento ao diploma, <i>Europass</i>, etc)</p> <p><b>Objectivos:</b> 10% dos alunos e professores escolares em actividades de mobilidade e de cooperação europeia em 2007-13; 3 milhões de estágios de estudantes universitários até 2010; 150 000 estágios de formação profissional e 50 000 adultos em acções de ensino e aprendizagem no estrangeiro por ano até 2013</p>
3	Abrir os sistemas de ensino e de formação da UE ao resto do mundo	<p><b>Legislação da UE:</b> Directiva sobre o acesso para estudantes/investigadores de países terceiros.</p> <p><b>Despesas da UE:</b> Erasmus Mundus; Sucessor do programa Tempus.</p>	<p>Números de estudantes, formandos e académicos de países terceiros que vêm para Europa</p> <p><b>Objectivos:</b> Mais de 11 000 bolsas para mobilidade de estudantes e académicos de/para países terceiros em</p>

			2004-08.
--	--	--	----------