COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2010
COM(2010) 700 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO DIRIGIDA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AOS PARLAMENTOS NACIONAIS

Reapreciação do orçamento da UE

{SEC(2010) 7000 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO DIRIGIDA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AOS PARLAMENTOS NACIONAIS

Reapreciação do orçamento da UE

A decisão de realizar uma reapreciação integral e abrangente das despesas e dos recursos da UE data de 2006[1]. O contexto económico alterou-se radicalmente desde o momento em que o mandato foi conferido e a crise económica mundial colocou as despesas públicas no centro do debate político dos países europeus. Em toda a União Europeia, estão a ser tomadas decisões difíceis. As prioridades em matéria de despesas públicas estão a ser contestadas de um modo nunca visto desde há décadas.

Em simultâneo, as despesas públicas têm desempenhado um papel fundamental no processo de retoma económica. O pacote de estímulos acordado no final de 2008 permitiu evitar os piores efeitos da crise. A fixação de objectivos inteligentes permitiu que o pacote de estímulos tivesse como alvo os domínios que poderão ter um maior retorno a prazo: políticas de reforço do crescimento, infra-estruturas estratégicas e impedir que as qualificações e activos essenciais fossem destruídos pela resposta à crise.

Por conseguinte, a presente reapreciação insere-se num contexto em que o estabelecimento de prioridades, o valor acrescentado e a necessidade de assegurar uma elevada qualidade das despesas constituem as preocupações mais relevantes dos cidadãos. Por outro lado, segue-se a um longo processo de consultas e de reflexão[2], que permitiu que surgissem ideias promissoras sobre o modo como o orçamento pode ser utilizado com a máxima eficácia para atingir os objectivos da UE, como pode ser orientado para as políticas, a fim de promover a Estratégia Europa 2020, como pode produzir os seus resultados do modo mais eficiente possível e ainda em relação a uma nova perspectiva sobre a melhor forma de assegurar os recursos necessários para o financiamento das políticas da UE.

As despesas públicas constituem um meio para atingir um fim e o crescimento gerador de emprego constitui a nossa prioridade máxima, centrando-se numa maior participação das pessoas no mercado de trabalho, na dinamização da competitividade das nossas empresas e na construção de um mercado único aberto e moderno.

A Comissão deve apresentar as suas propostas no que diz respeito ao próximo Quadro Financeiro Plurianual antes de 1 de Julho de 2011. A presente reapreciação inclui algumas das questões relativas ao orçamento da UE que se prendem com a vigência do próximo quadro e anos posteriores. Por exemplo, o modo como a UE deve ter em conta o impacto da crise económica e financeira e os desafios a longo prazo, como as alterações demográficas, a necessidade de adaptação às alterações climáticas e a pressão sobre os recursos naturais. A questão essencial não se prende com o nível maior ou menor de despesas, mas sim em

---

1 JO C 139 de 14.6.2006, p. 15 (Declaração n.º 3).

2 Sítio *Web* para consulta: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consulation_doc_final_pt.pdf.

encontrar formas *mais inteligentes* de gastar os nossos fundos. Uma outra questão consiste na necessidade de apresentar uma visão global da reforma do orçamento, que abranja tanto as despesas como as receitas.

Chegar a acordo sobre o caminho a seguir constituirá um desafio de vulto para a União Europeia, mas também uma importante conquista e permitirá dar um forte sinal de que a União Europeia está à altura de mobilizar os instrumentos à sua disposição, proporcionando um benefício real aos seus cidadãos.

1. QUAIS AS LIÇÕES QUE SE PODEM TIRAR DO ORÇAMENTO ACTUAL?

O Tratado de Lisboa introduziu um novo enquadramento jurídico para o Quadro Financeiro Plurianual. Confirmou a necessidade de apresentar uma abordagem de médio prazo das despesas da UE, bem como o princípio de que a UE é financiada a partir dos recursos próprios, o que significa que o processo de reapreciação – embora esteja virado para o futuro – se apoia em grande medida na experiência adquirida no actual período de financiamento.

Até ao presente, o orçamento da UE revelou-se um instrumento eficaz para realizar as ambições da UE e executar as suas políticas. O orçamento da UE contribuiu de forma decisiva para assegurar um maior crescimento e emprego, promover a investigação, reforçar a competitividade e as qualificações e para prestar um apoio solidário às pessoas mais carenciadas. Concedeu um apoio específico a projectos prioritários, contribuindo nomeadamente para os estímulos necessários na sequência da crise económica. Reforçou igualmente a segurança da União. Ajudou centenas de milhões dos mais necessitados no planeta, acelerou o desenvolvimento dos países vizinhos da Europa e promoveu as políticas da UE a nível mundial.

O objectivo deve actualmente consistir em utilizar o orçamento do modo mais eficaz possível, com vista à realização dos objectivos da UE. Algumas das lições fundamentais a extrair, com vista à realização deste objectivo, incluem os seguintes elementos:

- Desde a sua introdução em 1988, os quadros financeiros plurianuais da UE têm assegurado uma rigorosa disciplina orçamental e a previsibilidade a médio prazo das despesas da UE. Esta previsibilidade teve como contrapartida uma menor flexibilidade. Nos últimos anos, verificou-se que o quadro financeiro e os seus programas nem sempre têm conseguido dar resposta aos imperativos políticos e à evolução das circunstâncias. As decisões da UE de conceder apoio suplementar aos países em desenvolvimento, aquando da escalada dos preços dos produtos alimentares em 2008, de dar resposta à evolução das necessidades para os grandes projectos europeus, tais como o Galileo e o ITER, devido aos seus longos períodos de execução e à evolução dos custos, de contribuição para o pacote de estímulos económicos em 2008-2009 ou de resposta a crises mundiais, tais como o tsunami, têm sido tomadas num quadro de uma rigidez excessiva do sistema actual. Essas decisões só puderam ser tomadas num quadro extremamente difícil, com base em margens não previstas de outras partes do orçamento. Inclusivamente no âmbito de programas, os obstáculos à reformulação das prioridades tornaram mais difícil a atribuição da prioridade adequada a novas questões, tais como emergências de saúde pública, a nova ênfase dada às necessidades de formação na sequência da crise ou a tomada em consideração da evolução das relações da União com as economias emergentes. Deste modo, a incapacidade do orçamento de «prever o imprevisível» prejudica tanto a eficácia operacional como a imagem da UE.

- Outro dos acontecimentos imprevistos dos últimos anos tem sido a crise económica e as suas consequências a nível do debate sobre a governação económica, o que pôs em evidência a interdependência entre as economias da UE e a necessidade de reforçar as regras comuns. Em primeiro lugar, a utilização do orçamento a título da garantia para apoiar o mecanismo europeu de estabilização revelou-se uma utilização inovadora do orçamento com vista a satisfazer uma necessidade política urgente, estando contudo estritamente balizado pelo limite máximo dos recursos próprios. Por outro lado, foi sugerido que os fundos da UE fossem utilizados para reforçar tanto as medidas preventivas como as medidas correctivas de apoio ao Pacto de Estabilidade e Crescimento.

- A natureza do debate conducente ao acordo sobre o último quadro financeiro teve igualmente consequências a nível da adequação do orçamento face aos objectivos prosseguidos. A ênfase na questão dos «saldos líquidos» traduziu-se no facto de os programas estarem enviesados no sentido de privilegiarem a maximização da capacidade de colocar antecipadamente uma «bandeira nacional» nas despesas. Foi dada prioridade a esta questão relativamente às medidas concebidas para melhorar os resultados, tais como o diálogo sobre as políticas macroeconómicas e a constituição de reservas para premiar a eficácia. Traduziu-se igualmente no facto de a dimensão europeia – os domínios em que a UE pode proporcionar o maior valor acrescentado – nem sempre ter sido a consideração principal. O debate sobre o «justo retorno» teve portanto um impacto negativo sobre a qualidade da execução e reduziu o valor acrescentado da UE.

- A execução de novos programas leva tempo – em especial quando se baseiam na abordagem de parceria a fim de terem em conta as necessidades e prioridades locais. O prazo disponível entre o acordo sobre os textos jurídicos e o início do período de financiamento é crucial para a execução correcta desta tarefa. No período que antecedeu 2007, o último acordo sobre o pacote de financiamento encurtou este período crítico, o que teve como resultado o atraso do início efectivo dos programas, o que, nalguns casos, teve repercussões ao longo de todo o período de execução.

- Os atrasos verificados no lançamento dos programas, as complexidades intrínsecas do processo, uma abordagem muito descentralizada e o impacto da crise financeira a nível dos orçamentos públicos nacionais tiveram como consequência o atraso na execução das despesas da política de coesão. Uma melhor concepção, uma tomada de medidas mais célere, procedimentos simplificados e harmonizados, uma definição mais clara das prioridades a todos os níveis e uma abordagem mais flexível do co-financiamento foram identificados como soluções possíveis.

- O impacto das despesas da UE pode ser afectado pelas regras que regem os programas em causa. Embora os controlos tenham contribuído para assegurar uma melhoria contínua da gestão financeira, as incoerências entre os programas e os elevados encargos administrativos revelaram-se obstáculos a uma maior eficácia. Em geral, tem-se verificado uma tendência para que os controlos dos programas se centrem mais nas contribuições do que no desempenho, reduzindo assim os incentivos para a obtenção de resultados efectivos.

- O actual quadro financeiro permitiu adoptar as primeiras medidas para a introdução de uma nova abordagem do impacto que o orçamento da UE pode ter. Caso o orçamento da UE possa mobilizar o investimento de outras fontes públicas e privadas, esse financiamento pode permitir alcançar de forma mais eficaz os objectivos políticos da UE. Esta abordagem tem tido êxito em casos como o Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos, que permitiu lançar o investimento empresarial na investigação com um risco mais elevado.

Deste modo, a preponderância da abordagem baseada nas subvenções pode ter limitado o impacto potencial do orçamento.

2. PRINCÍPIOS DO ORÇAMENTO DA UE

O orçamento da UE deve basear-se num conjunto de princípios fundamentais. É à luz destes princípios que as opções devem ser avaliadas e devem permitir que os cidadãos europeus tenham uma melhor imagem das finalidades do orçamento da UE e do modo como são tomadas as decisões fundamentais.

2.1. Concretização das prioridades políticas fundamentais

O orçamento da UE constitui o instrumento fundamental para definir e executar as políticas da UE a favor dos cidadãos e dos agentes económicos e sociais. Não se trata do único instrumento à disposição da UE: muitos dos objectivos da UE podem ser alcançados por via legislativa ou através da coordenação das políticas. No entanto, constitui uma parte essencial dos instrumentos à disposição da UE.

Relativamente às políticas que requerem um nível significativo de despesas públicas, o peso relativo das mesmas deve reflectir as prioridades políticas fundamentais da UE, devendo igualmente reflectir as novas orientações políticas do Tratado de Lisboa, a importância atribuída a domínios específicos como, por exemplo, a energia e as alterações climáticas, a projecção externa da UE e a justiça e assuntos internos.

Sobretudo, deve ser concebida como um dos instrumentos mais importantes da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. A crise económica e financeira deixou uma herança de um crescimento mais lento. A tomada de medidas efectivas para fazer face às consequências da crise e reforçar o crescimento potencial numa altura de restrições orçamentais não se pode limitar ao nível nacional, sendo indispensável uma resposta comum a nível da UE. O orçamento da UE deve contribuir para restabelecer a capacidade de crescimento através da afectação dos recursos aos domínios em que podem ser obtidos resultados mais rápidos, mais amplos e mais sólidos.

2.2. Valor acrescentado da UE

Embora o valor acrescentado de um projecto político não possa ser reduzido a um simples balanço, existe um outro teste fundamental para justificar as despesas a nível da UE: se as despesas a nível da UE asseguram ou não um melhor retorno para os cidadãos do que as despesas a nível nacional. A dimensão europeia pode maximizar a eficiência das finanças dos Estados-Membros e contribuir para reduzir o volume total das despesas, agregando serviços e recursos comuns em benefício de economias de escala. Consequentemente, o orçamento da UE deve ser utilizado para financiar bens públicos da UE, acções que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si só ou os domínios em que possam ser obtidos melhores resultados.

As despesas da UE em 2010 elevaram-se a 122,9 mil milhões de EUR. Este nível é relativamente baixo em comparação com os orçamentos nacionais – cerca de 1 % do PIB da UE, em comparação com um nível total de despesas públicas médias da UE situado entre 45 % e 50 %. Os grandes domínios das despesas – tais como a prestação de serviços, como por exemplo, a saúde, a educação e a segurança social – enquadram-se, a justo título, na

esfera dos orçamentos nacionais e visam prestar serviços que reflectem as opções das sociedades.

Noutros domínios, a realização de resultados com base no orçamento da UE constitui uma opção racional e o melhor modo de alcançar os objectivos da UE. A UE tem 500 milhões de cidadãos e é a maior economia do mundo, o que proporciona oportunidades reais para obter um maior valor acrescentado. Pode proporcionar economias de escala, permitir a definição eficaz das prioridades políticas e evitar duplicações desnecessárias. A sua escala continental pode permitir o bom funcionamento de políticas fundamentais, tais como a identificação da excelência a nível da investigação com base em concursos, caso em que a massa crítica necessária não existe frequentemente a um nível meramente nacional. Pode colmatar lacunas decorrentes da dinâmica do processo de tomada de decisões a nível nacional, respondendo de modo mais eficiente a desafios transfronteiriços em domínios como as infra-estruturas, a mobilidade, a coesão territorial ou a cooperação no domínio da investigação a nível da UE – lacunas que prejudicariam os interesses da UE no seu conjunto. A UE tem a capacidade de promover a mobilização de um conjunto muito mais vasto de recursos públicos e privados do que o que seria possível apenas a nível nacional.

Numa altura de restrições orçamentais graves de longa duração, a coordenação entre os orçamentos da UE e nacionais deve ser considerada crucial para efeitos de melhoria da governação económica, da transparência e da eficiência das despesas públicas.

2.3. Um orçamento orientado para os resultados

A identificação dos domínios em que a dimensão da UE pode proporcionar um valor acrescentado não é por si só suficiente. As despesas com as políticas adequadas só se justificam se assegurarem os resultados pretendidos. Os programas de despesas devem ter um impacto real e os investimentos devem traduzir-se em acções concretas – acções que são aferidas em termos de impacto real e não em termos dos recursos afectados. Há que encontrar o ponto de equilíbrio adequado entre a previsibilidade e os objectivos importantes da flexibilidade, condicionalidade e pagamento com base nos resultados, bem como entre a simplificação e os controlos necessários para uma boa gestão financeira. No entanto, é necessário não só aplicar controlos, mas também que existam incentivos, a fim de assegurar que as despesas permitam a realização do seu objectivo efectivo.

2.4. Benefícios mútuos através da solidariedade

A solidariedade é uma das pedras angulares da União Europeia, constituindo um princípio fundamental e uma fonte de vigor. O orçamento da UE não é o único meio de que a UE dispõe para exprimir a sua solidariedade, mas constitui uma componente indispensável da abordagem da UE. O alargamento reforçou a diversidade económica da União, tendo esta um interesse político, social e económico em ajudar as partes menos desenvolvidas da União a contribuir para os seus objectivos gerais: os benefícios decorrentes da estabilidade revertem para todos. Além disso, uma vez que a União Europeia procura executar uma estratégia económica abrangente com vista ao crescimento futuro, a solidariedade requer que seja prestada uma atenção especial às camadas mais vulneráveis e às pessoas mais afectadas pelo processo de reformas. No entanto, os benefícios desta solidariedade são colhidos por todos, através do crescimento potencial do mercado único, dos efeitos transnacionais das despesas da UE a nível nacional ou regional e através do círculo virtuoso das pessoas e das empresas que aproveitam as oportunidades possibilitadas pela UE no seu conjunto. Estima-se que o PIB da UE-25 no seu conjunto tenha sido em 2009 0,7 % superior, devido à política de coesão

prosseguida no período 2000-2006 – o que significa um bom retorno para as despesas que representaram menos de 0,5 % do PIB da UE nesse período[3].

Os objectivos colectivos da UE requerem frequentemente intervenções concentradas geograficamente. A protecção das fronteiras externas da União relativamente à imigração ilegal é naturalmente da competência dos Estados-Membros com fronteiras externas. As infra-estruturas localizadas em Estados-Membros específicos podem ter igualmente benefícios consideráveis para a União. As medidas destinadas a promover a protecção ambiental ou a lutar contra as alterações climáticas podem ter um carácter muito local, mas os benefícios são difundidos de modo muito mais amplo. Nesses casos, o investimento disponível a nível nacional é frequentemente insuficiente face às necessidades para desencadearem a acção, enquanto a inacção pode vir a ter um custo real para a Europa no seu conjunto. O orçamento da UE deve contribuir para financiar estes custos, a fim de que sejam realizados os objectivos colectivos da União.

2.5. A reforma do financiamento do orçamento

A questão dos «recursos próprios» constitui uma parte importante da reapreciação do orçamento. Desde o início da década de 1970, a UE recebe recursos próprios provenientes de políticas comuns como os direitos aduaneiros comuns. A autonomia destes recursos próprios tem vindo a enfraquecer gradualmente e o actual sistema de financiamento da UE tem evoluído progressivamente para uma combinação opaca e complexa de contribuições provenientes dos orçamentos nacionais, de correcções e de reduções. A relação entre os recursos próprios iniciais e as políticas comuns da UE foi perdida, tornando o sistema menos transparente e aumentando as dúvidas acerca da sua equidade. É assim essencial uma perspectiva nova, se pretendemos que o financiamento da UE volte a pautar-se pelos princípios da autonomia, da transparência e da equidade.

3. UM ORÇAMENTO PARA O FUTURO

A UE está empenhada num programa fundamental de reformas económicas, que visa libertar o potencial da economia da UE para que encontre novas fontes de crescimento e de criação de emprego – a Estratégia Europa 2020.

A Estratégia Europa 2020 prossegue o objectivo de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, exemplificado pelos seguintes cinco objectivos:

- Aumento da taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos para, pelo menos, 75 %;
- Investimento de 3 % do PIB em I&D;
- Redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 20 % em comparação com os níveis de 1990 e 30% se as condições forem favoráveis; aumento da proporção das fontes de energia renováveis no consumo final de energia para 20 % e reforço em 20 % da sua eficiência energética;
- Redução da taxa de abandono escolar para 10 % e aumento da proporção da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior para, pelo menos, 40 % em 2020;
- Retirada da situação de pobreza de pelo menos 20 milhões de pessoas.

---

[3] Tal inclui tanto o orçamento da UE como o co-financiamento nacional.

No seu conjunto, a Comissão estima que a realização destes objectivos poderá traduzir-se num crescimento adicional do PIB da UE de 4 % e na criação de 5,6 milhões de novos postos de trabalho até 2020[4].

Esta tarefa toca num conjunto amplo de domínios de intervenção, requerendo uma parceria entre os níveis da UE, nacional e regional e impondo também uma definição cuidadosa dos objectivos a fim de garantir que os esforços se centrem nos domínios em que podem ser obtidos melhores resultados. Deverá prestar-se igualmente uma atenção especial aos domínios em que as medidas podem ter um impacto rápido sobre o crescimento. O orçamento da UE pode e deve desempenhar um papel fundamental na concretização desta estratégia e deve ser a pedra angular de uma nova geração de programas de despesas.

O impulso subjacente à Estratégia Europa 2020 decorre em parte da necessidade de se dispor de uma visão global da economia e da sociedade da UE, em que os objectivos se reforçam mutuamente e em que as medidas podem servir simultaneamente diferentes objectivos. Tal não requer um fundo único – requer efectivamente um elevado grau de coordenação. A Estratégia Europa 2020 requer soluções integradas, tal como os instrumentos utilizados para a sua concretização. As acções apresentadas seguidamente devem, por conseguinte, ser consideradas um conjunto de medidas, estreitamente interligadas e interagindo para garantir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

3.1. Crescimento inteligente

No âmago da Estratégia Europa 2020 encontra-se a necessidade de apoiar a transformação da economia europeia numa economia baseada no conhecimento e na inovação. Muito do trabalho necessário para dinamizar a competitividade futura e para criar os postos de trabalho de amanhã dependem dos esforços nacionais para dinamizar a investigação e a inovação, melhorar o sistema de ensino e eliminar os obstáculos ao espírito empresarial. No entanto, a Europa dispõe de um enorme trunfo, a sua escala, que deve ser explorado na íntegra, isto é, aproveitando o potencial do mercado único e utilizando os fundos do orçamento da UE para proporcionar um valor acrescentado ao modo como o sector público mobiliza os factores impulsionadores do crescimento.

Investigação, inovação e educação

A investigação e a inovação constituem os motores mais sustentáveis do crescimento económico e da produtividade. Os actuais programas da UE para a investigação e a inovação proporcionam um elevado retorno para a sociedade e um claro valor acrescentado europeu, criando uma massa crítica em domínios como a investigação de base. As despesas da UE em matéria de investigação e inovação duplicaram ao longo do último Quadro Financeiro Plurianual e, até 2013, elevar-se-ão para cerca de 7 % do orçamento da União[5]. Com o Conselho Europeu de Investigação e o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia, a UE passou a aplicar uma nova abordagem para promover a excelência à escala europeia e para estabelecer entre a educação, a investigação e a actividade empresarial os laços

---

4 Estimativa dos serviços da Comissão baseada nas seguintes análises: «Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios» (European Commission Economic Papers n.° 424. Setembro de 2010) e «Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios» (ECFIN Economic Briefs 2010 n.° 11).

5 Estima-se que na vigência do actual Programa-Quadro sejam criados 900 000 postos de trabalho e que o PIB da UE aumente 1 %.

imprescindíveis para que a criatividade seja uma fonte de crescimento. As despesas futuras em matéria de investigação e inovação devem ter um impacto ainda maior em termos de crescimento e criação de emprego e de um retorno significativo para a sociedade e o ambiente.

A fim de realizar os objectivos da Estratégia Europa 2020 neste domínio, a Comissão propôs uma União da inovação. Numa época de restrições orçamentais, a UE e os Estados-Membros devem continuar a investir na I&D e na inovação. Devem igualmente assegurar que os obstáculos remanescentes com que se confrontam os empresários para comercializar novas ideias sejam eliminados através de um melhor acesso ao financiamento, de direitos de propriedade intelectual a um preço abordável, do estabelecimento mais rápido de normas de interoperabilidade e de uma utilização estratégica dos novos orçamentos afectos aos contratos públicos. Em paralelo, devem ser prosseguidas reformas destinadas a alcançar uma melhor relação custos/benefícios, a lutar contra a fragmentação e a maximizar os efeitos de alavanca.

– **Ênfase na inovação**. O futuro financiamento a favor da investigação e inovação deve contribuir directamente para a concretização da Estratégia Europa 2020, nomeadamente da União da inovação[6]. Deve basear-se no Programa para a Competitividade e a Inovação e apoiar projectos inovadores, designadamente os que envolvem as PME, com um claro potencial económico, a fim de contribuir para a consolidação e alargamento da base industrial da Europa. O êxito do Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos (MFPR) demonstrou que as abordagens inovadoras para a prestação de apoio podem contribuir com êxito para a mobilização do investimento privado. Este mecanismo utilizou um orçamento da UE de mil milhões de EUR com vista a complementar um apoio de 16,2 mil milhões de EUR a favor da I&D em toda a UE. As Plataformas Tecnológicas Europeias foram decisivas para a definição por parte das empresas das prioridades relevantes no que diz respeito ao programa-quadro. As parcerias público-privadas foram criadas com vista a envolver activamente as empresas e a co-investir em programas de investigação centrados nas suas necessidades, tais como as Iniciativas Tecnológicas Conjuntas, que mostraram de modo imaginativo como uma contribuição orçamental da UE relativamente pequena pode galvanizar importantes iniciativas da indústria europeia. A gama completa de instrumentos disponíveis deve contribuir conjuntamente para este objectivo no âmbito de um quadro estratégico comum.

– **Fazer face aos grandes desafios societais**. A Europa defronta-se com um conjunto de desafios societais sem precedentes, aos quais só é possível dar resposta com desenvolvimentos científicos e tecnológicos consideráveis. Deve ser dada prioridade aos objectivos fundamentais da UE e, em especial, à Estratégia Europa 2020. Por exemplo, a UE deve contribuir para compensar décadas de negligência em relação à investigação no domínio da energia, que provocou o atraso da Europa em termos de desenvolvimento de fontes internas de energia e de redução de emissões. Serão lançadas parcerias europeias para a inovação com o objectivo de acelerar a investigação, o desenvolvimento e a aplicação de inovações no mercado, de congregar conhecimentos e recursos e de dinamizar a competitividade da indústria da UE.

– **Realização do Espaço Europeu da Investigação**. É mais importante do que nunca a maximização da eficiência do sistema europeu de investigação e inovação, criando um Espaço Europeu da Investigação verdadeiramente unificado, no qual todos os agentes,

---

[6] «União da Inovação» - COM(2010) 546 de 6.10.2010. Outras iniciativas emblemáticas para 2020 neste domínio incluem a agenda digital e a política industrial.

tanto públicos como privados, possam operar livremente, criar alianças e atingir a massa crítica que lhes permita competir e cooperar à escala mundial. Uma melhor coordenação a nível regional, nacional e da UE pode contribuir para evitar duplicações e promover a aplicação das melhores práticas e uma programação conjunta reforçada pode assegurar a obtenção de sinergias e de complementaridades entre os diferentes níveis de financiamento. Para o efeito, os obstáculos à mobilidade dos investigadores devem ser eliminados.

– **Alargar a base da investigação da UE.** Enquanto o apoio da UE deve ter por alvo o fomento da excelência, deve igualmente contribuir para alargar a base da investigação e inovação, contribuindo para elevar o nível de qualidade das infra-estruturas de investigação em toda a UE. Os fundos estruturais devem ser plenamente explorados para desenvolver a próxima geração de infra-estruturas de investigação, com base na especialização regional.

– **Aumento da eficiência graças à simplificação**. A comunidade científica e empresarial tem vindo a queixar-se da carga administrativa excessiva e apelou à Comissão para que seja encontrado um melhor equilíbrio entre a confiança e o controlo e entre a assunção de riscos e a sua prevenção. Apesar dos progressos realizados no sentido da simplificação ao abrigo dos programas existentes, continua a existir um caminho a percorrer. Contam-se entre as medidas com um potencial considerável de simplificação a aceitação generalizada das práticas contabilísticas dos participantes, incluindo os custos médios, um conjunto único de regras para todos os participantes que abranjam todas as medidas de intervenção e uma redução do número das diferentes taxas de reembolso e métodos de cálculo dos custos indirectos.

– **Modernização dos sistemas de ensino a todos os níveis.** Mais do que nunca, a excelência deve tornar-se o princípio orientador dos sistemas de ensino. Necessitamos de mais universidades de nível mundial, de elevar os níveis de qualificações e de atrair do exterior pessoas com maior talento. Deve ser lançado um exame coordenado dos programas existentes em matéria de educação e formação, a fim de desenvolver uma abordagem integrada no contexto da iniciativa emblemática «Juventude em movimento». A maior parte das competências relativamente à política de educação e emprego é da alçada dos Estados-Membros, mas a União tem uma responsabilidade específica de promover a mobilidade e eliminar os obstáculos a nível da Europa. Os sistemas existentes de mobilidade no âmbito da educação não apenas permitiram melhorar as qualificações, os conhecimentos e a educação dos beneficiários, mas também permitiram fomentar a concorrência entre universidades e sistemas de ensino. A procura é actualmente bastante superior à oferta, estando o programa Erasmus, a nível das universidades, limitado a cerca de 5 % dos estudantes. Esses programas podem ser alargados e a afectação de recursos pode ser ligada mais estreitamente à medida em que as oportunidades de mobilidade podem ser utilizadas efectivamente.

Infra-estruturas do futuro

As infra-estruturas transfronteiriças constituem um dos melhores exemplos dos domínios em que a UE pode colmatar lacunas e proporcionar melhores resultados. As redes de transportes, comunicações e energéticas proporcionam enormes benefícios à sociedade no seu todo. No entanto, as falhas de mercado podem traduzir-se no facto de os projectos com um elevado valor acrescentado da UE não conseguirem atrair o investimento necessário proveniente do sector privado. Daí resulta um custo para a UE em termos de competitividade, solidariedade e funcionamento eficaz do mercado único. Um apoio financeiro específico a nível da UE pode

contribuir para o arranque desses projectos importantes, que têm frequentemente um grande potencial comercial a longo prazo.

Países como os Estados Unidos e a China estão actualmente a lançar ambiciosos planos de investimento em infra-estruturas. Para manter a competitividade, a Europa tem um interesse estratégico especialmente forte em possuir infra-estruturas eficazes, para lançar as bases de um crescimento económico a longo prazo. A UE deve proporcionar a combinação de políticas adequada, com vista a promover a modernização necessária, bem como manter os padrões das infra-estruturas existentes. Para o efeito, trata-se de adoptar um quadro político de longo prazo credível, que convença os investidores a disponibilizarem o nível considerável de financiamento a longo prazo necessário, bem como um quadro regulamentar que cria condições favoráveis e um apoio financeiro cuidadosamente orientado baseado em instrumentos adequados de financiamento, com vista a promover o arranque dos projectos. O resultado pretendido será uma rede de transportes de base da Europa que desloque os fluxos de mercadorias e de passageiros para modos de transporte mais sustentáveis, a disponibilização em qualquer parte da UE de banda larga de alto débito e uma rede energética capaz de concretizar o potencial do mercado interno, que permita o acesso a novas fontes de energia e o aproveitamento de novas tecnologias inteligentes.

Esse apoio deve visar prioridades fundamentais – eliminar estrangulamentos nos eixos transnacionais estratégicos da Europa, incentivar a sua extensão e construir conexões transfronteiriças e intermodais. É igualmente necessário estabelecer critérios estritos para seleccionar os melhores projectos: aqueles que podem demonstrar que possuem a capacidade de gestão necessária, que podem ser lançados num prazo razoável e que respeitam referenciais de sustentabilidade. Embora para certas infra-estruturas, como o transporte ferroviário ou a extensão das redes a comunidades escassamente povoadas, o investimento público seja sempre necessário, relativamente a outras áreas a capacidade dos projectos para atrair financiamento por parte do sector privado poderá ser igualmente um critério importante. Será necessária uma abordagem comum entre a UE e os orçamentos nacionais, o Banco Europeu de Investimento e as fontes de financiamento privadas, a fim de determinar as prioridades de investimento e proporcionar o efeito catalisador adequado para o lançamento de iniciativas. Para o efeito, há que adoptar o quadro regulamentar adequado a nível da UE, com o objectivo de agregar os recursos provenientes dos sectores público e privado. Deve igualmente prestar-se atenção ao modo como o apoio pode incluir os projectos que ultrapassem as fronteiras da UE, em benefício mútuo dos nossos vizinhos e de nós próprios.

3.2. Crescimento sustentável

Integração das políticas em matéria de energia e de alterações climáticas numa economia eficiente em termos de utilização dos recursos

Um dos principais objectivos da Estratégia Europa 2020 consiste na resposta ao desafio da eficiência na utilização dos recursos, das alterações climáticas e da segurança e eficiência energética. Não se trata apenas de orientar a economia para a concretização dos objectivos acordados, mas também para o lançamento de investimentos nas tecnologias e serviços mais respeitadores do ambiente, que reconhecidamente têm um maior potencial futuro em termos de exportações e de criação de emprego, tratando-se de um sector que já emprega 3,5 milhões de europeus[7]. A fim de concretizar este objectivo ambicioso, devem ser mobilizados

[7] Relatório da Comissão dirigido à conferência de alto nível sobre a competitividade industrial (Abril de 2010).

eficazmente todos os instrumentos à disposição da UE, incluindo os instrumentos e fontes de financiamento inovadores.

Uma opção será reformular o orçamento da UE de modo a criar fundos específicos e de grande dimensão destinados à realização de investimentos nestes domínios. O Plano de Relançamento da Economia Europeia mostrou que era possível identificar e apoiar projectos estratégicos fundamentais no domínio da energia e fazer face ao risco de a contracção do crédito paralisar esses projectos. Esse plano contribuiu para credibilizar as políticas de longo prazo da UE no domínio da energia e para reforçar a vontade dos investidores de financiarem projectos com longos períodos de execução. Esta abordagem poderá ser adoptada como opção baseada em programas distintos. No entanto, a integração destas prioridades em diferentes programas poderá constituir uma abordagem mais eficaz, uma vez que a mesma acção pode e deve prosseguir em paralelo objectivos diferentes. A primazia dos objectivos de política, tais como os relativos às alterações climáticas e à energia, implicam uma reformulação de prioridades no âmbito das políticas, como a investigação, a coesão, a agricultura e o desenvolvimento rural – com uma vertente política clara compensada pela necessidade de evitar novos factores de rigidez. Esta abordagem poderá ser acompanhada por uma obrigação transversal clara de identificação dos domínios em que os programas promoveram essas políticas. Deste modo, a UE poderá indicar claramente quais os recursos que contribuíram para as políticas, como o combate às alterações climáticas ou o apoio à segurança energética, independentemente dos instrumentos através dos quais estas políticas foram concretizadas.

Política Agrícola Comum

Uma economia sustentável da UE requer a existência de um sector agrícola próspero, que contribua para uma série de objectivos da UE – nomeadamente a coesão, as alterações climáticas, a protecção ambiental e a biodiversidade, a saúde e a competitividade, bem como a segurança alimentar. A adopção de um conjunto de reformas da Política Agrícola Comum permitiu que o apoio concedido aos agricultores esteja cada vez mais ligado à concretização destes objectivos e que a proporção da PAC no orçamento global tenha diminuído constantemente nos últimos anos. Mesmo que esta tendência descendente se mantenha, a agricultura continuará a representar um importante investimento público – suportado mais pelo orçamento da UE do que pelos orçamentos nacionais.

As reformas sucessivas permitiram alinhar numa maior medida o sector agrícola da UE pelo mercado e contribuiu para assegurar a segurança alimentar, uma melhor gestão dos recursos naturais e a estabilidade das comunidades rurais. Mais de um terço do rendimento dos agricultores baseia-se nos pagamentos provenientes do orçamento da UE. O sector agrícola da UE continua a ser um grande fornecedor de produtos alimentares de elevada qualidade numa altura em que as necessidades de uma população mundial em rápido crescimento continuam a crescer. O sector agro-alimentar constitui uma fonte importante de dinamismo da economia da UE.

Todavia, subsistem igualmente questões que têm de ser abordadas. A afectação dos pagamentos directos baseia-se em valores de referência já com mais de uma década e os níveis dos pagamentos directos aos agricultores variam consideravelmente consoante os Estados-Membros. Embora se possa justificar uma certa variação, há razões suficientes para aproximar progressivamente os níveis de pagamentos. O abandono das referências históricas evitará igualmente uma cultura de dependência, que pode constituir um obstáculo aos incentivos para a obtenção de resultados. Este aspecto suscita igualmente questões que se prendem com a pressão sobre os rendimentos dos agricultores e sobre os custos de produção,

tal como a questão da definição de objectivos e da afectação das dotações aos dois pilares da PAC.

O Conselho Europeu salientou em Junho que um sector agrícola sustentável, produtivo e competitivo pode dar uma contribuição importante para a Estratégia Europa 2020, tendo em conta o potencial de crescimento e de emprego das zonas rurais, assegurando ao mesmo tempo uma concorrência leal.

O processo de reformas poderá ser prosseguido de diferentes formas:

– Reforço da orientação da PAC para as prioridades de política mais latas da UE, com a integração da dimensão ecológica nas ajudas directas para apoiar práticas ambientais mais exigentes e melhorias positivas, a fim de dinamizar a inovação e a competitividade no meio rural, baseando-se no conceito da condicionalidade;

– O desenvolvimento rural deve visar o fomento de um sector agrícola competitivo e da inovação em domínios como os processos de produção e os progressos tecnológicos, a diversificação económica das zonas rurais, a preservação do ambiente e dos recursos naturais, a resposta ao desafio das alterações climáticas, tanto a nível da atenuação como da adaptação, o apoio à gestão dos recursos hídricos e à eficiência energética e a prestação de apoio específico aos mais desfavorecidos no meio rural – incluindo os que enfrentam problemas como a desertificação;

– Recurso aos mecanismos de mercado, associado ao desenvolvimento de formas de seguro compatíveis com a «caixa verde» da OMC, bem como a outros instrumentos de gestão de riscos associados a variações bruscas de rendimentos, em combinação com melhores condições concorrenciais na cadeia de abastecimento de produtos alimentares;

– Uma melhor sinergia entre o desenvolvimento rural e outras políticas da UE, com vista a apoiar a execução de políticas em domínios como a investigação, o emprego e as infra-estruturas de redes, nomeadamente a integração em quadros estratégicos e nos programas nacionais de reforma, no âmbito da Estratégia Europa 2020.

A reforma da PAC pode portanto ser prosseguida com diferentes graus de intensidade. Pode limitar-se à eliminação de algumas discrepâncias existentes actualmente, tais como uma maior equidade a nível da distribuição de pagamentos directos entre Estados-Membros e agricultores. Poderá proceder-se a uma reforma considerável da política, a fim de a tornar mais sustentável e para que estabeleça um equilíbrio entre os diferentes objectivos políticos, os agricultores e os Estados-Membros, introduzindo, nomeadamente, uma abordagem mais específica das prioridades. Uma reforma que tenha um carácter mais radical poderia ir mais longe, não se limitando ao apoio do rendimento e à maior parte das medidas de mercado, passando a dar uma maior prioridade aos objectivos em matéria de ambiente e alterações climáticas relativamente às dimensões económica e social da PAC.

3.3. Crescimento inclusivo

Política de coesão e a Estratégia Europa 2020

A coesão revelou-se um dos meios mais eficazes para que a União demonstre o seu empenhamento na solidariedade, ao mesmo tempo que difunde o crescimento e a prosperidade a toda a UE. A política tem efeitos positivos para todos: o investimento nas economias da UE beneficia todos os Estados-Membros. Por outro lado, proporciona

investimento para a modernização, promove o crescimento nas zonas menos prósperas da UE e actua como um catalisador da mudança em todas as regiões europeias. Reforça a dimensão dos mercados e cria novas oportunidades empresariais para a UE no seu conjunto. Quando associado ao processo de reformas estruturais e à estabilidade macroeconómica, pode ter um impacto real a nível do crescimento. Todavia, com o objectivo de assegurar estes benefícios, o financiamento da política de coesão deve ser orientado de forma precisa, de modo a maximizar o seu valor acrescentado. Tal exige uma concentração rigorosa nos objectivos da Estratégia Europa 2020 e na concretização de resultados.

A afectação das despesas da política de coesão no período 2007-2013 aos objectivos da Estratégia de Lisboa demonstrou os benefícios da utilização de uma variedade de instrumentos financeiros para prosseguir objectivos de política primordiais. Para o próximo período, a Estratégia Europa 2020 prevê tanto um conjunto claro de prioridades comuns como um quadro claro para a identificação das prioridades de financiamento. A Estratégia Europa 2020 permite uma ênfase muito maior do que no passado. A fixação de prioridades claras poderá permitir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com os trabalhos centrados no seguinte: apoio às novas empresas; inovação; redução das emissões; a melhoria da qualidade do nosso ambiente; modernização das universidades; poupança de energia; desenvolvimento dos transportes e das redes de telecomunicações com um interesse comum da UE; o investimento em infra-estruturas de investigação; o desenvolvimento do capital humano e uma inclusão activa que contribua para lutar contra a pobreza.

A correlação explícita da política de coesão com a Estratégia Europa 2020 proporciona uma oportunidade efectiva para ajudar as regiões mais pobres da UE na recuperação do seu atraso e para que a política de coesão seja um importante motor do crescimento para o conjunto da UE. Os programas nacionais de reforma constituem o instrumento adequado para assegurar uma sinergia entre as despesas em matéria de coesão da UE e as prioridades nacionais a nível das reformas e das despesas.

A política de coesão deve ser o porta-estandarte dos objectivos de um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável da Estratégia Europa 2020 em todas as regiões. Esta estratégia pode constituir um motor poderoso para a política de coesão, reforçando as obrigações do Tratado no sentido da coesão económica, social e territorial da União, de modo a acelerar o processo de redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões. Tal como hoje em dia, os recursos comunitários devem centrar-se nas regiões e os Estados-Membros mais pobres, de acordo com o compromisso no sentido da solidariedade da União. O apoio proporcionado pela política de coesão é igualmente importante para o resto da União – para fazer face a questões como a exclusão social ou a degradação ambiental (por exemplo, nas zonas urbanas), para apoiar a reestruturação económica e a evolução para uma economia mais inovadora e baseada no conhecimento, bem como para criar emprego e melhorar as qualificações. Deve ser prestada uma especial atenção às regiões que ainda não concluíram o seu processo de convergência real. Um sistema simples e equitativo de apoio transitório evitará um choque económico, devido a uma redução súbita do financiamento.

Deve ser introduzido um conjunto de adaptações à programação estratégica actual, a fim de aumentar o valor acrescentado deste instrumento da UE, através de uma coordenação mais estreita entre a Estratégia Europa 2020 e a política de coesão. Esta coordenação requer uma orientação mais clara a nível europeu, um processo de negociação mais estratégico entre parceiros a nível local e regional, os Estados-Membros e a Comissão Europeia, e um acompanhamento adequado dos progressos realizados. O objectivo consiste em atingir um consenso sobre o papel da Estratégia Europa 2020 enquanto motor das políticas a todos os

níveis e sobre a apropriação das acções a empreender por todas as partes na parceria entre a UE e os níveis nacional e regional.

Uma maior concentração e coerência

Com o objectivo de maximizar, no futuro, o impacto das despesas no domínio da coesão, será necessário assegurar que os Estados-Membros e as regiões centrem os recursos da UE e nacionais nas prioridades acordadas a nível da UE. Para tal, deve ser definido um conjunto limitado de prioridades de importância europeia, ligadas através da Estratégia Europa 2020 a objectivos políticos sectoriais. Este conjunto de prioridades temáticas, associadas directamente às orientações integradas e aos projectos emblemáticos da Estratégia Europa 2020, será apresentado através de instrumentos jurídicos relativos à política de coesão, reflectindo igualmente a capacidade de a política de coesão responder a diferentes necessidades (desde infra-estruturas importantes nalgumas regiões até pequenos projectos locais em áreas urbanas desfavorecidas). As prioridades transversais, como a inovação, serão obrigatórias. Poderá exigir-se às regiões mais desenvolvidas uma afectação da totalidade das dotações financeiras disponíveis a duas ou três prioridades, enquanto as regiões menos desenvolvidas poderão consagrar os seus recursos mais volumosos a um conjunto ligeiramente maior de prioridades.

Será fundamental uma maior coerência e coordenação com outros instrumentos de execução das políticas da UE, incluindo as dos transportes, comunicações, energia, agricultura, ambiente e inovação. Os beneficiários do apoio da UE deverão dispor de um conjunto coerente de programas que se complementam mutuamente e que permitem uma «especialização inteligente», e não devem ser confrontados com uma variedade de regimes parcialmente sobrepostos e regras díspares. Uma maior harmonização das regras em matéria de elegibilidade e execução constituirá um passo importante para uma aplicação mais integrada no terreno das políticas da UE.

Quadro estratégico comum

Com o objectivo de reforçar a integração das políticas da UE com vista à execução da Estratégia Europa 2020 e de acordo com as orientações integradas, a Comissão poderá adoptar um quadro estratégico comum, que defina uma estratégia de investimento abrangente que traduza os objectivos da Estratégia Europa 2020 em prioridades de investimento. Esse quadro identificará, nomeadamente, as necessidades de investimentos associados aos objectivos prioritários e projectos emblemáticos. Irá igualmente dar ênfase às reformas necessárias para maximizar o impacto dos investimentos apoiados pela política de coesão.

Esse quadro substituiria o actual quadro constituído por conjuntos distintos de orientações estratégicas, asseguraria uma maior coordenação entre estas e abrangeria as acções cobertas actualmente pelo Fundo de Coesão, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelo Fundo Social Europeu, pelo Fundo Europeu das Pescas e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural. O quadro identificaria igualmente as ligações e os mecanismos de coordenação com outros instrumentos da UE, tais como os programas de investigação, de inovação, de aprendizagem ao longo da vida e as redes.

Um contrato de parceria no domínio do desenvolvimento e do investimento centrado nos resultados previstos do apoio da UE

Com base no quadro estratégico, os Estados-Membros apresentarão a sua estratégia de desenvolvimento no âmbito dos seus programas nacionais de reformas, a fim de assegurar

uma forte apropriação das prioridades da UE a nível nacional e regional. Esta estratégia identificará o modo como os Estados-Membros e as suas regiões terão em conta as prioridades e os objectivos fixados na Estratégia Europa 2020, os projectos emblemáticos e as recomendações temáticas e por país. Definirá igualmente as alterações positivas que pretendem realizar com o apoio da UE. O resultado do debate com a Comissão será um contrato de parceria no domínio do desenvolvimento e do investimento entre a Comissão e os Estados-Membros, reflectindo os compromissos dos parceiros a nível nacional e regional.

O contrato estabelecerá os objectivos a alcançar, o modo como os progressos no sentido da realização desses objectivos serão quantificados e aferidos e a afectação dos recursos nacionais e da UE aos diferentes domínios e programas prioritários. O contrato estabelecerá igualmente um conjunto limitado de condições ligadas às reformas necessárias para assegurar a boa execução dos programas. Sempre que seja relevante, identificará os projectos estratégicos a incluir (por exemplo os troços de interconexão fundamental a nível das redes dos transportes e da energia). Descreverá igualmente a coordenação entre os fundos da UE a executar a nível nacional.

O resultado desta abordagem será a articulação da afectação potencial inicial dos recursos entre Estados-Membros e regiões – uma decisão política quanto ao modo de exprimir a solidariedade – com um mecanismo eficaz que assegure que os objectivos realizados estejam à altura dos apoios concedidos.

Melhoria da qualidade das despesas

A capacidade institucional do sector público a nível nacional, regional e local é fundamental para a definição, a aplicação e o acompanhamento eficazes das políticas necessárias para realizar os objectivos constantes da Estratégia Europa 2020. Para que seja possível absorver da melhor forma os recursos comunitários é também essencial que as autoridades públicas participantes e os beneficiários disponham da capacidade técnica administrativa necessária. O reforço da capacidade institucional e administrativa pode contribuir para o processo de adaptações estruturais e para fomentar o crescimento e o emprego – e, por seu lado, para melhorar significativamente a qualidade das despesas públicas. A afectação dos recursos financeiros deve portanto ter em conta a capacidade de os Estados-Membros e as regiões utilizarem efectivamente estes recursos e a necessidade de respeitar os princípios do co-financiamento e da adicionalidade, bem como reconhecer a pressão sobre os orçamentos nacionais.

A política de coesão pode desempenhar um papel importante a esse respeito, financiando medidas de reforço da capacidade institucional, promovendo o processo de reformas administrativas e fomentando uma cultura orientada para o desempenho e a obtenção de resultados. Este papel poderá ser consolidado através de mecanismos específicos de assistência técnica para apoiar os Estados-Membros e as regiões na elaboração, execução e acompanhamento de grandes programas de investimento em domínios como as infra-estruturas de redes ou o ambiente.

Um outro meio de reforçar a qualidade das despesas será a introdução de uma certa forma de concorrência qualitativa entre programas relativamente ao financiamento da política de coesão. Tal poderá significar a retenção de uma proporção limitada dos financiamentos a título da coesão numa reserva de desempenho aberta a todos os Estados-Membros e regiões elegíveis, a qual será afectada com base nos progressos realizados por parte dos programas nacionais e regionais face aos objectivos da Estratégia Europa 2020.

As qualificações adequadas para a mão-de-obra de amanhã

Uma mão-de-obra com qualificações quantitativa e qualitativamente reforçadas constitui um factor central para uma economia europeia baseada no conhecimento. A criação de mais e melhores postos de trabalho dependerá num nível superior de qualificações. As medidas da UE devem, por conseguinte, centrar-se na concretização dos objectivos da Estratégia Europa 2020, garantindo a formação para satisfazer as necessidades da economia de amanhã. O investimento com objectivos definidos pode proporcionar um valor acrescentado significativo para fomentar a capacidade de adaptação e a aprendizagem ao longo da vida, apoiando nomeadamente as estratégias nacionais de reforma do sistema de ensino e de formação e melhorando a capacidade institucional.

O Fundo Social Europeu já apoia anualmente a formação de cerca de 9 milhões de europeus. Reflecte um equilíbrio entre as políticas económicas da UE – uma demonstração prática do modo como a UE promove activamente a inclusão em paralelo com o crescimento, utilizando a experiência transfronteiriça para apoiar grupos sociais ou domínios de intervenção que, de outro modo, receberiam pouco ou nenhum apoio, e dá uma ênfase específica às abordagens inovadoras do emprego, formação profissional e inclusão social.

O Fundo Social Europeu deve ser recentrado na concretização dos objectivos da Estratégia Europa 2020. Uma iniciativa abrangente em matéria de emprego europeu poderá melhorar as qualificações, mobilidade, capacidade de adaptação e participação na sociedade, através de iniciativas conjuntas no domínio da educação, do emprego e da integração. Uma outra vertente de importância directa para a UE consiste na integração das minorias, tais como os ciganos e os migrantes, estando as medidas destinadas a assegurar a inclusão social e os direitos jurídicos dos migrantes intimamente associadas à abordagem da UE relativa às migrações no seu conjunto. Em simultâneo, a importância dos postos de trabalho e das qualificações para a visão da UE em relação à economia aponta para a necessidade de uma maior visibilidade e de níveis previsíveis de financiamento no âmbito do quadro estratégico comum da coesão, descrito anteriormente.

Apoio a sectores sob pressão

A escala e a diversidade da economia da UE traduzem-se no facto de, inevitavelmente, ocorrerem períodos em que os benefícios gozados por muitos constituírem um custo para alguns poucos. Um exemplo poderá ser um acordo comercial que abre novos mercados importantes para as exportações da UE, mas que altera significativamente o contexto concorrencial de sectores específicos. O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização tem proporcionado um bom exemplo do modo como esses efeitos negativos localizados podem ser enfrentados e poderá ser criado numa base permanente um fundo alargado destinado a atenuar o impacto de certas perturbações importantes do mercado de trabalho de um Estado-Membro. Convém também simplificar o funcionamento deste fundo, para que se torne mais reactivo face às alterações das circunstâncias económicas.

3.4. Cidadania

Muitos programas de despesas da UE contribuem de diferentes modos para a consolidação da cidadania da UE. Cada vez que um cidadão constata os efeitos concretos da acção da UE – desde subvenções a favor da mobilidade até aos resultados da investigação e ainda aos projectos locais apoiados pela política de coesão – tal facto contribui para demonstrar a vocação da União de servir os seus cidadãos. Os programas que apoiam a diversidade cultural

contribuem para demonstrar o modo como a integração europeia pode beneficiar os cidadãos segundo uma multiplicidade de formas.

A acção da UE neste domínio cobre igualmente a dimensão «direitos», tais como a promoção dos direitos fundamentais e dos valores da UE. As acções poderão incluir o desenvolvimento da UE como um espaço de justiça destinado a eliminar os obstáculos ao bom funcionamento dos processos civis transfronteiras e das relações entre empresas e consumidores, a promover o reconhecimento mútuo e a confiança mútua nos processos penais e a promover o acesso à justiça em toda a UE.

Programas mais específicos de âmbito cultural e de cidadania contribuem igualmente para preparar os europeus para superar as barreiras culturais e aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pelo espaço europeu. Os diferentes programas destinados à promoção da cooperação cultural e do património cultural da Europa, da interacção dos cidadãos e da participação dos jovens na sociedade europeia poderão ser integrados num programa visível destinado a promover a unidade na diversidade da Europa e poderão ser geridos de forma conjunta.

As responsabilidades da UE relativamente aos seus cidadãos reflectem-se igualmente no Fundo de Solidariedade da União Europeia, que permitiu à UE demonstrar o seu empenho colectivo em responder a situações de crise. Desde 2002, a UE pôde conceder mais de 2,1 mil milhões de EUR, com o objectivo de apoiar os Estados-Membros e as regiões afectadas por grandes catástrofes naturais. No entanto, a experiência indica a existência de algumas limitações e deficiências importantes a nível do funcionamento do Fundo. A celeridade com que os financiamentos do Fundo são disponibilizados, a transparência dos critérios de mobilização e a sua limitação aos desastres de origem natural constituem questões a ponderar. Por exemplo, o Fundo não é financiado numa base permanente e não pode prestar auxílio em todos os tipos de catástrofes importantes. Uma contribuição do orçamento da UE poderá igualmente ajudar a colmatar lacunas do sistema, que impedem as equipas de protecção civil dos Estados-Membros de serem enviadas rapidamente para onde são necessárias, e para apoiar o desenvolvimento de uma rede de protecção civil eficaz – um exemplo de cooperação da UE com um impacto efectivo em benefício dos que necessitam de ajuda dentro e fora da UE.

Outro domínio importante de relevância directa para os cidadãos consiste nas despesas em políticas fundamentais para garantir a liberdade, a segurança e a justiça. Trata-se de políticas em que o êxito tem um interesse claro para todos. O apoio a uma gestão eficaz das fronteiras, a troca de informações e conhecimentos para aplicar eficazmente as decisões de justiça ou para executar políticas em matéria de asilo e imigrações beneficiam a União no seu todo. A ênfase do próximo período de financiamento terá de incidir na gestão das fronteiras externas (incluindo o SIS II/VIS e o futuro sistema de entradas/saídas), na política de retorno, no asilo e na integração dos imigrantes legais. Relativamente a essas questões, a distribuição das responsabilidades pelos Estados-Membros, o apoio ao trabalho das administrações nacionais e a agregação de recursos com o orçamento da UE constituem prioridades, a fim de determinar métodos eficientes e económicos para assegurar a boa execução dessas políticas.

3.5. Apoio de pré-adesão

O apoio financeiro a favor de um reforço da integração através do processo de alargamento contribui para que a UE realize os seus objectivos num conjunto de domínios fundamentais para a retoma económica e para o crescimento sustentável, nomeadamente a energia, as

infra-estruturas de rede, a protecção do ambiente e os esforços destinados a lutar contra as alterações climáticas. Contribui igualmente para garantir que os países candidatos e os países potencialmente candidatos estejam plenamente preparados para uma eventual adesão, incentivando, nomeadamente, os países a integrar as prioridades da UE associadas aos objectivos da Estratégia Europa 2020 nas suas prioridades nacionais. Por conseguinte, deve continuar a ser um dos instrumentos destinados a promover o êxito do alargamento.

3.6. Europa global

Os europeus esperam que a UE promova os seus interesses e exerça a sua influência na cena internacional. Questões como a redução da pobreza, as migrações, a competitividade, as alterações climáticas, a energia, o terrorismo e a criminalidade organizada, só podem ser tratadas num contexto internacional. Na era da globalização, é fundamental que a agenda interna para assegurar um crescimento e emprego sustentáveis na Europa seja complementada por uma agenda externa. Além disso, a solidariedade tem evidentemente uma dimensão externa: a UE tem boas razões para se orgulhar de ser o maior doador mundial de ajuda humanitária e ao desenvolvimento – a UE e os seus Estados-Membros estão na origem de cerca de 55 % do total mundial – desempenhando um papel preponderante na luta contra a pobreza. Por outro lado, a UE tem plena consciência da importância dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para a estabilidade, a segurança e o bem-estar de numerosas regiões do mundo.

A utilização eficaz dos recursos da UE deve seguir as mesmas regras tanto a nível internacional como a nível da União: uma visão inteligente que oriente a acção colectiva para os domínios em que é possível assegurar uma melhor relação custos/benefícios do que a mera soma de acções nacionais; a coerência entre os programas de despesas e as políticas fundamentais e uma visão nova dos mecanismos e instrumentos de execução utilizados.

A aplicação desta abordagem será facilitada pelas novas estruturas das acções externas no âmbito do Tratado de Lisboa, com a possibilidade de utilizar de forma criativa os diferentes instrumentos da política externa da UE e de trabalhar no âmbito de um quadro estratégico de longo prazo.

Projecção dos valores e dos interesses da UE no mundo

A criação do SEAE proporcionou à UE os instrumentos necessários para melhorar a capacidade da UE para projectar os seus interesses a nível mundial, em consonância com a sua importância económica e política. A capacidade da UE para definir eficazmente objectivos para os seus instrumentos requer uma clara visão estratégica, a relação adequada com os países parceiros terceiros e instrumentos bem concebidos. Os instrumentos devem ser suficientemente reactivos face à evolução das prioridades e adaptados a diferentes circunstâncias. Alguns dos principais desafios mundiais com que a União se confronta actualmente requerem uma atenção especial. Por exemplo, a UE e os seus Estados-Membros terão de conseguir cumprir os compromissos financeiros em matéria de alterações climáticas. Para o efeito, há que proceder a uma reflexão distinta, que será influenciada pelos progressos das negociações, devendo ser assegurada a coerência e a visibilidade da contribuição da UE para os esforços internacionais, a eficácia e asseguradas as economias de escala na gestão dos pagamentos. Essa reflexão deve igualmente determinar se o papel do orçamento da UE deve ser complementado por um instrumento distinto, que permita reunir uma contribuição colectiva estável e visível da UE. Um outro exemplo consiste nas migrações, que terão de ser objecto de medidas bem calibradas, dentro e fora da UE.

Resposta a situações de crise

É especialmente relevante melhorar a capacidade de resposta da União a conflitos ou catástrofes em grande escala. A contribuição fundamental da UE para a dimensão mais ampla da segurança nas relações externas aponta para a necessidade de explorar os actuais instrumentos, como o Instrumento de Estabilidade, as acções da PESC e as missões de observação eleitoral. A velocidade de mobilização, a flexibilidade e a capacidade de adaptar as acções de acordo com as circunstâncias políticas em mutação constituem componentes essenciais.

A ajuda humanitária da UE constitui um dos sectores com maior visibilidade e mais eficazes da ajuda de emergência. Todavia, a fase da ajuda de emergência deve ser seguida mais rapidamente e em maior medida por acções de desenvolvimento, com vista a recuperar das situações de crise e a desenvolver uma maior capacidade de resistência para o futuro. Este aspecto é dificultado pela falta de flexibilidade do orçamento. O orçamento da ajuda humanitária tem tido de recorrer à Reserva para Ajudas de Emergência em todos os anos do actual período de financiamento, o que ilustra as solicitações consideráveis a que tem vindo a ser sujeito este domínio do orçamento.

Redução da pobreza

Numa Europa assente em valores, o combate à pobreza a nível mundial constitui um dos objectivos fundamentais da UE**.** A assistência prestada aos países menos desenvolvidos tem um impacto efectivo a nível de certos desafios como o acesso a alimentos, à saúde, à educação e à água potável, bem como a adaptação às consequências das alterações climáticas. A UE está na vanguarda dos esforços para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015. O seu compromisso colectivo de consagrar a partir de 2015 0,7 % do RNB à ajuda oficial ao desenvolvimento constitui um reconhecimento do papel importante desempenhado pelo financiamento externo na realização desses objectivos e implica um aumento substancial do volume global da assistência ao desenvolvimento.

Uma vez que existem provas claras de que a política de desenvolvimento da UE pode proporcionar um elevado valor acrescentado, é essencial que o nível da UE desempenhe o seu papel no aumento desta ajuda. A política de desenvolvimento da UE tem já um alcance mundial – enquanto os Estados-Membros se concentram num conjunto limitado de parceiros – e, em muitos países parceiros, constitui a única presença significativa neste domínio. Através da sua acção, a UE consegue executar um conjunto coerente de objectivos em todo o mundo. Deste modo, em termos de presença, de escala e da prioridade das intervenções, bem como de peso político, a intervenção da UE proporciona benefícios significativos relativamente às acções nacionais. Por outro lado, representa um potencial importante para melhorar a divisão das tarefas entre doadores, para promover importantes economias de escala e para estabelecer um único ponto de contacto para os beneficiários, beneficiando ainda do peso e legitimidade associada à acção conjunta de 27 Estados-Membros.

A experiência demonstra que uma execução eficaz e de elevada qualidade requer um especial esforço em termos de coordenação dos doadores e de mecanismos de governação. O papel da UE como principal doador mundial confere-lhe legitimidade em questões como a governação, a cooperação regional, o desenvolvimento económico e as infra-estruturas, que não está ao alcance de Estados-Membros que actuem isoladamente. Na sequência da adopção do

Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento em 2006[8], foram realizados progressos a nível da agregação de recursos provenientes de todos os doadores europeus de ajuda, a fim de evitar duplicações e favorecer concentrações, sempre que necessário. Contudo, subsiste a fragmentação da ajuda, o que ocasiona ineficiências, com consequências financeiras e políticas. A resolução destas deficiências possibilitará a obtenção de ganhos substanciais de eficiência para os Estados-Membros – estimados num montante que poderá ir até 6 mil milhões de EUR por ano[9] – facilitará os trabalhos das administrações dos países parceiros e contribuirá para que a UE exerça plenamente a sua influência. Outras prioridades fundamentais incluem a determinação do ponto de equilíbrio adequado entre a previsibilidade dos níveis de ajuda para os países parceiros e a necessidade de um grau de flexibilidade apropriado, a fim de permitir a adaptação à evolução das situações, tais como importantes alterações dos preços dos produtos alimentares e a necessidade de executar programas de reconstrução pós-catástrofes eficazes.

Foram criados fundos fiduciários da UE, tal como o Fundo Fiduciário para as Infra-estruturas UE-África, que canalizam subvenções da Comissão e dos Estados-Membros de modo a combiná-los com a capacidade de empréstimo do BEI e dos bancos de desenvolvimento dos Estados-Membros – proporcionando assim um efeito multiplicador importante. Estas possibilidades podem ser exploradas de forma mais aprofundada.

Entre as prioridades adicionais, há que assegurar que a política de desenvolvimento da UE dê uma contribuição substancial e directa para uma melhoria significativa da governação nos países parceiros e para reforçar o impacto real da ajuda. Para o efeito, é necessária uma maior ênfase nos projectos que apresentam um forte valor acrescentado comunitário e em acordos de parceria que sejam claros, centrados em objectivos e orientados para os resultados. A experiência adquirida com os regimes financeiros que executam o Fundo Europeu de Desenvolvimento e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento suscitou importantes questões em termos de eficiência, flexibilidade e procedimento democrático, que devem ser objecto de maior atenção.

Além disso, a UE deve ponderar uma abordagem mais sofisticada da evolução da natureza dos parceiros, como no que diz respeito aos países de rendimento médio e às economias emergentes, em que as questões de cooperação no domínio das parcerias económicas, ambientais e sociais se estão a tornar cada vez mais importantes, em paralelo com as questões de desenvolvimento.

Relações estreitas e eficazes com os vizinhos mais próximos da UE

Os países vizinhos da UE, com cerca de 300 milhões de pessoas, representam uma importante oportunidade para a UE. Com o objectivo de assegurar a prosperidade e a estabilidade a longo prazo e de provar a sua capacidade para assumir as responsabilidades inerentes a um protagonista mundial, a UE deve promover efectivamente os seus valores e apoiar o desenvolvimento económico na sua vizinhança. O apoio financeiro pode constituir um importante instrumento para executar uma política de vizinhança eficaz. Neste domínio, a ênfase deve ser dada às medidas credíveis de incentivo em matéria de reformas e de cooperação com os países vizinhos da UE, independentemente de terem ou não qualquer perspectiva de adesão à UE a longo prazo. Deve, em especial, ser concedido um apoio

---

8 «O Consenso Europeu», JO C 46 de 24.2.2006, p.1.

9 «Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach» (estudo realizado por HTSPE, por conta da Comissão Europeia, Outubro de 2009).

específico no contexto de acordos de livre comércio aprofundados e globais e mediante o alinhamento pelo acervo do mercado único. Deve ser dada prioridade aos domínios próximos do acervo e das prioridades estratégicas da UE – como a energia, as migrações e o controlo das fronteiras, bem como a protecção ambiental – com uma ênfase especial no desenvolvimento das capacidades e das instituições.

A política de vizinhança é já um dos melhores exemplos da capacidade de interacção entre o orçamento da UE e os financiamentos das instituições de financiamento europeias, com vista a maximizar o investimento no desenvolvimento social e económico. Com efeito, uma contribuição de 117 milhões de EUR proveniente do orçamento da UE a favor de mecanismos combinados permitiu o financiamento de um investimento de 7 mil milhões de EUR, provenientes das instituições financeiras europeias. Esta abordagem poderá ser objecto de um maior aprofundamento.

3.7. Despesas administrativas

No quadro financeiro actual, 5,7 % do orçamento são consagrados às despesas administrativas, abrangem não apenas as despesas com o pessoal, a informática e os edifícios de todas as instituições, mas também os custos inerentes à utilização de 23 línguas. Uma vez que as diferentes instituições já atingiram em grande medida os objectivos de recrutamento de nacionais dos novos Estados-Membros, o número de efectivos deve estabilizar. Com efeito, desde 2007, a Comissão tem conduzido uma política de crescimento nulo, fazendo face às novas prioridades através da reafectação do pessoal existente, não solicitando quaisquer lugares adicionais para além das necessidades decorrentes do alargamento. O Conselho, o Parlamento e outras instituições solicitaram alguns lugares adicionais relacionados com o Tratado de Lisboa. O lançamento do SEAE irá exigir inicialmente lugares adicionais para dar resposta à necessidade de recrutamento de diplomatas dos Estados-Membros, embora a prazo o processo deva ser no seu conjunto neutro em termos orçamentais.

Uma parte do trabalho de definição do próximo quadro financeiro deve consistir na procura rigorosa de uma maior eficiência e desempenho dos recursos administrativos. Tal implica o exame do modo como a racionalização e a utilização comum dos procedimentos, instrumentos e recursos poderá limitar os custos de funcionamento das instituições e das agências da UE. Por exemplo, a Comissão acabou de lançar uma análise importante da sua utilização da informática, concebida para reforçar o desempenho e assegurar economias. Esta iniciativa poderá conduzir a poupanças colectivas, mediante o desenvolvimento de sistemas informáticos comuns ou partilhados para todas as instituições. Será de esperar igualmente benefícios de uma cooperação interinstitucional em domínios como a tradução ou a gestão de documentos. Um outro domínio consiste na concepção dos próprios programas de despesas, em que a carga administrativa da Comissão e dos parceiros deve ser uma consideração importante. Em simultâneo, a Comissão continuará a reafectar o pessoal com vista a centrar-se nas prioridades, reduzir os gastos gerais e reforçar o pessoal que trabalha nas políticas prioritárias. A Comissão irá analisar as suas despesas administrativas – bem como as das agências – no âmbito da elaboração do próximo quadro financeiro, com vista a identificar os meios para fazer face a novos desafios com base nos recursos existentes, assegurando nomeadamente um justo equilíbrio entre a realização eficaz de programas e a redução dos custos administrativos.

Em termos globais, terá de ser prosseguida uma disciplina estrita por parte de todas as instituições da UE com vista a assegurar uma contenção da evolução das despesas administrativas no futuro.

4. UM ORÇAMENTO QUE PERMITA OBTER RESULTADOS

A execução de despesas com objectivos bem definidos constitui uma condição indispensável, mas não suficiente. As despesas têm igualmente de ser executadas de um modo que possibilite a obtenção de resultados. Para que o investimento do público no orçamento da UE seja compensador, a próxima geração de programas financeiros tem de ser reformulada para colocar a eficácia no topo da agenda.

4.1. O orçamento como meio para maximizar o investimento

O impacto do orçamento da UE será tanto maior quanto mais consiga multiplicar o financiamento dos investimentos estratégicos com o maior valor acrescentado europeu. Os instrumentos financeiros inovadores poderão assegurar uma nova e importante fonte de financiamento para os investimentos estratégicos. A norma para os projectos com um potencial comercial a longo prazo deve consistir na utilização dos fundos da UE em parceria com os do sector privado e bancário, em especial através do Banco Europeu de Investimento (BEI), mas igualmente com outros parceiros, incluindo os bancos de desenvolvimento nos Estados-Membros e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Tal requer uma estreita coordenação a montante entre os peritos técnicos da Comissão e dos bancos: a lógica desta abordagem consiste em projectos apoiados com base em candidaturas concorrenciais por parte dos promotores dos projectos, sendo a ênfase colocada no valor acrescentado da UE.

O BEI deu uma importante contribuição para a resposta europeia à crise económica. Agora, chegou o momento de desempenhar um papel fundamental na reforma da economia europeia em domínios como as tecnologias verdes, as infra-estruturas e a segurança energética, o que poderá indicar a necessidade de optimizar a utilização dos capitais fornecidos pelo BEI, incluindo uma maior utilização dos mecanismos de partilha de riscos com vista a permitir que os recursos do banco tenham um efeito de alavanca e a reforçar o raio de acção do Banco. A Comissão e o BEI já desenvolveram com êxito um conjunto de instrumentos financeiros comuns. A combinação de subvenções provenientes do orçamento da UE com empréstimos do BEI e de outras instituições financeiras tornou possível triplicar o impacto financeiro das despesas externas da UE, atraindo volumes que representam múltiplos do investimento das instituições financeiras. Esta abordagem deve passar a ser a norma em domínios com um potencial comercial a longo prazo, dotando-a de novas regras para os instrumentos combinados.

Em termos gerais, os programas de despesas têm de ser sensíveis às necessidades de financiamento privado (por exemplo, no que diz respeito ao período de execução e à limitação dos procedimentos onerosos), precisos quanto aos resultados visados e claros quanto ao momento em que a UE se deve retirar de projectos que alcançaram a viabilidade comercial. A UE deve debruçar-se numa maior medida sobre os fluxos de receitas cobradas junto dos utentes de infra-estruturas, tais como portagens, como meio de limitar os custos a longo prazo para os contribuintes. De modo análogo, quanto mais os custos externos puderem ser internalizados, maior será o volume de receitas que podem ser geradas para contribuir para os investimentos necessários para alcançar os objectivos estratégicos, como a aceleração da realização de uma economia de baixo carbono. Os instrumentos financeiros devem ter em vista compensar falhas identificáveis do mercado, tendo em conta a situação dos mercados financeiros nacionais, o contexto jurídico e regulamentar e as necessidades dos beneficiários finais.

Os novos instrumentos financeiros de execução orçamental devem ser inteligentes, integrados e flexíveis. Podem ter em vista responder a muitas necessidades políticas diferentes, utilizando no entanto instrumentos coerentes. As leis de financiamento devem ser as mesmas as mesmas, independentemente do sector envolvido: as empresas e os projectos em diferentes fases de desenvolvimento requerem capitais próprios ou o financiamento de terceiros ou uma combinação de ambos. Os instrumentos financeiros à disposição do orçamento da UE inserem-se fundamentalmente em dois grupos, podendo ser accionados através de dois mecanismos gerais a utilizar pelos diferentes programas de despesas: um mecanismo de mobilização de capitais próprios e um mecanismo de partilha de riscos (incluindo garantias). No que diz respeito às garantias de empréstimos como uma das opções possíveis para os instrumentos financeiros inovadores, devem ser cuidadosamente analisadas as implicações do efeito de alavanca sobre o orçamento da UE a fim de respeitar o limite máximo em matéria de recursos próprios, designadamente à luz dos regimes de garantia existentes. Uma utilização mais generalizada do orçamento da UE como instrumento de garantia de empréstimos e obrigações terá de ter devidamente em conta a capacidade de subscrição dessas garantias.

4.2. Obrigações da UE a favor de projectos

O potencial dos instrumentos financeiros inovadores e as actuais circunstâncias específicas da economia europeia fizeram germinar a ideia das obrigações da UE a favor de projectos. A economia da UE está fortemente dependente das infra-estruturas, em domínios como a energia, os transportes e as TIC. A Estratégia Europa 2020 tem como objectivo a modernização da economia europeia, o que irá requerer a realização de investimentos consideráveis[10]. A UE pode contribuir para esses projectos, fornecendo orientações estratégicas coerentes para os investidores que tomam decisões com reflexos em várias décadas e assegurando o enquadramento regulamentar adequado. No entanto, na sequência da crise financeira, os investidores mantêm-se renitentes. Os projectos com um interesse estratégico fundamental para a UE não conseguem atrair o investimento requerido. Os orçamentos nacionais não se encontram em situação de assumir o financiamento desses projectos e, com efeito, procuram-se soluções alternativas para assumir uma maior responsabilidade pelas infra-estruturas. O atraso dos projectos poderá privar a UE dos benefícios económicos, entre outros, das infra-estruturas e implicar o risco de soluções mais onerosas no futuro.

As obrigações da UE a favor de projectos terão em vista colmatar esta lacuna, proporcionando a confiança suficiente para permitir que os grandes projectos de investimento atraiam o apoio de que carecem. O Banco Europeu de Investimento e outras instituições financeiras importantes dão já uma importante contribuição através da sua concessão de empréstimos directos e o BEI, em especial, respondeu à crise com um aumento assinalável dos empréstimos concedidos. Todavia, a dimensão do desafio constituído pelos projectos de infra-estruturas é tal que a UE deve ajudar a desbloquear o financiamento privado.

---

[10] A título de exemplo: até 2020, estima-se que sejam necessários 500 mil milhões de EUR para executar o programa RTE-T e entre 38-58 mil milhões de EUR e 181-268 mil milhões de EUR para realizar os objectivos da Comissão em matéria de banda larga. No sector da energia, estima-se que serão necessários 400 mil milhões de EUR para as redes de distribuição e as redes inteligentes, outros 200 mil milhões de EUR para as redes de transmissão e armazenagem e ainda 500 mil milhões de EUR para melhorar a capacidade de produção existente e para a construção de novas unidades, em especial do domínio das energias renováveis, no período que decorre até 2020.

Para o efeito, poderão ser utilizadas dotações do orçamento da UE para apoiar projectos, numa medida suficiente para melhorar o perfil de risco e, deste modo, atrair o financiamento do BEI, de outras instituições financeiras e de investidores privados do mercado de capitais, tais como os fundos de pensões e as seguradoras. As garantias da UE e/ou do BEI serão concedidas a favor de instrumentos especiais criados pelo sector privado com vista a atrair os financiamentos do mercado de capitais. Os projectos que beneficiam desse mecanismo terão de demonstrar que revestem um interesse estratégico para a UE, bem como respeitar certos critérios de viabilidade. Deste modo, o apoio não poderá ser atribuído antecipadamente a Estados-Membros ou a sectores, mas serão concedidos aos projectos que conseguirem atrair um nível adequado de financiamento por parte do sector privado. O prazo para o reembolso dependerá da avaliação do prazo necessário para que o projecto comece a ser rentável.

4.3. Projectos de grande dimensão

Surge um problema específico relativamente aos projectos de grande dimensão, que requerem contribuições da ordem dos vários milhares de milhões de EUR durante longos períodos. A UE está a adquirir uma experiência considerável com projectos como Galileo, ITER e GMES. É reconhecido que estes projectos têm uma grande importância estratégica e poderão ter um potencial comercial a longo prazo. Para funcionar, necessitam de cooperação a nível transnacional. Todavia, estão igualmente sujeitos a significativas derrapagens de custos e a sua governação não se presta verdadeiramente a uma gestão directa pelas instituições da UE. As incertezas orçamentais são dificilmente compatíveis com o modo como o orçamento da UE é planeado. Uma abordagem alternativa seria os promotores dos projectos criarem uma estrutura de apoio a título de entidade distinta, que contaria com o envolvimento activo da UE com vista a assegurar uma governação efectiva e para a qual o orçamento da UE efectuaria uma contribuição estável, sob a forma de uma contribuição anual fixa, ficando estabelecido que a UE não efectuaria qualquer contribuição complementar para colmatar défices de financiamento.

4.4. Incentivar a utilização dos recursos

O orçamento da UE pode constituir um agente poderoso para a realização de reformas – tal como reconhecido no actual debate sobre a utilização de sanções e incentivos financeiros para assegurar o respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Deste modo, justifica-se perfeitamente a utilização desta influência no âmbito de programas destinados a assegurar a obtenção de resultados. As ideias expostas anteriormente relativamente à política de coesão poderão ser aplicadas noutros contextos e alargadas a todos os domínios das despesas, definindo-se um conjunto específico de objectivos aos quais ficará condicionado o pagamento dos fundos. Outras abordagens incluem a criação de uma reserva à escala da UE para a maior parte dos programas ou a modulação das taxas de co-financiamento em função do desempenho. Em todos estes casos, será fundamental assegurar um tratamento equitativo de todos os Estados-Membros, a transparência e o automatismo.

Para o efeito, será essencial que a abordagem e instrumentos sejam diferentes. Os programas devem prever a definição de objectivos específicos, mensuráveis, realizáveis, relevantes e com prazos fixos, bem como indicadores de desempenho adequados. É necessária a definição de critérios de avaliação claros para que o sistema de incentivos possa funcionar correctamente, bem como uma avaliação sistemática e reforçada. Desde que realizados de forma sistemática e atempada, as avaliações podem desempenhar um papel fundamental no esforço global destinado a maximizar o valor acrescentado das despesas da UE.

4.5. Uma estrutura que reflicta as prioridades

A estrutura do orçamento é por si só um elemento importante para dar a conhecer a finalidade das despesas e os objectivos a alcançar, bem como para as realizar. Temos tudo a ganhar com a existência de um orçamento que, pela sua estrutura e equilíbrio, reflecte as prioridades políticas da UE. A actual estrutura registou alguns progressos nessa direcção, mas o passo seguinte deve consistir na redução do número de rubricas ao mínimo ou, em alternativa, na articulação do orçamento com a Estratégia Europa 2020. A primeira alternativa poderá conduzir a três rubricas: despesas internas, despesas externas e despesas administrativas. A segunda alternativa apontará para três sub-rubricas, em substituição das actuais rubricas I a III e que abrangem as política em que o centro de gravidade se situa numa das três vertentes do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, para além de uma quarta sub-rubrica «interna» relativa às políticas de cidadania. Duas rubricas finais adicionais complementariam este conjunto - uma abrangendo as políticas externas (actual rubrica IV) e uma outra a administração.

4.6. Duração do Quadro Financeiro Plurianual

Um quadro financeiro plurianual permite uma coerência e previsibilidade a longo prazo. Garante igualmente a disciplina orçamental e o bom desenrolar do ciclo orçamental. No entanto, cada quadro é fruto de decisões políticas, que devem reflectir preferências políticas variáveis.

Os últimos três quadros financeiros foram concluídos para um período de sete anos. O Parlamento Europeu[11] e alguns dos participantes no processo de consulta pública consideraram que esta duração deve ser reduzida para cinco anos. Uma das principais razões invocadas foi o alinhamento da duração pelo período do mandato do Parlamento Europeu e da Comissão. Um período de cinco anos permitirá a cada comissão propor e a cada legislatura negociar um quadro, apesar de não irem acompanhar a aplicação do mesmo. Um período de cinco anos permitirá igualmente recolher algumas vantagens em termos de capacidade para ter em conta novas necessidades, bem como certas desvantagens em termos de planeamento: períodos mais longos não apenas permitem aos programas imprimir alterações mais profundas, como podem igualmente ajustar-se melhor ao perfil de investimento do sector privado. Uma outra opção centrada nas datas específicas em questão seria um período de sete anos com uma reapreciação aprofundada após cinco anos, de modo a permitir uma reafectação final centrada especificamente nos objectivos da Estratégia Europa 2020. Tal evitará condicionar explicitamente a evolução futura.

Contudo, a solução mais atractiva poderá ser um período de dez anos, mas acompanhado de uma reapreciação intercalar aprofundada («5+5»). No âmbito desta abordagem, haveria oportunidade para uma reformulação considerável das prioridades. Os limites máximos globais e os principais instrumentos jurídicos poderiam ser fixados para um período de dez anos. No entanto, a distribuição dos recursos no âmbito das rubricas e o estabelecimento das prioridades no âmbito dos programas e dos instrumentos poderiam ser sujeitos a reavaliação. Uma abordagem possível consistiria em facilitar este processo através da constituição de reservas e de margens substanciais em todas as partes do orçamento.

---

[11] Resolução de 25 de Março de 2009 sobre a revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual para 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

4.7. Resposta à evolução das circunstâncias

Um dos equilíbrios mais difíceis de assegurar no orçamento é o entre a previsibilidade e a flexibilidade. Todavia, é evidente que o actual orçamento se revelou demasiado rígido para responder à pressão dos acontecimentos. As necessidades prementes da UE de resposta a acontecimentos externos, desde o tsunami até ao Médio Oriente, seguidos pela necessidade imperiosa de reagir à crise económica, demonstraram as insuficiências da actual abordagem. À luz da necessidade da fixação de objectivos adequada, essencial para a execução eficaz das despesas, e tendo em conta a evolução das circunstâncias que impõem uma mudança das prioridades, torna-se evidente que a rigidez do orçamento prejudica claramente a qualidade das despesas. Considera-se correcto que o Parlamento Europeu e o Conselho exerçam um controlo adequado sobre as alterações na orientação das despesas. No entanto, tem de ser revista a margem autorizada e as modalidades com base nas quais este controlo é exercido. A experiência adquirida mostra que a solução óbvia de aumento das margens não se revelou possível, perante as pressões para afectar antecipadamente as despesas. Por conseguinte, poderá ser acordada uma percentagem fixa obrigatória (5 % por exemplo). Essa percentagem poderá ser estabelecida a um nível inferior para os primeiros cinco anos do período financeiro e uma percentagem superior para os anos remanescentes ou ser aumentada progressivamente numa base anual. Assim, ter-se-ia a possibilidade de ter mais em conta novas prioridades aquando da reapreciação intercalar. Outros meios para reforçar a flexibilidade incluem:

– a flexibilidade na reafectação que permitisse transferências entre rubricas num dado ano, até um limite específico*;*

– a possibilidade de transferir margens não utilizadas de um ano para outro – de novo, dentro de limites acordados;

– a liberdade de antecipar ou diferir as despesas no quadro da dotação plurianual da rubrica, de modo a permitir uma intervenção contra-cíclica e uma resposta eficaz perante crises importantes;

– o aumento da dimensão ou o alargamento do âmbito do actual Instrumento de Flexibilidade e da Reserva para Ajudas de Emergência, fundindo eventualmente ambos.

O actual mecanismo de flexibilidade de 0,03 %, acordado por maioria qualificada, deve ser igualmente mantido, uma vez que constitui uma importante válvula de escape, que permite desvios limitados relativamente aos limites máximos previstos.

Todas estas alterações devem ser acompanhadas de uma nova perspectiva. A ênfase deve passar de dotações financeiras permanentes e pré-determinadas para a utilização de recursos escassos da UE em benefício de investimentos estratégicos de duração limitada, apoiando-se no facto de a recepção dos fundos ficar dependente dos resultados.

4.8. Simplificação e minimização dos encargos administrativos desnecessários

O processo de consulta pública fez transparecer claramente que os procedimentos de execução e os requisitos de controlo são excessivamente complicados e podem constituir um desincentivo real à participação nos programas da UE. A União tem a responsabilidade de assegurar que os fundos sejam bem gastos, mas poderá tomar igualmente um conjunto de medidas para reduzir tanto a carga administrativa que incide sobre os beneficiários dos fundos como os seus custos administrativos – permitindo orientar uma maior proporção dos recursos para o objectivo final:

– O Regulamento Financeiro dotou a UE de regras financeiras comuns, mas as regras e os procedimentos de execução podem variar consideravelmente consoante o instrumento de política. Deve ser acordado um conjunto claro de princípios comuns, com vista a reduzir as diferenças e limitá-las ao nível absolutamente necessário. A associação de instrumentos diferentes num quadro comum constitui um bom meio de estabelecer uma interface entre os cidadãos, as empresas, muito especialmente as PME, e os Governos, por um lado, e o orçamento da UE, por outro.

– A recente proposta da Comissão de reapreciar o Regulamento Financeiro contém propostas ousadas no sentido de criar regras financeiras simplificadas. Esta proposta deve ser objecto de análise suplementar, a fim de permitir a adopção de procedimentos mais leves para as subvenções de menor montante (poderão ser fixados limiares a um nível superior para esses pequenos projectos) e uma maior utilização de pagamentos de montante único, bem como sistemas baseados no desempenho.

4.9. Assegurar a boa gestão financeira

As despesas públicas requerem um controlo eficaz, eficiente e proporcionado, devendo proporcionar as garantias necessárias aos cidadãos e aos seus representantes no Parlamento Europeu, bem como no Conselho, de que o orçamento da UE está a ser bem executado. No entanto, existe um ponto para além do qual o ónus dos controlos prejudica a eficácia do programa. Uma abordagem mais modulada dos controlos necessários nos diferentes Estados-Membros e um entendimento comum do risco de erro tolerável nos diferentes domínios de intervenção contribuirão para assegurar um equilíbrio adequado.

Nos últimos anos, a Comissão prestou muita atenção ao aumento da eficácia dos sistemas de gestão e de controlo, com o objectivo de alcançar uma declaração de fiabilidade sem reservas por parte do Tribunal de Contas Europeu. Os resultados são positivos, sendo, no entanto, possível fazer mais, em especial cooperando com os Estados-Membros que executam uma parte importante do orçamento no quadro da gestão partilhada com a Comissão. O sistema que consiste em basear os pagamentos numa declaração dos pagamentos realizados pelos Estados-Membros, e não nas despesas dos beneficiários - tal é o caso actualmente para as despesas da PAC – aproximaria o processo de controlo do nível local e permitiria um maior alinhamento pelos procedimentos nacionais existentes. Assim, o procedimento seria mais linear e regular do que os controlos centralizados ao nível da UE, e poderia ser associado a declarações de fiabilidade nacionais fiáveis, para salientar a responsabilização das autoridades públicas que gerem recursos da UE.

Para aumentar o montante de fundos canalizados através de instrumentos financeiros a Comissão deve alterar em profundidade o modo como gere as suas despesas orçamentais. A Comissão empenhar-se-á em delegar cada vez mais as tarefas de execução orçamental e cooperar com instituições financeiras fundamentais, tais como o Banco Europeu de Investimento (BEI)[12], o que cria a necessidade de alinhar aspectos fundamentais da concepção e gestão dos instrumentos financeiros, de assegurar o equilíbrio adequado entre uma abordagem comum das operações realizadas pela Comissão com os seus parceiros de financiamento, que salvaguarde os interesses financeiros da UE, e permita a flexibilidade necessária ao nível da execução, com vista a garantir que as políticas sejam aplicadas com

[12] Os instrumentos financeiros não serão executados exclusivamente através do BEI, mas o Banco desempenhará um papel fundamental de catalisador na atracção de outras fontes de financiamento públicas e privadas.

eficácia. Assegurará igualmente o reforço da visibilidade política, um acréscimo da eficiência administrativa através da simplificação, uma racionalização da comunicação e do acompanhamento e, por último, uma simplificação no domínio da avaliação dos instrumentos.

5. O ORÇAMENTO DA UE COMO INSTRUMENTO DE APOIO À GOVERNAÇÃO ECONÓMICA

Os imperativos do crescimento e do emprego na União Europeia requerem uma abordagem completa. Esta exigência encontra-se no âmago da Estratégia Europa 2020. A estabilidade macroeconómica e as reformas estruturais não são duas alternativas, mas sim dois imperativos, que se reforçam mutuamente. Por conseguinte, é natural que seja estabelecida uma ligação entre o orçamento da UE e o reforço da governação económica.

A Comissão apresentou um conjunto de medidas destinadas a reformar a governação económica e a torná-la mais eficaz[13]. Estas questões serão prosseguidas no contexto do debate sobre a governação económica, na sequência do Conselho Europeu de Outubro.

6. TOMADA EM CONSIDERAÇÃO DO ALARGAMENTO

Os futuros alargamentos terão inevitavelmente um impacto a nível do orçamento da UE, em resultado dos aumentos potenciais tanto das receitas como dos compromissos assumidos e das despesas. Embora os novos Estados-Membros contribuam para aumentar o PIB cumulado e criar novas oportunidades de expansão económica, tornar-se-ão também elegíveis para os fundos estruturais e outros fundos. A calendarização das adesões depende da velocidade com que os países candidatos puderem vir a satisfazer os critérios necessários. Neste contexto, o Conselho Europeu de Dezembro de 2006 comprometeu-se a abster-se de fixar qualquer prazo para a adesão até às negociações estarem próximas da sua conclusão. Consequentemente, o novo quadro financeiro não deve antecipar-se a qualquer decisão política sobre os futuros alargamentos, que se baseará no grau de preparação dos países para a adesão. Uma vez decidida a adesão e confirmada a data, o quadro financeiro deve ser ajustado para ter em conta as despesas necessárias decorrentes dos resultados das negociações de adesão.

7. REFORMA DO FINANCIAMENTIO DA UE

Tal como para a vertente das despesas do orçamento, a estrutura da vertente do financiamento evoluiu consideravelmente ao longo do tempo. A contribuição baseada no RNB adquiriu uma importância crescente e representa actualmente três quartos do orçamento. Foi sendo introduzido ao longo do tempo um grande número de correcções e disposições especiais, tanto no que diz respeito às receitas como às despesas do orçamento (alguns desses mecanismos cessarão automaticamente em 2013). As negociações sobre o orçamento têm sido influenciadas fortemente, nos últimos tempos, pela ênfase dada pelos Estados-Membros ao conceito de posições líquidas, com a consequência de favorecer os instrumentos com dotações financeiras afectadas previamente numa base geográfica, em detrimento dos instrumentos com um maior valor acrescentado da UE.

---

[13] Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – Instrumentos para uma melhor governação económica da UE - COM(2010) 367.

O processo de consulta sobre a reapreciação do orçamento demonstrou que as partes interessadas são muito críticas acerca do actual sistema de financiamento do orçamento da UE. Este sistema é considerado opaco e demasiado complexo, pouco equitativo – designadamente no que diz respeito às correcções – e excessivamente baseado nos recursos considerados como despesas a diminuir ao máximo por parte dos Estados-Membros. Com excepção dos direitos aduaneiros decorrentes da União Aduaneira, os recursos existentes não apresentam qualquer relação clara com as políticas da UE.

Deve salientar-se que não se trata de um argumento acerca da dimensão do orçamento – trata-se mais de um debate sobre a combinação adequada de recursos. A introdução progressiva de um novo recurso possibilitará que outros recursos sejam reduzidos, eliminados gradualmente ou mesmo abandonados.

As propostas de reforma do financiamento do orçamento foram formuladas por entidades académicas, Governos, organizações não governamentais e pelo Parlamento Europeu. Este último adoptou em 2007 um relatório que analisa o actual sistema de recursos próprios e sugere um conjunto de eventuais novos recursos próprios[14].

A introdução de uma nova fase na evolução do financiamento da UE poderá abarcar três dimensões estreitamente interligadas – a simplificação das contribuições dos Estados-Membros, a introdução de um ou vários novos recursos próprios e a eliminação progressiva de todos os mecanismos de correcção. À medida que forem introduzidas gradualmente alterações, devem ser retidos os elementos essenciais do sistema de financiamento da UE: um financiamento estável e suficiente do orçamento da UE, o respeito pela disciplina orçamental e o mecanismo destinado a assegurar o equilíbrio orçamental.

Simplificação das contribuições dos Estados-Membros

Em comparação com o recurso próprio baseado no RNB, o actual recurso próprio baseado no IVA apresenta um escasso valor acrescentado. Com o objectivo de recriar uma base tributária comparável, recorre-se a um cálculo matemático, que não tem uma relação directa do cidadão com a UE. Como tal, este recurso contribui para a complexidade e a opacidade das contribuições. O abandono do recurso baseado no IVA na sua forma actual e a introdução em paralelo de um novo recurso próprio simplificará o sistema de contribuições.

Introdução progressiva de um ou vários recursos próprios ligados às políticas

A introdução de novos recursos próprios poderá substituir inteiramente o actual recurso próprio baseado no IVA e reduzir a dimensão do recurso baseado no RNB, recebido directamente dos tesouros nacionais. A introdução dos novos recursos próprios reflectirá a mudança progressiva da estrutura orçamental para políticas mais próximas dos cidadãos da UE e terá como ambição assegurar bens públicos europeus com um maior valor acrescentado da UE. Poderá também apoiar e estar intimamente associada à realização de importantes objectivos políticos da UE ou internacionais, como por exemplo o desenvolvimento, as alterações climáticas ou os mercados financeiros.

Relativamente a eventuais novos recursos próprios afiguram-se pertinentes os seguintes critérios:

---

[14] Relatório do Parlamento Europeu sobre o futuro dos recursos próprios da União Europeia (2006/2205(INI) Relator A. Lamassoure).

– Devem estar mais intimamente associados ao *acervo e aos objectivos da UE*, a fim de reforçar a coerência e a eficácia do conjunto do orçamento em termos de realização das prioridades políticas da UE. A este respeito, é importante ter em conta o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão recursos próprios[15], que afirma que «*constituem ainda recursos próprios inscritos no orçamento geral da União Europeia as receitas provenientes de outros impostos ou taxas que venham a ser instituídos, no âmbito de uma política comum*».

– Devem ter um carácter transfronteiriço e basear-se num sistema que abranja a totalidade do mercado interno.

– Devem assentar numa base tributária harmonizada, a fim de assegurar uma aplicação uniforme do recurso em toda a União.

– Caso exequível, as receitas decorrentes do novo recurso devem ser cobradas directamente pela UE, fora do âmbito dos orçamentos nacionais.

– Devem ser aplicados de modo equitativo, sem exacerbar a questão das correcções.

– O impacto acumulado sobre sectores específicos deve ser tido em conta.

– Devem procurar evitar a imposição de uma nova responsabilidade administrativa pesada para a UE em termos de cobrança.

A Comissão considera que a seguinte lista não exclusiva de meios de financiamento poderá conter eventuais recursos próprios para substituir gradualmente as contribuições nacionais, aliviando assim a carga que incide sobre os tesouros nacionais:

– tributação do sector financeiro pela UE;

– receitas da UE decorrentes de leilões no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa;

– uma taxa da UE ligada ao transporte aéreo;

– IVA da UE;

– imposto energético da UE;

– imposto sobre o rendimento das sociedades da UE.

Cada um destes meios de financiamento tem as suas características específicas e apresenta vantagens e desvantagens[16]. À luz das observações recebidas, a Comissão irá apresentar propostas no quadro das suas propostas globais sobre o próximo Quadro Financeiro Plurianual.

Resolver a questão dos mecanismos de correcção

O Conselho Europeu de Fontainebleau de 1984 estabeleceu os princípios fundamentais subjacentes ao sistema: a politica em matéria de despesas constitui, em última instância, um

---

15 Decisão 2007/436/CE do Conselho, Euratom (7 de Junho de 2007).

16 Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão.

meio fundamental para resolver a questão dos desequilíbrios orçamentais e qualquer Estado-Membro que suporte uma carga orçamental excessiva em relação à sua prosperidade relativa pode beneficiar de uma correcção, no momento adequado. O reforço das despesas consagradas ao crescimento e ao emprego, à energia, às alterações climáticas e à projecção externa dos interesses da Europa irá reduzir a necessidade de manter os mecanismos de correcção. A composição das despesas do próximo Quadro Financeiro Plurianual e das outras reformas do sistema de recursos próprios irá determinar se se justificam no futuro os mecanismos de correcção.

8. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

A presente reapreciação do orçamento apresenta as ideias da Comissão relativamente à arquitectura e aos objectivos do orçamento da UE. Nela se apresenta uma visão de um orçamento reformado que responderá ao imperativo de introduzir uma verdadeira mudança: tal será a ambição da Comissão relativamente às propostas que apresentar no próximo ano para o próximo quadro financeiro. Estas ideias baseiam-se na convicção de que, até 2020, a UE deve ter tomado medidas decisivas que contribuam para que a UE se torne numa sociedade inteligente, sustentável e inclusiva. Para o efeito, devemos colocar a economia europeia numa boa via, tomar as decisões importantes que se impõem para readaptar as novas infra-estruturas, dotarmo-nos das qualificações necessárias para o futuro, afirmar a nossa liderança a nível mundial e evitar que as divergências crescentes que afectam as nossas sociedades comprometam a sua estabilidade a longo prazo. O orçamento da União deve ser considerado um dos instrumentos comuns que colocamos ao serviço de objectivos comuns. Numa altura de intensa pressão sobre as finanças públicas, a UE e os orçamentos nacionais não podem estar em concorrência, devendo sim prosseguir os mesmos objectivos aos níveis em que podem obter melhores resultados.

Por conseguinte, os orçamentos futuros devem ter como principal objectivo o fornecimento de uma real contribuição para a realização dos nossos objectivos. Por outro lado, devem reconhecer a necessidade de se adaptarem a um mundo em rápida mutação. Devem observar a disciplina financeira e concentrar-se rigorosamente nos resultados. Devem reflectir a necessidade de dar provas de solidariedade na prossecução da nossa agenda comum. Devem igualmente ser financiados de uma forma que os nossos cidadãos possam entender e reconhecer como racional e equitativa.

É possível simplificar a execução do orçamento da UE e torná-la mais eficaz. Verifica-se a necessidade de uma maior flexibilidade para que o orçamento possa responder à evolução das circunstâncias, apoiando em simultâneo o investimento a longo prazo. Numa época de restrições orçamentais, será possível recorrer a instrumentos financeiros mais inovadores, a fim de tirar melhor partido do orçamento, bem como para reforçar o impacto e o âmbito dos projectos de elevada prioridade para a UE que seja possível realizar.

A modernização do orçamento da UE deve portanto traduzir-se numa afectação mais rigorosa das despesas, na maximização dos benefícios obtidos com cada euro gasto e na colocação firme do orçamento no contexto dos outros meios utilizados pela União Europeia, as suas instituições e os seus Estados-Membros para permitir que a Europa se coloque numa trajectória futura de crescimento e de criação de emprego.

Nos próximos meses, a Comissão irá concretizar em propostas as ideias e as opções apresentadas na presente reapreciação do orçamento e antecipa com as maiores expectativas

um debate a realizar com as outras instituições e partes interessadas a este respeito. Estes debates irão alimentar as propostas a apresentar em Junho de 2011 para um novo Quadro Financeiro Plurianual, que abrangerá um período posterior a 2013. Trata-se nomeadamente de uma proposta de regulamento, que estabelecerá o Quadro Financeiro Plurianual, e de um projecto de decisão relativa aos recursos próprios. No segundo semestre de 2011, a Comissão irá apresentar as propostas legislativas necessárias para aplicar as políticas e os programas necessários para concretizar as ambições futuras da União Europeia.