

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020»**

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

**e a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Um orçamento para a Europa 2020»**

COM(2011) 500 final

(2012/C 229/06)

Relator: **Stefano PALMIERI**

Co-relator: **Jacek KRAWCZYK**

Em 29 de junho de 2011, a Comissão decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020*

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

e a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Um orçamento para a Europa 2020*

COM(2011) 500 final.

Em 19 de outubro de 2011, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 7 de maio de 2012.

Na sua 481.ª sessão plenária, de 23 e 24 de maio de 2012 (sessão de 24 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 165 votos a favor, 9 votos contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE compreende a tentativa da Comissão Europeia de alcançar uma posição equilibrada sobre o novo quadro financeiro plurianual (QFP) que se situa a meio caminho entre duas exigências contraditórias num contexto social, económico e político complexo, sendo a primeira a vontade manifestada por alguns Estados-Membros de reduzir a afetação de recursos públicos em virtude da crise, que pesará inevitavelmente no decurso do debate e no teor do acordo final, e a segunda a necessidade de enfrentar de forma adequada e eficaz os desafios ambiciosos que a UE tem perante si, decorrentes do Tratado de Lisboa e da Estratégia Europa 2020.

1.2 A Europa encontra-se, de facto, numa fase difícil tanto por causa da crise financeira e económica em dificuldades como pela falta de uma resposta conjunta dos vários Estados-Membros para lhe fazer face. Há o risco de uma tal situação comprometer o próprio funcionamento e até mesmo as perspetivas da União Europeia.

1.3 O CESE já afirmou em pareceres anteriores e reitera neste parecer – em uníssono com o Parlamento Europeu e com o

Comité das Regiões – que os desafios ambiciosos da UE tornam um aumento da dimensão do orçamento comunitário para a retoma do crescimento económico e do emprego na UE não só desejável, mas também necessário. O CESE partilha a mensagem de que a União precisa de mais (e melhor) Europa e não menos Europa. Pelo contrário, o congelamento em termos reais do QFP no seu nível atual obrigaria a renunciar a grande parte dos desafios a que a UE terá de fazer face nos próximos anos.

1.4 A proposta da Comissão parece, portanto, excessivamente orientada para uma abordagem de manutenção do *status quo*, tanto em termos de recursos afetados como da estrutura orçamental, e esta atitude cria um desfasamento entre, por um lado, a dimensão e a qualidade dos novos desafios colocados à UE e, por outro, os recursos disponíveis ou, por outras palavras, entre as ambições da Europa e os meios para as realizar.

1.5 Além disso, o CESE considera que o debate sobre a revisão do orçamento europeu deve concentrar-se na funcionalidade respeitante ao projeto político da UE, hoje em dia

colocado seriamente em discussão por causa da crise. A avaliação do QFP deverá basear-se na adequação ao dotar a UE dos meios necessários para conseguir as suas prioridades estratégicas sem que a carga fiscal dos cidadãos e empresas se torne mais pesada, isto é, na capacidade de fornecer um «valor acrescentado» <sup>(1)</sup> ao nível europeu equivalente aos encargos que impõe aos cidadãos europeus.

1.6 Em relação aos detalhes da proposta, o CESE concorda com a melhoria e a simplificação da estrutura do orçamento da UE, de forma a reduzir sensivelmente o debate relativo ao justo retorno e à igualdade horizontal entre os Estados-Membros e a concentrar-se, em vez disso, na realização eficaz dos objetivos estratégicos europeus.

1.7 Na ótica das receitas, um elemento novo interessante é a introdução de um novo sistema de recursos próprios, decorrente tanto da alteração do recurso próprio IVA como do imposto sobre as transações financeiras (ITF), sendo que o CESE já se pronunciou a favor de um regresso ao espírito original do Tratado de Roma <sup>(2)</sup>, de forma a garantir à UE uma verdadeira autonomia financeira.

1.7.1 O CESE aprova a alteração do recurso próprio IVA, na medida em que contribuirá para desenvolver o mercado interno da UE, evitando distorções económicas nos Estados-Membros. Salienta, contudo, a falta na proposta da Comissão de dados exatos sobre as alterações na estrutura do IVA e sobre as diferenças nos volumes financeiros que essas alterações implicarão para cada um dos Estados-Membros. O CESE, embora insistindo na necessidade de aplicar o imposto sobre as transações financeiras (ITF) ao nível mundial, considera que a sua introdução a nível europeu (mediante a fixação de uma taxa mínima para todos os Estados-Membros) permitiria uma maior contribuição do setor financeiro para o orçamento da UE e dos Estados-Membros e para reduzir a volatilidade económica induzida por movimentos meramente especulativos.

1.8 Para alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020, serão necessários recursos substanciais bem para lá do previsto no QFP. O CESE recomenda, pois, que se pondere a possibilidade de criar instrumentos financeiros inovadores para a cobertura de investimentos não garantidos (obrigações europeias para financiamento de projetos – *project bonds*), mas apenas após uma avaliação exaustiva das eventuais consequências e da possível transferência do risco para o setor público.

1.9 Na ótica das despesas, as prioridades identificadas pela Comissão Europeia necessitam de respostas exequíveis exclusivamente ao nível comunitário que representem efetivamente o «valor acrescentado» europeu, em que um euro gasto ao nível comunitário é mais eficaz do que o gasto ao nível nacional. Trata-se de «bens públicos europeus» cujo fornecimento ao nível nacional não é ideal (na sequência de fracassos do mercado ou de economias de escala que não podem ser reproduzidas ao nível nacional) e que, por isso, necessitam de uma intervenção comunitária eficaz.

<sup>(1)</sup> «[...] a intervenção da UE proporciona benefícios significativos relativamente às ações nacionais [...]» (COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867) final.

<sup>(2)</sup> Artigo 201.º.

1.10 Neste contexto, o CESE considera positiva a reforma da política agrícola comum (PAC), com vista a garantir um modelo agrícola europeu eficiente e eficaz, assegurando simultaneamente um valor acrescentado real para a UE. O CESE já expressou e reitera a sua convicção de que a PAC – em conjugação com a política comum das pescas (PCP) – deve ser concebida de forma a reforçar a ligação entre a agricultura, a silvicultura e as pescas, por um lado, e a proteção do ambiente e a sustentabilidade dos recursos naturais, por outro. Tal servirá para valorizar as boas práticas ambientais sem negligenciar a promoção da vitalidade económica e da competitividade das explorações agrícolas e das empresas pesqueiras, num cenário caracterizado pela forte volatilidade dos preços dos produtos de base.

1.11 No atinente ao sistema de pagamentos diretos, o CESE sublinha que o objetivo de harmonizar as condições de concorrência dos agricultores europeus e de reforçar a integração dos novos Estados-Membros terá de realizar-se mediante uma avaliação dos seus eventuais efeitos para todos os Estados-Membros. Para evitar distorções da concorrência, que podem ter repercussões sociais, deve garantir-se que, no final do quadro financeiro para o período de 2014-2020, nenhum país receba pagamentos diretos inferiores a 90 % da média dos 27 Estados-Membros da UE.

1.12 O artigo 174.º do Tratado de Lisboa devia ser o princípio orientador da futura política de coesão: «[...] a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.»

1.13 No que diz respeito à política de coesão, enquanto a sua focalização num número reduzido de prioridades comunitárias relevantes parece ser convincente, o CESE rejeita, contudo, a aplicação da condicionalidade macroeconómica na atribuição de fundos destinados a essa política. Considera ainda que a introdução da nova categoria de regiões «em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entrada faseadas não deve penalizar os recursos para as regiões menos desenvolvidas e que o Fundo de Coesão não deverá ser utilizado indevidamente para outros fins que não sejam os previstos no seu âmbito de aplicação original. Não obstante, a título excepcional, as verbas residuais do período de 2007-2013 podem ser utilizadas para financiar um plano europeu para o crescimento que a União deveria lançar. O mesmo se poderia fazer por um prazo limitado – por exemplo, os primeiros três anos – em relação aos recursos do próximo período de 2014-2020.

1.14 Na opinião do CESE, para que os objetivos do novo QFP se realizem efetivamente, o orçamento da UE deverá ser exemplar, eficiente e transparente, de forma a adquirir credibilidade perante os cidadãos europeus e tornar facilmente identificáveis aos seus olhos as vantagens da Europa e os custos da não-Europa. É neste contexto que o CESE menciona a necessidade de ativar ou implementar sistemas de supervisão dos resultados de todas as políticas comunitárias, com a finalidade de verificar o seu impacto no plano social, económico e regional.

1.15 O CESE, considerando a proposta da Comissão uma base para as negociações em curso, compromete-se desde já, apoiando-se nas observações do presente parecer, a acompanhar e a intervir no processo pelo qual ela se traduzirá em alterações legislativas.

## 2. A proposta da Comissão para o quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020

2.1 Através deste parecer o CESE pretende fornecer uma avaliação da proposta do regulamento do Conselho COM(2011) 398 final que, ao estabelecer o quadro financeiro plurianual (QFP) para o período de 2014-2020, representa a transposição legislativa da comunicação da Comissão Europeia COM(2011) 500 final, de 29 de junho de 2011, intitulada «Um orçamento para a Europa 2020».

2.2 No total, o QFP mobiliza 1 025 mil milhões de euros, que correspondem a 1,05 % do rendimento nacional bruto (RNB) da União Europeia, aos quais serão aduzidos 58,5 mil milhões de euros para outras despesas não incluídas no QFP (o fundo europeu de desenvolvimento e o fundo europeu de ajustamento à globalização). O total é praticamente igual, deduzida a inflação, ao QFP do período anterior (2007-2013) que tinha sido fixado em 994 mil milhões.

2.3 Na ótica das despesas, as alterações respeitam:

- a simplificação através de um número reduzido de programas e objetivos, de forma a reduzir os encargos administrativos para os beneficiários e a facilitar a avaliação de impacto;
- a redução dos recursos afetados aos fundos estruturais (FEDER, FSE, fundo de coesão) que – após dedução do mecanismo «Interligar a Europa» – passam de 355 a 336 mil milhões, criando uma nova categoria de «regiões em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entrada faseadas;
- a criação de um *quadro estratégico comum para os fundos estruturais e para o desenvolvimento rural e da pesca*, bem como do *Horizonte 2020* para cobrir a investigação e a inovação com um papel-chave para o Instituto Europeu de Tecnologia;
- um novo mecanismo «Interligar a Europa» para os transportes em grande escala, a energia e as redes das tecnologias de informação e da comunicação (40 mil milhões + 10 provenientes do fundo de coesão);
- o início da reforma da PAC e uma ligeira redução da sua quota-parte no orçamento global em percentagem (60 mil milhões anuais) e em termos reais <sup>(3)</sup>, ficando ligada mais estreitamente às dinâmicas ambientais (ecologização) e ao compromisso de uma maior flexibilidade;
- o aumento dos fundos para a investigação e a inovação, para a educação e a formação (80 mil milhões).

<sup>(3)</sup> Em valor nominal o montante destinado à PAC não é reduzido mas mantido constante durante o período de programação e, portanto, em termos reais, esse montante tenderá a contrair-se relativamente a 2012.

2.4 Na ótica das receitas, propõe-se uma deslocação gradual a partir de um orçamento dominado por contributos baseados no rendimento nacional bruto (RNB) para um orçamento simplificado, fundamentado em verdadeiros recursos próprios e com mecanismos de correção reformulados. Nomeadamente, a Comissão propõe suprimir o atual recurso próprio baseado no IVA e introduzir como substituto, o mais tardar a partir de 2018, um sistema de recursos próprios baseado na introdução de um imposto sobre as transações financeiras (ITF) e de um novo imposto sobre o valor acrescentado (IVA), de modo a aumentar a harmonização dos diferentes regimes nacionais e a eliminar isenções e derrogações.

## 3. Observações na generalidade

3.1 É evidente a tentativa da Comissão Europeia de alcançar uma posição equilibrada sobre o novo QFP numa fase particularmente difícil para o funcionamento e as perspetivas da UE, seja por causa da crise financeira da zona euro, seja pela falta de uma resposta comum por parte dos Estados-Membros. Trata-se de conseguir um equilíbrio entre duas exigências contraditórias mas ambas prementes: por um lado, o clima de austeridade imposto pela crise e a vontade de reduzir a afetação de recursos públicos, que continuará a influenciar inevitavelmente o decurso do debate e o teor do acordo final e, por outro lado, a disponibilidade de recursos financeiros suficientes para fazer face aos desafios ambiciosos que a UE tem perante si.

3.2 A proposta da Comissão «Um orçamento para a Europa 2020» deve portanto ser necessariamente contextualizada na atual fase económica e política. Se, por um lado, qualquer discussão sobre qual deve ser o orçamento da UE não pode deixar de se interrogar sobre o papel da integração europeia na atualidade, para que seja possível defrontar os novos desafios impostos por um mundo em mudança, por outro é preciso compreender quais são as verdadeiras intenções dos Estados-Membros ao reconhecer e assegurar esse papel à UE.

3.2.1 O extenuante percurso negociado que conduziu ao QFP para o período de 2007-2013, tal como as dificuldades de aprovação do orçamento da UE de 2011 e a recente carta ao Presidente da Comissão Barroso assinada – no verão de 2011 – pelos chefes de governo de nove Estados-Membros <sup>(4)</sup>, parecem apontar para uma via, pelo menos para um número significativos de países, no sentido de um compromisso financeiro europeu reduzido às mínimas condições e capaz de conduzir – também desta vez – a uma negociação delicada e complexa.

3.3 Todavia, num contexto em que se tende a amplificar a dimensão quantitativa e qualificativa dos desafios que a UE é chamada a enfrentar (crise económica, financeira e social, competitividade, alterações climáticas, etc.), a proposta da Comissão parece excessivamente orientada para uma abordagem de manutenção do *status quo*. Parece haver nela, por conseguinte, um desfasamento entre, por um lado, a dimensão e a qualidade dos novos desafios colocados à UE e, por outro, os recursos disponíveis ou, por outras palavras, entre as ambições da Europa e os meios para as realizar.

<sup>(4)</sup> [www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532](http://www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532)

3.4 O CESE já afirmou<sup>(5)</sup> e volta a recordar que um aumento do orçamento comunitário não é só desejável, mas também necessário, dada a amplitude dos novos desafios que requerem uma resposta comum: «a reapreciação do orçamento da UE não é uma questão de números, trata-se antes de uma ferramenta em prol de um projeto político. Atualmente, a União Europeia não tem ao seu dispor meios orçamentais que lhe permitam levar a cabo uma estratégia política nem os compromissos que assumiu com o novo Tratado de Lisboa».

3.4.1 O CESE lembra a posição expressa pelo Parlamento Europeu, segundo a qual a solução da crise e dos desafios impostos à UE deve ser mais Europa, e não menos Europa. Para o Parlamento, congelar em termos reais o QFP no nível atual – tal como proposto pela Comissão – obriga a renunciar a grande parte dos desafios a que a UE terá de fazer face nos próximos anos. Por essa razão, requereu um aumento no nível dos recursos do próximo QFP de 5 %, solicitando ao Conselho – caso disponha em contrário – que identifique as prioridades políticas e os programas que deverão ser abandonados, apesar do seu valor acrescentado europeu comprovado, durante o período de 2014-2020<sup>(6)</sup>.

3.4.2 Do mesmo modo, o Comité das Regiões «tem para si que o nível de financiamento proposto deveria, por conseguinte, ser considerado o mínimo absoluto necessário para atingir as metas que os Estados-Membros definiram para a União», tanto que considera «necessário uma mudança de mentalidades, particularmente entre os erários públicos, para que as tarefas essenciais da UE sejam consideradas um investimento em vez de uma despesa»<sup>(7)</sup>.

3.4.3 Aliás, graças às alterações introduzidas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a definição do QFP para o período de 2014-2020 não é da exclusiva responsabilidade da Comissão e dos governos dos Estados-Membros, dado que o Parlamento Europeu reforça a própria posição num quadro de maior responsabilidade democrática. Este novo cenário abre oportunidades para a sociedade civil e, portanto, muito particularmente para o CESE, de acompanhar o processo de formação do novo QFP e de participar ativamente no debate, em estreita colaboração com o Parlamento Europeu.

3.5 Por conseguinte, o CESE compromete-se a realizar um trabalho de acompanhamento e de intervenção em torno do processo negocial mediante o qual a proposta da Comissão se traduzirá concretamente em alterações legislativas. O papel do QFP é dotar a UE dos recursos necessários para realizar as suas prioridades mas sem tornar mais pesada a carga fiscal que impende sobre os cidadãos e as empresas. É sob este ponto de vista que deverá ser avaliado.

<sup>(5)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 75.

<sup>(6)</sup> Resolução do Parlamento Europeu INI/2010/2211, de 8 de junho de 2011, «Investir no futuro: um novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para uma Europa competitiva, sustentável e inclusiva».

<sup>(7)</sup> Parecer do CR sobre O novo quadro financeiro plurianual pós-2013, JO C 54, 23.2.2012, p. 40.

3.6 Uma orientação mais forte para os resultados deve conduzir, assim, a que a atenção incida menos no respeito formal das regras – abordagem centrada nas despesas em termos quantitativos – e mais no controlo substancial da qualidade e da eficácia na utilização dos fundos e na obtenção de resultados, nomeadamente no que diz respeito à política de coesão e à PAC. Esta mudança de visão, explicitada através do conceito de *aumentar o valor acrescentado das despesas da UE*, requer consequentemente uma abordagem coerente tanto ao nível da gestão como dos controlos.

3.7 Deve, de facto, ter-se presente que, embora o orçamento da UE corresponda a cerca de 1 % do RNB europeu, durante o período de 2007-2013 essa percentagem não deixa de representar uma afetação avultada de recursos para investimentos que, se bem utilizados, podem constituir uma alavanca fundamental para o crescimento económico da UE. Por essa razão, o CESE defende o reforço de sinergias adequadas entre o orçamento da UE e os orçamentos nacionais na realização dos grandes objetivos estratégicos europeus.

3.8 O CESE considera fundamental que o processo de definição do QFP para o período de 2014-2020 conquiste a confiança dos cidadãos europeus e seja credível aos seus olhos, identificando simultaneamente as vantagens da Europa e os custos da não Europa. Para tal, o orçamento da UE deverá ser:

- bem gerido e não traduzir-se em custos administrativos excessivos;
- eficiente nas economias conseguidas relativamente ao atual QFP;
- capaz de facilitar a consecução dos objetivos predefinidos e de ter um impacto visível na vida dos cidadãos europeus;
- transparente e controlável em cada um dos seus aspetos relativos aos custos, aos recursos empregados e aos recursos conseguidos;
- respeitador dos princípios comunitários de solidariedade, concorrência leal e competitividade.

3.9 Para examinar a validade da proposta avançada pela Comissão, o CESE considera que esta deve ser submetida a uma avaliação que consiga identificar:

- o valor acrescentado de carácter europeu e as prioridades estratégicas apropriadas;
- a capacidade de responder aos desafios colocados pela crise, orientando a Europa para uma estratégia de desenvolvimento solidário, perante a tendência dos Estados-Membros para contrair as suas despesas públicas.

3.9.1 No atinente ao valor acrescentado de carácter europeu, a proposta da Comissão identifica prioridades importantes que

requerem respostas exequíveis exclusivamente ao nível comunitário. Dizem respeito aos «bens públicos europeus», correspondentes a domínios de intervenção onde um euro gasto ao nível comunitário é mais eficaz do que um euro gasto ao nível nacional.

3.9.2 Os bens públicos europeus incluem a investigação e o desenvolvimento, a defesa comum, a segurança alimentar, a imigração e o direito de asilo, a reação às alterações climáticas, os investimentos em infraestruturas pan-europeias nas áreas da energia, da comunicação e do mercado interno (aliás, por completar). Comparando os dois QFP para os períodos de 2007-2013 e de 2014-2020, verifica-se que as dotações orçamentais para estes domínios estratégicos apresentam aumentos significativos, não obstante as restrições impostas por um orçamento apertado.

3.9.3 O CESE, embora reconheça a importante novidade introduzida pela proposta da Comissão, não pode deixar de assinalar a total ausência de debate sobre estas prioridades, com o risco de que o orçamento da UE não consiga assim enfrentar diretamente a grave situação causada pela atual crise económica e financeira e continue sujeito às pressões de grupos de interesses específicos.

3.10 É neste contexto delicado que o CESE reitera<sup>(8)</sup> que a definição da política orçamental europeia deve ser coerente com a escolha de fundo entre o federalismo e o sistema intergovernamental e, por conseguinte, com o nível de integração que se pretende conseguir. Nomeadamente, o princípio do *justo retorno* para cada um dos Estados-Membros emerge da contabilização dos recursos financeiros respeitantes ao PIB nacional que é contrária à mensagem e ao espírito dos Tratados da UE.

3.10.1 O atual sistema de recursos, baseado nas contribuições dos Estados-Membros é, na realidade, complexo e pouco transparente, debilitando o exercício do controlo democrático sobre o próprio sistema, não contribui para realçar o empenho a favor da integração europeia, leva a perceber a contribuição paga à UE como um peso suplementar sobre os orçamentos nacionais, limitando os recursos disponíveis para as políticas comunitárias, e não responde, além disso, à necessidade de criar uma ligação direta entre a UE e os cidadãos.

3.11 Pelo contrário, o CESE reitera<sup>(9)</sup> que, sem aumentar a carga fiscal total que impende sobre os cidadãos e as empresas, o novo sistema deve ligar as receitas e as despesas do orçamento da UE ao compromisso de aplicar uma estratégia política própria e de cumprir as funções decorrentes do novo Tratado de Lisboa, assegurar a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros e ser muito mais transparente, simplificado e compreensível para os cidadãos.

#### 4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão, através do novo QFP, propõe uma alteração importante do financiamento do orçamento da UE. Trata-se de uma alteração baseada essencialmente no reforço da autonomia

financeira mediante a introdução de um novo sistema de recursos próprios, de forma a assegurar um tratamento mais justo entre os Estados-Membros. Com a nova proposta aconselha-se uma mudança de paradigma: rompe-se a dependência da União por parte dos contribuintes dos Estados-Membros para iniciar uma autossuficiência financeira progressiva.

4.1.1 No centro da proposta de um «novo sistema de recursos próprios» encontram-se a alteração do recurso IVA e a introdução do ITF. — um sistema que permitiria tornar o orçamento da UE mais equilibrado, de modo a ser financiado em cerca de 40 % por novos recursos próprios, em 20 % pelos recursos próprios tradicionais, e em 40 % pelas contribuições dos Estados-Membros com base no RNB<sup>(10)</sup>. Este novo sistema teria a vantagem de contribuir para os governos dos Estados-Membros deixassem de encarar as contribuições nacionais como um imposto sobre o seu produto interno, justificando o pedido e a obtenção de um *justo retorno* e um reequilíbrio em termos de benefícios económicos.

4.1.2 O CESE reitera o seu apoio<sup>(11)</sup> à criação deste novo recurso do IVA, que se substitui ao existente, já obsoleto, na medida em que contribuirá para desenvolver o mercado interno da UE e evitará distorções económicas dentro dos Estados-Membros. Saliência, contudo, a falta na proposta de Comissão de dados exatos sobre as alterações na estrutura do IVA e sobre as diferenças nos volumes financeiros que essas alterações implicarão para cada um dos Estados-Membros. Reputa, além disso, necessário que as alterações introduzidas sejam completadas com a adoção de medidas destinadas a erradicar as fraudes em matéria de IVA.

4.1.3 Não obstante se encontre ainda em fase de debate, a proposta da Comissão introduz um elemento interessante novo, o ITF. O CESE, insistindo na necessidade de aplicar o ITF ao nível mundial, acolheu favoravelmente a introdução desta taxa ao nível europeu<sup>(12)</sup>. O CESE frisa a necessidade de gerir atentamente os efeitos macroeconómicos e microeconómicos decorrentes da aplicação legislativa do ITF e solicita, por conseguinte, que se proceda a uma monitorização permanente e consequente da avaliação anual dos efeitos relacionados com a sua aplicação.

4.1.4 O ITF permitiria perseguir, pelo menos, três objetivos:

- aumentar a quota-parte da contribuição do setor financeiro para o orçamento público da União e para os orçamentos dos Estados-Membros (calculou-se que o produto da cobrança deste imposto seria de uns 57 mil milhões de euros)<sup>(13)</sup>;

<sup>(10)</sup> COM(2011) 510 final, p. 5. Atualmente o contributo dos Estados-Membros fundamentado no RNB atinge 70 % dos recursos globais do orçamento da UE, os recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e taxa sobre o açúcar) confirmam-se em 14,1 %, o imposto sobre o valor acrescentado situa-se em 11,2 % e os outros recursos (excedente dos anos anteriores) em 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

<sup>(11)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(12)</sup> Parecer do CESE sobre um «Sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE», adotado na reunião plenária de 29 de março de 2012, JO C 181 de 21.6.2012, p. 55.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 1103 final.

<sup>(8)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(9)</sup> JO C 248 de 25.8.2011, p. 75.

— modificar o comportamento dos intervenientes financeiros diminuindo o volume das operações financeiras de alta frequência e de baixa latência (*high frequency and low latency trading*) que, nos Estados-Membros da UE, correspondem a uma percentagem do volume de transações entre os 13 e os 40 % <sup>(14)</sup>;

— estabelecer uma taxa mínima de tributação financeira para todos os Estados-Membros.

4.1.5 Também a reforma dos mecanismos de correção e a substituição dos mecanismos existentes por reembolsos fixos contribuem para a desejada simplificação e maior transparência, até porque as condições económicas dos Estados-Membros são hoje em dia completamente diferentes do que quando foi iniciado o sistema em 1984. Contudo, conforme já salientou o CESE <sup>(15)</sup>, mantém-se a necessidade de clarificar com mais acuidade os efeitos dessa reforma, uma vez que na situação atual não se sabe exatamente quais são os montantes dos recursos envolvidos nem quais são as diferenças entre a situação atual e a que entrará em vigor.

4.2 O CESE considera muito positiva a melhoria preconizada, com os mesmos encargos para os cidadãos europeus, da estrutura do orçamento da UE, visto permitir limitar sensivelmente o debate sobre o justo retorno e a igualdade horizontal entre os Estados-Membros, privilegiando, ao invés, a eficácia e a eficiência das despesas da UE (em termos, respetivamente, de resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas europeias e da relação entre os benefícios obtidos e as despesas efetuadas). O CESE continua <sup>(16)</sup>, contudo, a lamentar que a proposta da Comissão limite a sua reflexão apenas à estrutura e ao conteúdo qualitativo interno do orçamento, sem lançar mão dos novos recursos próprios para abordar a questão essencial do seu montante, enquanto instrumento ao serviço do projeto político e das ambições da UE.

4.3 Como enfatizado pelo Parlamento Europeu, o orçamento da UE é acima de tudo um conjunto de investimentos de forma a ativar novos recursos de fontes públicas ou privadas <sup>(17)</sup>. Nesta ótica, o CESE considera que, para superar as limitações quantitativas e os vínculos legislativos do orçamento europeu, se poderia experimentar algumas formas de «*project bonds*» para financiar projetos específicos de infraestruturas e de formação <sup>(18)</sup>, em consonância com a iniciativa «Obrigações para Projetos» 2020 lançada pela Comissão <sup>(19)</sup>.

4.3.1 As obrigações europeias para financiamento de projetos poderiam ter um importante efeito de alavanca no desenvolvimento económico europeu graças aos efeitos de arrastamento que criariam e que, neste momento, são bloqueados pela rigidez dos orçamentos dos Estados-Membros a braços com as consequências da crise económica e com o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

<sup>(14)</sup> Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2010, consulta pública sobre o tema – *Review of the Markets in Financial Instrument Directive (MiFID)* [Revisão da diretiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros], Direção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços. SEC(2011) 1226 final.

<sup>(15)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45.

<sup>(16)</sup> Parecer do CESE sobre «Medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia», JO C 181 de 21.6.2012, p. 45

<sup>(17)</sup> Resolução do Parlamento Europeu, cit.

<sup>(18)</sup> Haug J. et al., cit., cap. 4.

<sup>(19)</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm).

4.3.2 Não obstante, o CESE realça a necessidade de proceder a uma avaliação exaustiva de eventuais formas inovadoras de financiamento exterior ao QFP, visto a experiência com as parcerias público-privadas ter demonstrado que há uma possibilidade de os riscos virem a recair no setor público <sup>(20)</sup>.

4.4 A proposta da Comissão não questiona as tradicionais rubricas de despesas mais substanciais da UE, ou seja, a política de coesão e a política agrícola comum (PAC), enquanto tende a valorizar – no âmbito da Estratégia Europa 2020 – tanto as novas motivações para garantir uma afetação eficaz e eficiente de recursos, como o valor acrescentado dos instrumentos de despesa existentes.

4.4.1 O CESE avalia de forma positiva a reforma da PAC, com o objetivo de ajustar o peso em relação ao orçamento global da UE e aumentar a ligação entre a despesa comunitária e os bens comuns produzidos pelo setor agrícola, como foi preconizado pela própria Comissão no documento «*O Futuro da PAC*» <sup>(21)</sup>. Tendo em conta a escassez de recursos na situação atual, a PAC deveria ser avaliada em relação aos objetivos e funções estabelecidos no Tratado de Lisboa: melhoria da qualidade ambiental (biodiversidade, água, terra, ar), da proteção das paisagens, da vitalidade das zonas rurais, do bem-estar animal, da segurança e sustentabilidade alimentar <sup>(22)</sup>.

4.4.2 O CESE já afirmou <sup>(23)</sup> que a agricultura, a silvicultura e as florestas desempenham um papel fundamental na defesa do ambiente e na gestão sustentável dos recursos naturais. Por conseguinte, o CESE, embora acolha favoravelmente a abordagem da «ecologização» da PAC, introduzida pela Comissão, reitera que é preciso evitar por todos os meios que o processo de revisão subverta os objetivos e os mecanismos de financiamento da PAC e o apoio aos operadores ativos nos setores agrícola, alimentar e ambiental.

4.4.3 O CESE constata com apreensão a tentativa da Comissão de reduzir a quota-parte destinada à PAC, conferindo a outros instrumentos – como o fundo social europeu e o fundo europeu de ajustamento à globalização – novas atribuições associadas a objetivos do foro da agricultura e da alimentação.

4.4.4 O CESE considera que a realização do objetivo de harmonizar as condições de concorrência dos agricultores europeus e de reforçar a integração dos novos Estados-Membros, através do sistema de pagamentos diretos, terá de ser antecedida de uma avaliação atenta dos seus eventuais efeitos para todos os Estados-Membros. Frisa a importância dos esforços envidados para reduzir as diferenças entre os níveis de apoio recebidos pelos agricultores dos vários Estados-Membros. O CESE já recomendou anteriormente <sup>(24)</sup> que se redistribuam as dotações

<sup>(20)</sup> JO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

<sup>(21)</sup> COM(2010) 672 final.

<sup>(22)</sup> Hart K. – Baldock D. (ed.): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods* [Que instrumentos da PAC poderão encorajar o aprovisionamento de bens públicos?], Parlamento Europeu, julho de 2011.

<sup>(23)</sup> JO C 132 de 3.5.2011, p. 63.

<sup>(24)</sup> Parecer do CESE sobre «A PAC no horizonte 2020», JO C 191 de 29.6.2012, p. 116.

nacionais para pagamentos diretos com base em critérios objetivos e não discriminatórios e que se determine um período de transição equilibrado e adequado para a planeada convergência equitativa, deixando de lado os princípios de referência histórica. Desta forma, garantir-se-á que nenhum país se encontre abaixo dos 90 % da média dos 27 Estados-Membros da UE de pagamentos diretos no fim do quadro financeiro para o período de 2014 a 2020.

4.4.5 Na opinião do CESE, o novo QFP deverá assegurar uma PAC capaz de garantir:

- a segurança do aprovisionamento alimentar;
- um setor agroalimentar competitivo e inovador;
- a rentabilidade dos setores agrícola e das pescas;
- um rendimento adequado para os agricultores e os pescadores da União.

Graças a essas linhas de ação – num cenário caracterizado por uma forte volatilidade dos preços das matérias-primas agrícolas – será possível realçar a natureza dúplice da PAC, valorizando as boas práticas ambientais sem negligenciar a promoção da vitalidade económica e da competitividade das explorações agrícolas e relançando, deste modo, a sua missão histórica de produzir para os cidadãos europeus alimentos saudáveis, nutritivos e suficientes e a preços acessíveis.

4.5 A mesma eficácia deve ser incluída nos projetos financiados pela política de coesão, que continua a ser crucial para reforçar a integração dos novos Estados-Membros e – como defendido pelo relatório Barca<sup>(25)</sup> – se deve concentrar em poucas prioridades comunitárias relevantes, e cujo impacto sobre o contexto social, económico e territorial caberá verificar atentamente com avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post*. Estas avaliações não deverão jamais significar um aumento da carga burocrática.

4.5.1 O CESE rejeita, em contrapartida, a aplicação da condicionalidade macroeconómica na atribuição de fundos destinados à política de coesão, para evitar sobrecarregar ainda mais os Estados-Membros com outros encargos, numa situação social e

económica já de si difícil. Considera ainda que a introdução da nova categoria de regiões «em transição» para substituir os atuais sistemas de saída e de entradas faseadas não deve penalizar os recursos para as regiões menos desenvolvidas. Por último, embora aprovando a proposta do instrumento «Interligar a Europa», observa que o este não deverá ser financiado por um montante de cerca de 10 mil milhões de euros ao abrigo do fundo de coesão, evitando assim que este seja utilizado indevidamente para outros fins que não sejam os previstos no seu âmbito de aplicação original.

4.6 O artigo 174.º do Tratado de Lisboa devia ser o princípio orientador da futura política de coesão: «[...] a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas».

Consequentemente:

- devem manter-se e aumentar os investimentos da política de coesão, tendo em mente o objetivo da convergência;
- para os Estados-Membros cujo crescimento do PIB no período 2007-2009 foi negativo e que demonstraram uma boa taxa de absorção no período em curso, a taxa de nivelamento será fixada, pelo menos, ao nível do período em curso para a política de coesão.

4.7 O CESE apreciaria o reforço da supervisão dos resultados das políticas comunitárias – nomeadamente a PAC e os fundos de coesão, dado o seu peso no orçamento global, mas não só –, de forma a poder avaliar a eficácia das despesas da UE e a capacidade de alcançar as metas ambiciosas que a UE se colocou a si própria, começando pela Estratégia Europa 2020<sup>(26)</sup>. Tal pode acontecer também por meio de uma combinação de sanções, no caso de não serem alcançados os objetivos de referência predefinidos, com incentivos financeiros para os Estados-Membros que tenham obtido os melhores resultados.

4.7.1 Neste âmbito, o CESE espera que as administrações locais e regionais sejam, de qualquer modo, apoiadas e mais associadas ao processo, tanto a nível nacional como europeu, para que estejam devidamente à altura de aproveitar todas as oportunidades para gerir e realizar os programas financiados ao abrigo da política de coesão e da PAC, graças a programas adequados de atualização de competências sobre os procedimentos europeus de programação, de acompanhamento, de monitorização e de avaliação.

Bruxelas, 24 de maio de 2012

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

(25) F. Barca (ed.): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [Uma Agenda para a Revisão da Política de Coesão. Uma abordagem local para fazer face aos desafios e às expectativas da União Europeia], Relatório para a DG REGIO, 2009.

(26) Chambon N. e Rubio E.: *In search of «the best value for money»: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending; workshop «The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis* [Em busca da «despesa mais rentável»: Análise das ideias e das propostas atuais para reforçar o desempenho das despesas da PAC e da política de coesão; seminário temático «As perspetivas financeiras após 2013: Repensar as finanças da UE em tempo de crise»], Turim, 7-8 de julho de 2011.