



Bruxelas, 14.9.2016
COM(2016) 603 final

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

Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020

**Um orçamento da UE centrado nos resultados
{SWD(2016) 299 final}**

1. INTRODUÇÃO

A UE depara-se com uma série de importantes desafios a longo prazo: reforçar o tecido social e económico da Europa; garantir a segurança no interior da UE e nas suas fronteiras externas; gerir os fluxos migratórios; e enfrentar as causas e consequências das alterações climáticas. Para fazer face a estes e outros desafios são necessárias políticas e estratégias abrangentes de médio a longo prazo, que disponham de um apoio financeiro adequado, tanto a nível europeu como a nível nacional.

O quadro financeiro plurianual da União proporciona uma previsibilidade a médio prazo que é essencial para apoiar o investimento nas prioridades da Europa. Contudo, no atual contexto caracterizado por múltiplas crises, o quadro deve também ser capaz de se adaptar rapidamente à evolução das prioridades e a acontecimentos imprevistos e de permitir obter rapidamente resultados no terreno. Tal foi conseguido através da criação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) no âmbito do Plano de Investimento para a Europa e da disponibilização de financiamento para medidas destinadas a fazer face a desafios urgentes nos domínios da migração, dos refugiados e da segurança.

O quadro financeiro plurianual (QFP) para o período 2014-2020 foi adotado em 2013, no contexto da crise financeira e económica e de uma forte pressão sobre as finanças públicas em muitos Estados-Membros. Por conseguinte, o QFP colocou fortemente a tónica no investimento em domínios de elevado valor acrescentado europeu para impulsionar a criação de emprego e o crescimento. O QFP reforçou também o vínculo entre o orçamento da UE e a realização de reformas administrativas e estruturais essenciais nos Estados-Membros, mediante a introdução de fortes condicionalidades. Introduziu uma abordagem orçamental mais centrada no desempenho e mecanismos de execução simplificados de modo a produzir resultados rapidamente. O recurso a técnicas e instrumentos inovadores reforçou a capacidade do orçamento da UE para fazer face a novos desafios e para mobilizar fundos públicos e privados.

A atual Comissão, que entrou em funções em novembro de 2014, reforçou este quadro através do lançamento com êxito do Plano de Investimento para a Europa, apoiado pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Além disso, a sua iniciativa «*Um orçamento centrado nos resultados*» garantirá que os recursos são consagrados às prioridades e que todas as ações se caracterizam por um elevado desempenho e valor acrescentado. A iniciativa «Orçamento centrado nos resultados» procura dar resposta a quatro questões essenciais¹:

1. Onde despende os fundos da UE — como garantir um elevado valor acrescentado europeu?
2. Como despende os fundos da UE — como tirar melhor partido de cada euro do orçamento da UE despendido?
3. Como avaliar adequadamente o desempenho do orçamento da UE?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

4. E como comunicar acerca do orçamento da UE — como explicar melhor aos cidadãos o que o orçamento da UE permite alcançar?

Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento QFP², a Comissão apresenta uma reapreciação intercalar do funcionamento do QFP, tendo em conta a situação económica e o contexto mais vasto, na qual analisa os principais aspetos da implementação do atual QFP desde 2014. Este período foi caracterizado pelos esforços concertados no sentido de promover a recuperação económica e o imperativo urgente de reagir à crise dos refugiados e às ameaças à segurança.

Juntamente com o aumento de dotações proposto no projeto de orçamento para 2017, principalmente para o domínio da migração, e as dotações adicionais resultantes do ajustamento técnico das verbas relativas à política de coesão, o pacote financeiro decorrente da reapreciação intercalar propõe a afetação de cerca de 13 mil milhões de EUR de financiamento adicional da UE ao emprego e ao crescimento, à migração e à segurança, em 2017-2020 (ver anexo financeiro).

Os fluxos migratórios sem precedentes observados em 2015 e os sucessivos atentados terroristas na Europa e em todo o mundo exigiam uma resposta europeia forte e rápida, que associasse novos meios legislativos, operacionais e financeiros. Enquanto elemento central desses meios, o orçamento da UE demonstrou uma grande flexibilidade para reorientar e disponibilizar meios adicionais no âmbito do próprio orçamento e para mobilizar contribuições adicionais dos Estados-Membros e de outros doadores. No entanto, esta flexibilidade está a atingir os limites do atual quadro.

Uma vez que os desafios da migração e da segurança têm origem em desenvolvimentos geopolíticos e sociais que devem ser abordados numa perspetiva de longo prazo, o orçamento da UE deve continuar a desenvolver a sua capacidade de apoiar a gestão dos fluxos migratórios, bem como a proteção e integração dos refugiados e de abordar as causas profundas da migração. Este é um dos principais objetivos do pacote de propostas legislativas que acompanha a presente reapreciação, cujo objetivo consiste em proporcionar meios financeiros adicionais para os domínios da migração e da segurança no âmbito do atual QFP, assim como reforçar a flexibilidade deste último para fazer face a circunstâncias imprevistas.

Por conseguinte, propõe-se a alteração do Regulamento QFP, a fim de reforçar as capacidades do Instrumento de Flexibilidade e da Reserva para Ajudas de Emergência e eliminar uma série de restrições que limitam a eficácia dos instrumentos, permitindo a reutilização de margens³ disponíveis de exercícios anteriores. Além disso, propõe-se a criação de uma Reserva da União Europeia para Crises destinada a financiar a resposta às crises, como a atual crise de migração, bem como a acontecimentos com implicações graves a nível humanitário e de segurança. Esta Reserva, que será financiada por dotações anuladas provenientes de

² Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, COM (2016) 311, 30.6.2016.

³ Margem global relativa às autorizações e margem global relativa aos pagamentos.

todas as rubricas do QFP⁴, não implicará um aumento dos limites máximos das autorizações e dos pagamentos do quadro financeiro plurianual acordado.

A redução do défice de investimento decorrente da crise financeira e económica e a promoção do emprego, em especial entre os jovens, continuam a constituir desafios da maior importância para a União. Com base na execução até à data, a Comissão identificou uma série de programas e instrumentos bem sucedidos, que propõem reforçar com meios financeiros adicionais. Tal inclui, nomeadamente, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, bem como o programa Horizonte 2020⁵, o Mecanismo Interligar a Europa⁶, os programas Erasmus +⁷ e COSME⁸, e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens.

O financiamento da UE tem um forte efeito de alavanca sobre os investimentos dos Estados-Membros e do setor privado. Este aspeto é igualmente relevante no domínio digital — uma das 10 principais prioridades da atual Comissão — em que foram identificadas as necessidades de investimento relacionadas com a computação de alto desempenho, a cibersegurança, as competências digitais e a conectividade. A Comissão analisará as formas de abordar estas necessidades de investimento através da congregação de fundos da UE, nacionais e privados.

A melhoria do desempenho do orçamento da UE em termos de concretização das prioridades da União exige não só meios financeiros adequados, como mecanismos de execução eficientes em termos de custos. A Comissão, em consulta com diversas partes interessadas, avaliou de que forma as medidas destinadas a simplificar a execução dos fundos da UE, introduzidas ao abrigo da atual legislação, têm funcionado na prática, e identificou aspetos a melhorar. Assim, a Comissão apresenta, juntamente com a presente reapreciação, uma ambiciosa revisão das disposições financeiras gerais, com as alterações correspondentes das disposições financeiras setoriais.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a reapreciação intercalar analisa de forma mais pormenorizada todos os aspetos abordados na presente comunicação. Inclui ainda uma previsão dos pagamentos a médio prazo, que apresenta uma previsão das necessidades de pagamentos até 2020, tendo igualmente em conta as propostas que acompanham a presente reapreciação. Conclui que o atual limite máximo dos pagamentos corresponderia ao estritamente necessário: após uma acumulação sem precedentes de atrasos nos pagamentos em 2014, o atraso na execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento traduzir-se-ia em elevadas margens de pagamentos em 2016 e 2017, para se assistir a um aumento acentuado das necessidades de pagamentos no final do período⁹.

⁴ As estimativas atuais apontam para 3 a 4 mil milhões de EUR por ano.

⁵ O programa Horizonte 2020 é o programa de investigação e inovação da UE para o período 2014-2020.

⁶ O Mecanismo Interligar a Europa (MIE) é um instrumento de financiamento da UE destinado a apoiar o desenvolvimento de redes transeuropeias de elevado desempenho, sustentáveis e eficientemente interconectadas nos domínios dos transportes, energia e serviços digitais.

⁷ O programa Erasmus + é o programa da UE que apoia o ensino, a formação, a juventude e o desporto na Europa, proporcionando a mais de 4 milhões de europeus oportunidades de estudar, seguir uma formação, adquirir experiência e trabalhar como voluntários no estrangeiro.

⁸ O programa COSME é o programa da UE para as pequenas e médias empresas.

⁹ Com base nesta previsão, a Comissão propõe que a decisão sobre a mobilização da margem para imprevistos seja alterada a fim de compensar mais cedo do que o previsto o montante de 2,8 mil

A reapreciação intercalar é acompanhada das seguintes propostas legislativas:

- Uma proposta de alteração do Regulamento n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 2015/623 do Conselho, de 21 de abril de 2015¹⁰, e a adaptação correspondente do Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira¹¹;
- Uma proposta de alteração da Decisão n.º 2015/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2014, relativa à mobilização da Margem para Imprevistos¹²;
- Uma proposta no sentido da simplificação das disposições financeiras previstas no Regulamento Financeiro e nos respetivos atos de base¹³;
- Uma proposta de alteração do Regulamento (2015/1017) que institui o FEIE, com o objetivo de prorrogar a vigência deste Fundo¹⁴;
- No âmbito do Plano de Investimento Externo: proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS) e que institui a Garantia FEDS e o Fundo de Garantia FEDS¹⁵; uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas¹⁶; e uma proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Decisão n.º 466/2014/UE que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento a favor de projetos de investimento realizados fora da União¹⁷;
- No âmbito do pacote «Telecomunicações»: Uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE)

milhões de EUR da margem para imprevistos mobilizado em 2014 e confirmar que os pagamentos relativos a instrumentos especiais são inscritos no orçamento para além dos limites máximos.

¹⁰ JO L 347 de 20.12.2013, p. 884, e JO L 103 de 22.4.2015, p. 1.

¹¹ COM(2016) 604 de 14.9.2016 e COM(2016) 606 de 14.9.2016.

¹² COM(2016) 607 de 14.9.2016.

¹³ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1299/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 541/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2016) 605 de 14.9.2016].

¹⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) n.º 1316/2013 e (UE) n.º 2015/1017 no que se refere à prorrogação da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, bem como à introdução de melhorias técnicas relativas ao Fundo e à Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento [COM(2016)597 de 14.9.2016].

¹⁵ COM(2016) 586 de 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016) 582 de 14.9.2016.

¹⁷ COM(2016) 583 de 14.9.2016.

n.º 1316/2013 e (UE) n.º 283/2014 no que se refere à promoção da conectividade à Internet nas comunidades locais e espaços públicos¹⁸.

A Comissão convida o Conselho e o Parlamento a adotarem muito rapidamente estas propostas e o respetivo financiamento.

2. SITUAÇÃO INTERCALAR DO QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL (QFP): BALANÇO DA EXECUÇÃO E NOVOS DESAFIOS

Eliminar os atrasos nos pagamentos

O nível insuficiente de dotações de pagamento no orçamento de 2014 coincidiu com elevadas necessidades acumuladas de pagamentos em virtude do ciclo de execução dos programas de coesão do QFP precedente. Esta situação conduziu à acumulação de um grande volume de pedidos de pagamento pendentes no final do exercício (24,7 mil milhões de EUR no final de 2014). A mobilização dos instrumentos especiais previstos no Regulamento QFP permitiu mobilizar dotações de pagamento adicionais em 2014. Prevê-se que o volume dos pagamentos em atraso possa ser eliminado até ao final de 2016.

A absorção do atraso está a ser facilitada pelo lançamento mais lento do que o previsto da nova geração de programas financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o que permite dispor de margens consideráveis abaixo dos limites máximos dos pagamentos em 2016 e mais ainda em 2017. Esta situação, muito embora permita temporariamente satisfazer as novas necessidades sem exigir contribuições adicionais provenientes dos orçamentos nacionais, é suscetível de originar pressões significativas sobre os pagamentos no final do período do QFP, quando os novos programas atingirem a sua velocidade de cruzeiro.

Execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

O novo quadro legislativo para a execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (Fundos EEI) acordado para o período 2014-2020 introduziu uma série de disposições destinadas a melhorar a eficácia e o valor acrescentado europeu dos fundos. O novo quadro legislativo concentra os recursos nos objetivos nacionais, em conformidade com as recomendações específicas por país, refletindo assim os objetivos essenciais da estratégia Europa 2020. Estabelece um quadro de desempenho, com base em metas e indicadores mensuráveis, associado à disponibilização de uma reserva de eficiência, introduzindo também condicionalidades *ex ante* e criando vínculos mais estreitos com a governação económica da UE. Em consequência, os Fundos EEI apoiarão as reformas estruturais em consonância com as prioridades definidas ao nível da UE.

A introdução destes elementos inovadores exigiu tempo e recursos na fase de arranque, a fim de assegurar a existência das condições necessárias para a execução das despesas. Tudo isto, juntamente com a adoção tardia dos atos jurídicos e a introdução de uma regra geral de anulação de autorizações n+3, que flexibilizou consideravelmente a disciplina regulamentar em termos de ritmo de execução, contribuiu para atrasar a preparação dos programas operacionais. Além disso, os

¹⁸ COM(2016) 589 de 14.9.2016.

Estados-Membros concentraram os seus esforços na maximização da execução dos programas do período 2007-2013, a fim de evitar uma eventual perda de dotações.

Tendo em conta o seu potencial contributo para o emprego e o crescimento, é necessário tomar medidas urgentes para acelerar a execução dos Fundos EEI. A Comissão instou os Estados-Membros a completarem o processo de designação das respetivas autoridades de gestão e de certificação, apresentarem as candidaturas relativas a projetos importantes e a aplicarem medidas que permitam avançar no cumprimento das condicionalidades *ex ante* para acelerar a implementação dos projetos. A Comissão continuará a prestar assistência técnica aos Estados-Membros relativamente a problemas surgidos a nível da execução.

A introdução de regras mais simples e mais flexíveis, tal como proposto neste pacote de propostas, contribuirá para acelerar a execução dos Fundos EEI.

Para ter em conta a situação difícil dos Estados-Membros que mais sofreram com a crise, as dotações dos Estados-Membros no âmbito da política de coesão foram analisadas em junho de 2016, e, quando necessário, ajustadas para o período 2017-2020 com base nos dados mais recentes disponíveis. Tal como anunciado no âmbito do ajustamento técnico do QFP para 2017¹⁹, a Comissão iniciou discussões com os Estados-Membros que mais beneficiam do ajustamento das verbas da política de coesão com vista a concentrar os montantes adicionais em medidas destinadas a fazer face à crise da migração e ao desemprego dos jovens, bem como em investimentos realizados através de instrumentos financeiros e de uma combinação com o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, tendo em conta as necessidades e a pertinência das prioridades de cada Estado-Membro.

Iniciativa para o Emprego dos Jovens

No âmbito do atual QFP, foi disponibilizada uma dotação específica de 3,2 mil milhões de EUR (a que acresce um montante idêntico proveniente do Fundo Social Europeu) destinada à criação de uma Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) específica. A IEJ prevê um apoio específico aos jovens desempregados que vivem em regiões com taxas de desemprego juvenil superiores a 25 %. A IEJ sofreu importantes atrasos a nível da criação dos programas, da designação das autoridades e da apresentação dos pedidos de pagamento. No entanto, agora que as estruturas estão criadas, as primeiras avaliações apontam²⁰ para uma melhoria significativa das oportunidades de encontrar um emprego ou prosseguir os estudos mais tarde que se oferecem aos jovens que receberam apoio da Iniciativa. Até à data, mais de 1,3 milhões de jovens beneficiaram da IEJ, o que excede as estimativas iniciais.

Tendo em conta os níveis persistentemente elevados de desemprego juvenil em muitas regiões e os primeiros resultados encorajadores, propõe-se completar a dotação inicial da IEJ com mil milhões de EUR em 2017-2020, atingindo assim um

¹⁹ Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2017 em conformidade com a evolução do RNB e ajustamento das verbas relativas à política de coesão adotados em conformidade com os artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, COM(2016) 311 de 30.6.2016.

²⁰ O relatório da Comissão sobre a execução da Garantia para a Juventude e o funcionamento da Iniciativa para o Emprego dos Jovens está em fase de finalização (adoção prevista para outubro de 2016).

montante total de 8 mil milhões de EUR (com mil milhões de EUR de financiamentos complementares provenientes do Fundo Social Europeu).

Programas para a competitividade

Em contraste com os atrasos a nível da política de coesão, os programas para a competitividade executados em gestão direta no âmbito da rubrica 1A do QFP («Crescimento inteligente e inclusivo»), tais como o Horizonte 2020, o MIE e o COSME, registaram uma forte adesão, tendo os convites à apresentação de candidaturas resultado numa série de projetos elegíveis, excedendo frequentemente o orçamento disponível por uma margem significativa. É igualmente o caso do programa Erasmus+, com um forte valor acrescentado europeu nas suas atividades de mobilidade transnacional, contribuindo para o desenvolvimento de competências, a empregabilidade dos estudantes e a diminuição dos riscos de desemprego.

Com base nesta primeira experiência, propõe-se completar a dotação inicial do programa Horizonte 2020 com 400 milhões de EUR, do programa MIE-Transportes com 400 milhões de EUR, do programa Erasmus+ com 200 milhões de EUR e do programa COSME com 200 milhões de EUR no período 2017-2020, a fim de reforçar o apoio da UE ao crescimento e ao emprego.

Na sequência da Comunicação sobre uma visão europeia de conectividade à Internet para o mercado único digital, e a fim de promover a inclusão digital, a União deverá apoiar a disponibilização gratuita de conectividade sem fios nos centros da vida pública local através de um apoio específico. Por esta razão, a Comissão adotou a proposta Wifi4EU, com um orçamento total proposto de 120 milhões de EUR, incluindo um reforço de 50 milhões de EUR.

Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)

Como complemento dos atuais programas no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) destinados a promover a criação de emprego e o crescimento, a Comissão propôs a criação do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), em novembro de 2014, no quadro do Plano de Investimento para a Europa. O FEIE, cuja base jurídica foi aprovada pelo Parlamento e pelo Conselho em junho de 2015, já está a produzir resultados palpáveis. Está prevista a mobilização de um total de 115,7 mil milhões de EUR em investimento em toda a União, o que representa mais de um terço do objetivo global de 315 mil milhões de EUR de novos investimentos ao longo de um período de três anos. O FEIE conseguiu atrair um montante significativo de financiamento adicional (85 % do investimento total mobilizado) junto de investidores privados e públicos. O programa foi particularmente bem sucedido na mobilização de mais financiamento para as pequenas empresas.

Tendo em conta o seu êxito, a Comissão propõe manter o FEIE para além de 2017 e duplicar a sua capacidade de financiamento²¹.

Tendo em conta os resultados alcançados, a Comissão apresenta uma proposta legislativa tendo em vista prorrogar a vigência do FEIE até 2020, em paralelo com a

²¹ COM(2016) 359 final: A Europa investe de novo - Ponto de situação sobre o Plano de Investimento para a Europa.

sua Comunicação sobre a reapreciação/revisão intercalar do QFP. Esta proposta inclui uma transferência de 500 milhões de EUR dos instrumentos financeiros do MIE para o FEIE, uma transferência de 1 146 milhões de EUR dos instrumentos financeiros do MIE para subvenções do MIE²² a associar a um financiamento do FEIE ou a outros instrumentos consagrados à eficiência energética, bem como à utilização de 150 milhões de EUR da margem não afetada. Deste modo, deverá garantir-se o máximo impacto dos fundos da UE, eliminar sobreposições e maximizar as sinergias entre diferentes instrumentos financeiros e subvenções, bem como com os investidores privados. No total, serão disponibilizados meios financeiros adicionais no montante de 1,4 mil milhões de EUR para subvenções relativas ao MIE - Transportes a fim de financiar infraestruturas de transporte transfronteiras para as redes prioritárias na UE.

Crescimento sustentável: recursos naturais

A execução orçamental também arrancou lentamente no âmbito da rubrica 2 («Crescimento sustentável: Recursos naturais») devido a atrasos na execução dos novos regimes de pagamentos diretos, bem como do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Em resposta à proibição imposta pela Rússia às importações de produtos agrícolas da UE e aos desequilíbrios de mercado observados no período 2014-2016, a Comissão adotou um conjunto de medidas excepcionais de apoio ao mercado em favor dos produtores de frutas e produtos hortícolas e do setor leiteiro e de outros setores da pecuária, num montante total de 1 664 milhões de EUR²³.

Migração, crise dos refugiados e segurança

No essencial, a execução dos primeiros anos do QFP caracterizou-se pela necessidade urgente de fazer face às dimensões interna e externa da crise da migração e dos refugiados. Após a adoção das Agendas Europeias em matéria de Migração²⁴ e de Segurança²⁵, os programas do âmbito da rubrica 3 e da rubrica 4 foram reorientados e reforçados a fim de intensificar a ação humanitária e as capacidades de salvamento, continuando a reforçar o quadro jurídico e operacional com vista a proteger as nossas fronteiras externas, apoiar os Estados-Membros na gestão dos fluxos de refugiados e abordar as causas profundas da migração. Foi instituída uma nova base jurídica, dotada de novos recursos, a saber, o Instrumento de Apoio de Emergência na União²⁶. A Comissão está empenhada em prestar assistência financeira para fazer face às necessidades urgentes aos Estados-Membros que enfrentam grandes pressões nas fronteiras externas da União.

A Comissão reagiu rapidamente à deterioração da situação de segurança, propondo legislação e aumentando os recursos financeiros destinados a dar resposta às

²² Tal inclui uma transferência de instrumentos financeiros para subvenções de mil milhões de EUR relativamente ao MIE-Transportes (para além do acréscimo de 400 milhões de EUR no âmbito da presente reapreciação intercalar).

²³ Uma vez que estas medidas puderam ser financiadas através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia através de reafetações e da utilização de receitas afetadas, não foi necessário recorrer à reserva agrícola.

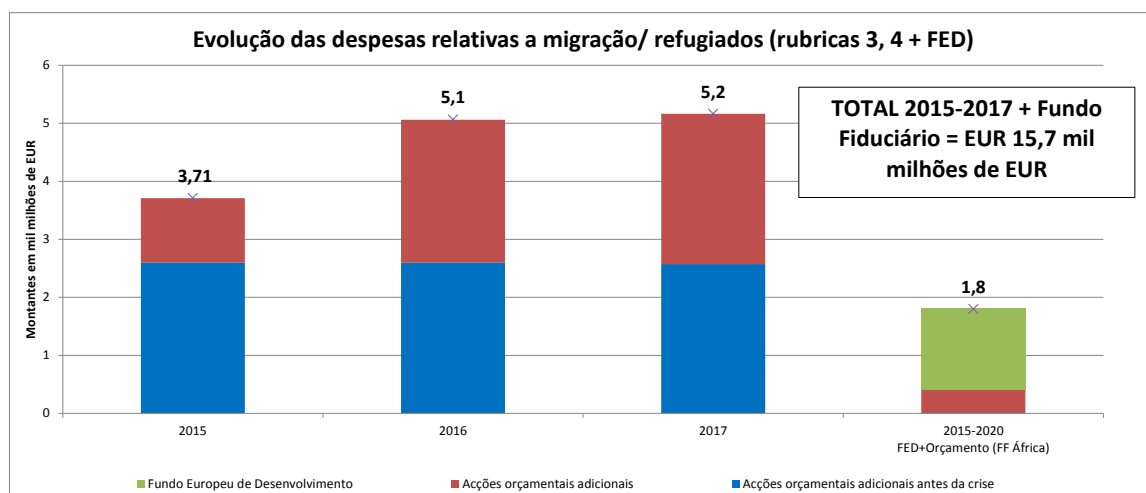
²⁴ COM (2015) 240 de 13 de maio de 2015.

²⁵ COM(2015) 185 de 28 de abril de 2015.

²⁶ JO L 70 de 16.3.2016, p. 1.

necessidades de segurança. Poderão ser necessárias medidas adicionais no futuro, incluindo o reforço, se for caso disso, dos recursos financeiros.

Com vista a duplicar aproximadamente o apoio inicialmente programado, para mais de 15 mil milhões de EUR entre 2015 e 2017, foram adotadas diversas de medidas, incluindo a mobilização de instrumentos especiais previstos no Regulamento QFP. O Instrumento de Flexibilidade e a Reserva para Ajudas de Emergência, em especial, permitiram complementar de forma significativa o financiamento de programas de despesas significativas como o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), não obstante os limites máximos muito apertados fixados para as dotações de autorização.



A fim de aumentar o efeito de alavanca das dotações do orçamento da UE e do Fundo Europeu de Desenvolvimento, congregando contribuições adicionais provenientes de diferentes fontes e programas e coordenar as ações, foram criados diversos fundos fiduciários externos da União Europeia e o Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia. O seu funcionamento tem vindo a ser atentamente acompanhado²⁷ e a proposta de simplificação das regras financeiras, que acompanha a presente reapreciação, prevê procedimentos para melhorar o controlo democrático, a transparência e a legitimidade através da participação atempada do Parlamento Europeu.

São necessários 2,55 mil milhões de EUR para financiar a incidência orçamental, no período 2018-2020, da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e do reforço da Europol, bem como as propostas da Comissão relativas à Agência da União Europeia para o Asilo, a revisão do sistema comum de asilo de Dublin, o apoio de emergência na União e o sistema de entrada/saída, que visa o registo de dados relativos à entrada, saída e recusa de entrada de nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros da UE.

Se estas medidas se revelarem insuficientes para fazer face aos desafios em matéria de migração e segurança, haverá que disponibilizar recursos adicionais. Estas necessidades poderão igualmente ser financiadas através da nova Reserva da União Europeia para Crises proposta, mediante a reutilização de dotações anuladas.

²⁷ Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a evolução da situação, que acompanha a presente comunicação.

Para além dos programas existentes, a Comissão propôs um quadro de parceria com países terceiros no âmbito da Agenda Europeia da Migração, a fim de assegurar uma abordagem coerente em relação aos países parceiros e uma afetação eficiente das diferentes fontes de financiamento: programas no âmbito do QFP, Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), fundos fiduciários da União Europeia e outros instrumentos. Esta iniciativa tem por objetivo criar um processo coerente e adaptado que permita que a União e os seus Estados-Membros atuem de forma coordenada combinando os instrumentos, as capacidades e a alavancagem de que dispõem para criar parcerias abrangentes (pactos) com países terceiros, a fim de fazer uma melhor gestão da migração, respeitando plenamente as suas obrigações humanitárias e em matéria de direitos humanos.

A longo prazo, a UE deve continuar a intensificar os esforços para fazer face às causas profundas da migração irregular e da deslocação forçada e reforçar as capacidades das comunidades de acolhimento e instituições competentes. Seria conveniente, para o efeito, rever fundamentalmente a escala e a natureza dos modelos tradicionais de cooperação para o desenvolvimento. Há que conceder um papel muito mais importante aos investidores privados que procuram novas perspectivas de investimento nos mercados emergentes. A Comissão propõe, por conseguinte, um plano de investimento externo ambicioso, capaz de combater as causas profundas da migração e ajudar os parceiros a gerirem as suas consequências, contribuindo simultaneamente para a realização de outros objetivos de desenvolvimento.

Paralelamente à reapreciação intercalar, a Comissão apresenta uma proposta relativa ao novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS) que deverá constituir o pilar «investimento» do Plano de Investimento Externo e associará os mecanismos de financiamento misto existentes com a nova garantia FEDS para o desenvolvimento sustentável.

Propõe-se a mobilização de 750 milhões de EUR para o processo relativo ao Quadro de Parceria e 250 milhões de EUR para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável.

A instabilidade macroeconómica e financeira nos países vizinhos da União, exacerbada pelas crises e conflitos regionais recentes, conduziu a um aumento dos pedidos de assistência macrofinanceira da UE (AMF) ao longo dos últimos anos. As autorizações a título da AMF passaram de 1,5 mil milhões de EUR no período 2000-2008 para 4,6 mil milhões de EUR desde 2009²⁸. Todavia, a dimensão das potenciais operações no âmbito da AMF está limitada a cerca de 500 milhões de EUR por ano devido ao mecanismo de provisionamento do Fundo de Garantia relativo às ações externas no âmbito do atual QFP.

Uma vez que persiste a instabilidade económica e geopolítica na região, as necessidades de assistência macrofinanceira da UE manter-se-ão provavelmente a um nível historicamente elevado nos próximos anos; assim, propõe-se aumentar a capacidade de concessão de empréstimos da AMF, passando dos atuais 0,5 mil milhões de EUR para 2 mil milhões de EUR por ano, mediante um aumento de 270

²⁸ Os montantes a título de AMF disponibilizados no contexto da recente crise na Ucrânia representam, só por si, 3,4 mil milhões de EUR.

milhões de EUR, nos exercícios de 2019 e 2020, do provisionamento do Fundo de Garantia relativo às ações externas.

Além disso, uma análise intercalar externa das ações externas do BEI garantidas pelo Fundo de Garantia relativo às ações externas («mandato relativo à concessão de empréstimos externos») concluiu que o mandato deve ser aumentado para 30 mil milhões de EUR, a fim de aumentar a sua capacidade de empréstimo. Paralelamente, o BEI propôs uma nova iniciativa «resiliência» com vista à mobilização rápida de financiamento suplementar para apoiar o crescimento sustentável, as infraestruturas essenciais e a coesão social nos países da vizinhança meridional e dos Balcãs Ocidentais.

Com base no que precede, a Comissão propõe aumentar o mandato relativo à concessão de empréstimos externos em 5,3 mil milhões de EUR para atingir um montante total de 32,3 mil milhões de EUR. Para tal, é necessário reforçar o Fundo de Garantia com 115 milhões de EUR para o período 2018-2020.

Uma reapreciação e análise mais pormenorizadas

O QFP para 2014-2020 caracteriza-se igualmente por um certo número de inovações qualitativas que o documento de trabalho dos serviços da Comissão analisa, nomeadamente o recurso mais sistemático a instrumentos financeiros para mobilizar recursos escassos de forma focalizada e em setores em que a atração de investimentos do setor privado é particularmente benéfica. Tal é especialmente pertinente no contexto do Plano de Investimento e do FEIE. O documento de trabalho da Comissão dá igualmente conta dos progressos realizados para a concretização do compromisso político de consagrar pelo menos 20 % do orçamento da UE à ação climática, que já produziu resultados consideráveis ao incentivar todos os intervenientes a nível da União, dos Estados-Membros e das regiões a integrarem considerações climáticas nos seus processos de decisão e programação; contudo, são necessários mais esforços para garantir que o objetivo global de 20 % de despesas relacionadas com a ação climática possa ser garantido até 2020. As reapreciações intercalares dos programas no âmbito do QFP avaliarão os progressos realizados na consecução do objetivo de 20 % das despesas da UE. O reforço dos programas no âmbito da rubrica 1A deverá, por exemplo, contribuir para que o programa Horizonte 2020 atinja o objetivo de 35 % de despesas relevantes para a ação climática. Por outro lado, a proposta de prorrogação do FEIE 2 fixa um objetivo mínimo para projetos relacionados com a ação climática.

Por último, o documento de trabalho dos serviços da Comissão dá conta da forma como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento são utilizados para apoiar a boa governação económica e a aplicação das recomendações específicas por país.

3. REFORÇAR A ORIENTAÇÃO E A FLEXIBILIDADE DO ORÇAMENTO PARA CONCRETIZAR AS PRIORIDADES E ENFRENTAR OS NOVOS DESAFIOS

A avaliação da execução intercalar do QFP e o trabalho realizado em paralelo no âmbito da estratégia «Um orçamento centrado nos resultados» conduzem a Comissão a propor novos melhoramentos com vista a centrar o orçamento nas prioridades estratégicas e nos novos desafios; melhorar a sua eficiência e flexibilidade na mobilização e na utilização dos fundos em resposta a necessidades

em evolução; e demonstrar resultados, aperfeiçoando os seus sistemas de relato sobre desempenho, responsabilização e resultados.

Recentrar o orçamento nas prioridades estratégicas e nos novos desafios

Tal como indicado no capítulo anterior²⁹, foram já mobilizados meios suplementares consideráveis para dar resposta aos novos desafios através de reafetações e da utilização de margens e instrumentos especiais, bem como da mobilização de financiamento adicional dos Estados-Membros através do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia e de fundos fiduciários.

A fim de reforçar e prosseguir os programas que tiveram uma elevada procura e uma absorção eficaz dos fundos no âmbito da prioridade concedida ao crescimento e o emprego e manter uma forte resposta europeia aos novos desafios em matéria de migração e segurança nos próximos anos, a Comissão propõe mobilizar mais meios e disponibilizar um montante adicional de 6,3 mil milhões de EUR para o período remanescente do QFP.

Conjuntamente com o projeto de orçamento de 2017, que propõe a mobilização de 1,8 mil milhões de EUR provenientes de margens não afetadas e de instrumentos especiais, essencialmente com o objetivo de gerir os fluxos migratórios, e a proposta de afetação de 4,6 mil milhões de EUR adicionais provenientes do ajustamento técnico das verbas nacionais da política de coesão para o período 2017-2020 a fim de apoiar os esforços de luta contra o desemprego dos jovens, a integração dos refugiados e o apoio ao investimento através de instrumentos financeiros e em combinação com o FEIE³⁰, as propostas constituem um pacote financeiro de 12,8 mil milhões de EUR.

Além disso, propõem-se diversos reforços das dotações através de reafetações de fundos provenientes de programas existentes, nomeadamente para alargar a assistência prestada no âmbito do Instrumento para a Estabilidade e a Paz da União³¹.

Melhoria da flexibilidade e capacidade de resposta do orçamento em matéria de mobilização e utilização dos fundos

As iniciativas propostas na presente reapreciação intercalar recorrem às margens orçamentais disponíveis no âmbito do QFP³². A capacidade do orçamento para reagir a acontecimentos imprevistos até ao final do período do QFP será, assim, mais limitada. Tendo em conta a instabilidade especialmente grande que se verifica na vizinhança da União e as ameaças híbridas daí resultantes, a Comissão propõe alterar o Regulamento QFP e — através da proposta de simplificação das disposições financeiras — o Regulamento Financeiro de modo a permitir uma maior capacidade de resposta do orçamento perante circunstâncias imprevistas. As medidas propostas incluem, nomeadamente, a duplicação da dimensão do Instrumento de Flexibilidade e da Reserva para Ajudas de Emergência, a eliminação das limitações à margem global relativa às autorizações e à margem global relativa

²⁹ Para uma avaliação mais pormenorizada, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁰ Estes montantes beneficiam principalmente a Grécia, a Itália e a Espanha.

³¹ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³² Cerca de 1,9 mil milhões de EUR continuarão disponíveis ao longo do período 2017-2020.

aos pagamentos, de modo a permitir a plena utilização dos limites máximos do atual QFP, a criação da nova Reserva da União Europeia para Crises, a criação de uma «reserva de flexibilidade» para os instrumentos externos³³, bem como a criação de fundos fiduciários igualmente para as políticas internas, o que deverá facilitar a adoção de soluções flexíveis para agrupar fundos provenientes dos Estados-Membros, por exemplo no domínio digital.

Para honrar os compromissos assumidos pela União e permitir agir rapidamente sempre que necessário, importa garantir que as dotações de pagamento são suficientes durante todo o período de vigência do QFP. As previsões atuais de pagamentos a médio prazo demonstram que o limite máximo global efetivo dos pagamentos será apenas suficiente para satisfazer as necessidades de pagamentos decorrentes do atual QFP e das iniciativas propostas na presente reapreciação intercalar — desde que os pagamentos relativos a instrumentos especiais sejam disponibilizados «para além» dos limites máximos do QFP.

Regras mais simples e maior orientação para o desempenho

A existência de regras financeiras mais simples e mais flexíveis para a execução dos fundos da UE é igualmente essencial para melhorar a capacidade do orçamento da UE para se adaptar à evolução das circunstâncias e para reagir a desenvolvimentos inesperados, mantendo simultaneamente um elevado nível de controlo financeiro. Foram realizados progressos consideráveis no sentido de simplificar as regras de execução dos fundos da UE. No entanto, a experiência adquirida desde 2014, bem como o trabalho do grupo de alto nível de peritos independentes sobre o acompanhamento da simplificação para os beneficiários dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento demonstram que se pode continuar a simplificar, o que também é corroborado pelos contributos das partes interessadas.

Enquanto parte integrante da reapreciação/revisão intercalar do QFP, a proposta da Comissão no sentido de simplificar as regras financeiras procura realizar, num único ato, uma ambiciosa revisão das regras financeiras gerais, acompanhada das alterações correspondentes das regras financeiras setoriais enunciadas em 15 atos legislativos relativos a programas plurianuais. A inclusão de alterações setoriais numa única proposta legislativa visa garantir uma abordagem coerente e um processo de adoção eficiente.

Caixa 1: Objetivos da proposta de revisão das regras financeiras:

- Simplificação para os beneficiários dos fundos da UE;
- Passagem de múltiplos níveis de controlo ao recurso comum à auditoria, à avaliação ou à autorização, e harmonização das obrigações em matéria de comunicação de informações;
- Possibilidade de aplicação de um único conjunto de regras a ações híbridas ou no caso de uma combinação de medidas ou instrumentos;

³³ Cada instrumento geográfico externo manteria uma reserva anual não afetada de 10 %, com a possibilidade de transição para o exercício seguinte dos montantes dessa reserva não utilizados num determinado exercício.

- Utilização mais eficaz dos instrumentos financeiros;
- Gestão mais flexível do orçamento;
- Focalização nos resultados e racionalização do processo de comunicação de informações;
- Simplificação e racionalização da administração da UE;
- Participação dos cidadãos.

A aplicação de regras financeiras mais simples e mais flexíveis contribuirá para otimizar as despesas e o impacto do QFP para 2014-2020, reduzindo simultaneamente os custos relacionados com a aplicação das regras da UE, bem como a taxa de erro. A este respeito, há que recordar que, na altura do encerramento de programas, quando todas as medidas corretivas foram aplicadas, o montante em risco estimado representa entre 0,8 % e 1,3 % do total das despesas. Estes valores demonstram que, já atualmente, os sistemas plurianuais protegem adequadamente o orçamento da UE contra despesas incorridas em violação da lei. A proposta no sentido de uma maior simplificação pretende obter novos melhoramentos neste domínio.

4. O PRÓXIMO QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL

As propostas apresentadas conjuntamente com a presente reapreciação visam dotar a União de meios adicionais, com uma orientação precisa, que lhe permitam concretizar as suas prioridades em matéria de crescimento e emprego, bem como de migração e segurança, garantir que os limites máximos de pagamentos são suficientes e que o orçamento dispõe de uma forte capacidade para reagir a circunstâncias imprevistas, e facilitar a execução dos fundos da UE, maximizando o seu impacto. Deverão permitir uma modernização adicional significativa do orçamento da UE, abrindo caminho à introdução de alterações mais ambiciosas no contexto do próximo QFP.

A Comissão deverá apresentar uma proposta para o próximo QFP até ao final de 2017. Esta proposta será orientada pela iniciativa «Orçamento centrado nos resultados» e refletirá os futuros desafios e necessidades da União após 2020, avaliando a eficácia das abordagens aplicadas em domínios como a política de coesão, a política agrícola comum e os instrumentos de ação externa, bem como o potencial do orçamento da UE para proporcionar um contributo em novos domínios, designadamente o da conclusão da União Económica e Monetária, em consonância com o roteiro incluído no «Relatório dos Cinco Presidentes», bem como em matéria de defesa e segurança.

Constituirá ainda uma oportunidade para reanalisar a estrutura, o financiamento e vigência do orçamento de modo a garantir que estes elementos maximizem a sua capacidade para apoiar os objetivos políticos da Europa.

O facto de a modernização do orçamento da UE exigir uma *reforma coerente tanto da sua vertente despesas como da vertente financiamento* é cada vez mais

consensual. O orçamento da UE é, demasiadas vezes, considerado um fator de despesas para as contas nacionais, pois o seu potencial para congregar os recursos da forma mais eficaz possível em termos de custos é subestimado. A Comissão aguarda com expectativa as recomendações do grupo de alto nível sobre recursos próprios, que proporcionarão um importante contributo para a elaboração das suas propostas tendo em vista o próximo QFP.

A atual *vigência* de sete anos não está bem sincronizada com o mandato de cinco anos do Parlamento Europeu e da Comissão. O desafio reside em descobrir a melhor forma de conciliar os requisitos e prazos necessários à preparação e execução dos fundos da UE, nomeadamente os que são objeto de gestão partilhada, com a vigência do QFP.

Será essencial encontrar o justo equilíbrio entre a previsibilidade a médio prazo e a *flexibilidade* necessária para reagir a circunstâncias imprevistas. No âmbito do atual QFP, cerca de 80 % do orçamento da UE está pré-afetado, o que limita a sua **capacidade de reação** face à evolução das necessidades. Deve ser reexaminada a criação de reservas que possam ser rapidamente mobilizadas entre os principais programas da União e no quadro dos mesmos.

Além disso, em conformidade com o Acordo Interinstitucional de 2013, a Comissão analisará atentamente a via a seguir rumo à *orçamentação do Fundo Europeu de Desenvolvimento*, tendo em conta todas as circunstâncias e considerações pertinentes, e nomeadamente: (i) a conceção e a estrutura gerais dos instrumentos de ação externa pós-2020; (ii) a natureza da parceria entre a União Europeia e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico após o termo da vigência do Acordo de Cotonu, em 2020; e (iii) os ensinamentos adquiridos com as avaliações de ações anteriores, as consultas das partes interessadas e as avaliações de impacto de diferentes mecanismos.

Outro aspeto fundamental da reflexão consistirá em determinar a melhor forma de utilizar os fundos da UE para obter o máximo impacto e assim tirar o melhor partido possível de cada euro disponível, tendo por base algumas das inovações do atual QFP, designadamente:

- **Condicionalidade:** Mesmo um pequeno montante pode ter um impacto significativo se a concessão do financiamento estiver subordinada à introdução de alterações a nível da elaboração das políticas nacionais: A inter-relação entre os fundos da UE e a governação económica será objeto de renovada atenção no contexto do próximo QFP, com base na avaliação dos progressos realizados ao abrigo das disposições em vigor.
- **Efeito de alavanca e sinergias:** No âmbito do atual QFP, o orçamento da UE mais que duplicou a sua capacidade de mobilizar fundos públicos e privados adicionais através de instrumentos financeiros, do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e de outros novos instrumentos, tais como fundos fiduciários. Será crucial continuar a desenvolver esta capacidade, nomeadamente com base na proposta de possibilitar a criação de responsabilidades contingentes para além dos ativos disponibilizados e a criação de um fundo comum de provisionamento que centralizaria garantias no âmbito da proposta de revisão do Regulamento Financeiro. Além disso, será essencial incentivar a cooperação entre os Estados-Membros nos domínios em que as economias de escala e/ou externalidades sejam significativas, nomeadamente nos casos em que a

cooperação a nível da UE tem vindo a ganhar importância, por exemplo, em matéria de segurança e de defesa.

- ***Simplificação*** Será necessário repensar os requisitos aplicáveis aos programas objeto de gestão partilhada, tendo em conta os atrasos que se verificaram uma vez mais na sua execução.

Ao longo de todo o processo de elaboração destas propostas, a Comissão terá atentamente em conta os pontos de vista expressos pelo Parlamento, pelo Conselho e pelas partes interessadas.

Anexo financeiro

Propostas apresentadas no quadro da reapreciação intercalar	Em milhões de EUR (a preços correntes)
Rubrica 1 A: <ul style="list-style-type: none"> • Horizonte 2020 • MIE-Transportes • Erasmus+ • COSME • Prorrogação da vigência do FEIE • WIFI4EU 	1 400 <ul style="list-style-type: none"> • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Rubrica 1B: <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa para o Emprego dos Jovens 	1 000 <ul style="list-style-type: none"> • 1000
Rubrica 3: Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, Europol, Agência da União Europeia para o Asilo, sistema comum de asilo de Dublin, apoio de emergência na União, sistema de entrada/saída	2 549
Rubrica 4: <ul style="list-style-type: none"> • Processo relativo ao quadro de parceria • Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável • Assistência macrofinanceira • Mandato relativo à concessão de empréstimos externos 	1 385 <ul style="list-style-type: none"> • 750 • 250 • 270 • 115
TOTAL	6 334
Projeto de orçamento para 2017 <ul style="list-style-type: none"> • Despesas adicionais em matéria de migração (provenientes de instrumentos especiais e margens) 	1 822
Ajustamento técnico das dotações relativas à política de coesão <ul style="list-style-type: none"> • Para prosseguir os esforços de luta contra o desemprego dos jovens, a integração dos refugiados e o apoio ao investimento através de instrumentos financeiros e em conjugação com o FEIE 	4 642
Total do pacote de propostas relativo à revisão intercalar	12 798

