



Bruxelas, 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO E AO BANCO CENTRAL EUROPEU**

**NOVOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTAIS PARA A ESTABILIDADE DA ÁREA
DO EURO NO QUADRO DA UNIÃO**

1. INTRODUÇÃO

No seu discurso de 2017 sobre o estado da União e na carta de intenções que o acompanha, o Presidente Juncker anunciou a intenção da Comissão de apresentar propostas concretas para a criação de uma rubrica orçamental consagrada à área do euro no orçamento da UE, que prevê as seguintes funções: 1) a assistência às reformas estruturais, com base no Programa de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão; 2) uma função de estabilização; 3) um mecanismo de apoio à União Bancária; e 4) um instrumento de convergência para prestar assistência de pré-adesão aos Estados-Membros que se preparam para adotar o euro.

Estas ideias são apresentadas de forma mais pormenorizada na presente comunicação, que é parte integrante de um pacote de iniciativas para aprofundar a União Económica e Monetária da Europa¹. O pacote baseia-se, em especial, no Relatório dos Cinco Presidentes, intitulado «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», de 22 de junho de 2015², e no documento de reflexão da Comissão, intitulado «Aprofundamento da União Económica e Monetária», de 31 de maio de 2017³.

O aprofundamento da União Económica e Monetária e a modernização das finanças públicas da UE são os elementos fundamentais do debate sobre o futuro da Europa iniciado com Livro Branco da Comissão de 1 de março de 2017⁴. Este tema foi de novo destacado no documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017⁵. A atual conjuntura proporciona uma oportunidade para o lançamento de propostas prospetivas concretas tanto sobre o futuro da União Económica e Monetária como sobre o modo como as finanças públicas da UE podem ajudar a fazer face aos desafios identificados.

O valor acrescentado europeu está no centro do debate sobre as finanças públicas europeias. Os recursos da UE devem ser utilizados para financiar os bens públicos europeus. Esses bens beneficiam a UE no seu conjunto e não podem ser assegurados individualmente e de forma eficaz por nenhum Estado-Membro. Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a UE deve tomar medidas nos casos em que estas representem uma melhor utilização de cada euro do erário público comparativamente a medidas tomadas apenas a nível nacional, regional ou local.

O aprofundamento da União Económica e Monetária é positivo tanto para a área do euro como para a UE no seu conjunto. Uma área do euro mais integrada e eficiente permitiria obter maior estabilidade e prosperidade para todos na UE, garantindo simultaneamente um maior respeito pela força económica da Europa a nível mundial. Os novos instrumentos orçamentais apresentados na presente comunicação destinam-se a fazer face a algumas das necessidades específicas dos Estados-Membros da área do euro ou dos que se encontram na perspetiva da adesão ao euro, tendo simultaneamente em conta as suas necessidades e aspirações mais vastas enquanto Estados-Membros da UE. Ao fazê-lo, a comunicação procura também maximizar as sinergias entre os instrumentos existentes e futuros, que serão apresentados pela Comissão em maio de 2018, como parte integrante das propostas da Comissão para o Quadro Financeiro Plurianual da UE pós-2020.

¹ COM(2017) 821 de 6 de dezembro de 2017.

² «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», Relatório apresentado por Jean-Claude Juncker, em estreita cooperação com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 de junho de 2015.

³ COM(2017) 291 de 31 de maio de 2017.

⁴ COM(2017) 2025 de 1 de março de 2017.

⁵ COM(2017) 358 de 28 de junho de 2017.

2. AS FINANÇAS PÚBLICAS DA UE NA ATUALIDADE

As finanças públicas da UE incluem o orçamento da UE e vários outros mecanismos e instrumentos de financiamento da área do euro e europeus, que contribuem para o desenvolvimento económico e social dos Estados-Membros e apoiam as prioridades comuns da UE (ver o apêndice para uma panorâmica global).

O aprofundamento da União Económica e Monetária é uma dessas prioridades comuns. Exige ações decisivas por parte de cada um dos Estados-Membros, bem como o apoio adequado dos instrumentos de coordenação da política orçamental e económica da UE. A presente comunicação apresenta propostas e ideias sobre a melhor forma de utilizar o orçamento da UE como um instrumento para reforçar a capacidade de resiliência das nossas economias interdependentes. Os progressos realizados na execução das reformas e na convergência ascendente, tanto pelos países pertencentes como não pertencentes à área do euro, serão benéficos para todos.

O orçamento da UE já dispõe de um conjunto abrangente de instrumentos com um impacto significativo, que vão desde subvenções até instrumentos financeiros, mas, comparativamente, a sua dimensão continua a ser pequena. Representando cerca de 1 % do produto interno bruto da UE, o orçamento da UE é limitado em comparação com os orçamentos nacionais, sendo ainda condicionado pela necessidade de assegurar o equilíbrio anual. No entanto, os instrumentos da UE produzem um impacto económico e estratégico significativo em vários Estados-Membros e setores. Atualmente, o orçamento da UE tem impacto essencialmente através de subvenções concedidas aos agentes económicos ou autoridades públicas, canalizadas diretamente pelas instituições europeias ou em conjunto com os Estados-Membros. Em especial, em alguns Estados-Membros, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento têm representado nos últimos anos mais de metade do total do investimento público, contribuindo fortemente para o processo de recuperação económica e social de regiões e países da Europa. Além disso, uma vez que o seu apoio é repartido ao longo de vários anos, o orçamento da UE tem também um certo efeito estabilizador sobre o nível dos investimentos públicos ao longo do tempo e, como demonstra o apoio prestado à economia grega, pode desempenhar um papel estabilizador em caso de dificuldades económicas⁶. Embora limitados em dimensão, estão igualmente disponíveis vários instrumentos da UE que podem contribuir especificamente para absorver os choques económicos a nível nacional ou local⁷.

Desde o início da atual Comissão, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e outros programas relevantes foram complementados pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos. O chamado «Plano Juncker» tem apoiado o investimento privado em toda a Europa e

⁶ Em 15 de julho de 2015, a Comissão apresentou a Comunicação intitulada «Um novo arranque para o emprego e o crescimento na Grécia» [COM (2015) 400] e propôs uma série de medidas excecionais que contribuiriam para otimizar a absorção de fundos da UE em apoio da economia real grega.

⁷ Outros mecanismos deste tipo incluem a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, que prevê o apoio aos Estados-Membros e às regiões com uma taxa elevada de desemprego jovem; o Fundo de Solidariedade da União Europeia, que presta a assistência financeira aos Estados-Membros e regiões afetados por catástrofes de grandes proporções; e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que presta apoio às pessoas que perderam os seus empregos em resultado de importantes mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial ou da crise económica e financeira mundial.

apresentou uma forma flexível de multiplicar o impacto dos limitados fundos públicos ao atrair o investimento privado⁸.

Em casos muito específicos, a UE está habilitada a solicitar e a conceder empréstimos. É o caso, nomeadamente, no que se refere à gestão de empréstimos concedidos ao abrigo do mecanismo de apoio às balanças de pagamentos⁹, utilizado para apoiar Estados-Membros não participantes no euro em caso de dificuldades na sua balança de pagamentos. É também o caso dos empréstimos concedidos ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira¹⁰. Uma vez que os fundos obtidos e os empréstimos correspondentes consistem em operações *back-to-back*, não há qualquer impacto direto sobre o orçamento da UE desde que os Estados-Membros destinatários honrem as suas obrigações.

Para além das subvenções e dos empréstimos, o apoio da UE assume também cada vez mais a forma de apoio técnico. Com criação, em 2015, do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural, a Comissão alargou o seu apoio técnico e ajuda os Estados-Membros, a seu pedido, a realizarem reformas nos principais domínios estratégicos e a reforçarem as respetivas administrações públicas.

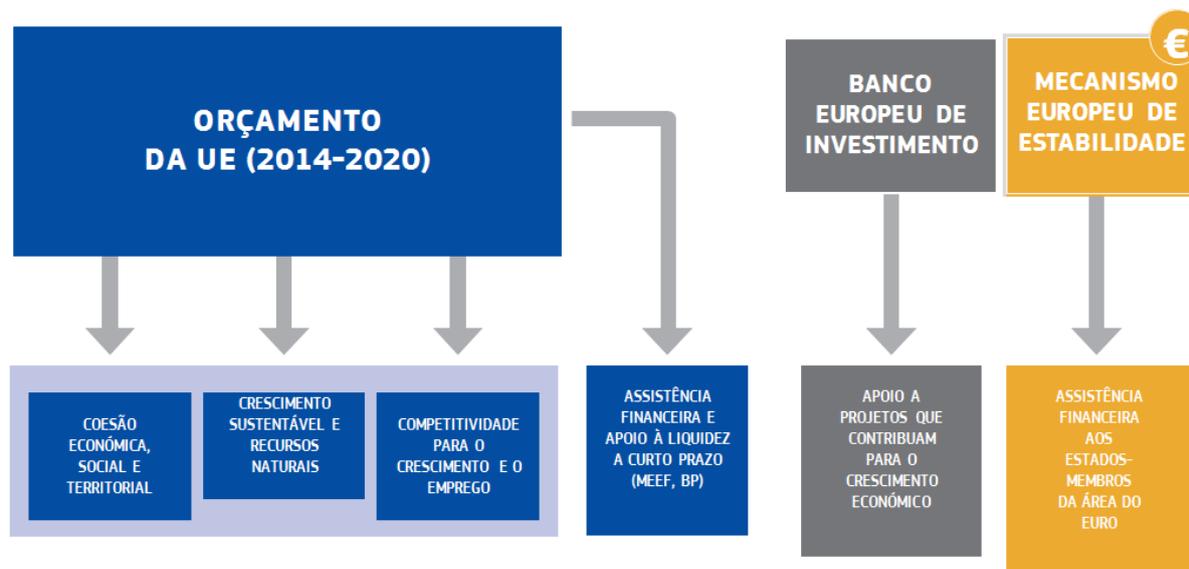
As ações apoiadas diretamente pelo orçamento da UE são complementadas pelo contributo de uma série de instrumentos e organismos europeus ou da área do euro. Algumas destas estruturas operam no âmbito do quadro institucional da UE mas fora do orçamento da UE, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento. Outros instrumentos operam fora do quadro jurídico da União, como o Mecanismo Europeu de Estabilidade. Enquanto o Banco Europeu de Investimento apoia projetos que contribuem para a criação de emprego e o crescimento na Europa e no resto do mundo, o Mecanismo Europeu de Estabilidade presta assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro afetados por graves dificuldades de financiamento.

⁸ Até ao final de novembro de 2017, as operações aprovadas no âmbito do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) elevam-se a 49,6 mil milhões de EUR de financiamento e estão situadas em todos os 28 Estados-Membros, prevendo-se que este Fundo venha a mobilizar 251,6 mil milhões de EUR em investimentos no seu conjunto. Prevê-se que cerca de 528 000 pequenas e médias empresas (PME) venham a beneficiar de um melhor acesso ao financiamento.

⁹ Regulamento (CE) n.º 332/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros (JO L 53 de 23 de fevereiro de 2002, p. 1).

¹⁰ O Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira foi criado em 11 de maio de 2010 com base no Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010 (JO L 118, de 12 de maio de 2010, p. 1). Funciona de forma semelhante à do mecanismo da balança de pagamentos, mas está disponível para todos os Estados-Membros, ou seja, incluindo os Estados-Membros da área do euro.

Os atuais fundos e instrumentos financeiros a nível da UE



Fonte: Comissão Europeia. MEEF: Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira BP: Balança de Pagamentos

Embora o Orçamento da UE tenha sempre promovido a convergência económica e social ascendente e a capacidade de empréstimo disponível a nível da UE tenha aumentado nos últimos anos para responder a circunstâncias extremas, a estabilização macroeconómica não foi, até à data, um objetivo explícito do orçamento da UE. A experiência dos anos de crise demonstrou também que a estrutura e o âmbito das finanças públicas da UE ainda não estão totalmente adaptados às necessidades específicas da União Económica e Monetária, nem para os Estados-Membros da área do euro, nem para os Estados-Membros na perspetiva da adesão à área do euro.

A resposta a estes desafios não tem necessariamente de ser apenas financeira. Já foram alcançados muitos progressos e é necessário desenvolver mais esforços para melhorar o quadro regulamentar e estratégico, tanto a nível da UE como nacional. É definido um roteiro para os trabalhos futuros como parte do pacote hoje apresentado¹¹.

Contudo, entre os ensinamentos retirados ao longo dos anos, há três desafios conexos e bem identificados que devem ser tratados de modo mais adequado pelas finanças públicas da UE:

- 1) Promover e apoiar a reformas estruturais nos Estados-Membros, a fim de obter uma maior resiliência das estruturas económicas e uma melhor convergência dos resultados.** Trata-se, nomeadamente, do caso dos países que partilham a moeda única, mas também dos Estados-Membros na perspetiva da adesão à área do euro, devido à necessidade de dispor de estruturas resilientes para a gradual da participação na área do euro. Os anos de crise demonstraram claramente a importância de dispor de estruturas económicas e sociais modernas e capazes de responder rapidamente aos choques, a fim de evitar um agravamento das dificuldades económicas ou sociais. Esses anos tiveram um igualmente impacto significativo, agravado em certas partes da Europa em termos da atividade económica, do desemprego, do investimento e dos resgates de

¹¹ COM(2017) 821 de 6 de dezembro de 2017.

bancos. Só agora, quase dez anos após a eclosão da crise, é que há indícios de que foi retomado o processo de mais longo prazo de convergência dos níveis de vida.

- 2) **Apoiar os Estados-Membros da área do euro para responderem melhor às circunstâncias económicas em rápida mutação e estabilizarem as respetivas economias em caso de choques assimétricos extensos.** Como resultado da unificação da política monetária na área da moeda única, os instrumentos de política macroeconómica à disposição dos Estados-Membros participantes já não são os mesmos. Embora cada país seja diferente, e a dimensão e estrutura da economia devam ser tidas em conta em termos de probabilidade de serem expostos a choques, a crise evidenciou as limitações dos meios ao dispor de cada Estado-Membro da área do euro destinados a absorver o impacto dos choques assimétricos extensos, com alguns desses Estados-Membros a perder o acesso ao financiamento nos mercados. Em muitos casos, esta situação deu origem a recessões prolongadas e a repercussões negativas noutros Estados-Membros.
- 3) **Dissociar a dívida soberana da situação dos bancos para reduzir os riscos sistémicos e reforçar a capacidade de resposta coletiva a eventuais situações de graves de falência dos bancos,** igualmente importante para prevenir os riscos de contágio. A criação de um mecanismo de apoio para reforçar a capacidade do Fundo Único de Resolução foi já acordada em 2013. Prevê-se que este mecanismo de apoio funcione como um instrumento de último recurso, sendo também importante para melhorar a confiança no sistema bancário europeu.

Tendo em conta o que precede, existem meios para desenvolver instrumentos orçamentais a nível da UE suscetíveis de contribuir para a estabilidade da área do euro e beneficiar igualmente a UE no seu conjunto. A fim de assegurar o seu êxito e eficácia, bem como para maximizar a sua eficiência para os contribuintes, estes instrumentos devem ser concebidos em total sinergia com outros instrumentos orçamentais existentes no quadro mais geral da União. A modernização das finanças públicas da UE, graças à apresentação de propostas da Comissão em maio de 2018, será uma oportunidade única para a UE e a área do euro se dotarem dos meios necessários para esse efeito.

3. FINANÇAS PÚBLICAS DA UE MODERNIZADAS E ORIENTADAS PARA O FUTURO

O documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE preparou o terreno para um quadro orçamental pós-2020 moderno e orientado para o futuro. Em consonância com o discurso do Presidente Juncker sobre o estado da União, a presente comunicação foca-se em quatro funções específicas:

- **A presente comunicação apresenta uma nova abordagem para apoiar as reformas nacionais, identificadas no Semestre Europeu, de coordenação das políticas económicas, com base no apoio orçamental e técnico.** As primeiras medidas são propostas para o período de 2018-2020, sob a forma de alterações específicas ao Regulamento Disposições Comuns que rege os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, e um reforço do atual Programa de Apoio às Reformas Estruturais. Para o Quadro Financeiro Plurianual da UE pós-2020, a Comissão tenciona apresentar um novo instrumento para apoiar financeiramente a execução das reformas acordadas pelos Estados-Membros. Além disso, vai propor o reforço da assistência técnica para o período pós-2020, com base na experiência do Programa de Apoio às Reformas Estruturais.

- **A presente comunicação propõe que seja criado um mecanismo de convergência específico para os Estados-Membros na perspetiva da adesão ao euro.** Para o período de 2018-2020, a Comissão propõe a criação de uma vertente de trabalho específica no âmbito do Programa de Apoio às Reformas Estruturais. Para o período pós-2020, tal deve converter-se num mecanismo específico. A escolha das prioridades da reforma será discutida e acompanhada no âmbito do Semestre Europeu.
- **A presente comunicação define as características fundamentais de um mecanismo de apoio para a União Bancária.** Trata-se de uma linha de crédito ou de garantias concedidas através do Mecanismo Europeu de Estabilidade/Fundo Monetário Europeu, a serem diretamente atribuídas ao Fundo Único de Resolução.
- **A presente comunicação apresenta algumas características essenciais para a implantação de uma função de estabilização,** como meio para preservar os níveis de investimento em caso de choques assimétricos extensos. A função de estabilização é concebida para os Estados-Membros da área do euro e deve ser disponibilizada aos outros Estados-Membros. Tal terá de ser refletido na eventual conceção financeira.

Estas funções são descritas mais pormenorizadamente nas secções seguintes. No entanto, antes de abordar os pormenores, devem ser tidos em conta alguns princípios orientadores.

- **Em primeiro lugar, embora certas funções visem colmatar as necessidades mais específicas dos Estados-Membros da área do euro, por um lado, e Estados-Membros não pertencentes à área do euro, por outro lado, tais funções estão alicerçadas numa abordagem comum da UE e numa visão do quadro mais geral da UE.** Ao elaborar estes instrumentos, é essencial ter uma visão global clara das finanças públicas da UE, presentes e futuras: tal contribuirá para reforçar as sinergias entre todos os intervenientes e os instrumentos de financiamento, para evitar duplicações e, em última instância, garantir um maior retorno por cada euro coletivamente gasto. Tal é tanto mais necessário quanto, como foi recordado em todo o pacote hoje apresentado, o futuro dos Estados-Membros pertencentes ou não à área do euro está estreitamente interligado e a distinção entre estes é cada vez menos relevante com o passar dos anos.
- **Em segundo lugar, enquanto a parte subsequente do presente documento incide principalmente sobre as despesas das finanças públicas da UE, um sistema modernizado de recursos próprios poderia igualmente constituir um contributo no futuro.** Por exemplo, o lado das receitas do orçamento da UE já prevê um certo grau de estabilização económica, em especial através de recursos próprios baseados no rendimento nacional bruto, que representa cerca de 75 % do total dos recursos próprios e reflete o desempenho económico relativo¹². Isto significa que, tal como o lado da despesa do orçamento da UE tem evoluído ao longo do tempo, devem ser igualmente ponderadas melhorias do lado da receita¹³. As possíveis fontes de receitas adicionais

¹² O facto de estas contribuições estarem baseadas no rendimento nacional bruto de cada Estado-Membro significa que o seu montante absoluto varia ao longo do tempo, refletindo os ciclos económicos, mantendo-se o resto igual.

¹³ Contrariamente aos orçamentos nacionais, o orçamento da UE não pode estar em situação de dívida, pois as suas receitas e despesas devem estar equilibradas no saldo anual. Assenta no financiamento através de «recursos próprios». Atualmente, há três tipos principais de recursos próprios: as contribuições dos Estados-Membros baseadas no seu nível de rendimento, aferido pelo rendimento nacional bruto, as contribuições baseadas no imposto sobre o valor acrescentado e os direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas da União.

foram identificadas pelo Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios¹⁴. Estas considerações não são desenvolvidas no presente contexto, mas serão exploradas com vista ao Quadro Financeiro Plurianual pós-2020 e podem ser complementares dos elementos a seguir apresentados.

- **Em terceiro lugar, estas funções devem aplicar-se paralelamente ao quadro estratégico previsto pelo Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas**, nomeadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Semestre Europeu é o principal instrumento de coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros a nível da UE. Permite aos Estados-Membros debaterem as suas prioridades económicas, sociais e orçamentais e verificarem os progressos realizados em determinados períodos do ano. No contexto do Semestre Europeu, o Pacto de Estabilidade e Crescimento e o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, permitem garantir umas finanças públicas sólidas e evitar riscos de desequilíbrio. Foram igualmente realizados progressos no estabelecimento de uma maior ligação entre as prioridades do Semestre Europeu e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, mediante a introdução de condições *ex ante* e de condicionalidades macroeconómicas¹⁵. Além disso, fazendo a melhor utilização da flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a Comissão reforçou a ligação entre o investimento, as reformas estruturais e a responsabilidade orçamental, tendo simultaneamente em melhor conta as alterações cíclicas das condições económicas enfrentadas pelos Estados-Membros¹⁶. Numa perspetiva de futuro, será essencial continuar a reforçar a coerência e o impacto de todos estes instrumentos.
- **Em quarto lugar, as quatro funções mencionadas estão estreitamente interligadas**. Podem funcionar como parte da abordagem global para um quadro modernizado da UE. Colocando a tónica na União Económica e Monetária, as explicações remetem naturalmente para as prioridades da UE e os instrumentos de financiamento relacionados com a criação de emprego, o crescimento, os investimentos e a estabilidade macroeconómica. Todavia, tal não prejudica outros elementos das propostas para o Quadro Financeiro Plurianual que serão apresentadas em maio de 2018.

Para o período posterior a 2020, é possível conceber uma solução de futuro que maximize o impacto das finanças públicas da UE. Esta via está resumida no gráfico infra. Muitos dos elementos são bem conhecidos: como é o caso atualmente, continuará a existir uma série de fundos da UE e, em especial, os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, como meio para promover uma convergência real, juntamente com outras fontes de financiamento, tais como as proporcionadas no âmbito do «Plano Juncker» e outros instrumentos ao nível da UE. Independentemente da fonte exata de financiamento, o apoio continuará a assumir uma das três formas seguintes: assistência técnica, subvenções ou empréstimos.

As prioridades das reformas nacionais continuarão a ser identificadas pelos Estados-Membros no âmbito dos seus programas nacionais anuais, no contexto do Semestre Europeu para a

¹⁴ Ver o documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE, de 28 de junho de 2017, que também se inspirou no relatório final e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios de dezembro de 2016. Este Grupo foi presidido por Mario Monti, antigo Primeiro-Ministro italiano e Comissário Europeu, e foi composto por membros designados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão Europeia.

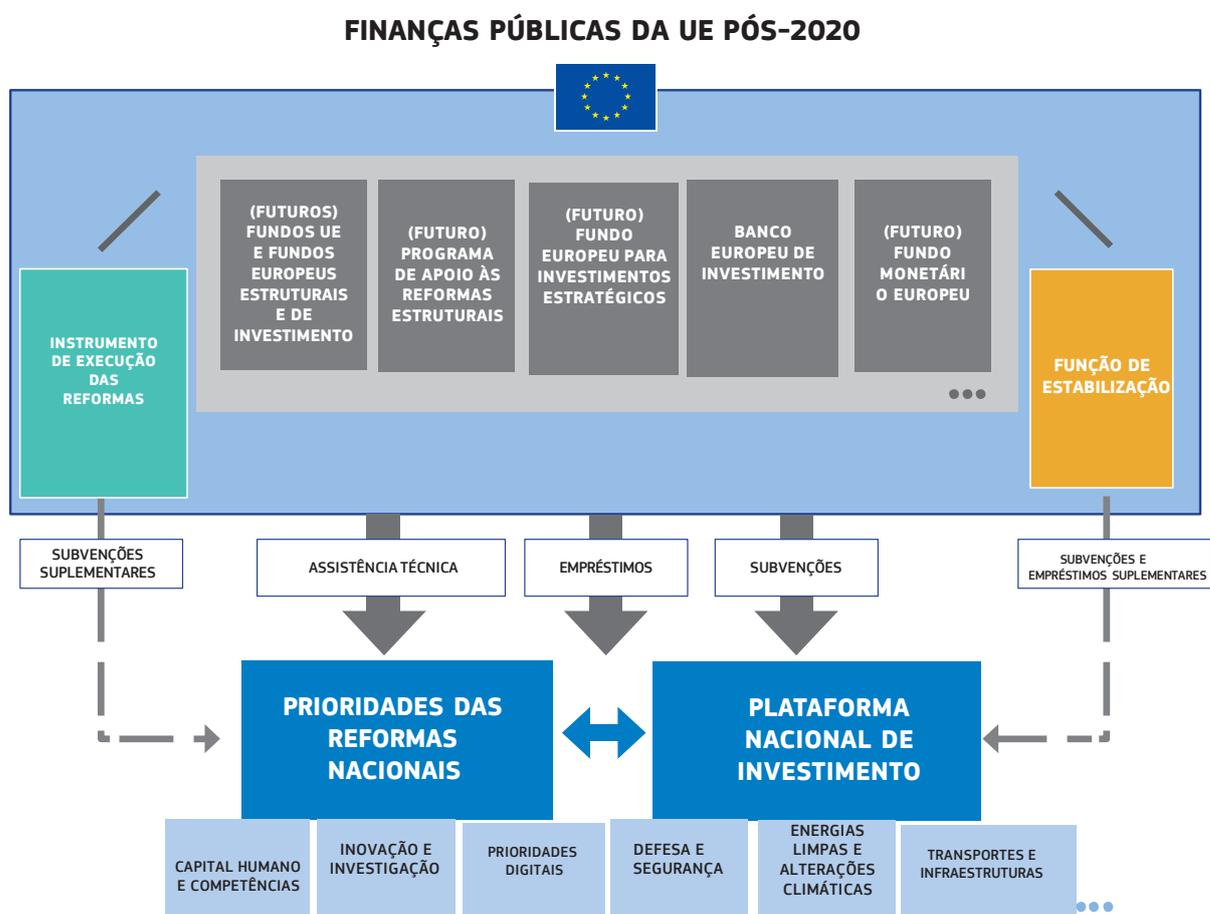
¹⁵ Ver também o artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às Disposições Comuns, de 17 de dezembro de 2013.

¹⁶ COM(2015) 12 de 13 de janeiro de 2015.

coordenação das políticas económicas. Como se explicou na Análise Anual do Crescimento de 2018¹⁷, é conveniente continuar a envidar esforços na implementação das reformas em curso, o que, muitas vezes, requer tempo e diálogo. É por esta razão que a Comissão defende uma abordagem mais plurianual e uma revisão mais coletiva dos compromissos assumidos em matéria de reformas.

Juntamente com as prioridades das reformas nacionais, os Estados-Membros desenvolverão as suas próprias prioridades de investimento, o que poderá traduzir-se numa plataforma nacional de investimentos. Estas plataformas reunirão os intervenientes relevantes, a diferentes níveis de poder, em cada Estado-Membro, a fim de definir prioridades de investimento plurianual, para apoiar carteiras de projetos, que poderão também fazer parte de projetos europeus, e para identificar fontes de apoio e de financiamento, inclusive da UE.

Maximizar o impacto das finanças públicas da UE: possível via a seguir



Fonte: Comissão Europeia

Embora esta conceção seja relativamente semelhante às realidades atuais, serão acrescentados dois novos elementos. O primeiro elemento é uma **ferramenta de execução das reformas** que visa conceder subvenções suplementares para apoiar os esforços nacionais na execução das reformas identificadas como prioridades no âmbito do Semestre Europeu. O segundo elemento é uma **função de estabilização** que pode prestar apoio rápido e contribuir para manter os níveis de investimento

¹⁷ COM(2017) 690 de 22 de novembro de 2017.

nacional em caso de choques assimétricos extensos, normalmente através da correção de lacunas de financiamento de carteiras de projetos preexistentes e/ou através do apoio à melhoria de competências. Estes dois novos elementos são seguidamente explicados com mais pormenor.

4. PROGRAMA DE APOIO ÀS REFORMAS ESTRUTURAIS

São essenciais as políticas nacionais adequadas para o bom funcionamento de uma União Económica e Monetária mais integrada. Uma vez que muitos dos principais domínios estratégicos continuam a ser essencialmente da competência dos Estados-Membros, a coordenação e a sequenciação das reformas no âmbito do Semestre Europeu são muito importantes para otimizar a sua eficácia, não apenas a nível nacional, mas também a nível da UE.

Um maior apoio às reformas estruturais poderia ser alcançado através de duas componentes complementares:

- a) Um instrumento de execução das reformas para apoiar os compromissos de reforma assumidos pelos Estados-Membros, e
- b) A prestação de apoio técnico às ações específicas a pedido dos Estados-Membros.

Um instrumento de execução das reformas para apoiar os compromissos de reforma dos Estados-Membros

Com o objetivo de apoiar os Estados-Membros na execução das reformas identificadas no contexto do Semestre Europeu, a Comissão tenciona propor um novo instrumento de execução das reformas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual pós-2020. Este novo instrumento seria disponibilizado aos Estados-Membros que aplicam reformas debatidas em diálogo com a Comissão e acordadas sob a forma de compromissos.

Este novo instrumento de execução das reformas permitiria apoiar um amplo conjunto de reformas. A tónica deve ser colocada nas reformas que mais podem contribuir para a resiliência das economias nacionais e ter efeitos positivos nos outros Estados-Membros. Incluem-se neste caso as reformas dos mercados de produtos e do trabalho, as reformas fiscais, o desenvolvimento dos mercados de capitais, as reformas destinadas a melhorar o ambiente empresarial, bem como o investimento em capital humano e as reformas da administração pública.

As reformas a apoiar seriam identificadas em pacotes de compromissos de reforma plurianuais apresentados e acompanhados juntamente com os programas nacionais de reforma. Os compromissos de reforma seriam propostos pelos próprios Estados-Membros e incluiriam um conjunto de medidas de reforma, com etapas e metas claras (ver caixa infra). Os Estados-Membros com desequilíbrios excessivos, identificados no procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, seriam convidados a apresentar tais compromissos de reforma como resposta aos problemas destacados. Um processo de análise pelos pares permitiria assegurar que as propostas de reforma beneficiariam da experiência de outros Estados-Membros e de uma avaliação efetuada pela Comissão.

Após a obtenção de acordo sobre o pacote de compromissos de reforma, o acompanhamento e a apresentação de relatórios sobre a execução das suas várias metas seriam alinhados com o Semestre Europeu. Os programas nacionais de reformas seriam a fonte de informações sobre os

progressos realizados e forneceriam informações sobre as etapas rumo à conclusão das reformas. Os relatórios anuais por país elaborados pelos serviços da Comissão proporcionariam uma avaliação atualizada dos progressos realizados em matéria de reformas. O processo para a concessão do apoio ao abrigo deste instrumento teria de ser cuidadosamente calibrado para garantir a oportunidade da decisão e a sua suficiente apropriação.

Para o período de 2018-2020, poderia ser testado um sistema deste tipo numa fase-piloto, oferecendo aos Estados-Membros a possibilidade de utilizarem uma parte da reserva de desempenho atual dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para apoiar reformas em vez de projetos específicos. Para o efeito, são hoje apresentadas, no âmbito do pacote de medidas, alterações ao Regulamento Disposições Comuns.

Apoiar as reformas estruturais através de um instrumento de execução das reformas

- 1. As reformas estruturais relevantes devem ser propostas pelos próprios Estados-Membros, no contexto dos desafios identificados no processo do Semestre Europeu.*
- 2. Numa primeira fase, em diálogo com a Comissão, um pacote de compromissos de reformas abrangerá uma série de reformas a executar durante um período de três anos no início do Quadro Financeiro Plurianual para o período de programação após 2020.*
- 3. Os pacotes de compromissos de reformas acordados incluiriam uma lista pormenorizada de medidas, metas de execução e um calendário para a sua conclusão, no prazo máximo de três anos. Os Estados-Membros informariam sobre os progressos realizados em paralelo com os seus programas nacionais de reformas.*
- 4. Poderia ser acordada uma segunda ronda de pacotes de compromissos de reformas no decurso do período de programação, por exemplo, a pedido de um novo governo.*
- 5. A Comissão elaboraria critérios de avaliação dos progressos das diferentes metas, a fim de ajudar os Estados-Membros com as suas reformas. As metas e objetivos quantitativos e qualitativos serviriam de base para a avaliação do apoio financeiro.*

Prestação de apoio técnico às ações específicas a pedido de um Estado-Membro

A título complementar, a Comissão tenciona melhorar significativamente o apoio técnico que faculta aos Estados-Membros em matéria de conceção e execução das reformas. Desde o lançamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, os pedidos de apoio pelos Estados-Membros excederam largamente o montante do financiamento disponível para os ciclos anuais (ver caixa infra).

Numa primeira etapa, a Comissão propõe duplicar a dotação financeira do atual Programa de Apoio às Reformas Estruturais, elevando-a para 300 milhões de EUR para o período até 2020, para cobrir igualmente as necessidades dos Estados-Membros na sua via da integração na área do euro (ver infra). Tal permitirá a rápida disponibilização de apoio técnico adicional para as reformas estruturais previstas na atual conjuntura. Com base nesta experiência, a Comissão tenciona também

propor um programa de acompanhamento para o Programa de Apoio às Reformas Estruturais no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual pós-2020.

O Programa de Apoio às Reformas Estruturais

O Programa de Apoio às Reformas Estruturais foi acordado no início de 2017 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, na sequência de uma proposta da Comissão. Tem por objetivo financiar a assistência técnica específica aos Estados-Membros, a fim de os ajudar nos seus planos de reforma. Dispõe de um orçamento de 142,8 milhões de EUR para o período de 2017-2020. O apoio, disponível para todos os Estados-Membros da União Europeia, é orientado em função da procura e não exige qualquer cofinanciamento.

A assistência técnica abrange reformas nos domínios da governação e administração pública, gestão das finanças públicas, enquadramento empresarial, mercados de trabalho, serviços de saúde e sociais, setor financeiro e acesso ao financiamento. Tem por base as boas práticas e conhecimentos especializados de toda a União Europeia, bem como de organizações internacionais, do setor privado e da própria Comissão. O programa é executado pelo Serviço de Apoio à Reforma Estrutural da Comissão, em cooperação com outros serviços da Comissão e mobiliza peritos de toda a Europa e não só.

O Serviço de Apoio à Reforma Estrutural já apoiou até agora 15 Estados-Membros a desenvolverem mais de 150 projetos. No âmbito do ciclo para 2018 do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, o referido serviço recebeu 444 pedidos de apoio de mais de 20 Estados-Membros, o que levou a um excesso de procura para o limitado orçamento do programa.

5. UM MECANISMO DE CONVERGÊNCIA PARA OS ESTADOS-MEMBROS NA PERSPETIVA DA ADESÃO AO EURO

O euro é a moeda da UE¹⁸ e todos os Estados-Membros – com exceção da Dinamarca e do Reino Unido – estão juridicamente obrigados a aderir mais tarde à área do euro. Tal como o Presidente Juncker afirmou no seu discurso sobre o estado da União de 2017: «*O euro foi concebido para ser a moeda única de toda a União Europeia. Com exceção de dois Estados-Membros, todos os outros têm o direito e a obrigação de aderir ao euro logo que reúnam todas as condições. Os Estados-Membros que pretendam aderir ao euro devem poder fazê-lo.*»

Tal como previsto no artigo 140.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os Estados-Membros devem alcançar um elevado grau de convergência durável para poderem adotar o euro. Esta convergência é avaliada com base na observância dos quatro critérios de convergência previstos no artigo 140.º, bem como no Protocolo n.º 13 anexo aos Tratados da União. Para além destes critérios formais, a resiliência das estruturas económicas é também essencial para assegurar a transição harmoniosa e a participação no euro, em particular para absorver os choques.

18 Na declaração n.º 52 anexa ao Tratado de Lisboa, 16 Estados-Membros (Bélgica, Bulgária, Alemanha, Grécia, Espanha, Itália, Chipre, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia) declaram que, na sua opinião, o «euro enquanto moeda da União Europeia» continuaria a ser um símbolo para exprimir o vínculo comum dos cidadãos à União Europeia e dos laços que a ligam a esta. Através de uma resolução parlamentar da Assembleia Nacional francesa, de 27 de novembro de 2017, a França tomou medidas para aderir à referida declaração.

A resiliência das economias depende de um conjunto de fatores. Os Estados-Membros devem gerir os seus orçamentos em conformidade com os princípios da boa gestão das finanças públicas, criar reservas orçamentais em períodos favoráveis e assegurar uma elevada rendibilidade das despesas públicas, nomeadamente através do correto funcionamento das administrações públicas. As instituições reguladoras e de supervisão devem estar preparadas para participar na União Bancária. O correto funcionamento dos mercados de trabalho e dos produtos deve permitir a rápida expansão de novas atividades e elevados níveis de emprego e de produtividade.

No âmbito das suas ações de assistência técnica, a Comissão propõe a criação de uma vertente de trabalho específica para prestar apoio direcionado aos Estados-Membros na perspetiva da sua adesão à área do euro. O apoio técnico será disponibilizado mediante pedido e cobrirá todas as políticas que possam contribuir para alcançar um elevado grau de convergência, nomeadamente apoio às reformas no domínio da gestão das finanças públicas, enquadramento empresarial, setor financeiro, mercados de trabalho e dos produtos e administração pública. Este apoio técnico será financiado através do Programa de Apoio às Reformas Estruturais. Será totalmente voluntário e disponibilizado sem qualquer cofinanciamento do Estado-Membro beneficiário. Esta proposta reflete-se na alteração ao Regulamento relativo ao Programa de Apoio às Reformas Estruturais, apresentada em conjunto com este pacote.

Para o período pós-2020, a Comissão irá propor um mecanismo de convergência específico, no âmbito do acompanhamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, a fim de apoiar os Estados-Membros na sua preparação concreta tendo em vista a participação normal na área do euro. Esta situação é independente do processo formal com vista à adoção do euro, que faz parte de um processo de acompanhamento específico¹⁹.

Os Estados-Membros em causa podem também decidir, desde já, reprogramar a parte do seu orçamento de assistência técnica disponível no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para projetos a serem apoiados através do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural. Os progressos a nível das reformas no terreno, incluindo as relacionadas com o instrumento de execução das reformas apresentado supra, continuarão a ser acompanhados no contexto do Semestre Europeu.

6. MECANISMO DE APOIO À UNIÃO BANCÁRIA

A criação de um mecanismo de apoio para o Fundo Único de Resolução foi acordada pelos Estados-Membros em 2013, como um complemento ao acordo político sobre o Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução²⁰. Como instrumento de último recurso, a utilizar em caso de resolução de um banco, o mecanismo de apoio comum só será ativado quando os recursos disponíveis no Fundo Único de Resolução não sejam suficientemente elevados para financiar a resolução do(s) banco(s) em questão. Tal permite reforçar a confiança de todas as partes interessadas nas medidas a tomar pelo Conselho Único de Resolução.

¹⁹ Em conformidade com o artigo 140.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Comissão e o Banco Central Europeu apresentarão um relatório, pelo menos, de dois em dois anos. Os próximos relatórios estão previstos para a primavera de 2018.

²⁰ Declaração do Eurogrupo e dos ministros do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros», de 18 de dezembro de 2013, sobre o mecanismo de apoio previsto no Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução.

Passados quatro anos esse mecanismo de apoio ainda não está operacional. O discurso sobre o estado da União, de setembro de 2017, e a Comunicação de outubro de 2017 sobre a conclusão da União Bancária²¹, salientam a necessidade de que a principal prioridade seja tornar tal mecanismo de apoio operacional.

O documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária identificou determinados critérios que este mecanismo de apoio de último recurso deve preencher para funcionar em caso de crise. Deverá ter a dimensão suficiente para ser capaz de cumprir o seu papel e poder ser ativado rapidamente em tempos de crise. Deve também ser neutro do ponto de vista orçamental, uma vez que o Regulamento Mecanismo Único de Resolução estabelece que o setor bancário da União Bancária tem de reembolsar quaisquer potenciais pagamentos provenientes do Fundo Único de Resolução.

Um mecanismo de apoio comum através do Mecanismo Europeu de Estabilidade/Fundo Monetário Europeu

A Comissão apresenta hoje uma proposta para a criação de um Fundo Monetário Europeu, que prevê que este último futuramente deve criar uma linha de crédito ou garantias diretamente para o Fundo Único de Resolução.

A maioria dos Estados-Membros manifestou o seu apoio à integração da função de apoio no Mecanismo Europeu de Estabilidade. A Comissão congratula-se com os trabalhos técnicos preparatórios já efetuados para esse efeito. Trata-se também da solução mais pragmática e eficiente. O Mecanismo Europeu de Estabilidade (no futuro, o Fundo Monetário Europeu) basear-se-ia na sua experiência e nos seus resultados devidamente comprovados para explorar as vantagens dos mercados, mesmo num ambiente difícil.

Este mecanismo deve ser alargado para incluir, em condições de igualdade, todos os membros da União Bancária. Sempre que um novo Estado-Membro adere à União Bancária sem aderir à área do euro, deve criar um mecanismo nacional paralelo ao apoio do Fundo Monetário Europeu para o Fundo Único de Resolução. Vários mecanismos adequados de governação devem assegurar que os legítimos interesses dos Estados-Membros não pertencentes à área do euro e que participam na União Bancária são igualmente tidos em conta. Estes mecanismos estão previstos na proposta hoje apresentada para a criação do Fundo Monetário Europeu.

Governação

Ao reconhecer a importância de gerir a falência de um banco, evitando ao mesmo tempo qualquer contágio ou perturbação da estabilidade financeira, o Regulamento Mecanismo Único de Resolução prevê mecanismos de tomada de decisão específicos. Os processos de tomada de decisão para a adoção de um programa de resolução estão sujeitos a prazos curtos para que possam ser completados, se necessário, durante a noite, antes da reabertura dos mercados²².

O mecanismo de apoio deverá estar disponível no momento em que o dispositivo de resolução entrar em vigor. No caso de montantes suplementares, para além dos disponíveis a partir do Fundo Único de Resolução (ou seja, o mecanismo de apoio), o processo de decisão do Fundo Monetário Europeu sobre a utilização do mecanismo de apoio deve ser rápido e previsível. Não deve acarretar

²¹ COM(2017) 592 de 11 de outubro de 2017.

²² Artigo 18.º do Regulamento Mecanismo Único de Resolução.

uma condicionalidade adicional para além dos requisitos previstos no Regulamento Mecanismo Único de Resolução²³. Os mecanismos adequados de governação devem, portanto, ser rápidos e fiáveis, a fim de garantir a igualdade de tratamento em toda a União Bancária.

7. FUNÇÃO DE ESTABILIZAÇÃO

Uma função de estabilização a nível europeu proporcionaria a possibilidade de mobilizar rapidamente os recursos para fazer face aos choques que não possam ser geridos apenas a nível nacional. O Relatório dos Cinco Presidentes e o documento de reflexão sobre o Aprofundamento da União Económica e Monetária definiram a fundamentação para um instrumento deste tipo, tendo sido identificados princípios importantes, que permanecem válidos²⁴. O acesso à função de estabilização seria sujeito a critérios de elegibilidade e a um mecanismo para desencadear a sua utilização. A parte restante desta secção prevê uma função de estabilização destinada aos Estados-Membros da área do euro e aberta a todos os que nela desejem participar.

Tal função de estabilização só poderia complementar o papel estabilizador desempenhado pelos orçamentos nacionais em caso de choques assimétricos extensos. Tendo em conta o seu papel central na economia, os orçamentos nacionais continuarão a ser o principal instrumento de política orçamental de que os Estados-Membros dispõem para se adaptarem à evolução das condições económicas. É por esta razão que os Estados-Membros devem, tal como previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento, continuar a criar e a manter reservas orçamentais adequadas, nomeadamente durante as conjunturas favoráveis²⁵. No caso de uma recessão, os Estados-Membros devem utilizar em primeiro lugar os seus estabilizadores automáticos e políticas orçamentais discricionárias em conformidade com o Pacto. A função de estabilização a nível europeu apenas deve ser ativada caso essas reservas e estabilizadores não sejam suficientes no caso de choques assimétricos extensos.

Esta função permitiria atenuar os efeitos dos choques assimétricos e evitar as suas repercussões negativas. O objetivo consiste em disponibilizar recursos a um Estado-Membro atingido por um choque e que, de outra forma, teria de recorrer aos mercados para se financiar, sob condições potencialmente difíceis, com possíveis repercussões no défice/endividamento desse Estado-Membro em causa.

²³ Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010; ver artigo 18.º.

²⁴ Foram mencionados os seguintes princípios orientadores: um instrumento de estabilização deve i) reduzir o risco moral e não conduzir a transferências permanentes; ii) ser estritamente sujeito a critérios claros e a políticas sólidas e contínuas, em especial as que conduzam a uma maior convergência na área do euro; iii) ser desenvolvido no âmbito do quadro jurídico da UE; iv) estar aberto e transparente em relação a todos os Estados-Membros da UE; e v) não duplicar o papel do Mecanismo Europeu de Estabilidade – o futuro Fundo Monetário Europeu – como instrumento de gestão de crises.

²⁵ Nos últimos anos, o Pacto de Estabilidade e Crescimento foi reforçado para ter em conta o que faz sentido para um determinado Estado-Membro num determinado momento do seu ciclo económico, e para evitar, por exemplo, ser contracionista quando as circunstâncias exigem o oposto. O Pacto de Estabilidade e Crescimento prevê reservas suplementares durante as boas conjunturas e a necessidade de um menor esforço orçamental durante conjunturas económicas mais desfavoráveis.

Principais características da função de estabilização

Para ser eficaz, a função de estabilização deve satisfazer um certo número de critérios. Em especial, deve:

- **Ser distinta e complementar em relação aos instrumentos existentes a nível do conjunto de ferramentas das finanças da UE.** Tal função deve colmatar a lacuna entre, por um lado, os instrumentos existentes financiados a partir do orçamento da UE para o emprego, o crescimento e o investimento e, por outro, a assistência financeira ao abrigo do Fundo Monetário Europeu em casos extremos. Na perspetiva do futuro, é igualmente importante ter em conta o papel dos instrumentos existentes no orçamento da UE com algum efeito de estabilização²⁶. Esses instrumentos também podem ser reforçados para contribuir mais eficazmente para a absorção de choques no futuro, como complemento às medidas aqui apresentadas. Do mesmo modo, convém ponderar a ideia de um aumento temporário da taxa de cofinanciamento da UE e/ou uma eventual modulação do nível de pré-financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em função das circunstâncias²⁷.
- **Ser neutra a médio prazo e não conducente a transferências permanentes entre os Estados-Membros.** A função de estabilização deve ser criada de forma a que todos os Estados-Membros participantes tenham as mesmas probabilidades de beneficiar e de contribuir de forma coerente.
- **Contribuir para uma política orçamental sólida e minimizar o risco moral.** Não deve existir qualquer condicionalidade relacionada com o apoio, mas este estaria sujeito a rigorosos critérios de elegibilidade predefinidos, baseados em políticas macroeconómicas sólidas para se poder aceder à função de estabilização. Como princípio geral, apenas seriam elegíveis os Estados-Membros que respeitem o quadro de supervisão da UE durante o período anterior a grandes choques assimétricos. Tal permitirá evitar o risco moral e criar um incentivo adicional para o respeito de políticas orçamentais e estruturais sólidas.
- **Contribuir para a estabilidade financeira.** Deve reduzir o risco de um Estado-Membro beneficiário acabar por ter de recorrer a um programa do Fundo Monetário Europeu.
- **Ser economicamente relevante em situação de estabilidade.** Deve ter dimensão suficiente para conferir uma estabilização real a nível de um Estado-Membro. As estimativas sugerem que, para ser eficaz na área do euro, esta função deve permitir efetuar pagamentos líquidos globais de pelo menos 1 % do produto interno bruto. Além disso, para ser credível, a função de estabilização deve ter à sua disposição recursos suficientes, mesmo durante o período de recessão. Tal pode implicar alguma forma de capacidade de contração de empréstimos, tendo em conta a necessidade de continuar a assegurar o equilíbrio do orçamento da UE.

²⁶ Ver nota de rodapé 7, em particular para exemplos de atuais instrumentos da UE destinados a atenuar e/ou absorver choques.

²⁷ Tais medidas excecionais foram adotadas para apoiar a Grécia nos últimos anos. A modulação das taxas de cofinanciamento pode ter um efeito estabilizador pontual, uma vez que contribuiria para manter em funcionamento o investimento público, que, de outra forma, os Estados-Membros podem não ser capazes de financiar. A adaptação do nível de pré-financiamentos poderá, por exemplo, conduzir ao adiantamento de pagamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento aprovados para o período abrangido pelo Quadro Financeiro Plurianual no seu conjunto, sujeita a uma redução dos pagamentos numa fase posterior.

- **Ter uma execução atempada e efetiva.** Para os Estados-Membros que preencham os critérios de elegibilidade para a função de estabilização, esta deverá ser ativada automaticamente e sem demora, com base em parâmetros predefinidos (por exemplo, com base num grande desvio negativo temporário do desemprego ou da evolução do investimento).
- **Incluir uma componente de apoio orçamental/subvenções.** O mero recurso a um sistema de empréstimos poderia ter um impacto limitado, uma vez que o Estado-Membro poderia simplesmente contrair empréstimos nos mercados ou aceder a uma das atuais linhas de crédito preventivas. Por outro lado, uma componente de empréstimos tem o mérito de resolver possíveis problemas de liquidez, sem criar riscos de transferências permanentes. Um instrumento de estabilização, que atue através de um sistema de subvenções, pode ter efeitos macroeconómicos mais significativos e imediatos.

Existem diferentes abordagens para a conceção de uma função de estabilização. A Comissão apresentou três opções no seu documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária. Em primeiro lugar, um regime europeu de proteção dos investimentos poderia proteger o investimento em sentido lato, em caso de recessão, apoiando prioridades bem identificadas e projetos ou atividades já planeados a nível nacional, como o desenvolvimento de infraestruturas ou de competências. Em segundo lugar, um sistema europeu de resseguro de desemprego funcionaria como um «fundo de resseguro» para os regimes nacionais de desemprego. Em terceiro lugar, um fundo para imprevistos poderia acumular fundos dos Estados-Membros numa base regular e os reembolsos seriam efetuados de modo predefinido. Todas estas opções têm os seus méritos e podem também ser combinadas ao longo do tempo.

A Comissão prevê neste contexto uma função de estabilização que possa apoiar níveis de investimento a nível nacional e que sejam suscetíveis de ser desenvolvidos ao longo do tempo, começando com empréstimos e uma componente de subvenções relativamente limitada. Tal seria conforme com a importância que a Comissão atribui ao investimento com motor de longo prazo de crescimento, permitindo uma execução suave e comparação com as outras duas opções. Tendo em conta a arquitetura e a composição do orçamento da UE (saldo anual e limitação dos recursos próprios), deve ser criada uma função de estabilização que possa atingir todo o seu potencial ao longo de um determinado período de tempo, nomeadamente para alcançar a necessária capacidade financeira.

Função de estabilização: uma ferramenta específica para reunir as finanças públicas da UE na resposta aos grandes choques assimétricos

Segundo esta conceção, uma ferramenta específica, gerida pela Comissão, poderia reunir diferentes fontes de financiamento a nível europeu num mecanismo eficiente de apoio à função de estabilização. Esta ferramenta basear-se-ia na lógica de um regime europeu de proteção dos investimentos e teria como objetivo apoiar prioridades bem identificadas e projetos ou atividades já planeados a nível nacional, como os identificados no contexto das plataformas de investimento nacionais anteriormente referidas.

Sujeito a rigorosos critérios de elegibilidade, o Estado-Membro que se confronte com um grande choque assimétrico seria automaticamente autorizado a beneficiar da assistência prestada através da função de estabilização. Seria desencadeado um apoio misto, baseado em empréstimos e apoio orçamental, que poderia assentar em três componentes que podem vir a ser progressivamente desenvolvidas:

- **O orçamento da UE e o Fundo Monetário Europeu podem conceder empréstimos garantidos pelo orçamento da UE ao Estado-Membro afetado.** O Fundo Monetário Europeu pode desempenhar um papel de apoio à função de estabilização através da concessão de empréstimos em apoio à liquidez a curto prazo. Tal seria complementado por empréstimos *back-to-back* garantidos pelo orçamento da UE (para este efeito, deve ser criada uma capacidade limitada de contração de empréstimos no Quadro Financeiro Plurianual pós-2020²⁸). O Estado-Membro beneficiário deveria reembolsar esses empréstimos à função de estabilização.
- **O orçamento da UE pode disponibilizar anualmente algumas subvenções limitadas de apoio orçamental aos Estados-Membros em causa.** As dotações correspondentes seriam autorizadas a título de uma rubrica orçamental específica, eventualmente no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, a favor dos Estados-Membros participantes. Esta rubrica orçamental poderia contribuir anualmente para a função de estabilização, a fim de ajudar a reforçar o seu capital. Para evitar o desvio de recursos para outras políticas da UE, as despesas orçamentadas em causa seriam imputadas à «margem» entre o Quadro Financeiro Plurianual e os limites máximos dos recursos próprios²⁹.
- **Um mecanismo de seguro baseado em contribuições voluntárias dos Estados-Membros poderia completar a função de estabilização ao longo do tempo.** Os Estados-Membros poderiam contribuir anualmente para este fundo específico fora do orçamento da UE e/ou podem acordar a criação de uma vertente de trabalho específica de recursos. Assim que os Estados-Membros se comprometessem a contribuir e tivessem sido acumulados recursos suficientes, este mecanismo reforçaria a capacidade da função de estabilização.

²⁸ É de assinalar que pode ser necessário o aumento do limite máximo de recursos próprios, consoante a quantia prevista.

²⁹ A decisão relativa aos recursos próprios e o Regulamento relativo ao Quadro Financeiro Plurianual teriam de ser adaptados em conformidade.

Função de estabilização europeia para apoiar o investimento



Fonte: Comissão Europeia

A Comissão continuará a avaliar outras implicações para o orçamento da UE no contexto da preparação do Quadro Financeiro Plurianual pós-2020 e apresentará as propostas necessárias.

8. CONCLUSÕES

Com a presente comunicação, a Comissão apresenta as ideias respeitantes a novos instrumentos orçamentais que assegurem a estabilidade da área do euro no quadro da União.

Para o período de 2018-2020, a Comissão propõe:

- Garantir um rápido acordo, até meados de 2018, e entrada em funcionamento, até 2019, de um mecanismo de apoio para o Fundo Único de Resolução. Esta proposta está incluída na proposta de criação de um Fundo Monetário Europeu no quadro da União.
- Reforçar as atividades do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural, a fim de contribuir para as reformas em todos os Estados-Membros e estabelecer uma vertente de trabalho específica para os Estados-Membros na perspetiva da sua adesão ao euro. Esta abordagem está refletida na proposta de alteração do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, com o objetivo de duplicar o orçamento disponível para as atividades do Serviço de Apoio à Reforma Estrutural para o período até 2020.
- Alargar a possibilidade de utilizar a atual reserva de desempenho a nível dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para apoiar as reformas estruturais, enquanto forma de testar, numa fase-piloto, a ideia de um instrumento de execução das reformas. Tal reflete-se numa alteração específica ao Regulamento Disposições Comuns que cobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Para o período após 2020, a Comissão tenciona apresentar propostas em maio de 2018, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual pós-2020, que incluirão o seguinte:

- Um instrumento de execução das reformas para apoiar os compromissos de reforma dos Estados-Membros
- Apoio técnico reforçado às ações específicas, a pedido dos Estados-Membros.
- Um mecanismo de convergência específico para os Estados-Membros na perspetiva da sua adesão ao euro.
- Uma função de estabilização para os Estados-Membros da área do euro e disponível a todos, em caso de choques assimétricos extensos.

Apêndice 1: Panorâmica dos fundos disponíveis e barreiras de proteção

Quadro jurídico	Instrumento	Tipo de apoio	Dimensão	Fonte de financiamento	Reembolso	Função	Aspetos geográficos
Orçamento da UE 2014-2020	Programas de investimento - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	Subvenções, instrumentos financeiros	Capacidade de 461 mil milhões de EUR	Orçamento da UE	Orçamento da UE	Apoiar as prioridades de investimento de médio e longo prazo da UE e dos Estados-Membros	Com maior impacto nos Estados-Membros/ regiões com um PIB mais baixo
	Programas de investimento - Horizonte 2020, Mecanismo Interligar a Europa	Subvenções, instrumentos financeiros	Capacidade de 107 mil milhões de EUR	Orçamento da UE	Orçamento da UE	Apoiar as prioridades de investimento de médio e longo prazo da UE	Para todos os Estados-Membros
	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira	Empréstimos <i>back-to-back</i>	Capacidade de concessão de empréstimo de até 60 mil milhões de EUR	Empréstimos apoiados pelo orçamento da UE	Reembolso pelo Estado-Membro que recebe o empréstimo	Presta apoio à liquidez de curto prazo dos Estados-Membros com dificuldades económicas	Para todos os Estados-Membros
	Balança de Pagamentos	Empréstimos <i>back-to-back</i>	Capacidade de concessão de empréstimo de até 50 mil milhões de EUR	Empréstimos apoiados pelo orçamento da UE	Reembolso pelo Estado-Membro que recebe o empréstimo	Presta apoio à liquidez de curto prazo dos Estados-Membros com dificuldades económicas	Apenas para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro
	Programa de Apoio às Reformas Estruturais	Assistência técnica	Capacidade de 0,14 mil milhões de EUR	Orçamento da UE	Orçamento da UE	Assistência técnica aos esforços de reforma estrutural dos Estados-Membros	Para todos os Estados-Membros
Atividades do Banco Europeu de Investimento e Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos		Empréstimos, Instrumentos financeiros	Mobiliza mais de 100 mil milhões de EUR por ano	Empréstimos apoiados pelo orçamento da UE e capital do BEI	Reembolso pelos beneficiários	Apoia prioridades de investimento de médio e longo prazo da UE e dos Estados-Membros	Com base na qualidade dos projetos a nível da UE
Mecanismo Europeu de Estabilidade		Empréstimos favoráveis	Capacidade de concessão de empréstimos de até 500 mil milhões de EUR	Empréstimos apoiados por capital próprio	Reembolso pelo Estado-Membro que recebe o empréstimo	Presta apoio à liquidez de curto prazo aos Estados-Membros com dificuldades económicas	Apenas para Estados-Membros da área do euro

Fonte: Comissão Europeia