



Bruxelas, 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece o programa de apoio às reformas

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Ficha de síntese

A. A necessidade de agir

Porquê? Qual é o problema em causa?

O problema que a presente proposta visa abordar é a lentidão e disparidade da aplicação das reformas estruturais. As reformas estruturais são necessárias para reforçar a coesão e a competitividade, aumentar a produtividade, fomentar a resiliência das estruturas económicas e sociais dos Estados-Membros e promover o crescimento e o emprego. A aplicação das reformas tem vindo a avançar lentamente e de forma desigual nos Estados-Membros, tanto no interior como no exterior da área do euro, o que pode ter um impacto negativo sobre o crescimento e a competitividade nos Estados-Membros da UE e na União no seu conjunto. A avaliação da Comissão Europeia no âmbito do processo do Semestre Europeu confirmou que a execução das reformas necessárias para dar resposta às recomendações específicas por país tem sido, até agora, desigual entre os Estados-Membros e que, apesar de globalmente a execução das reformas ter melhorado ligeiramente em comparação com maio de 2017, continua frequentemente a demorar mais do que o previsto. Além disso, a experiência da crise da área do euro demonstrou a extrema importância de os Estados-Membros realizarem as reformas necessárias antes de adotar o euro, a fim de assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária. A atual situação económica favorável a nível da UE, com um crescimento rápido, a recuperação dos níveis de emprego e de investimento e a melhoria das finanças públicas, oferece uma janela de oportunidade para realizar reformas estruturais.

O que se espera alcançar com a iniciativa?

A proposta de criação do programa de apoio às reformas deverá contribuir para fazer face aos desafios colocados pelas reformas nacionais de natureza estrutural e para reforçar a capacidade administrativa de todos os Estados-Membros da UE através de incentivos financeiros para a execução das reformas e de assistência técnica para ajudar os Estados-Membros a elaborar e aplicar as reformas e melhorar a sua capacidade administrativa. Além disso, será também prestado apoio aos Estados-Membros cuja moeda não é o euro e que tenham tomado medidas concretas para a adoção da moeda única dentro de um prazo determinado, para os ajudar a preparar a adesão à área do euro. O programa visa alcançar estes objetivos combatendo os fatores determinantes do nível fraco e desigual de aplicação das reformas, tais como a falta de capacidade administrativa, os custos económicos, sociais e políticos a curto prazo das reformas e a falta de apropriação política.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE?

Embora a execução das reformas estruturais nos Estados-Membros continue a ser da competência nacional, os anos de crise demonstraram que, devido à forte ligação entre as economias dos Estados-Membros, os esforços de reforma não podem ser uma questão puramente nacional. O presente programa irá prestar apoio adicional à execução das reformas estruturais nos Estados-Membros pertencentes ou não à área do euro, contribuindo para a coesão, a competitividade, a produtividade, o crescimento e o emprego. Os seus efeitos far-se-ão sentir não apenas a nível nacional, como também terá efeitos positivos para toda a União.

Para alcançar este objetivo, o programa vai oferecer três instrumentos distintos mas complementares (o instrumento de execução das reformas, o instrumento de assistência técnica e o mecanismo de convergência), maximizando assim o impacto a nível da UE.

O instrumento de execução das reformas dará uma resposta direta à fraca execução das reformas estruturais a nível nacional. É concebido para melhorar a execução das reformas identificadas no quadro do Semestre Europeu, através de incentivos financeiros. Embora a execução das reformas estruturais nos Estados-Membros continue a ser uma competência nacional, a ação a nível da UE dará um impulso para ajudar a ultrapassar a falta de apropriação política ou de empenho no processo de reformas (que poderiam estar parcialmente relacionadas com os custos financeiros ou políticos a curto prazo).

O instrumento de assistência técnica (e a componente de assistência técnica do mecanismo de convergência) vai reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros através de uma rede de competências à escala da União, em benefício de todos os Estados-Membros que solicitarem apoio, e promoverá a confiança mútua e uma maior cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão.

A componente de apoio financeiro do mecanismo de convergência, direcionado para nos Estados-

Membros que tencionem a adotar a moeda única dentro de um determinado prazo, terá por objetivo reforçar a resiliência desses Estados-Membros e da área do euro no seu conjunto, criando efeitos transfronteiras positivos e/ou efeitos colaterais positivos em toda a União.

B. Soluções

Quais foram as opções legislativas e não legislativas examinadas? Há ou não uma opção preferida? Porquê?

A avaliação de impacto analisou os instrumentos existentes da Comissão para apoiar a aplicação das reformas estruturais. Concluiu que, embora existam alguns instrumentos a nível da UE para apoiar a execução das reformas estruturais, são insuficientes para fazer face aos fatores que explicam a fraca e desigual execução e para promover as necessárias reformas estruturais e administrativas. O Semestre Europeu é um instrumento não vinculativo eficaz para identificar os desafios e necessidades de reforma, bem como para manter um historial das respostas dos Estados-Membros a essas necessidades, mas o processo do Semestre Europeu, por si só, não dispõe de um braço executivo, nem de um instrumento para incentivar a realização das reformas. A assistência técnica fornecida através do programa de apoio às reformas estruturais (PARE) tem um orçamento limitado e este programa termina em 31 de dezembro de 2020. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), que se designarão «fundos da União» ao abrigo do novo Regulamento «Disposições Comuns», financiam a execução de algumas reformas estruturais e incentivam algumas reformas, nomeadamente através da aplicação de condicionalidades *ex ante*. Contudo, os objetivos e a lógica de intervenção dos FEEI e dos futuros fundos da União continuam a ser orientados para o investimento, e não para as reformas. Por último, não existe atualmente um apoio orientado para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro que desejem aderir à área do euro, o que poderia acelerar o processo de convergência nos Estados-Membros. Por conseguinte, num cenário de políticas inalteradas, estes instrumentos ao dispor da Comissão para facilitar e promover as necessárias reformas estruturais e administrativas nos Estados-Membros da UE seriam insuficientes.

A criação de um novo Programa de Apoio às Reformas constitui a opção preferida, uma vez que permitiria contribuir para a resolução global do problema, reforçando a atual assistência técnica oferecida através do PARE, acrescentando um instrumento destinado a prestar apoio financeiro à execução das reformas e acrescentando um instrumento orientado para apoiar a aplicação das reformas nos Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

Embora a assistência técnica contribua para reforçar a capacidade administrativa de todos os Estados-Membros da UE, os incentivos financeiros adicionais ajudarão a proporcionar maior estímulo para a realização de reformas. Além disso, um mecanismo de convergência específico e a assistência técnica aos Estados-Membros que pretendem adotar o euro permitirá ajudar a preparar para uma participação bem sucedida na área do euro, a reforçar a resiliência e a promover uma maior convergência no âmbito da União Económica e Monetária.

A ESTRUTURA DO NOVO PROGRAMA

O programa de apoio às reformas terá um orçamento global de 25 mil milhões de EUR e a adesão ao programa será inteiramente voluntária. O programa visa prestar apoio financeiro e técnico às reformas prioritárias a nível nacional. Incluirá os seguintes instrumentos:

- Um **instrumento de execução das reformas** que garantirá apoio financeiro a todos os Estados-Membros para as reformas principais identificadas no contexto do Semestre Europeu;
- Um **instrumento de assistência técnica** específico para os Estados-Membros (extensão do atual programa de apoio às reformas estruturais, a seu pedido, que visa reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros na preparação, conceção e execução das reformas favoráveis ao crescimento); e
- Um **mecanismo de convergência** para fornecer apoio financeiro dedicado aos Estados-Membros que pretendem aderir ao euro.

A existência de salvaguardas adequadas incluídas na conceção do instrumento de execução das reformas, tais como o pagamento no termo da execução dos compromissos de reforma dos Estados-Membros, a identificação das reformas no âmbito do Semestre Europeu, a discussão das propostas de compromissos de reforma no Comité de Política Europeia (em consulta com comités baseados no Tratado, se for caso disso) ou a suspensão e o cancelamento dos pagamentos caso os compromissos de reforma fiquem incompletos ou inacabados, assegurará que o risco é limitado.

Quem apoia cada uma das opções?

Existem provas que apoiam o reforço da assistência técnica decorrentes da prestação de assistência técnica através do programa de apoio às reformas estruturais (PARE), adotado em 2017 e precedido do apoio prestado através do Grupo de Trabalho para a Grécia (GTPG), e o Grupo de Apoio a Chipre (SGCY); ambas as estruturas (*ad hoc*) foram integradas no serviço de apoio às reformas estruturais. Desde a entrada em vigor do PARE, a utilização do programa pelos Estados-Membros foi muito elevada, com pedidos de apoio significativamente superiores ao montante de financiamento disponível para os seus ciclos anuais. Além do número excessivo de candidaturas para os montantes disponíveis ao abrigo do PARE, com base nas respostas recebidas dos Estados-Membros e das observações preliminares da execução no terreno dos projetos PARE iniciais, o PARE parece preencher uma lacuna na aplicação de reformas estruturais ao apoiar os Estados-Membros nas várias fases do processo de reformas. Os Estados-Membros apreciam o carácter voluntário do programa, a prestação rápida do apoio, sem cofinanciamento dos orçamentos nacionais e com encargos administrativos relativamente baixos, bem como a partilha de conhecimentos especializados com outros Estados-Membros ou peritos. O PARE contribui fortemente para a aplicação coerente das prioridades estratégicas da União, para o desenvolvimento e a aplicação de soluções que respondam a desafios em questões transfronteiras e à escala da União. Em alguns casos, o apoio também possibilitou a mobilização de fundos de outros programas da União, por exemplo ajudando a preparar melhor os projetos no âmbito dos FEEI, ou a integrar, através destes projetos, aspetos não abrangidos pelos FEEI.

No que diz respeito ao instrumento de execução das reformas, dado tratar-se de um novo instrumento, a Comissão recolheu ideias sobre a sua conceção numa série de seminários técnicos organizados em cada Estado-Membro da UE. A maioria dos Estados-Membros reconheceu a necessidade de reformas estruturais e congratularam-se com a um novo instrumento para incentivar as reformas. Ao mesmo tempo, salientaram a necessidade de uma maior apropriação da execução das reformas pelos Estados-Membros. Os contributos dos Estados-Membros recolhidos durante os seminários foram tidos em conta na conceção do instrumento de execução das reformas, isto é, a disponibilidade do programa para todos os Estados-Membros da UE, a coordenação com os FEEI, a afetação de fundos a todos os Estados-Membros, as salvaguardas contra os riscos e a ligação ao Semestre Europeu.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir, ou, caso contrário, das opções principais)?

Os impactos do programa dependerão das reformas que os Estados-Membros propuserem e aplicarem no contexto do instrumento de execução das reformas e do tipo de assistência técnica que solicitarem e utilizarem no âmbito do instrumento de assistência técnica. Em geral, o programa deverá contribuir para melhorar o nível fraco e desigual de execução das reformas e colmatar o fosso entre a necessidade e a vontade de realizar reformas estruturais, concentrar os esforços nas reformas que reforcem a coesão e a competitividade, aumentar a produtividade, fomentar o crescimento e o emprego e melhorar a resiliência das economias da União. Prevê-se, portanto, que crie impactos positivos para o crescimento económico, o emprego, o desenvolvimento sustentável e a resiliência nas economias dos Estados-Membros, da área do euro e da União.

Quais são os custos da opção preferida (se existir, ou, caso contrário, das opções principais)?

O programa foi concebido para minimizar os custos administrativos e os custos de transação, tanto para a Comissão como para os Estados-Membros. O diálogo entre os Estados-Membros e a Comissão sobre as propostas de reforma visa antecipar e atenuar os eventuais impactos negativos que possam ocorrer (por exemplo, impactos sociais ou ambientais negativos ou efeitos redistributivos), através de medidas de acompanhamento ou ações de mitigação. O apoio financeiro pode também ser utilizado para compensar os efeitos negativos potenciais.

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

O reforço da aplicação das reformas estruturais no crescimento e ambiente empresarial poderia criar melhores condições para a atividade empresarial e, por conseguinte, ter um efeito positivo sobre o ambiente empresarial.

Haverá um impacto significativo nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

As reformas estruturais podem implicar custos a curto prazo para os orçamentos e as administrações públicas nacionais. O apoio financeiro contribuiria para compensar os impactos negativos antes de os benefícios a longo prazo se concretizarem. A assistência técnica poderá incidir, nomeadamente, nas reformas que visem melhorar a gestão de receitas ou a gestão das finanças públicas, tendo assim um impacto positivo nos orçamentos nacionais. O programa visa também melhorar da capacidade administrativa dos Estados-Membros.

De que modo irá a complementaridade com outros fundos da União ser assegurada?

O programa de apoio às reformas prevê a complementaridade e as sinergias com outros programas da União, nomeadamente complementando as orientações estratégicas fornecidas no contexto do Semestre Europeu e contribuindo para exercer um efeito de alavanca na utilização dos FEEI.

Embora os FEEI visem proporcionar o financiamento a investimentos necessários para atingir os objetivos dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, o futuro instrumento de execução das reformas terá por objetivo incentivar as reformas estruturais e, assim, melhorar as condições de enquadramento do investimento. O impacto dos investimentos pode ser consideravelmente reforçado através da criação de condições de enquadramento adequadas. Ao mesmo tempo, os investimentos ao abrigo dos FEEI podem ser favoráveis a reformas específicas. Por conseguinte, os FEEI e o programa de apoio às reformas reforçar-se-ão mutuamente.

A fim de assegurar que as ações propostas ao abrigo do programa são complementares e não se sobrepõem a outros fundos e programas da União (os futuros fundos da União) a coordenação dos três instrumentos será assegurada no âmbito das modalidades internas de trabalho da Comissão.

D. Seguimento

Quando será reexaminada esta política?

A Comissão acompanhará a execução global do programa e verificar a consecução dos objetivos gerais e específicos através do quadro de acompanhamento e de indicadores adequados. O mais tardar quatro anos após o início da execução do programa será efetuada uma avaliação intercalar e uma avaliação *ex post* de cada instrumento. Serão efetuadas atempadamente avaliações que possam ser tidas em conta no processo de tomada de decisões e na preparação do próximo programa. A Comissão comunicará ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões as conclusões das avaliações, acompanhadas das suas próprias observações.