



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 398

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 [COM(2011)398].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a qual não procedeu ao seu escrutínio.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – Nos termos do artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia o quadro financeiro plurianual deve ser estabelecido por um Regulamento do Conselho, adotado por unanimidade.

O quadro financeiro fixa, assim, os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos e prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

2 – Ao integrar o quadro financeiro plurianual no direito primário da União, o Tratado reconheceu a sua importância enquanto pedra angular da arquitetura orçamental da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Importa referir que o primeiro quadro financeiro plurianual, juntamente com as disposições sobre a cooperação interinstitucional e a disciplina orçamental, foi adotado há mais de 20 anos¹. Este quadro financeiro e os que se lhe seguiram permitiram melhorar e facilitar consideravelmente o processo orçamental anual e a cooperação entre as instituições e, ao mesmo tempo, reforçar a disciplina orçamental.

3 – O presente parecer diz, assim, respeito à Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (a seguir designado “Regulamento QFP”) que tem como anexo o “quadro relativo ao Quadro Financeiro Plurianual (Anexo I), bem como o projeto de Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira (a seguir designado “Projeto de AI”).

4 - A proposta de Regulamento QFP acompanhada do projeto de AI constitui a transposição jurídica da Comunicação da Comissão intitulada «Um orçamento para a Europa 2020», adotada em 29 de Junho de 2011².

A Comunicação apresenta a arquitetura de base e os principais elementos das presentes propostas – por exemplo, a duração, a estrutura que reflete a Estratégia Europa 2020, a necessidade de maior flexibilidade e os montantes previstos para o quadro financeiro propriamente dito.

5 - O quadro financeiro, ao mesmo tempo que se destina a assegurar a disciplina orçamental, deve prever níveis de flexibilidade suficientes para permitir uma afetação eficaz dos recursos e uma resposta rápida da União perante circunstâncias imprevistas.

6 – Importa referir que uma série de parâmetros, tais como a duração do período abrangido pelo quadro financeiro, o número e a conceção das rubricas de despesas, a parte das despesas da UE pré-afetadas aos Estados-Membros e às regiões ou pré-determinadas através de «montantes de referência» estabelecidos na legislação adotada por codecisão, as margens disponíveis no âmbito de cada limite máximo de

¹ Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental, assinado pelo Parlamento, o Conselho e a Comissão em 29 de Junho de 1988 (JO L 185 de 15.7.1988, p. 33).

² COM(2011)500 de 29.6.2011



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

despesas e as margens disponíveis dentro dos limites máximos do quadro financeiro e do limite máximo dos recursos próprios, refletem-se no grau de flexibilidade ou de rigidez de um quadro financeiro.

A Comissão teve estes elementos em conta ao elaborar as suas propostas para o próximo quadro financeiro.

7 - A experiência recente demonstra que os desafios decorrentes de acontecimentos imprevistos com repercussões mundiais adquiriram uma nova dimensão. Desde o início do atual quadro financeiro, todas as disposições disponíveis em matéria de flexibilidade tiveram de ser mobilizadas, incluindo uma série de revisões do próprio quadro.

A União estará cada vez mais exposta aos efeitos da globalização da economia e da sociedade, às alterações climáticas, à dependência energética, às pressões migratórias e a outros desafios globais, a maior parte dos quais em domínios em que a responsabilidade e o papel da União foram reforçados pelo Tratado de Lisboa.

8 - Alcançar o justo equilíbrio entre uma disciplina orçamental rigorosa e a previsibilidade das despesas, por um lado, e a flexibilidade necessária para permitir à União fazer face a desafios imprevistos, por outro, constituirá sempre um exercício politicamente difícil.

9 - Com base na sua avaliação do funcionamento do atual AI³ e em novas reflexões desenvolvidas no contexto da reapreciação do orçamento⁴, a Comissão propõe melhorias limitadas mas orientadas das disposições existentes em matéria de flexibilidade:

- Em primeiro lugar, a utilização intensiva e regular do Instrumento de Flexibilidade e da Reserva para Ajudas de Emergência (RAE) no decurso do quadro financeiro atual comprovou cabalmente a sua necessidade. Ao mesmo tempo, a experiência com a gestão da ação externa, em particular nos últimos anos, demonstrou que, para fazer face à evolução da situação internacional e enfrentar os novos desafios,

³ COM(2010) 185 final de 27.4.2010, Capítulo 2 (pp. 4 a 13).

⁴ COM(2010) 700 final de 19.10.2010, em especial as secções 4.5 a 4.7 (pp. 23 a 25).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a UE tinha de aplicar procedimentos pesados para poder recorrer aos diferentes instrumentos (tais como a Reserva para Ajudas de Emergência, o Instrumento de Estabilidade, as margens não afetadas e o Instrumento de Flexibilidade).

Por conseguinte, é proposto um aumento dos montantes máximos disponíveis em cada ano, tanto para o Instrumento de Flexibilidade como para a RAE.

O âmbito de aplicação da Reserva para Ajudas de Emergência é alargado, passando a cobrir também situações de grande pressão decorrentes dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União.

Tal deverá permitir que os dois instrumentos deem uma contribuição mais importante para uma reação rápida da União em caso de situações imprevistas de dimensões limitadas.

- Em segundo lugar, apesar de o Fundo de Solidariedade da União Europeia e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) terem dado provas da sua utilidade, o montante máximo anual previsto para o FEG ao abrigo do quadro financeiro atual (500 milhões de EUR) nunca foi utilizado.

É proposta uma diminuição modesta do montante disponível para 429 milhões de EUR, juntamente com uma simplificação dos procedimentos de financiamento e de disponibilização da ajuda e o alargamento do âmbito de aplicação do Fundo, de modo a contribuir também para atenuar os efeitos da globalização que afetam os agricultores.

- Em terceiro lugar, propõe-se um aumento de 5 % para 10 % da possibilidade de desvio em relação aos montantes indicativos constantes dos programas adotados em codecisão, a fim de aumentar a flexibilidade no interior das rubricas.
- Em quarto lugar, a Comissão apresentará uma proposta com vista à introdução de uma nova disposição no Regulamento Financeiro destinada a aumentar a flexibilidade relativamente aos projetos financiados ao abrigo do Mecanismo de apoio às infraestruturas recentemente criado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Em quinto lugar, tendo em conta a vulnerabilidade do sector agrícola às grandes crises, é proposta uma nova Reserva Especial para as crises no sector agrícola com um montante anual de 500 milhões de EUR a mobilizar para além dos limites máximos do quadro financeiro.

O procedimento para a mobilização desta reserva corresponde ao procedimento aplicável à Reserva para Ajudas de Emergência.
- Por último, continua a ser necessário proceder a uma revisão do quadro financeiro plurianual para fazer face a circunstâncias imprevistas com um forte impacto financeiro. A fim de assegurar um nível de flexibilidade semelhante ao do atual AI, propõe-se uma «margem para imprevistos» que pode ser mobilizada para além dos limites máximos do quadro financeiro até ao limite de 0,03 % do RNB da EU.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 312.º do TFUE.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Não está em causa a observância do princípio da subsidiariedade, uma vez que a matéria em causa é da exclusiva competência da União.

PARTE III – CONCLUSÕES

1 - O presente parecer diz, assim, respeito à Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020, bem como o projeto de Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira (Projeto de AI).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – De assinalar que, nas propostas atrás referidas, são considerados os desafios decorrentes de acontecimentos imprevistos com repercussões mundiais que adquiriram uma nova dimensão, pelo que foram introduzidas melhorias limitadas mas orientadas das disposições existentes em matéria de flexibilidade.

3 – Quanto ao quadro relativo ao Quadro Financeiro Plurianual (Anexo I) é de assinalar que a percentagem do RNB afeta às dotações de autorização oscila entre o 1,03% (previsto para 2020) e o 1,08% (previsto para 2014), a que corresponde uma média de 1,05% para o período 2014-2020⁵. Se tais percentagens do RNB não representam uma alteração sensível do previsto para o Quadro Financeiro Plurianual para o período 2007-2013⁶ é contudo de realçar a clara limitação de recursos próprios com que a UE está confrontada, tanto mais notórios quanto se considerar a natureza e a dimensão dos desafios que a UE enfrenta.

Face à situação descrita a expectativa vai naturalmente no sentido de uma alteração do sistema de recursos próprios da UE, a que deve corresponder simultaneamente, um reforço do respetivo montante, para o que já existem, aliás, propostas da Comissão Europeia.

PARTE IV – PARECER

1 – O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 – Não está em causa a observância do princípio da subsidiariedade, uma vez que a matéria em causa é da exclusiva competência da União.

⁵ Anexo I.

⁶ Anexo II.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

4 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento da matéria a que se refere presente iniciativa.

Palácio de S. Bento, 7 de fevereiro de 2012

Os Deputados Autores do Parecer

(Carlos Costa Neves)

(Maria Helena André)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V - ANEXOS

Anexo 1 – Quadro relativo ao quadro financeiro plurianual

Anexo 2 – Quadro financeiro 2007-2013

Anexo 3 – Relatório e parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXO I

Quadro relativo ao quadro financeiro plurianual

(em milhões de EUR - preços de 2011)

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Crescimento inteligente e inclusivo	64 706	66 588	68 138	69 957	71 594	73 763	76 163	490 909
dos quais: coesão económica, social e territorial	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Crescimento sustentável: recursos naturais	57 833	56 759	55 707	54 670	53 660	52 665	51 633	382 927
dos quais: despesas relacionadas com o mercado e pagamentos	42 691	41 854	41 034	40 229	39 440	38 667	37 909	281 825
3. Segurança e cidadania	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Europa global	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administração	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
dos quais: despesas administrativas das instituições	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	143 013	144 241	145 094	146 179	147 164	148 758	150 551	1 025 000
em percentagem do RNB	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO	133 851	141 272	135 506	138 384	142 228	142 894	137 966	972 102
em percentagem do RNB	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
Margem disponível	0,22%	0,18%	0,24%	0,23%	0,22%	0,23%	0,29%	0,23%
Limite máximo dos recursos próprios em percentagem do RNB	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ANEXO II

Quadro financeiro 2007-2013

(milhões de euros - a preços constantes de 2004)

DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007- 2013
1. Crescimento sustentável	50.865	53.262	55.879	56.435	55.400	56.866	58.256	386.963
1A Competitividade para o crescimento e o emprego	8.404	9.095	12.018	12.560	11.300	12.122	12.914	78.998
1B Coesão para o crescimento e o emprego	42.461	43.867	43.861	43.855	44.094	44.744	45.342	308.024
2. Preservação e gestão dos recursos naturais das quais: despesas de mercado e pagamentos directos	51.962	54.685	61.023	63.238	62.628	61.901	61.284	366.621
43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105	
3. Cidadania, liberdade, segurança e justiça	1.198	1.268	1.376	1.603	1.645	1.787	1.988	10.766
3A Liberdade, segurança e justiça	600	690	785	910	1.050	1.200	1.390	6.625
3B Cidadania	600	588	600	603	605	607	608	4.140
4. A UE como protagonista global	6.139	6.469	6.733	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administração ⁽¹⁾	6.833	6.818	6.816	6.999	7.255	7.400	7.610	49.531
6. Compensações	419	191	190	0	0	0	0	800
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO	117.277	122.603	122.022	125.104	124.167	125.043	127.167	864.143
em percentagem do RNB	1,08%	1,09%	1,08%	1,06%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO	115.142	119.805	109.081	119.245	116.884	120.575	119.784	820.526
em percentagem do RNB	1,00%	1,00%	0,95%	1,01%	0,97%	0,98%	0,95%	1,00%
Margem disponível	0,18%	0,18%	0,29%	0,23%	0,27%	0,26%	0,29%	0,24%
Limite máximo dos recursos próprios em percentagem do RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(1) As despesas com pensões incluídas no limite máximo desta rubrica são calculadas em termos líquidos das contribuições efectuadas pelo pessoal para o regime correspondente, dentro do limite de 500 milhões de EUR a preços de 2004, para o período de 2007-2013.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

COM/2011/398 Final

Proposta de Regulamento do
Conselho

Autor: Deputado
Jorge Paulo Oliveira



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parte I – Nota Introdutória

Parte II - Considerandos

1. Enquadramento.
2. Principais orientações políticas das novas disposições propostas para o quadro financeiro para o período 2014-2020.
 - I. Principais elementos jurídicos da Proposta do Regulamento relativo ao quadro financeiro plurianual.
 - II. O Princípio da Subsidiariedade

Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Parte IV – Conclusões



Parte I – Nota Introdutória

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento do estabelecido no nº 1 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da UE, remeteu à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a COM/2011/398 Final, a fim de esta se pronunciar.

A Proposta de Regulamento do Conselho elaborada nos termos do artigo 312º do Tratado de Lisboa e a ser adoptado por unanimidade após aprovação do Parlamento Europeu, visa estabelecer as disposições normativas do quadro financeiro plurianual 2014-2020, *fixando “os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos e prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual».*

Parte II - CONSIDERANDOS

1. Enquadramento

O quadro financeiro plurianual (a seguir designado QFP), que faz parte de União Europeia desde 1988¹, traduz em termos financeiros as prioridades políticas da União para um período entre cinco e sete anos.

¹ O primeiro quadro financeiro plurianual, o chamado Pacote Delors I, abrangeu o período 1988-1992 e centrou-se na criação do mercado interno e na consolidação do programa-quadro plurianual de investigação e desenvolvimento. O segundo quadro financeiro plurianual para o período 1993-1999, designado Pacote Delors II, deu prioridade à política social e de coesão e à introdução do euro. A «Agenda 2000» abrangeu o período 2000-2006 e centrou-se no alargamento da União. Por último, o QFP 2007-2013 deu prioridade ao crescimento sustentável e à competitividade, tendo em vista a criação de mais emprego.



A proposta de Regulamento QFP acompanhada do projecto de AI (Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental) constitui a transposição jurídica da Comunicação da Comissão intitulada «Um orçamento para a Europa 2020», adoptada em 29 de Junho de 2011².

Constituem objectivos do QFP melhorar e facilitar consideravelmente o processo orçamental anual e a cooperação entre instituições e, ao mesmo tempo, reforçar a disciplina orçamental.

2. Principais orientações políticas das novas disposições propostas para o quadro financeiro para o período 2014-2020

Flexibilidade

De acordo com a exposição de motivos, o QFP procura “alcançar o justo equilíbrio” entre uma disciplina orçamental rigorosa e a previsibilidade das despesas, por um lado, e a flexibilidade necessária para permitir à União uma afectação eficaz dos recursos e fazer face a desafios imprevistos, por outro.

Neste sentido, a Comissão propõe-se introduzir um conjunto de melhorias nas disposições que versem matéria de flexibilidade assentes essencialmente em seis medidas:

1. Utilização intensiva e regular do **Instrumento de Flexibilidade** e da **Reserva para Ajudas de Emergência (RAE)**. É proposto um aumento dos montantes máximos disponíveis em cada ano, para ambos os mecanismos. A possibilidade de recorrer a parcelas não utilizadas dos montantes máximos anuais durante os exercícios seguintes é ainda alargada ao ano

² COM (2011) 500 de 29.6.2011.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- n+3 para o Instrumento de Flexibilidade, sendo introduzida essa possibilidade até ao ano n+1 para a Reserva para Ajudas de Emergência que passa a cobrir também situações de grande pressão decorrentes dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União.
2. Alteração do montante disponível do **Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)** que irá sofrer uma diminuição de 500 milhões de EUR (nunca utilizado) para 429 milhões de EUR, mas em contrapartida são simplificados os procedimentos de financiamento e de disponibilização da ajuda, sendo alargado o âmbito da sua aplicação, de modo a contribuir também para atenuar os efeitos da globalização que afectam os agricultores.
 3. Aumento de 5 % para 10 % da possibilidade de desvio em relação aos montantes indicativos constantes dos programas adoptados em co-decisão, a fim de aumentar a flexibilidade no interior das rubricas.
 4. **Introdução de uma nova disposição no Regulamento Financeiro** destinada a aumentar a flexibilidade relativamente aos projectos financiados ao abrigo do Mecanismo de apoio às infra-estruturas recentemente criado.
 5. Consagração de uma nova **Reserva Especial** com um montante anual de 500 milhões de EUR a mobilizar para além dos limites máximos do quadro financeiro para fazer face à vulnerabilidade do sector agrícola às grandes crises.
 6. Introdução de uma «**margem para imprevistos**» que pode ser mobilizada para além dos limites máximos do quadro financeiro até ao limite de 0,03 % do RNB da EU.



Disposições específicas em matéria de garantias

Se o reembolso de um empréstimo com garantia concedido ao abrigo do Mecanismo de Apoio às Balanças de Pagamentos («BP») ou do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) tiver de ser coberto pelo orçamento da União, o Regulamento n.º 1150/2000 prevê a possibilidade de mobilizar recursos próprios suplementares para respeitar as obrigações jurídicas inerentes ao orçamento da União.

Sucede porém que, esta operação de tesouraria teria de ser seguida de uma operação orçamental – ou seja, a introdução de um orçamento rectificativo, o qual tem de respeitar os limites máximos do QFP. Tendo em conta os montantes envolvidos (empréstimos garantidos concedidos no âmbito do MEEF e do BP), tal exigiria quase de certeza uma revisão do QFP.

Embora esta situação seja improvável mas, para evitar eventuais dificuldades, é proposta a inclusão no Regulamento QFP de uma disposição que exclui esta despesa potencial do quadro financeiro (ou seja, em caso de necessidade, os montantes seriam mobilizados para além dos limites máximos do quadro financeiro).

O limite máximo que restringe a capacidade da União para garantir a concessão de empréstimos pelo orçamento da União é o limite máximo dos recursos próprios e não o limite máximo do QFP.

Contribuição para o financiamento de projectos de grande escala

Visando “delimitar” os montantes correspondentes à contribuição do orçamento da União, os actos legislativos relativos aos grandes programas de desenvolvimento tecnológico baseados em projectos de infra-estruturas de grande escala, nomeadamente os programas europeus de navegação por satélite EGNOS e Galileo, deverão ser conformes as disposições financeiras estabelecidas no Regulamento do QFP.

3. Principais elementos jurídicos da Proposta do Regulamento relativo ao quadro financeiro plurianual

Respeito dos limites máximos do QFP

As instituições ficam obrigadas a respeitarem os limites máximos no decurso do processo orçamental, em conformidade com as disposições do Tratado.

Admite-se a possibilidade de se excederem esses limites, se necessário, e nos casos em que forem mobilizados os instrumentos não incluídos no quadro financeiro, a saber: Reserva para Ajudas de Emergência, Fundo de Solidariedade, Instrumento de Flexibilidade, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, Reserva para as crises no sector agrícola e a "margem para imprevistos".

Referência para a exclusão do procedimento de mobilização das garantias do orçamento da União relativamente aos empréstimos concedidos ao abrigo do Mecanismo de Apoio Financeiro às Balanças de Pagamentos e do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira da obrigação de respeitar os limites máximos do quadro financeiro.

Respeito do limite máximo dos recursos próprios

A utilização dos instrumentos susceptíveis de serem mobilizados fora do quadro financeiro e das garantias para um empréstimo coberto pelo orçamento da União, devem também respeitar o limite máximo dos recursos próprios.

Ajustamento técnico do quadro financeiro

O quadro financeiro é apresentado a preços de 2011. O processo para o seu ajustamento técnico é mantido, bem como o deflacionador de 2 %. É introduzido um novo elemento: a apresentação do montante em valor absoluto



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

da margem para imprevistos a um nível correspondente a 0,03 % do RNB da EU.

Ajustamento dos envelopes relativos à política de coesão

Reflecte o calendário do quadro financeiro para o período 2014-2020 e a mudança da estrutura do quadro financeiro.

Ajustamentos ligados aos défices orçamentais excessivos

Reproduz o texto do ponto 20 do actual AI, não tendo sido alterada relativamente à proposta de Março de 2010.

Revisão do quadro financeiro

Realce para três alterações significativas: abandono da regra geral relativa ao calendário de uma proposta de revisão, dada a necessidade de fazer face a circunstâncias imprevistas quando estas se apresentam; supressão da possibilidade de adaptar o quadro financeiro por maioria qualificada e, especificação de quais os ajustamentos do quadro financeiro previstos noutros artigos do Regulamento que também devem ser considerados como uma revisão do quadro.

Ajustamento do quadro financeiro em caso de alargamento

É introduzido um regime especial respeitante à eventual resolução global do problema de Chipre durante o período abrangido pelo quadro financeiro.

Financiamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

São alterados os montantes mínimos para a PESC.

Contribuição para o financiamento de projectos de grande dimensão

São consagradas disposições específicas que prevêm uma «delimitação» do montante disponível para os programas europeus de navegação por satélite EGNOS e Galileo ao abrigo do quadro financeiro para o período 2014-2020.

Transição para o próximo quadro financeiro

A Comissão fica obrigada a apresentar um novo quadro financeiro antes de 1 de Janeiro de 2018, ou seja, três anos antes do termo de vigência do quadro financeiro.

4. Princípio da Subsidiariedade

A construção jurídica da União Europeia assenta no princípio atribuição, isto é, a União apenas dispõe das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros, através dos Tratados, e fora dessas competências, não pode actuar, cabendo aos Estados-Membros agir.

No âmbito das várias competências atribuídas à União, umas estão atribuídas com carácter de exclusividade e outras apenas o foram parcialmente, as denominadas competências partilhadas. Neste caso, tanto a União como os Estados-Membros podem regular as matérias que cabem neste âmbito. Ora, é no âmbito destas competências que cabe a aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual terão de ser observados os seguintes requisitos para que as instituições da União possam intervir:

- Não se tratar de um domínio da competência exclusiva da Comunidade;
- Os objectivos da acção proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros;
- Devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, esta pode ser mais eficazmente realizada através de uma intervenção da Comunidade.



De acordo com os Tratados, cabe aos Paramentos Nacionais, verificar se em determinada proposta de acto legislativo, que recai no âmbito das competências partilhadas, o melhor nível de decisão é o da União ou se, ao invés, deveriam ser os Estados-Membros, por si, a regularem essa matéria.

No caso em apreço, a proposta de Regulamento está habilitada pelo artigo 312º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que, como já foi referido, determina que o quadro financeiro plurianual seja estabelecido por um regulamento do Conselho.³

Trata-se de uma matéria para a qual não só a União Europeia é competente para legislar como os objectivos prosseguidos pela iniciativa em apreço só por ela, na verdade, podem ser atingidos.

Parte III – Opinião do Deputado Autor do Parecer

Para melhor compreensão da Proposta de Regulamento, entende o Relator ser útil, incluir neste documento alguns dados⁴ sobre o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020⁵.

Valor do Orçamento

O valor do orçamento proposto para os sete anos é de 1.025 MME (cerca de 1,05 do PIB europeu) dotações de autorização, o que representa um aumento de 5% relativamente ao QFP actualmente em vigor, embora o

³ Artigo 312º, nº 2º O Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, adopta um regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual. O Conselho delibera por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem”.

⁴ Retirados do MEMO/11/468, Bruxelas, 29 de Junho de 2011.

⁵ O Quadro relativo ao quadro financeiro plurianual integra como Anexo a Proposta de Regulamento do Conselho



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

actual represente 1,07 % da riqueza europeia e, 972,2 MM€ de dotações de pagamento, valores ligeiramente superiores aos do actual quadro financeiro.

Política Agrícola Comum

São afectos 36,2 % do QFP à PAC, a comparar com 39,4 % no exercício anterior (41,5 % em 2013). 281,8 mil milhões de EUR são afectos para o Pilar I da política agrícola comum e de 89,9 mil milhões de EUR para o desenvolvimento rural para o período 2014-2020. Este financiamento será complementado por um montante adicional de 15,2 mil milhões de EUR.

Política de Coesão

36,7 % do QFP destina-se à política de coesão, a comparar com 35 % no exercício anterior. 376 mil milhões de EUR são afectos aos instrumentos da política de coesão em geral (incluindo a Facilidade «Interligar a Europa»).

Política de infra-estrutura e interligação do mercado interno

Estão previstos 40 mil milhões de EUR a esta prioridade, a complementar por um montante adicional de 10 mil milhões de EUR especificamente destinado no Fundo de Coesão para investimentos conexos no sector dos transportes. Este montante inclui 9,1 mil milhões de EUR para o sector da energia, 31,6 mil milhões de EUR para os transportes (incluindo 10 mil milhões de EUR ao abrigo do Fundo de Coesão) e 9,1 mil milhões de EUR para as TIC.

Política de investigação

A Comissão propõe afectar 80 mil milhões de EUR ao quadro estratégico comum para a investigação e a inovação para o período 2014-2020. Este financiamento



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

será complementado de forma importante pelos fundos estruturais (60 mil milhões de EUR para 2007-2013).

Políticas do ambiente e da acção climática

Especial referência para a afectação de 3,2 mil milhões de EUR ao programa LIFE+ para o período 2014-2020 (0,8 mil milhões para o clima e 2,4 mil milhões para o ambiente).

Política da educação e formação

15,2 mil milhões de EUR estão previstos para o sector da educação e da formação. Este financiamento será complementado de forma importante pelos fundos estruturais (72,5 mil milhões de EUR para o período 2007-2013).

Desafios da migração e dos assuntos internos

8,2 mil milhões de EUR no período 2014-2020 é o montante afecto agora apenas a dois programas (fundo para a Migração e o Asilo e o Fundo da Segurança Interna)

Política de vizinhança e relações externas

A Comissão propõe a afectação de 70 mil milhões de EUR aos instrumentos externos tradicionais para o período 2014-2020. Este montante será complementado pelo financiamento previsto fora do orçamento e do QFP para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (29,9 mil milhões de EUR).

Financiamento e recursos próprios

Em 2011, 76 % das receitas do orçamento da UE provirão do recurso baseado no rendimento nacional bruto (RNB)⁶,

⁶ «contribuições nacionais» baseadas no RNB de cada Estado-Membro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

12 % dos recursos próprios tradicionais⁷ e 11 % do recurso baseado no IVA⁸. O restante 1 % provém de impostos pagos pelos funcionários da UE e de fontes diversas, tais como as coimas impostas a empresas por violação do direito da concorrência ou de outra legislação ou montantes que não foram gastos em anos anteriores.

Nesta matéria cumpre referir que a Comissão apresenta as seguintes propostas de alteração:

- Supressão do recurso próprio baseado no IVA a partir de 2014;
- Introdução de dois novos recursos próprios: um imposto sobre as operações financeiras (IOF) e um IVA modernizado.
- Reforma dos mecanismos de correcção⁹, substituindo todas as correcções existentes por um sistema simples e transparente de montantes únicos fixados em função da prosperidade dos Estados-Membros.

⁷ Quotizações açúcar, direitos agrícolas e direitos aduaneiros.

⁸ Uma parcela do IVA cobrado pelos Estados-Membros a nível nacional.

⁹ Desde o Conselho Europeu de Fontainebleau de 1984, foram introduzidos diferentes mecanismos complexos de correcção, nomeadamente: uma correcção a favor do Reino Unido (abatimento para o país); a redução da parte da Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia no financiamento da correcção a favor do Reino Unido («correcção sobre a correcção»); a retenção de 25 % a favor dos Estados-Membros a título de «custos de cobrança» dos recursos próprios tradicionais (principalmente direitos aduaneiros), o que constitui uma correcção oculta em benefício de um grupo reduzido de Estados-Membros; a redução temporária das contribuições baseadas no IVA a favor da Alemanha, Países Baixos, Áustria e Suécia; e redução temporária das contribuições baseadas no RNB dos Países Baixos e da Suécia.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

O quadro financeiro plurianual a que se vem fazendo referência embora seja, refira-se desde já, um bom ponto de partida para as longas negociações que ocorrerão entre os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, conduz-nos também a algumas apreensões.

Assinala-se positivamente, o facto da proposta:

- Avançar com a possibilidade de a taxa de co-financiamento comunitário em fundos estruturais e de coesão ser aumentada de 5% para 10%, de forma a aliviar o esforço dos orçamentos nacionais, o que se revela vantajoso numa altura de grande aperto em Estados membros como Portugal;
- Privilegiar a consecução dos objectivos da EU para 2020 em matéria de crescimento e emprego;
- Incluir um aumento significativo (46%) do montante previsto para a investigação e a inovação e para o reforço dos programas da EU nos domínios da educação, formação e juventude;
- Envidar esforços nos domínios da coesão, das redes transeuropeias, da eficiência energética, da emigração e dos recursos próprios;
- Dar ênfase na simplificação e flexibilidade.

Regista-se, com preocupação:

- O facto da política agrícola comum ser a única política que perde em termos líquidos (cerca de 10% em termos reais), a fim de beneficiar as outras políticas comuns, o que não pode deixar de legitimar preocupações acrescidas daqueles que desenvolvem a sua actividade no sector agrícola.
- As Regiões Ultraperiféricas (entre elas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) e as Regiões de baixa densidade populacional, terem de repartir entre si 926 milhões de euros, um valor inferior aos 979 milhões de euros do actual quadro financeiro.



- Apesar das regiões Ultraperiféricas deterem um estatuto próprio no Tratado, não está previsto nenhum enquadramento específico, o que pode traduzir-se numa eventual violação do artº 349º do Tratado sobre o Funcionamento da União¹⁰.

Assembleia da República deve participar no processo de negociação do QFP de forma activa e sempre com um espírito europeu e construtivo.

Parte IV – Conclusões

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

¹⁰ Artigo 349.º ((ex-segundo, terceiro e quarto parágrafos do n.º 2 do artigo 299.º TCE)

Tendo em conta a situação social e económica estrutural da Guadalupe, da Guiana Francesa, da Martinica, da Reunião, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, dos Açores, da Madeira e das ilhas Canárias, agravada pelo grande afastamento, pela insularidade, pela pequena superfície, pelo relevo e clima difíceis e pela sua dependência económica em relação a um pequeno número de produtos, factores estes cuja persistência e conjugação prejudicam gravemente o seu desenvolvimento, o Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará medidas específicas destinadas, em especial, a estabelecer as condições de aplicação dos Tratados a essas regiões, incluindo as políticas comuns. Quando as medidas específicas em questão sejam adoptadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu.

As medidas a que se refere o primeiro parágrafo incidem designadamente sobre as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, as políticas nos domínios da agricultura e das pescas, as condições de aprovisionamento em matérias-primas e bens de consumo de primeira necessidade, os auxílios estatais e as condições de acesso aos fundos estruturais e aos programas horizontais da União.

O Conselho adoptará as medidas a que se refere o primeiro parágrafo tendo em conta as características e os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, sem pôr em causa a integridade e a coerência do ordenamento jurídico da União, incluindo o mercado interno e as políticas comuns.

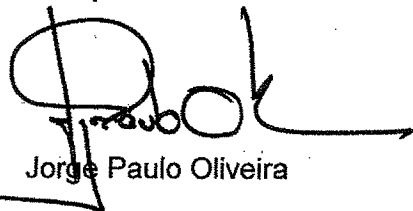


Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma matéria para a qual não só a União Europeia é competente para legislar, como os objectivos prosseguidos pela iniciativa em apreço só por ela, na verdade, podem ser atingidos.
2. Dá-se por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

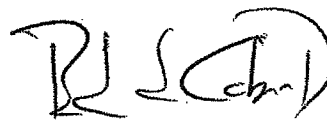
Palácio de São Bento, 20 de Dezembro de 2011.

O Deputado Relator



Jorge Paulo Oliveira

O Presidente da Comissão



Eduardo Cabrita

