



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 29.6.2011
COM(2011) 398 final

2011/0177 (APP)

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

1.1. Disposições do Tratado

O artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado «Tratado») determina que o quadro financeiro plurianual deve ser estabelecido por um regulamento do Conselho, adoptado por unanimidade. *O quadro financeiro fixa 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.*

O primeiro quadro financeiro plurianual, juntamente com as disposições sobre a cooperação interinstitucional e a disciplina orçamental, foi adoptado 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.

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

O actual quadro financeiro plurianual para o período 2007-2013 foi acordado entre as instituições em Maio de 2006 e estabelecido no Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira² (a seguir designado «actual AI»).

A fim de executar as novas disposições do Tratado, a Comissão apresentou, em 3 de Março de 2010, propostas de um regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2007-2013 e de um novo Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental³ (a seguir designadas «propostas de Março de 2010»). Uma vez adoptadas, estas duas propostas substituirão o actual AI e alinharão com o Tratado as disposições sobre o quadro financeiro para 2007-2013, bem como sobre a cooperação das instituições no quadro do processo orçamental. Entretanto, as disposições do actual AI que o Tratado não tornou obsoletas permanecem válidas.

A presente exposição de motivos aborda os novos elementos em relação às propostas de Março de 2010, tanto no que diz respeito à proposta de regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (a seguir designado «Regulamento QFP») como ao projecto de Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira (a seguir designado «projecto de AI»). A justificação das alterações decorrentes da entrada em vigor do Tratado foi apresentada na exposição de motivos da proposta de regulamento que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2007-2013, de 3 de Março de 2010, sendo desnecessário repeti-la.

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 Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira (JO C 139 de 14.6.2006, p. 1).

³ COM(2010) 72 e COM(2010) 73.

1.2. Novas disposições propostas para o quadro financeiro para o período 2014-2020

1.2.1. Principais orientações políticas

A proposta de Regulamento QFP acompanhada do projecto de AI constitui a transposição jurídica da Comunicação da Comissão intitulada «Um orçamento para a Europa 2020», adoptada em 29 de Junho de 2011⁴. Será complementada por uma proposta que altera a proposta de regulamento da Comissão relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União, a fim de introduzir algumas novas disposições que fazem parte do pacote de propostas para o quadro financeiro para o período 2014-2020.

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

1.2.2. Flexibilidade

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

Uma série de parâmetros, tais como a duração do período abrangido pelo quadro financeiro, o número e a concepção das rubricas de despesas, a parte das despesas da UE pré-afectadas aos Estados-Membros e às regiões ou pré-determinadas através de «montantes de referência» estabelecidos na legislação adoptada por co-decisão, as margens disponíveis no âmbito de cada limite máximo de despesas e as margens disponíveis dentro dos limites máximos do quadro financeiro e do limite máximo dos recursos próprios, reflectem-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.

No entanto, a experiência recente demonstra que os desafios decorrentes de acontecimentos imprevistos com repercussões mundiais adquiriram uma nova dimensão. Desde o início do actual 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.

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. Com base na sua avaliação do funcionamento do actual AI⁵ e em novas reflexões desenvolvidas no contexto da reapreciação do orçamento⁶, a Comissão propõe melhorias limitadas mas orientadas das disposições existentes em matéria de flexibilidade:

⁴ COM(2011) 500 de 29.6.2011.

⁵ COM(2010) 185 final de 27.4.2010, Capítulo 2 (pp. 4 a 13).

⁶ COM(2010) 700 final de 19.10.2010, em especial as secções 4.5 a 4.7 (pp. 23 a 25).

1. 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 actual comprovou cabalmente a sua necessidade. Ao mesmo tempo, a experiência com a gestão da acção externa, em particular nos últimos anos, demonstrou que, para fazer face à evolução da situação internacional e enfrentar os novos desafios, 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 afectadas 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. Além disso, a possibilidade de recorrer a parcelas não utilizadas dos montantes máximos anuais durante os exercícios seguintes é alargada ao ano n+3 para o Instrumento de Flexibilidade, sendo introduzida essa possibilidade até ao ano n+1 para a Reserva para Ajudas de Emergência (sendo este último aspecto objecto de uma disposição a inserir no Regulamento Financeiro). 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 dêem uma contribuição mais importante para uma reacção rápida da União em caso de situações imprevistas de dimensões limitadas.

2. 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 actual (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 afectam os agricultores.
3. Em terceiro lugar, propõe-se um 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. 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 projectos financiados ao abrigo do Mecanismo de apoio às infra-estruturas recentemente criado.

Devido à sua natureza, estes projectos de infra-estruturas exigirão, em muitos casos, procedimentos de celebração de contratos complexos. Nestas circunstâncias, até pequenos atrasos podem dar origem a uma perda de dotações de autorização anuais e comprometer a viabilidade destes projectos, contrariando a determinação política da União no sentido de modernizar as suas redes e infra-estruturas de transportes, energia e telecomunicações. Para evitar esta situação, o Regulamento Financeiro deve permitir a transição automática para o exercício seguinte das dotações de autorização não utilizadas no final de um dado exercício financeiro para projectos financiados ao abrigo do Mecanismo de apoio às infra-estruturas.

5. 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. Serão estabelecidas no respectivo acto legislativo regras de elegibilidade pormenorizadas para beneficiar da assistência desta Reserva.
6. 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 actual 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 UE através do mesmo procedimento, como estabelecido no ponto 22 do actual AI.

As disposições em matéria de flexibilidade propostas para o Regulamento QFP e no projecto de AI seguem a abordagem das propostas de Março de 2010: o artigo 2.º do regulamento prevê a possibilidade de mobilizar os montantes dos instrumentos especiais não incluídos no quadro financeiro para além dos limites máximos estabelecidos neste quadro. As disposições relativas aos instrumentos propriamente ditos, aos respectivos montantes e aos procedimentos de mobilização são incluídas no AI. Deste modo, é garantida a coerência dos procedimentos e a intervenção dos dois ramos da autoridade orçamental (ver pontos 10 a 15 do projecto de AI).

1.2.3. 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. Esta operação de tesouraria teria de ser seguida de uma operação orçamental – ou seja, a introdução de um orçamento rectificativo. Qualquer orçamento rectificativo 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.

Esta situação é muito 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. Solicitar uma revisão do QFP em caso de activação deste garantia pareceria contrário ao espírito do legislador.

1.2.4. Contribuição para o financiamento de projectos de grande escala

As características dos 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, exigem disposições específicas destinadas a «delimitar» os montantes correspondentes à contribuição do orçamento da União. À luz da

experiência adquirida no âmbito do quadro financeiro para o período 2007-2013, estas novas disposições são necessárias para salvaguardar a evolução ordenada das despesas da União e para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

Os actos legislativos relativos aos programas supramencionados devem ser conformes com as disposições financeiras estabelecidas no presente regulamento.

2. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

2.1. Regulamento relativo ao quadro financeiro plurianual

Artigo 1.º

A redacção do artigo 1.º especifica o período de vigência do quadro financeiro e remete para o Anexo que contém o quadro financeiro.

Artigo 2.º – Respeito dos limites máximos do QFP

O artigo 2.º, n.º 1, estabelece a obrigação de as instituições respeitarem os limites máximos no decurso do processo orçamental, em conformidade com as disposições do Tratado.

O n.º 2 introduz a possibilidade de exceder os limites máximos, se necessário, nos casos em que forem mobilizados os instrumentos não incluídos no quadro financeiro. A Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade, o Instrumento de Flexibilidade, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, a recém-criada reserva para as crises no sector agrícola e a margem para imprevistos estão definidos nos pontos 10 a 15 do projecto de AI. Estes instrumentos não estão incluídos no quadro financeiro e asseguram, caso se venha a revelar necessário, a concessão de financiamentos para além dos limites máximos do quadro financeiro em circunstâncias específicas. Deste modo, contribuem para reforçar a flexibilidade do quadro financeiro, sendo mobilizados conjuntamente pelos dois ramos da autoridade orçamental. A fim de manter o actual nível de flexibilidade e o papel das instituições na mobilização destes instrumentos, as disposições que os regem estão incluídas no projecto de AI.

O n.º 3 exclui o 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 e, por conseguinte, da necessidade de rever o QFP. O limite máximo que deve ser respeitado é o limite máximo dos recursos próprios.

Artigo 3.º – Respeito do limite máximo dos recursos próprios

É proposta uma alteração deste artigo relativamente à proposta de Março de 2010 – uma referência expressa ao facto de a utilização dos instrumentos susceptíveis de serem mobilizados fora do quadro financeiro e das garantias para um empréstimo coberto pelo orçamento da União em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 332/2002 ou o Regulamento (UE) n.º 407/2010 também dever respeitar o limite máximo dos recursos próprios.

Artigo 4.º – 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 no n.º 1, alínea c): a apresentação do montante em valor absoluto da margem para imprevistos a um nível correspondente a 0,03 % do RNB da UE, tal como definido no ponto 15 do projecto de AI.

Artigo 5.º – Ajustamento dos envelopes relativos à política de coesão

Este artigo reproduz o texto do ponto 17 do actual AI e o artigo 5.º da proposta de Março de 2010. As alterações introduzidas reflectem o calendário do quadro financeiro para o período 2014-2020 e a mudança da estrutura do quadro financeiro.

Artigo 6.º – Ajustamentos relacionados com a execução

A redacção deste artigo, que estabelece as regras em matéria de ajustamentos ligados às condições de execução, corresponde ao ponto 18 do actual AI. Não é proposta qualquer alteração relativamente à proposta de Março de 2010.

Artigo 7.º – Ajustamento dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão, do Fundo de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu das Pescas

Este artigo reproduz o texto do ponto 48 do actual AI. A elaboração das bases jurídicas e, posteriormente, dos documentos de programação é habitualmente bastante morosa, devendo, por conseguinte, ser tida em conta a possibilidade de uma adopção tardia dos textos jurídicos ou dos programas.

Artigo 8.º – Ajustamentos ligados aos défices orçamentais excessivos

A redacção deste artigo, que estabelece regras para os 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.

Artigo 9.º – Revisão do quadro financeiro

A redacção deste artigo corresponde aos pontos 21 a 23 do actual AI e ao artigo 8.º da proposta de Março de 2010. Foram introduzidas algumas alterações: 1. foi abandonada a regra geral relativa ao calendário de uma proposta de revisão, como prevista no artigo 8.º, n.º 2, da proposta de Março de 2010, por não corresponder à prática actual tendo em conta a necessidade de fazer face a circunstâncias imprevistas quando estas se apresentam; 2. foi suprimida a possibilidade de adaptar o quadro financeiro por maioria qualificada, como proposto em Março de 2010 pelo artigo 8.º, n.º 3 (tendo em conta a proposta de extensão dos instrumentos de flexibilidade, incluindo a introdução da margem para imprevistos); e 3. foi inserido um novo n.º 5, que especifica quais os ajustamentos do quadro financeiro previstos noutros artigos que também devem ser considerados como uma revisão deste quadro.

Artigo 10.º – Ajustamento do quadro financeiro em caso de revisão do Tratado

A redacção deste artigo, que estabelece regras para os ajustamentos em caso de revisão do Tratado, reproduz o texto do ponto 4 do actual AI e corresponde ao artigo 9.º da proposta de Março de 2010.

Artigo 11.º – Ajustamento do quadro financeiro em caso de alargamento

A redacção deste artigo reproduz o texto do ponto 29 do actual AI e o artigo 11.º da proposta de Março de 2010.

É introduzido um novo parágrafo que diz especificamente respeito à eventual resolução global do problema de Chipre durante o período abrangido pelo quadro financeiro.

Artigo 12.º – Cooperação interinstitucional no âmbito do processo orçamental

As disposições deste artigo correspondem à proposta de Março de 2010. As regras gerais da cooperação no processo orçamental estão incluídas no Regulamento QFP, enquanto o projecto de AI e o seu Anexo contêm disposições mais pormenorizadas.

Artigo 13.º – Financiamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

A disposição da proposta de Março de 2010 é mantida, com uma excepção relativa ao estabelecimento do montante mínimo para a PESC.

Artigo 14.º – Contribuição para o financiamento de projectos de grande dimensão

São necessárias disposições específicas para os grandes programas de desenvolvimento tecnológico baseados em projectos de infra-estruturas de grande dimensão, nomeadamente os programas europeus de navegação por satélite EGNOS e Galileo. Estas disposições justificam-se pelas especificidades destes projectos, ou seja, uma duração que excede amplamente o quadro financeiro plurianual, riscos associados aos projectos susceptíveis de provocar derrapagens substanciais dos custos, não participação ou participação limitada de capitais privados e pouca ou nenhuma capacidade para obter receitas a partir da exploração comercial a curto e médio prazo.

Por conseguinte, a disposição proposta prevê 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.

Artigo 15.º – Avaliação intercalar da execução do quadro financeiro

É incluída uma nova disposição que estabelece a data da avaliação intercalar do funcionamento do quadro financeiro. Foi incluída uma disposição semelhante no actual AI (ponto 7 e Declaração n.º 1).

Artigo 16.º - Transição para o próximo quadro financeiro

Este artigo estabelece a obrigação de a Comissão apresentar um novo quadro financeiro antes de 1 de Janeiro de 2018, ou seja, três anos antes do termo de vigência do quadro financeiro.

O segundo parágrafo recorda as regras a aplicar no caso de não ser adoptado um novo quadro financeiro no termo de vigência do quadro financeiro abrangido pelo regulamento.

Artigo 17.º

O artigo final do Regulamento QFP fixa a data da sua entrada em vigor. O AI deve entrar em vigor no mesmo dia, dada a complementaridade destes dois textos jurídicos.

2.2. Acordo Interinstitucional sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira

Introdução – pontos 1 a 6 do projecto de AI

A parte introdutória do projecto de AI indica a referência ao Tratado (artigo 295.º), o carácter vinculativo deste acordo, a sua coerência com outros actos jurídicos relacionados com o quadro financeiro plurianual e o processo orçamental, descreve a estrutura do acordo e determina a data da sua entrada em vigor (a mesma que o Regulamento QFP).

Em termos redacção, reproduz os pontos 1 a 6 da proposta de Março de 2010.

Parte I - Disposições relacionadas com o quadro financeiro e instrumentos especiais não incluídos neste quadro

A. Disposições relacionadas com o quadro financeiro

O ponto 7 prevê as regras em matéria de apresentação das informações relativas às operações não incluídas no orçamento (ou seja, o Fundo Europeu de Desenvolvimento) e à evolução das várias categorias de recursos próprios. É mantida a prática de prestação destas informações, mas propõe-se que a sua apresentação deixe de ser efectuada com o ajustamento técnico do quadro financeiro e passe a sê-lo com os documentos que acompanham o projecto de orçamento, o que se afigura mais lógico. O calendário da apresentação mantém-se praticamente inalterado (finais de Abril/início de Maio). Esta alteração já tinha sido incluída na proposta de Março de 2010.

O ponto 8 do novo AI diz respeito às margens abaixo dos limites máximos. O Regulamento QFP estabelece os limites máximos de todas as rubricas, que têm de ser respeitados no decurso de cada processo orçamental anual, conforme exigido pelo Tratado. No entanto, deve ser preservada a prática que consiste em garantir, tanto quanto possível, margens suficientes abaixo dos limites máximos, o que constitui um elemento da cooperação interinstitucional e da boa vontade das instituições no quadro do processo orçamental, justificando-se assim a sua inclusão no AI. A disposição é mantida sem alterações relativamente à prática actual, mas também em relação à proposta de Março de 2010.

O ponto 9 prevê uma actualização das previsões relativas às dotações de pagamento após 2020 no quarto ano do quadro financeiro, de acordo com a prática actual e a proposta de Março de 2010.

B. Disposições relacionadas com os instrumentos especiais não incluídos no quadro financeiro

São mantidos no AI os instrumentos existentes que não estão incluídos no quadro financeiro (Reserva para Ajudas de Emergência, Fundo de Solidariedade, Instrumento de Flexibilidade e Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização). O Regulamento QFP prevê, no artigo 2.º, a possibilidade de mobilizar estes instrumentos, caso necessário, para além dos limites máximos estabelecidos pelo quadro financeiro. Esta separação das disposições entre os dois actos corresponde à lógica apresentada nas propostas de Março de 2010.

As alterações introduzidas relativamente à proposta de Março de 2010 consistem no aumento dos montantes para o Instrumento de Flexibilidade e a Reserva para Ajudas de Emergência, na diminuição do montante do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, na introdução,

sob reserva da inclusão de uma disposição no Regulamento Financeiro, da possibilidade de recorrer às parcelas não utilizadas dos montantes anuais disponíveis no âmbito da Reserva para Ajudas de Emergência até ao ano n+1 e alargamento do seu âmbito para cobrir também situações de especial pressão nas fronteiras externas da União decorrentes dos fluxos migratórios, no prolongamento desta possibilidade para o Instrumento de Flexibilidade do ano n+2 até ao ano n+3, bem como na supressão das disposições que limitam os montantes anuais disponíveis ao abrigo do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) à disponibilidade de montantes não despendidos e correspondentes a autorizações anuladas provenientes dos dois exercícios anteriores e alargamento do seu âmbito para ajudar a mitigar os efeitos da globalização que afectam os agricultores. Todos os montantes são expressos a preços de 2011, a fim de assegurar coerência com a apresentação global do quadro financeiro. Os procedimentos de mobilização são simplificados comparativamente à prática actual.

É proposta uma nova reserva para as crises graves no sector agrícola. Serão estabelecidas num acto legislativo específicas regras de elegibilidade pormenorizadas para beneficiar da assistência desta reserva. O AI define o montante e as regras para a respectiva mobilização.

É proposto um novo instrumento fora do quadro financeiro: a «margem para imprevistos». A redacção corresponde, em substância, às disposições adoptadas pelo Conselho na sua posição de 18 de Janeiro de 2011 sobre as propostas de Março de 2010. Refira-se que a separação das disposições sobre a margem para imprevistos corresponde à lógica das propostas de Março de 2010, ou seja, a manutenção no AI de todas as disposições relativas aos instrumentos especiais não abrangidos pelo quadro financeiro.

Parte II - Melhoria da cooperação interinstitucional no decurso do processo orçamental

A. Processo de cooperação interinstitucional

As disposições sobre a cooperação interinstitucional no decurso do processo orçamental foram significativamente alteradas relativamente às normas em vigor, a fim de respeitar o novo processo orçamental introduzido pelo Tratado. Todas as disposições figuram no Anexo do AI, como proposto em Março de 2010.

As disposições constantes do Anexo correspondem à proposta de Março de 2010, mas incorporam as alterações acordadas desde então nas Declarações das instituições.

B. Inscrição de disposições financeiras nos actos legislativos

São mantidas as disposições do actual AI e, por conseguinte, também as da proposta de Março de 2010. A possibilidade de se desviar em relação aos montantes inscritos nos actos legislativos é aumentada de 5 % para 10 %, a fim de ampliar a flexibilidade dentro das rubricas. Esta disposição não se aplica nem ao montante pré-afectado aos Estados-Membros para a totalidade do período de vigência do quadro financeiro nem aos projectos de grande dimensão definidos no artigo 13.º do Regulamento QFP.

C. Despesas relativas aos acordos de pescas

Propõe-se o alinhamento das disposições do actual AI sobre as despesas relativas aos acordos de pescas com as novas regras orçamentais. A alteração proposta a nível da redacção reflecte as partes do texto existente que continuam a ser pertinentes e prende-se exclusivamente com a necessidade de assegurar uma boa cooperação e de garantir que as instituições se mantenham

informadas acerca da evolução ocorrida. Estas disposições correspondem à proposta de Março de 2010, dado que se considerou não haver necessidade de alterações.

D. Financiamento da Política Externa e de Segurança Comum

Estas disposições correspondem à proposta de Março de 2010, dado que se considerou não haver necessidade de alterações.

E. Intervenção das instituições na gestão do Fundo Europeu de Desenvolvimento

A fim de reforçar o controlo parlamentar do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e de o aproximar das normas que regem a cooperação para o desenvolvimento financiada pelo orçamento da União, é proposta a introdução de uma nova disposição relativa ao diálogo com o Parlamento Europeu sobre os documentos de programação das acções a financiar pelo FED.

F. Cooperação das instituições no processo orçamental sobre as despesas administrativas

É introduzida uma nova disposição com vista a garantir que as instituições cheguem a acordo todos os anos, numa fase inicial do processo orçamental (calendário apresentado no Anexo), sobre a partilha das despesas administrativas; a variação anual do nível das despesas administrativas de cada instituição deve também reflectir o possível impacto orçamental das alterações das disposições do Estatuto, bem como o impacto da redução progressiva do pessoal em 5 % entre 2013 e 2018 em todas as instituições, organismos e agências.

Parte III - Boa gestão financeira dos fundos da UE

Esta parte reproduz o texto da proposta de Março de 2010 sobre a programação financeira (com algumas adaptações para aproximar o texto da prática actual) e sobre as agências e as escolas europeias (com um aditamento para que sejam observadas as mesmas regras que as seguidas para a criação de qualquer nova agência, a alteração do acto jurídico pertinente ou a alteração das tarefas de qualquer agência e uma especificação sobre a avaliação de impacto a efectuar pela Comissão antes da apresentação de uma proposta relativa à criação de uma nova agência ou de uma nova escola europeia).

A secção relativa aos instrumentos financeiros novos ou inovadores deixou de ser necessária, porquanto o Regulamento Financeiro comportará um novo título inteiramente consagrado aos instrumentos financeiros, com regras pormenorizadas para a prestação de informações sobre esses instrumentos.

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 312.º, em conjugação com o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, nomeadamente o artigo 106.º-A,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia⁷,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu⁸,

Após transmissão do projecto de acto legislativo aos parlamentos nacionais,

Actuando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) Os limites máximos anuais das dotações de autorização por categoria de despesas e os limites máximos anuais das dotações de pagamento estabelecidos pelo presente regulamento devem respeitar os limites máximos estabelecidos para as dotações de autorização e para os recursos próprios na [Decisão XXXX/XX/UE, Euratom do Conselho].
- (2) Tendo em conta a necessidade de um nível adequado de previsibilidade para a preparação e execução de investimentos a médio prazo, o período de vigência do quadro financeiro deve ser fixado em sete anos, com início em 1 de Janeiro de 2014, devendo a sua aplicação ser objecto de uma avaliação intercalar. Os resultados dessa avaliação devem ser tidos em conta durante os três últimos anos do período de vigência do quadro financeiro.
- (3) São necessários instrumentos especiais, como a Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia, o Instrumento de Flexibilidade, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, reserva para as crises no sector agrícola e a margem para imprevistos, para permitir à União reagir a determinadas circunstâncias imprevistas ou para assegurar o financiamento de despesas claramente identificadas, que não puderam ser financiadas dentro dos limites máximos disponíveis numa ou mais rubricas, em conformidade com o quadro financeiro. Por conseguinte, são

⁷ JO C , p. .

⁸ JO C , p. .

necessárias disposições específicas para prever a possibilidade da inscrição no orçamento de dotações de autorização para além dos limites máximos estabelecidos no quadro financeiro, sempre que seja necessário recorrer a instrumentos especiais.

- (4) Se for necessário mobilizar as garantias do orçamento da União para os empréstimos concedidos a título do Mecanismo de Apoio às Balanças de Pagamentos e do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira estabelecidos, respectivamente, no 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-Membros⁹ e no Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira¹⁰, o montante necessário deve ser mobilizado para além dos limites máximos das dotações de autorização e de pagamento do quadro financeiro, respeitando o limite máximo dos recursos próprios.
- (5) O quadro financeiro deve ser estabelecido a preços de 2011. Também devem ser estabelecidas as regras em matéria de ajustamentos técnicos do quadro financeiro com vista a recalcular os limites máximos e as margens disponíveis.
- (6) O quadro financeiro não deve tomar em consideração as rubricas orçamentais financiadas por receitas afectadas na acepção do Regulamento (UE) n.º [xxx/201x] do Parlamento Europeu e do Conselho de [...] relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União¹¹.
- (7) Devem ser estabelecidas regras para outras situações que possam vir a exigir o ajustamento do quadro financeiro. Estes ajustamentos podem estar ligados à execução do orçamento, a défices orçamentais excessivos, à revisão dos Tratados, a alargamentos ou à adopção tardia das novas regras que regem determinados domínios de intervenção.
- (8) Os envelopes nacionais para a «Coesão para o crescimento e o emprego» são estabelecidos com base na previsão do produto interno bruto (a seguir designado «PIB») da Primavera de 2011. Tendo em conta a incerteza das previsões e o impacto para os Estados-Membros objecto de nivelamento, deve proceder-se a uma avaliação intercalar a fim de comparar o PIB previsto e efectivo e o seu impacto sobre os envelopes. No caso de o PIB para o período 2014-2016 diferir mais de +/- 5 % das previsões utilizadas em 2011, os envelopes para os Estados-Membros em causa para o período 2018-2020 precisam de ser ajustados. É necessário prever as regras aplicáveis a este ajustamento.
- (9) Poderá ser necessário rever o quadro financeiro no caso de circunstâncias imprevistas a que não se possa fazer face dentro dos limites máximos estabelecidos no quadro financeiro. Por conseguinte, é necessário prever a revisão do quadro financeiro em tais casos.
- (10) É necessário prever regras gerais em matéria de cooperação interinstitucional para o processo orçamental.

⁹ JO L 53 de 23.2.2002, p. 1.

¹⁰ JO L 118 de 12.5.2010, p. 1.

¹¹ JO L .

- (11) A fim de garantir o bom desenrolar do processo orçamental, é necessário prever as regras de base para a orçamentação das despesas relativas à Política Externa e de Segurança Comum e o montante global relativo ao período coberto pelo quadro financeiro.
- (12) As disposições pormenorizadas no domínio da cooperação interinstitucional no decurso do processo orçamental, bem como da orçamentação das despesas relativas à Política Externa e de Segurança Comum, são estabelecidas no Acordo Interinstitucional de [...] de 201x entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira¹².
- (13) Também são necessárias regras específicas para fazer face aos projectos de infra-estruturas de grande dimensão, cuja vigência se estenda muito para além do período fixado para o quadro financeiro. É necessário fixar montantes máximos para as contribuições do orçamento da União para estes projectos. Esses pedidos não devem ter impacto sobre os outros projectos financiados a partir do orçamento da União.
- (14) A Comissão deve apresentar uma proposta de novo quadro financeiro plurianual antes de 1 de Janeiro de 2018, a fim de permitir às instituições adoptá-lo com suficiente antecedência relativamente ao início da vigência do quadro financeiro seguinte. O quadro financeiro estabelecido no presente regulamento deve continuar a ser aplicado caso o regulamento relativo ao novo quadro financeiro não seja adoptado antes do final da vigência do quadro financeiro estabelecido no presente regulamento,

ADOPTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

Quadro financeiro plurianual

O quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (a seguir designado «quadro financeiro») é estabelecido no Anexo.

Artigo 2.º

Respeito dos limites máximos do quadro financeiro

1. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão respeitam os limites máximos anuais das despesas, fixados no quadro financeiro, no decurso de cada processo orçamental e durante a execução do orçamento do exercício em causa.
2. Podem ser inscritas no orçamento dotações de autorização para além dos limites máximos das rubricas relevantes, tal como fixados no quadro financeiro, sempre que seja necessário utilizar os recursos da Reserva para Ajudas de Emergência, do Fundo de Solidariedade da União Europeia, do Instrumento de Flexibilidade, do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, da reserva para as crises no sector agrícola

¹² JO C ...

e da margem para imprevistos, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho¹³, o Regulamento (CE) n.º 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁴, o Regulamento n.º xxxx/201x do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁵ e o Acordo Interinstitucional de [...] 201x relativo à cooperação no domínio orçamental e à boa gestão financeira (a seguir designado «Acordo Interinstitucional»).

3. Em caso de mobilização de uma garantia para um empréstimo coberto pelo orçamento da União, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 332/2002 ou o Regulamento (UE) n.º 407/2010, esta garantia deve intervir para além dos limites máximos estabelecidos no quadro financeiro.

Artigo 3.º

Respeito do limite máximo dos recursos próprios

1. Para cada um dos anos abrangidos pelo quadro financeiro, o total das dotações de pagamento necessárias, após ajustamento anual e tendo em conta as adaptações e revisões entretanto efectuadas, bem como a aplicação do artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, não pode ter por consequência que a taxa de mobilização dos recursos próprios seja superior ao limite máximo dos recursos próprios fixado na [Decisão XXXX/XX/UE, Euratom].
2. Sempre que necessário, os limites máximos fixados no quadro financeiro devem ser reduzidos, a fim de assegurar o respeito do limite máximo dos recursos próprios, estabelecido em conformidade com a [Decisão XXXX/XX/UE, Euratom].

Artigo 4.º

Ajustamentos técnicos

1. Todos os anos, a Comissão, a montante do processo orçamental do exercício n+1, deve proceder aos seguintes ajustamentos técnicos do quadro financeiro:
 - (a) Reavaliação, a preços do ano n+1, dos limites máximos e dos montantes globais das dotações de autorização e das dotações de pagamento;
 - (b) Cálculo da margem disponível abaixo do limite máximo dos recursos próprios, fixado em conformidade com a [Decisão XXXX/XX/UE, Euratom];
 - (c) Cálculo do montante absoluto da margem para imprevistos, prevista no ponto 15 do Acordo Interinstitucional.
2. A Comissão deve proceder aos ajustamentos técnicos referidos no n.º 1 com base num deflacionador fixo de 2 % ao ano.

¹³ JO L 311 de 14.11.2002, p. 3.

¹⁴ JO L 406 de 30.12.2006, p. 1.

¹⁵ JO L , , p.

3. A Comissão deve comunicar os resultados dos ajustamentos técnicos referidos no n.º 1 e as previsões económicas subjacentes ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
4. Não se pode proceder posteriormente, para o ano em causa, a outros ajustamentos técnicos, nem durante o exercício, nem a título de correcção *a posteriori* no decurso dos anos seguintes.

Artigo 5.º

Ajustamento das verbas relativas à política de coesão

1. No ajustamento técnico para o exercício de 2018, se for determinado que o produto interno bruto («PIB») cumulativo de qualquer Estado-Membro para os exercícios de 2014-2016 divergiu em mais de +/- 5 % em relação ao PIB cumulativo estimado em 2011 para o apuramento dos envelopes relativos à política de coesão dos Estados-Membros para o período 2014-2020, a Comissão ajustará os montantes atribuídos ao Estado-Membro em causa a partir dos fundos de apoio à coesão para o período em questão.
2. O efeito total líquido, quer positivo, quer negativo, dos ajustamentos referidos no n.º 1 não pode exceder 3 mil milhões de EUR.
3. Os ajustamentos necessários devem ser repartidos em percentagens iguais ao longo dos exercícios de 2018-2020 e os correspondentes limites máximos do quadro financeiro devem ser alterados em conformidade.

Artigo 6.º

Ajustamentos relacionados com a execução

Conjuntamente com a comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho dos resultados dos ajustamentos técnicos do quadro financeiro, a Comissão apresenta as propostas de ajustamentos das dotações totais de pagamento que considere necessárias, tendo em conta a execução, para assegurar uma evolução adequada relativamente às dotações de autorização. As decisões relativas a essas propostas são tomadas antes de 1 de Maio do ano n.

Artigo 7.º

Ajustamento dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão, do Fundo de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu das Pescas

1. Caso sejam adoptadas após 1 de Janeiro de 2014 novas regras ou programas que rejam os fundos estruturais, o Fundo de Coesão, o Fundo de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu das Pescas, o quadro financeiro será ajustado com vista à transferência para anos posteriores, para além dos limites máximos de despesas correspondentes, das dotações não utilizadas em 2014.
2. O ajustamento referente à transferência das dotações não utilizadas para o exercício de 2014 deve ser adoptado antes de 1 de Maio de 2015.

Artigo 8.º

Ajustamentos relacionados com os défices orçamentais excessivos

No caso do levantamento de uma suspensão das autorizações orçamentais relativas ao Fundo de Coesão, no contexto de um procedimento relativo aos défices orçamentais excessivos, o Conselho, em conformidade com o Tratado e de acordo com o acto de base relevante, decide sobre uma transferência das autorizações suspensas para os anos posteriores. As autorizações suspensas do ano n não podem ser reorçamentadas para além do ano n+2.

Artigo 9.º

Revisão do quadro financeiro

1. Em caso de circunstâncias imprevistas, o quadro financeiro pode ser revisto, respeitando o limite máximo dos recursos próprios fixado em conformidade com a [Decisão XXXX/XX/UE, Euratom].
2. Qualquer revisão do quadro financeiro em conformidade com o n.º 1 terá em conta as possibilidades de reafecção de despesas entre os programas incluídos na rubrica sujeita a revisão, nomeadamente tendo em conta qualquer subexecução prevista das dotações. Sempre que exequível, um montante significativo, tanto em valor absoluto, como em percentagem das novas despesas previstas, deve ser libertado dentro do limite máximo da rubrica em causa.
3. Qualquer revisão do quadro financeiro, em conformidade com o n.º 1, terá em conta as possibilidades de compensar qualquer aumento do limite máximo de uma rubrica através da redução do limite máximo de outra rubrica.
4. Qualquer revisão do quadro financeiro em conformidade com o n.º 1 deve assegurar a manutenção de uma relação adequada entre autorizações e pagamentos.
5. Os ajustamentos referidos no artigo 3.º, n.º 2, e nos artigos 6.º, 7.º, 8.º, 10.º, 11.º e 16.º constituem também uma revisão do quadro financeiro.

Artigo 10.º

Ajustamento do quadro financeiro em caso de revisão dos Tratados

Se ocorrer uma revisão dos Tratados com implicações orçamentais durante a vigência do quadro financeiro, os ajustamentos necessários do quadro financeiro serão efectuados em conformidade.

Artigo 11.º

Ajustamento do quadro financeiro em caso de alargamento e da unificação de Chipre

Se novos Estados-Membros aderirem à União no decurso do período coberto pelo quadro financeiro, este quadro será adaptado para ter em conta as necessidades de despesas decorrentes dos resultados das negociações de adesão.

No caso de Chipre ser unificado no decurso do período coberto pelo quadro financeiro, este quadro deve ser adaptado de modo a ter em conta a resolução global do problema de Chipre e as necessidades financeiras suplementares decorrentes da unificação.

Artigo 12.º

Cooperação interinstitucional no âmbito do processo orçamental

O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão (a seguir designados «instituições») devem adoptar as medidas necessárias para facilitar o processo orçamental anual.

As instituições devem cooperar lealmente ao longo do processo, no sentido de aproximarem ao máximo as suas posições. As instituições devem cooperar através de contactos interinstitucionais adequados, a fim de acompanharem a evolução dos trabalhos realizados e analisarem o grau de convergência em todas as fases do processo.

As instituições devem assegurar que os respectivos calendários de trabalho sejam, na medida do possível, coordenados, a fim de permitir que os trabalhos sejam conduzidos de forma coerente e convergente, com vista à adopção definitiva do orçamento.

Podem ser realizadas reuniões tripartidas em todas as fases do processo e a vários níveis de representação, em função da natureza da discussão esperada. Cada instituição, nos termos do respectivo regulamento interno, designa os seus participantes para cada reunião, define o respectivo mandato de negociação e informa atempadamente as outras instituições sobre as disposições práticas para a reunião.

Artigo 13.º

Financiamento da Política Externa e de Segurança Comum

O montante total das despesas operacionais da Política Externa e de Segurança Comum (a seguir designada «PESC») deve ser inscrito integralmente num capítulo orçamental intitulado PESC. Esse montante deve corresponder às necessidades reais previsíveis, avaliadas no quadro da elaboração do projecto de orçamento, com base nas previsões elaboradas anualmente pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com uma margem razoável para as acções não previstas. Não podem ser inscritos montantes numa reserva.

Artigo 14.º

Contribuição para o financiamento de projectos de grande dimensão

Deve ficar disponível para os programas europeus de navegação por satélite (EGNOS e Galileo) um montante máximo de 7 000 milhões de EUR a preços de 2011, a partir do orçamento comunitário para o período 2014-2020.

Artigo 15.º

Avaliação intercalar da execução do quadro financeiro

Em 2016, a Comissão deve apresentar uma avaliação da execução do quadro financeiro, acompanhada, se necessário, de propostas pertinentes.

Artigo 16.º

Transição para o próximo quadro financeiro

Antes de 1 de Janeiro de 2018, a Comissão deve apresentar uma proposta para um novo quadro financeiro plurianual.

Se, até 31 de Dezembro de 2020, não for adoptado um regulamento do Conselho que estabeleça um novo quadro financeiro plurianual, os limites máximos e outras disposições correspondentes ao último ano abrangido pelo quadro financeiro devem continuar a ser aplicados até à adopção de um regulamento que estabeleça um novo quadro financeiro. Em caso de adesão de novos Estados-Membros à União Europeia após 2020, o quadro financeiro alargado deve ser ajustado, se necessário, a fim de ter em conta os resultados das negociações de adesão.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

O presente regulamento entra em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em ...,

*Pelo Conselho
O Presidente*

ANEXO

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%