



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão da Cultura e da Educação

31.1.2011

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre os desafios políticos e os recursos orçamentais para uma União Europeia sustentável após 2013 (Comissão SURE)

Comissão da Cultura e da Educação

Relator: Cătălin Sorin Ivan

DT\854239PT.doc

PE456.827v01-00

PT

Unida na diversidade

PT

1. O orçamento da UE e o processo orçamental anual

O orçamento da UE abrange as despesas de todas as instituições da UE para um determinado ano. Estabelece as receitas e as despesas, indica todas as actividades que são financiadas e fixa o volume total de dotações e pessoal disponível.

As despesas da UE são limitadas pelos Tratados. Dado que o orçamento anual da UE não pode incorrer em défice, as receitas de cada ano devem cobrir o custo total das actividades. Estas receitas provêm principalmente de três recursos:

- direitos aduaneiros,
- uma parte da matéria colectável harmonizada do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) de cada Estado-Membro e
- uma contribuição adicional dos Estados-Membros baseada no volume do respectivo rendimento nacional bruto (RNB).

O processo orçamental anual determina em pormenor as despesas da UE dentro dos limites de um Quadro Financeiro Plurianual estabelecido. As despesas anuais são negociadas entre o Parlamento e o Conselho, com base numa proposta da Comissão.

Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento e o Conselho são verdadeiros co-legisladores para a totalidade do orçamento. Está prevista apenas uma leitura pelo Conselho e o Parlamento e a antiga distinção entre despesas obrigatórias (em grande parte, agrícolas) e despesas não obrigatórias (quase todas as restantes) foi suprimida.

2. Rubricas orçamentais da competência da CULT

A Comissão CULT é competente para cerca de 65 rubricas orçamentais que correspondem a um orçamento total anual de cerca de 2 mil milhões de euros, ou seja, aproximadamente 1,8% do orçamento total da UE. A maioria é abrangida pela subcategoria 1a, "Competitividade para o crescimento e o emprego", mas também são atribuídos montantes substanciais no âmbito da subcategoria 3a, "Cidadania", e da rubrica 5, "Administração", do Quadro Financeiro Plurianual.

A grande maioria das dotações destina-se ao financiamento de 7 programas plurianuais. Estes programas constituem elementos muito visíveis da implementação de políticas da UE, próximos dos cidadãos e frequentemente muito populares (como, por exemplo a acção de mobilidade dos estudantes Erasmus, que constitui parte do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, ou a acção Capitais Europeias da Cultura, que é parte do Programa Cultura 2007).

3. O Quadro Financeiro Plurianual

O Quadro Financeiro Plurianual (QFP) estabelece os montantes máximos ("ceilings") por

grandes categorias de despesas ("headings") para um período de tempo claramente determinado.

Trata-se, no essencial, de um plano plurianual de despesas para a totalidade das despesas da UE, acordado entre o Parlamento e o Conselho.

Até à data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os QFP (que anteriormente tinham a designação de "Perspectivas Financeiras") eram fixados através de acordos interinstitucionais entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão. De carácter essencialmente político, estes acordos não tinham a mesma força legal que a legislação co-decida. Por exemplo, o actual QFP 2007-2013 baseia-se no Acordo Interinstitucional de 17 de Maio de 2006 "sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira"¹.

O Tratado de Lisboa tornou os QFP vinculativos. Nos termos do artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho deverá aprovar um regulamento que estabelece um QFP com duração de, pelo menos, cinco anos, após aprovação do Parlamento, que se pronuncia por maioria dos membros que o compõem.

Até 2011, a Comissão deve apresentar propostas para o próximo QFP. Em Outubro de 2010, a Comissão publicou uma Comunicação intitulada "*Reapreciação do orçamento da UE*" (COM(2010)700), em que enunciou algumas das questões que o orçamento da UE virá a enfrentar no próximo QFP e para além dele.

4. A Comissão SURE

A Comissão Especial sobre os Desafios Políticos e os Recursos Orçamentais para uma União Europeia Sustentável após 2013 (Comissão SURE) foi estabelecida em Julho de 2010, com um mandato de um ano.

A Comissão SURE tem as competências seguintes:

- definir as prioridades políticas do Parlamento para o QFP pós-2013, tanto em termos legislativos, como em termos orçamentais;
- avaliar os recursos financeiros necessários para a UE atingir os seus objectivos e realizar as suas políticas durante o período que se inicia em 1 de Janeiro de 2014;
- definir a duração do próximo QFP;
- propor, de acordo com essas prioridades e objectivos, a estrutura do futuro QFP, indicando os principais domínios de actividade da UE;
- apresentar orientações para uma afectação indicativa dos recursos entre as diferentes categorias de despesas do QFP e no interior de cada uma delas, em conformidade com as prioridades e a estrutura proposta;

¹ JO C 139, de 14.6.2006.

- especificar a ligação entre uma reforma do sistema de financiamento da UE e uma revisão das despesas, a fim de prestar à Comissão dos Orçamentos uma base sólida para as negociações sobre o novo QFP.

Em resumo, a Comissão SURE preparará a posição negocial do Parlamento sobre o próximo QFP, informando o plenário em Junho de 2011, e tratará de questões como a duração, a estrutura e a flexibilidade do próximo QFP, assim como a questão de saber em que medida são as despesas da UE justificadas por um "valor acrescentado europeu" demonstrável.

Todas as comissões permanentes foram convidadas a emitir pareceres destinados à Comissão SURE. A apresentação do relatório desta última (em duas partes) está prevista para 17 de Março e 7 de Abril, com votação prevista para 26 de Maio.

a) Estrutura (e flexibilidade)

Comissão

A anteriormente referida Comunicação da Comissão sobre a reapreciação do orçamento refere a inflexibilidade excessiva do actual QFP, uma vez que nem este, nem os programas conseguiram responder sempre a imperativos políticos e circunstâncias que mudam. O referido documento salienta a necessidade de "encontrar um equilíbrio adequado entre a previsibilidade e os importantes objectivos da flexibilidade, condicionalidade e pagamento com base nos resultados, assim como entre a simplificação e o controlo requerido por uma boa gestão financeira".

Segundo a Comissão, há um benefício evidente em dispor de um orçamento que, tanto na sua estrutura, como no seu equilíbrio, possa reflectir as prioridades políticas da UE. A Comissão propõe duas opções em matéria de reestruturação:

1. reduzir o número de categorias de despesas, de seis para três, e retirar as subcategorias ou
2. organizar o orçamento em torno da Estratégia Europa 2020, com três categorias, como na opção precedente, e quatro subcategorias.

Comissão SURE

No seu documento de reflexão sobre *A flexibilidade no QFP pós-2013* (Relator: Salvador Garriga Polledo), a Comissão SURE comenta as opções anteriormente referidas da Comunicação da Comissão:

1. proporciona um grande aumento da flexibilidade; porém, a visibilidade das políticas e a transparência seriam menores;
2. a Comissão deve apresentar pormenores sobre a afectação das diferentes políticas a diferentes subcategorias da Estratégia UE 2020, uma vez que a flexibilidade dependerá em grande medida da forma como esta afectação for feita.

Comissão CULT

Actualmente, a maioria das rubricas orçamentais da competência da Comissão CULT são abrangidas por diferentes subcategorias das categorias 1a, "Competitividade para o crescimento e o emprego", e 3b, "Cidadania" (dispondo as escolas europeias – para as quais a Comissão CULT é competente no PE – de uma rubrica orçamental própria, como o conselho superior, na categoria 5, "Administração").

A redução do número de categorias e subcategorias aumentará a flexibilidade e ajudará na reafecção de fundos entre rubricas orçamentais. A experiência com a categoria 3b mostrou as dificuldades que ocorrem quando um certo número de programas relativamente pequenos se encontram agrupados numa pequena subcategoria: é difícil aumentar o financiamento dos programas bem sucedidos ou reafectar fundos a partir de programas cujo aproveitamento tenha sido inferior ao previsto. Em resumo, devem ser evitadas subcategorias de pequena dimensão.

b) Duração (e flexibilidade)

Segundo o Tratado, o QFP tem de ser fixado para 5 anos, pelo menos. O último QFP foi acordado para um período de 7 anos.

Comissão

A Comissão examina as seguintes opções:

- **5 anos** (vantagem: uma maior capacidade de reflectir novas necessidades; inconvenientes: talvez seja um período demasiado curto para um planeamento adequado e alterações mais profundas ao nível dos programas),
- **7 anos, com uma revisão significativa ao fim de 5 anos**, o que permitiria uma reafecção final especificamente orientada para a Agenda UE 2020,
- **10 anos, com uma revisão intercalar substancial (5+5)**; esta opção deveria dar flexibilidade suficiente para alterações que sejam importantes ao nível das prioridades. Os limites máximos globais e os instrumentos legais essenciais poderiam ser fixados para 10 anos, mas a distribuição dos recursos no interior das categorias e a atribuição de prioridades no interior dos programas e instrumentos poderiam ser deixadas em aberto para reavaliação.

Comissão SURE

No que diz respeito à duração do QFP pós-2013, o documento de reflexão da Comissão SURE (Relator: Salvador Garriga Polledo) examina as seguintes opções:

- **Opção 1:** QFP com um ciclo de 5 anos, com início em 2014, imediatamente após a expiração do QFP actual,
- **Opção 2:** QFP com um ciclo de 5 anos, com início em 2021, que seria aplicado após um QFP 2014-2020 de "transição", a fim de permitir uma sincronização faseada com a legislatura PE/COM,

- **Opção 3:** QFP com um ciclo de 5anos, com início em 2016, após prolongamento do QFP actual, a fim de permitir uma sincronização faseada com a legislatura PE/COM,
- **Opção 4:** QFP com um ciclo de 10 anos e uma revisão intercalar substancial (proposta 5+5 da Comissão).

A Comissão SURE alega ainda que poderia ser impossível combinar a necessidade de flexibilidade com a necessidade de ciclos de programação mais longos, e interroga-se entre outros, sobre a forma como a duração dos programas plurianuais poderá ser sincronizada com a duração do QFP.

Comissão CULT

É necessário encontrar o equilíbrio adequado entre a previsibilidade e a flexibilidade, a fim de permitir, tanto a coerência e a previsibilidade a longo prazo na implementação dos programas plurianuais, como o funcionamento fluido do ciclo orçamental. No caso dos programas relativos à educação e cultura, um ciclo demasiado curto poderá prejudicar a implementação dos programas, enquanto que um ciclo demasiado longo poderá tornar-se inflexível.

c) Valor acrescentado europeu e prioridades políticas

Comissão

Segundo a Comunicação da Comissão, é importante identificar onde é que as despesas são, no conjunto do orçamento da UE, mais eficientes que as despesas a nível nacional. O orçamento da UE deverá ser utilizado para financiar acções que os Estados-Membros e regiões não possam financiar por si próprios ou onde é que as despesas podem conseguir melhores resultados. Em poucas palavras, devem fazer acontecer coisas que de outro modo não aconteceriam: devem ser verdadeiramente "adicionais" e a gerar "valor acrescentado europeu".

Comissão SURE

Na Comissão SURE, a dificuldade de quantificar o conceito de valor acrescentado europeu, a necessidade de aumentar a eficiência do consumo de dotações, a coordenação com os orçamentos nacionais e a pressão adicional sobre o orçamento da UE, atendendo às novas competências previstas no Tratado de Lisboa, têm estado no cerne do debate.

Comissão CULT

O pano de fundo perante o qual o próximo QFP deve ser negociado é dominado pela situação orçamental muito difícil que existe numa maioria de Estados-Membros. Os planos de despesas nacionais – efectivamente, as políticas internas nos Estados-Membros em geral – serão, numa grande parte da próxima década, dominados por aumentos da tributação, reduções de despesas e reformas da segurança social concebidos para reduzir o défice público e a dívida pública para níveis sustentáveis. Portanto, a defesa dos níveis de despesas existentes dos programas para os quais a Comissão CULT é competente (para já não falar de qualquer aumento) deve basear-se numa demonstração clara e convincente do seu valor acrescentado europeu. Os Estados-Membros devem ser convencidos de que as despesas a

nível europeu poupam efectivamente dinheiro em comparação com as mesmas despesas com as mesmas políticas, se realizadas a nível nacional.

No que diz respeito ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e aos seus instrumentos de mobilidade na educação, especialmente o Erasmus, actualmente a procura ultrapassa de longe a oferta, com uma taxa de execução próxima dos 100%. É, assim, plenamente demonstrável que estes programas geram um valor acrescentado europeu claro e quantificável. A Comissão sugere, portanto, que estes programas de mobilidade sejam alargados e que a afectação de recursos possa ser mais estreitamente ligada à absorção das dotações.

A Comissão CULT necessita agora de examinar até que ponto o mesmo é válido para outros programas para os quais é competente no PE. O Programa Media 2007 é um caso algo diferente, uma vez que o seu "produto" consiste em projectos de formação profissional, produção e distribuição. As mesmas observações podem ser feitas relativamente ao Programa Cultura 2007. Em contraste, os Programas Juventude e Cidadania têm objectivos relativamente diferentes, incluindo cada um deles despesas substanciais com ONG a nível europeu que se dirigem aos respectivos sectores da sociedade civil.

Finalmente, perante o difícil panorama financeiro já referido e a clara eventualidade de o próximo QFP poder vir a resultar em não mais que um "nível estável" de financiamento, será essencial maximizar as sinergias entre as diferentes políticas, programas e partes do QFP. Em especial, a Comissão SURE deveria salientar a importância de maximizar sinergias entre as despesas agrícolas e as políticas estruturais, por um lado e os projectos relativos à aprendizagem ao longo da vida, à juventude e à cultura, por outro lado.