



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão dos Orçamentos

6.5.2010

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre o financiamento da Agenda 2020 apesar da crise orçamental

Comissão dos Orçamentos

Relator: Alain Lamassoure

DT\815212PT.doc

PE441.166v01-00

PT

Unida na diversidade

PT

Vinte países europeus saíram dos critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Vários deles têm um défice superior a 10% do PIB, outros um nível de endividamento público superior a 100%. Em toda a União, o sector público terá que lançar planos de poupança sem precedentes desde a última Guerra. Nestas circunstâncias, como é que será possível financiar as políticas europeias de que a União necessita, as novas competências que o Tratado de Lisboa lhe confere e, para além disso, as ambições comuns da Agenda para o horizonte de 2020?

Esta situação inédita deve servir para **abrir a questão nunca debatida das relações entre os orçamentos nacionais e o orçamento europeu**. A presente nota visa especificar alguns dados desta questão.

I. Congelamento do orçamento comunitário e respectivas consequências

1. O financiamento das políticas europeias está num impasse. Ao não dotar a União de verdadeiros recursos próprios, ao contrário do que previam os tratados europeus, os Estados-Membros condenaram-se a ser os seus únicos contribuintes: são os orçamentos nacionais que financiam 80% do orçamento europeu. Este sistema anti-comunitário por natureza incita, evidentemente, cada ministro das Finanças a exigir o "justo retorno" da sua contribuição. Resultado: vinte e cinco anos depois, apesar de quatro novos tratados, que aumentaram substancialmente as competências da União, e de três vagas de alargamentos, que duplicaram o número de membros "pobres", o orçamento comunitário continua fixado em 1% do PIB, um nível um quarto abaixo do limite fixado em 1988. Quanto aos Parlamentos nacionais, têm cada vez mais dificuldades em compreender porque é que deveriam aumentar os seus impostos ou aumentar o endividamento do país para financiar políticas decididas noutra lugar sem o seu consentimento.
2. Mas actualmente a Europa não pode mais continuar a manter esta parcimónia. Em conformidade com o Tratado de Lisboa, está em curso o estabelecimento de um serviço diplomático europeu, sob a direcção de Lady Ashton, com vista a executar uma política comum: será necessário um mínimo de dotações de funcionamento e de dotações operacionais. O tratado aumenta igualmente as competências da União em matéria de energia, investigação, política espacial e imigração: sem dinheiro, mais vale desistir. Mais: grandes programas industriais essenciais, decididos há vários anos, como a rede de satélites Galileo (o GPS europeu) e o centro mundial de investigação sobre a energia de fusão, ITER, estão em risco de interrupção na ausência de financiamentos complementares. A primeira versão da "Estratégia 2020" prevê vários outros programas deste tipo, em nome do crescimento verde e da economia do conhecimento.
3. Vemos, no entanto, que, perante a crise, os governos conseguem encontrar os meios necessários para financiar novas políticas decididas a nível europeu. O último Conselho Europeu decidiu consagrar 2,4 mil milhões de euros por ano, a partir de 2010, para ajudar os países em desenvolvimento a lutar contra o efeito de estufa. Este montante será proveniente de uma contribuição de cada Estado-Membro, segundo uma grelha de repartição ad hoc, diferente da grelha

comunitária habitual. Da mesma forma, a ajuda à Grécia será financiada por empréstimos concedidos por determinados Estados, sem intervenção nem do orçamento comunitário nem sequer de uma instituição financeira comunitária como o BEI.

4. Compreende-se o argumento invocado: dado que, de qualquer modo, o contribuinte nacional é quem paga ou quem dará a garantia de pagamento, para que é que o orçamento da União há-de intervir? **Há, no entanto, um meio muito simples de evitar o recurso aos orçamentos nacionais e que consiste em dar à Europa novos recursos próprios.** A resolução adoptada pelo Parlamento Europeu em 29 de Março de 2007 elabora um primeiro inventário sobre este tema durante muito tempo considerado um tabu. Desde então, a protecção do ambiente e a prevenção das crises financeiras suscitaram uma verdadeira emulação a nível da imaginação fiscal. Todas estas reflexões têm um limite comum: estes recursos destinam-se a alimentar ora o orçamento nacional ora um hipotético fundo mundial, mas nunca o orçamento comunitário, que constitui o buraco negro do debate político europeu.
5. A decisão cabe aos governos. Se estes preferirem banir qualquer nova despesa e qualquer novo imposto da sua estratégia de saída da crise, a União não pode fazer mais do que acompanhar este rigor. Mas se considerarem que é necessário lançar novas iniciativas orçamentais, então a União tem que ser um dos receptores.
6. É preciso não esquecer o essencial. Seja onde for, o orçamento é o verdadeiro instrumento de medida do espírito de solidariedade. E o orçamento europeu mede também a confiança que os participantes depositam na aventura comum, o *affectio societatis* no seio da família. **Limitar o orçamento, é limitar a confiança na Europa, é pôr um travão à solidariedade entre Europeus.** As controvérsias penosas sobre o próprio princípio de uma ajuda à Grécia são apenas a triste ilustração deste facto.

II. Interesse de uma abordagem comum europeia dos orçamentos nacionais: os "dividendos da Europa"

7. A dimensão europeia pode ajudar os Estados-Membros a sair da crise por cima para equilibrar as suas finanças e maximizar a respectiva eficácia.
No fundo, trata-se muito simplesmente de aplicar o princípio da subsidiariedade em matéria financeira. Sempre que a União exerce uma competência em lugar de um Estado-Membro, tal deve não só estar isento de qualquer nova carga fiscal para o contribuinte mas também permitir mesmo, com tudo o resto constante, reduzir as despesas totais. É isso o que fazem os grandes grupos industriais: **os serviços comuns são agrupados para aproveitar as economias de escala.**
8. Assim, há duas formas de conceber o novo serviço de acção externa da União. Entre a constituição de uma 28.^a rede diplomática e a fusão das 27 redes nacionais existentes no seio de um serviço europeu unificado, há uma gama vasta de soluções intermédias: é compreensível que todos os Estados-Membros

estejam representados em Washington ou Pequim, mas 4 embaixadas de países europeus, mais a da União, presentes no Botsuana são pelo menos 3 embaixadas a mais. O mesmo se aplica aos serviços consulares, sabendo que os acordos de Schengen e os tratados europeus estabelecem o princípio da cooperação consular ilimitada entre os Estados-Membros.

9. Embora as economias sejam relativamente reduzidas no caso dos serviços diplomáticos e consulares, podem ser bem mais substanciais noutros domínios. Quer devido à transferência de competências do mesmo tipo para Bruxelas quer muito simplesmente através da comparação sistemática das acções de uns e de outros no intuito de evitar a sua duplicação. Assim, no domínio da investigação, a União atribui anualmente verbas substanciais, cerca de 8 mil milhões de euros, a um programa-quadro. A estas verbas há que adicionar as despesas nacionais, decididas na sua maioria no desconhecimento das despesas dos vizinhos, com duplicações e rivalidades inúteis. O mesmo acontece no caso da ajuda para o desenvolvimento: a adição dos orçamentos nacionais perfaz uma verba dez vezes superior ao orçamento comunitário, também ele duplicado pelo orçamento intergovernamental do Fundo Europeu de Desenvolvimento. No terreno, os representantes dos Estados-Membros e os representantes dos diversos serviços competentes da Comissão ignoram-se e competem entre si em prejuízo da boa gestão e, mais ainda, da boa diplomacia. O tempo das vacas magras não permite mais este tipo de desperdício.
10. O domínio tabu da defesa é ainda mais prometededor. Os riscos de duplicação entre a União Europeia e a NATO, incessantemente postos em evidência pelos nossos amigos americanos, deveriam fazer-nos sorrir perante as múltiplas redundâncias existentes entre as nossas forças nacionais. As nossas forças armadas têm no total 2 milhões de homens. Menos de 5% deste número têm capacidade de levar a cabo "uma acção de forte intensidade", como se diz pudicamente, ou seja, de combater. Como justificar, em 2010, esta amontoação de meios heteróclitos, por vezes modernos, frequentemente obsoletos e sempre redundantes, que têm um custo desproporcionado em relação à sua eficácia potencial que, de resto, nunca será medida? O teatro afegão é uma cruel ilustração à escala real das capacidades militares comparadas de todos os membros da NATO.
11. A Guerra Fria terminou há vinte anos. Só beneficiámos muito parcialmente dos "dividendos da paz". Deste lado do Atlântico, estão a faltar os "dividendos da Europa". A crise sem precedentes de todos os nossos orçamentos nacionais é uma ocasião única para fazer enfim o que o bom senso nos manda, o que esperam as nossas opiniões públicas (as sondagens mostram que a colocação em comum dos meios de defesa é aprovada em todo o continente) e o que nos aconselham os nossos militares, habituados desde há vinte anos às exigências da cooperação internacional: partilhar os papéis, com a NATO e entre europeus, para a defesa da Europa no mundo de hoje. Só uma verdadeira cooperação europeia pode permitir-nos economizar sensivelmente no domínio da defesa sem comprometer a nossa segurança.

III. A grande complexidade do financiamento das políticas europeias

12. Ao contrário do que se poderia pensar, o orçamento da União está longe de ser o único instrumento que permite financiar as políticas europeias e, além destas, as acções ligadas a objectivos comuns europeus. **Com efeito, existem nada menos de 7 categorias de fontes que obedecem a regras diferentes.**
13. *O orçamento europeu* propriamente dito. A partir do Tratado de Lisboa, passa a ser adoptado por acordo entre o Conselho e o Parlamento, segundo um processo particular de co-decisão. Em 2010 ascende a 123 mil milhões de euros. Desde 1988, o orçamento anual está inserido num quadro plurianual que estabelece limites de despesas em 5 categorias. O quadro em curso abrange o período de 2007-2013 e deve ser alvo de uma revisão intercalar em 2010.
14. *O FED, Fundo Europeu de Desenvolvimento*, financia a ajuda aos países ACP. É um fundo interestatal, mas é gerido sob um controlo político bastante apertado do Parlamento Europeu. Todos concordam que a prazo a sua integração no orçamento comunitário é inevitável, mas as presidências rotativas sucessivas renunciam rapidamente a esse objectivo: a grelha de repartição do financiamento entre os Estados-Membros é diferente da grelha comunitária e a sua renegociação não é possível fora do âmbito de uma reformulação global das finanças europeias.
15. Os governos sentem-se tentados a reproduzir este tipo de modelo: utilizaram-no, quase em segredo, aquando do Conselho Europeu de Março de 2010, para financiar a ajuda prometida pela UE aos países em desenvolvimento a fim de lutar contra o efeito de estufa. Mas ao contrário do FED, não é por enquanto um fundo dotado de um estatuto, de regras de funcionamento e de um controlo democrático. Os governos estabeleceram simplesmente um acordo sobre o princípio e o montante da ajuda e sobre a sua repartição entre os Estados-Membros – sem recorrer ao orçamento comunitário.
16. *As contribuições oficiais dos Estados-Membros para o financiamento de políticas ou de instituições europeias.* Esta rubrica é bastante vasta e heterogénea. Abrange ao mesmo tempo:
 - Os co-financiamentos nacionais dos programas comunitários que os requerem: nomeadamente fundos estruturais, política de coesão, programa-quadro de investigação.
 - Os financiamentos nacionais que completam programas comunitários ou completados por eles: são exemplos os financiamentos dos programas espaciais da ESA e os financiamentos destinados ao funcionamento da maioria das agências europeias.
 - As despesas dos Estados em acções paralelas às da União são uma variante desta categoria: é o caso das operações de manutenção da paz, cujas despesas civis são imputadas ao orçamento europeu segundo procedimentos adequados, enquanto que cada Estado é responsável pelas suas despesas militares operacionais. Refira-se de passagem que os Estados que aceitam participar nestas operações pagam duas vezes (através do seu orçamento nacional e da sua participação no orçamento comum), ao que há que acrescentar as suas perdas humanas: é um domínio onde existe uma margem de progressão na solidariedade

comunitária.

17. *As despesas nacionais que contribuem para a realização de objectivos comuns europeus.*
Esta é sem dúvida a categoria mais importante em volume, mas também a mais difícil de delimitar com precisão. Entende-se por "objectivos comuns europeus" os domínios nos quais a competência jurídica e financeira é essencialmente nacional, mas relativamente aos quais os Estados-Membros definem em conjunto os mesmos objectivos: a Estratégia de Lisboa, o plano no domínio da energia e do clima e a estratégia de segurança da União são os melhores exemplos.
18. É muito importante identificar e avaliar estas despesas por duas razões. Por um lado, perante as dificuldades extremas para aumentar o orçamento europeu, é este o único meio para assegurar o financiamento destes grandes objectivos; por outro lado, a boa utilização destes fundos coloca um problema em termos de controlo democrático e, logo, de coordenação entre os Parlamentos nacionais, que o detêm, e o Parlamento europeu, que está encarregado de acompanhar a realização dos objectivos.
19. *As despesas dos Estados-Membros em favor de cidadãos da União que se deslocaram para beneficiar dos seus serviços públicos.*
Este problema radicalmente novo nunca foi alvo de exame no quadro comunitário. No entanto, há já cinco anos, o acórdão Watts do Tribunal de Justiça funcionou como um detonador: o Tribunal obrigou o Serviço Nacional de Saúde britânico a pagar a um hospital francês as despesas de cirurgia relacionadas com o tratamento de um cidadão britânico que não havia conseguido receber os cuidados adequados no seu país. Esta validação jurisdicional do "direito ao turismo de saúde" tem um alcance tão importante que Espanha, cujos serviços hospitalares são particularmente apreciados pelos seus vizinhos, se opôs ao projecto de directiva destinado a dar-lhe seguimento. Mas o problema não poderá ser eternamente iludido. Até porque não se cinge ao domínio da saúde: uma vez que o direito comunitário exclui agora as condições de recursos de que qualquer cidadão europeu devia fazer prova para poder residir noutro país da União, a repartição dos encargos da ajuda social terá mesmo que ser negociada entre os Estados, bilateralmente, multilateralmente, ou a nível comunitário. Alguma espécie de câmara de compensação será sem dúvida necessária. O melhor será reflectir e chegar a um consenso sobre esta questão antes de sermos ultrapassados pelo número de casos.
20. *Os empréstimos do BEI que financiam projectos comunitários, frequentemente em complemento dos fundos europeus.* O BEI, uma Instituição original, criada pelo Tratado de Roma, tendo como seus únicos accionistas os Estados-Membros, é um financiador poderoso dos investimentos decididos em Bruxelas. Num período de grande escassez de recursos orçamentais, o seu papel reforçar-se-á inevitavelmente.
21. Existe agora uma *outra categoria de empréstimos, os quais são concedidos por certos Estados-Membros a outros Estados-Membros em dificuldades financeiras.* O tratado previu um mecanismo de ajuda da União aos Estados

que atravessam dificuldades excepcionais (artigo 122.º). Desde a crise grega, há actualmente a acrescentar a possibilidade de empréstimos públicos concedidos por determinados governos, mesmo a um país do euro, segundo uma grelha de repartição definida caso a caso. Os Parlamentos nacionais pronunciam-se sobre a validação jurídica e política da decisão, mas a sua intervenção não deve excluir a intervenção do Parlamento Europeu uma vez que está em causa o exercício da solidariedade europeia e o funcionamento da zona euro. É mais um novo domínio ainda para a cooperação interparlamentar.

IV. O instrumento de coordenação: a conferência interparlamentar

22. A prática parlamentar mais comum no domínio orçamental na zona euro distingue o debate de orientação, que geralmente se realiza na Primavera, e a votação propriamente dita, que ocorre no Outono.
23. Porque não convidar os Parlamentos nacionais a anteceder o seu debate de orientação por um debate comum? Este debate realizar-se-ia por videoconferência: todos estão mais à vontade em sua casa, e isto permitiria mobilizar mais facilmente a imprensa nacional.

O simples facto de realizar este debate teria três vantagens apreciáveis.

- O debate teria que assentar, evidentemente, em hipóteses económicas comuns: as previsões relativas ao PIB, às taxas de juro, à cotação do euro, ao preço do barril de petróleo, etc. teriam que ser idênticas. É um progresso notável em relação à prática actual em que cada qual escolhe as previsões que facilitam as suas escolhas.
 - A abertura do debate nacional sobre as orientações orçamentais pela consideração da dimensão europeia e das perspectivas individuais dos parceiros seria uma protecção não despreciada contra a tentação de cada qual se fechar sobre si próprio.
 - Por fim, neste momento haveria, evidentemente, que fazer o ponto da situação e uma comparação mútua sobre a forma como cada qual honra os seus compromissos europeus, quer em termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento quer quanto às políticas ligadas à Estratégia 2020, por exemplo. O olhar alheio é a única sanção e o único incentivo.
24. Importa recordar que a utilização destas comparações nacionais estava no centro da Estratégia de Lisboa. Mas os governos opuseram-se à publicação, excepto confidencialmente, dos desempenhos individuais, que em certos casos teria sido pouco lisonjeira para o amor-próprio nacional. Mas esta comparação é uma ferramenta essencial. A mobilização dos parlamentos é uma melhor garantia da sua ampla difusão junto dos meios de comunicação e das opiniões públicas.
 25. Este tipo de debate seria um primeiro passo no sentido de reordenar a repartição dos financiamentos das políticas europeias entre o orçamento comunitário, os orçamentos nacionais e os financiamentos tipo BEI. Ao mesmo tempo, neste momento importaria reflectir sobre a introdução de um verdadeiro controlo democrático das acções co-financiadas.

26. Vejamos um caso concreto. A União intervém numa operação de manutenção da paz. Com base nos poderes que o Tratado de Lisboa lhe confere, a Alta Representante coordena a acção das forças militares, pagas pelos Estados voluntários, os meios de cooperação dos Estados-Membros e os meios dos diversos serviços pertinentes da Comissão. Se necessário, pode suspender as negociações sobre concessão de ajuda e mesmo as negociações comerciais abertas pela Comissão com qualquer das partes no conflito. A intervenção da União pode agora ser global. Deve portanto ser controlada e avaliada enquanto tal. Actualmente, nem os Parlamentos nacionais nem o Parlamento Europeu estão em condições de o fazer: a visão de cada um está limitada à aplicação das suas próprias dotações.
27. A multiplicação de catástrofes naturais, outro exemplo, levou a Comissão a estudar a criação de uma força europeia de protecção civil. A Comissão está a trabalhar nesta questão. Também neste caso, os meios nacionais e os meios comunitários estarão misturados entre si: quem controlará o quê?
28. E se um conjunto de Estados lançar uma cooperação entre si, seja em que domínio for, vai mesmo ser necessário encontrar uma forma de combinar o controlo dos Parlamentos nacionais com uma visão comunitária.

V. Por uma conferência financeira europeia

29. A urgência da situação pós-crise levará naturalmente à adopção de diversas iniciativas pragmáticas, sem esperar por uma negociação global. Mas esta negociação será necessária rapidamente, se quisermos evitar uma embrulhada de fundos, mecanismos, acordos parciais e grelhas de repartição, fora do controlo dos seus autores e, evidentemente, fora de qualquer controlo político ou mediático.
30. Para dotar a União do seu estatuto financeiro há que conduzir uma negociação longa, complexa e de uma dificuldade política extraordinária. Mas a experiência diz-nos qual é o método que permite gerir a complexidade no âmbito europeu: esse método é a convenção, ou seja, a reunião de representantes dos governos e dos Parlamentos nacionais com representantes das instituições comunitárias.
31. A última Presidência belga tomou a iniciativa de reunir a Convenção sobre o Futuro da Europa e promoveu a adopção do respectivo mandato: o processo durou quase dez anos, mas a União tem agora as suas novas instituições. **A futura presidência belga poderia convocar uma conferência financeira europeia com uma composição comparável.** A sua missão seria propor um acordo político global sobre a repartição de papéis entre os orçamentos nacionais e o orçamento comunitário, sobre o financiamento das políticas europeias, sobre o regime dos recursos do orçamento da União e sobre o controlo democrático do todo.