

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ DAS REGIÕES

128.^A REUNIÃO PLENÁRIA DO CR, 22.3.2018-23.3.2018

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Modificação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais e novos instrumentos orçamentais para a área do euro

(2018/C 247/09)

Relatora-geral: Olga Zrihen (BE-PSE), deputada ao Parlamento da Valónia

Textos de referência: Comunicação — Novos instrumentos orçamentais para a estabilidade da área do euro no quadro da União,

COM(2017) 822 final

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2017/825 a fim de aumentar a dotação financeira do Programa de Apoio às Reformas Estruturais e adaptar o seu objetivo geral

COM(2017) 825 final

Para informação:

Comunicação — Novos passos para concluir a União Económica e Monetária: um roteiro

COM(2017) 821 final

I. RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2017/825 a fim de aumentar a dotação financeira do Programa de Apoio às Reformas Estruturais e adaptar o seu objetivo geral — COM(2017) 825 final

Alteração 1

Considerando 1

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>O Programa de Apoio às Reformas Estruturais (a seguir designado por «programa») foi criado com o objetivo de reforçar a capacidade dos Estados-Membros para elaborar e executar reformas estruturais e administrativas favoráveis ao crescimento através, nomeadamente, da assistência à utilização eficiente e eficaz dos fundos da União. O apoio no âmbito do programa é prestado pela Comissão a pedido de um Estado-Membro, podendo abranger uma ampla gama de domínios de intervenção. O desenvolvimento de economias resilientes baseadas em fortes estruturas económicas e sociais, que permitem aos Estados-Membros absorver eficientemente os choques e deles recuperar rapidamente, contribui para a coesão económica e social. A implementação de reformas estruturais institucionais, administrativas e favoráveis ao crescimento constitui um instrumento adequado para alcançar esse desenvolvimento.</p>	<p>O Programa de Apoio às Reformas Estruturais (a seguir designado por «programa») foi criado com o objetivo de reforçar a capacidade dos Estados-Membros para elaborar e executar reformas estruturais e administrativas favoráveis ao crescimento que sejam pertinentes para a consecução dos objetivos do Tratado da UE e estejam diretamente relacionadas com as competências da UE, através, nomeadamente, da assistência à utilização eficiente e eficaz dos fundos da União. O apoio no âmbito do programa é prestado pela Comissão a pedido de um Estado-Membro. O desenvolvimento de economias resilientes baseadas em fortes estruturas económicas e sociais, que permitem aos Estados-Membros absorver eficientemente os choques e deles recuperar rapidamente, deve contribuir para a coesão económica, social e territorial. A apropriação das reformas estruturais no terreno pertinentes para a UE, nomeadamente graças aos órgãos de poder local e regional e aos parceiros sociais, é uma condição essencial para o êxito do programa.</p>

Alteração 2

Considerando 3

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>O reforço da coesão económica e social através da intensificação das reformas estruturais é fundamental para o êxito da participação na União Económica e Monetária. Isto é particularmente importante para os Estados-Membros cuja moeda não é o euro, no quadro da sua preparação para aderir à área do euro.</p>	<p>O reforço da coesão económica, social e territorial através da realização de reformas estruturais pertinentes para a UE é fundamental para o êxito da participação e uma maior convergência na União Económica e Monetária. Isto é particularmente importante para os Estados-Membros cuja moeda não é o euro, no quadro da sua preparação para aderir à área do euro.</p>

Alteração 3

Considerando 5

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>Convém igualmente indicar que as ações e atividades do programa podem apoiar as reformas suscetíveis de ajudar os Estados-Membros que pretendam adotar o euro a preparar a sua participação na área do euro.</p>	

Justificação

É redundante, tendo em conta o considerando 3.

Alteração 4

Considerando 6

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>A fim de dar resposta à crescente procura de apoio por parte dos Estados-Membros, e tendo em conta a necessidade de apoiar a execução de reformas estruturais nos Estados-Membros cuja moeda não é o euro, a dotação financeira do programa deve ser aumentada para um nível suficiente que permita à União prestar apoio que corresponda às necessidades dos Estados-Membros requerentes.</p>	<p>A fim de dar resposta à crescente procura de apoio por parte dos Estados-Membros, e tendo em conta a necessidade de apoiar a execução de reformas estruturais pertinentes para a UE nos Estados-Membros cuja moeda não é o euro, a dotação financeira do programa deve ser aumentada, recorrendo ao Instrumento de Flexibilidade a título do artigo 11.º do atual Quadro Financeiro Plurianual, para um nível suficiente que permita à União prestar apoio que corresponda às necessidades dos Estados-Membros requerentes.</p>

Alteração 5

Artigo 1.º

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>«Artigo 4.º</p> <p>Objetivo geral</p> <p>O objetivo geral do programa é contribuir para a realização de reformas institucionais, administrativas e estruturais favoráveis ao crescimento nos Estados-Membros, mediante a prestação de apoio às autoridades nacionais competentes relativamente a medidas destinadas a reformar e reforçar as instituições, a governação, a administração pública e os setores económicos e sociais em resposta a desafios económicos e sociais com vista a reforçar a coesão, a competitividade, a produtividade, o crescimento sustentável, a criação de emprego e o investimento, indo igualmente preparar a participação na área do euro, nomeadamente no contexto dos processos de governação económica, através nomeadamente de assistência destinada à utilização eficiente, eficaz e transparente dos fundos da União.»;</p>	<p>«Artigo 4.º</p> <p>Objetivo geral</p> <p>O objetivo geral do programa é contribuir para a realização de reformas institucionais, administrativas e estruturais favoráveis ao crescimento nos Estados-Membros, que constituam um valor acrescentado em domínios de ação que se inscrevam no âmbito das competências partilhadas entre a União Europeia e os Estados-Membros e que não sejam já abrangidas por programas de assistência técnica, mediante a prestação de apoio aos poderes públicos dos Estados-Membros competentes relativamente a medidas destinadas a reformar e reforçar as instituições, a governação, a administração pública e os setores económicos e sociais em resposta a desafios económicos e sociais com vista a reforçar a coesão, a competitividade, a produtividade, o crescimento sustentável, a criação de emprego e o investimento, indo igualmente preparar a participação na área do euro, nomeadamente no contexto dos processos de governação económica, através nomeadamente de assistência destinada à utilização eficiente, eficaz e transparente dos fundos da União.»;</p>

Alteração 6

Artigo 1.º, n.º 1-A (novo)

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
	<p data-bbox="1034 398 1193 427" style="text-align: center;"><i>Artigo 5.º, n.º 2</i></p> <p data-bbox="810 501 1412 667">Os objetivos específicos estabelecidos no n.º 1 devem fazer referência a domínios de intervenção relacionados com a coesão, a competitividade, a produtividade, a inovação, o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, o emprego e o investimento e, em especial, com um ou mais dos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="810 745 1412 801">a) A gestão das finanças e dos bens públicos, o processo orçamental e a gestão da dívida e das receitas; <li data-bbox="810 880 1412 1070">b) As reformas institucionais e o <u>O</u> funcionamento eficiente e orientado para a prestação de serviços da administração pública, nomeadamente, se necessário, mediante a simplificação da regulamentação, o efetivo Estado de direito, a reforma do sistema judicial e o reforço da luta contra a fraude, a corrupção e o branqueamento de capitais; <li data-bbox="810 1149 1412 1350">c) O contexto empresarial (incluindo para PME), a reindustrialização, o desenvolvimento do setor privado, o investimento, a participação pública nas empresas, os processos de privatização, o comércio e o investimento direto estrangeiro, a concorrência e os contratos públicos, o desenvolvimento setorial sustentável e o apoio à inovação e à digitalização; <li data-bbox="810 1429 1412 1619">d) A educação e a formação; as políticas do mercado de trabalho, incluindo o diálogo social, orientadas para a criação de emprego; o combate à pobreza; a promoção da inclusão social; os sistemas de segurança social e de assistência social; os sistemas de saúde pública e de cuidados de saúde; bem como as políticas de coesão, asilo, migração e fronteiras; <li data-bbox="810 1697 1412 1832">e) As políticas orientadas para a execução de medidas de combate às alterações climáticas, a promoção da eficiência energética e a consecução da diversificação energética, bem como para o setor agrícola, as pescas e o desenvolvimento sustentável das zonas rurais; <li data-bbox="810 1910 1412 2078">f) As políticas do setor financeiro, incluindo a promoção da literacia financeira, da estabilidade financeira, do acesso ao financiamento e da concessão de crédito à economia real, a produção, o fornecimento e o controlo da qualidade de dados e de estatísticas e as políticas de combate à evasão fiscal.

II. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Modificação do regulamento relativo ao Programa de Apoio às Reformas Estruturais para o período de 2018-2020

1. aprova o princípio subjacente a este programa de apoio, que visa prestar, a título voluntário e a pedido, assistência técnica a reformas estruturais nos Estados-Membros; entende, contudo, que o âmbito destas reformas estruturais elegíveis para apoio da UE deveria ser limitado a domínios de ação pertinentes para a consecução dos objetivos do Tratado da UE e que digam diretamente respeito às competências da UE; rejeita qualquer proposta de financiar reformas estruturais não especificadas nos Estados-Membros que não tenham sido previamente submetidas a uma avaliação do valor acrescentado europeu e que não estejam diretamente ligadas às competências da UE que decorrem do Tratado; remete, neste contexto, para a sua resolução adotada em 1 de fevereiro de 2018, que refuta a proposta da Comissão Europeia de regulamento que altera o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns, de 6 de dezembro de 2017 ⁽¹⁾;
2. concorda com a Comissão que um dos objetivos principais deste programa de apoio deve consistir em reforçar a capacidade administrativa dos níveis nacional, regional e local de governação dos Estados-Membros que o requeiram; realça a importância de uma governação a vários níveis e de uma abordagem de base local na identificação e execução das reformas;
3. solicita, à semelhança do Tribunal de Contas Europeu (TCE), a criação de um conjunto único de orientações que abranja todos os instrumentos de melhoria das estruturas administrativas financiados pela UE e permita uma coordenação eficaz com os programas de assistência técnica existentes na UE e nos Estados-Membros beneficiários;
4. lamenta que a Comissão não tenha fornecido elementos quantitativos e qualitativos que demonstrem que o programa está à altura do que dele se espera; realça que, enquanto programa de apoio técnico, o Programa de Apoio às Reformas Estruturais deverá tornar-se permanente após 2020 apenas em caso de avaliação positiva dos resultados para o período de 2017-2020;
5. assinala que, à luz da repartição dos poderes e das competências em vigor em cada Estado-Membro, assim como das recomendações específicas por país, muitas vezes destinadas ao poder local e regional, o programa deve ser acessível aos órgãos de poder local e regional;
6. saúda o facto de a Comissão propor um aumento do orçamento do Programa de Apoio às Reformas Estruturais modificado recorrendo ao Instrumento de Flexibilidade a título do artigo 11.º do atual Quadro Financeiro Plurianual;

Apropriação e financiamento das reformas estruturais pertinentes para a UE

7. salienta que há muitos obstáculos nos Estados-Membros ao bom planeamento e execução das reformas estruturais pertinentes para a UE, mormente a escassa apropriação destas reformas, a sua complexidade política e institucional, os eventuais impactos negativos nos grupos sociais e nos territórios, a falta de margem de manobra orçamental para suportar o seu custo, a insuficiente capacidade administrativa e institucional, bem como a ausência de coordenação entre os diferentes níveis de governo. De uma forma geral, a apropriação a nível nacional das medidas de aplicação das recomendações específicas por país ainda é considerada insuficiente, o que se deve, em parte, ao escasso envolvimento dos órgãos de poder local e regional enquanto parceiros no processo;
8. assinala que os centros de conhecimento, que fornecem assistência técnica gratuita aos órgãos de poder local e regional quanto à forma de interpretar as regras comunitárias e utilizar os fundos da UE, desempenham um papel importante para assegurar uma aplicação efetiva das regras e a absorção dos fundos; exorta os Estados-Membros que não dispõem de tais centros de conhecimento a ponderar a sua criação, de forma a facilitar a utilização eficaz do novo instrumento orçamental;
9. salienta que, embora algumas recomendações específicas por país tenham a sua base jurídica nos respetivos procedimentos relativos ao Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM), outras têm um carácter eminentemente político, não sendo juridicamente vinculativas; observa que nem a ameaça de sanções ao

⁽¹⁾ COM(2017) 826 final.

abrigo do PEC e do PDM nem a exposição política asseguraram uma execução satisfatória das recomendações específicas por país e uma maior apropriação das reformas; apela para a adoção de uma abordagem mais ascendente, mediante a participação dos órgãos de poder local e regional, para ajudar a reforçar o sentimento de apropriação;

10. assinala que, embora a importância da coordenação da política económica na UE seja incontestável, cumpre verificar se os incentivos e os compromissos financeiros previstos para realizar certas reformas nos Estados-Membros dispõem efetivamente de uma base jurídica correspondente no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; questiona, além disso, o plano de vincular e afetar recursos financeiros substanciais a um instrumento que prestará apoio numa base puramente voluntária e assenta num sistema opaco de seleção e validação dos pedidos, que colocará problemas em termos de priorização temática, planeamento orçamental e justo equilíbrio territorial;

11. frisa ainda que, tendo em conta a atual repartição de poderes, muitas das reformas estruturais pertinentes para a UE abrangem domínios de competência partilhada entre os níveis nacionais e infranacionais de governação. Por conseguinte, para evitar a violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, cabe aos Estados-Membros associar os seus governos regionais e locais como parceiros permanentes à conceção e execução das reformas estruturais;

12. lamenta, por conseguinte, o facto de a Comissão propor que os compromissos de reforma e os incentivos financeiros sejam acordados bilateralmente entre a Comissão e os governos nacionais e aplicados no contexto do Semestre Europeu, sem prever uma associação formal do nível local ou regional em função da repartição interna das competências de cada Estado-Membro. Com efeito, há um risco concreto de a abordagem proposta levar ao questionamento dessa repartição de competências e à violação dos princípios da subsidiariedade ou da autonomia local ou regional, tal como definidos nas cartas correspondentes do Conselho da Europa. O Documento de Reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária, publicado pela Comissão em maio de 2017, refere-se, por exemplo, às propostas no sentido de se acordarem normas vinculativas para medir a qualidade da despesa pública. A vigilância dessas normas mediante painéis de avaliação já existentes seria integrada no Semestre Europeu. Ao condicionar o acesso aos fundos da UE em função do nível de realização dessas normas a UE estaria a impor a sua abordagem e orientação política nos domínios de ação em que partilha competências com os níveis mais baixos de governação, o que constituiria uma violação do princípio da subsidiariedade;

13. lamenta, além disso, que os critérios de avaliação do nível de cumprimento dos compromissos assumidos em matéria de reformas e que a autorização das tranches de pagamento sejam definidos e geridos apenas e só pela Comissão sem intervenção das autoridades dos Estados-Membros; observa que a proposta carece de transparência sobre os critérios de avaliação e que estes não podem ser inferidos das recomendações específicas por país, que são geralmente formuladas sem estabelecer metas, objetivos intermédios nem disposições de acompanhamento sistemático; considera, por último, que os incentivos financeiros da UE não devem dar a impressão de haver uma vontade de contornar os processos democráticos a nível europeu ou nacional nem de se tratar de uma chantagem financeira;

14. lamenta que a Comissão não forneça qualquer base ou indicação sobre o modo de quantificar os incentivos financeiros propostos, embora reconheça que a quantificação dos custos a curto prazo das reformas pode variar consideravelmente, consoante incluam apenas os custos administrativos (conceção, execução e reforço das capacidades) ou também os sociais;

15. sublinha que os compromissos de reforma devem ter por base uma avaliação realista dos desafios que se colocam em termos de capacidade institucional e administrativa dos órgãos públicos em causa e prever estratégias adequadas de melhoria das estruturas administrativas. Há que ter em conta que os Estados-Membros e as regiões da UE não têm as mesmas estruturas administrativas, como aliás demonstrado pelo estudo do CR que analisa as recomendações específicas por país de uma perspetiva territorial;

16. observa que há outras políticas da UE que ajudam a promover as reformas estruturais. É o caso dos FEEL, através das condicionalidades *ex ante*, quando digam respeito à aplicação da legislação da UE, à melhoria das estruturas administrativas e, graças à concentração temática, à realização das reformas no âmbito da Estratégia Europa 2020; destaca, por conseguinte, que é absolutamente premente prever um quadro político que suceda à Estratégia Europa 2020, de modo a permitir a prossecução da concentração temática no próximo período de programação; salienta que este novo quadro deve assentar numa nova visão territorial que atualize o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário de 1999 ⁽²⁾;

⁽²⁾ CdR 4285/2015.

17. insiste também em que qualquer novo vínculo entre as reformas estruturais pertinentes para a UE e a política de coesão torna ainda mais importante a democratização do Semestre Europeu a nível europeu, em complemento com um código de conduta que defina as normas de participação dos órgãos de poder local e regional, a fim de reforçar a eficiência e a apropriação do processo⁽³⁾; salienta que os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade, da parceria e da governação a vários níveis deveriam constituir a base comum da política de coesão e de outras políticas da UE que apoiam as reformas estruturais;

18. reitera o seu pedido para que os novos instrumentos orçamentais da UEM sejam financiados sem excluir os investimentos privados e outros regimes de financiamento público como o financiamento da política de coesão da UE;

19. considera que a proposta de incentivos financeiros às reformas estruturais apresentada na comunicação não constitui uma base suficiente para desenvolver as propostas legislativas necessárias; lamenta que a Comissão não tenha realizado uma avaliação de impacto nem qualquer consulta às partes interessadas antes da sua publicação;

20. lamenta que a proposta de uma fase piloto em 2018-2020 para o instrumento de execução das reformas e as respetivas alterações ao Regulamento Programa de Apoio às Reformas Estruturais e ao Regulamento Disposições Comuns, não seja coerente com a anunciada publicação da nova proposta de QFP em maio de 2018;

21. sugere, por conseguinte, que, aquando da elaboração de um instrumento financeiro de apoio às reformas estruturais, se tenham em conta os seguintes princípios:

- o apoio orçamental para reformas estruturais que promovam a coesão económica, social e territorial e se inscrevam no âmbito da política de coesão deve concretizar-se através dos futuros programas dos FEEI, no respeito dos princípios da subsidiariedade, da parceria e da governação a vários níveis, e não mediante a criação de um programa de financiamento distinto;
- a percentagem do próximo QFP consagrada à política de coesão deve permanecer idêntica à do atual para garantir a eficácia da política em questão; importa, além disso, evitar um desvio de recursos dos FEEI para financiar as reformas estruturais;
- os fundos da UE para as reformas estruturais que não se inscrevam no âmbito da política de coesão devem ser apoiados mediante a concessão de empréstimos em vez de subvenções;
- há que rever a forma de definir as reformas estruturais e de decidir sobre elas, incluindo os órgãos de poder local e regional no processo do Semestre Europeu. Isto permitiria não só acrescentar uma dimensão territorial ao Semestre Europeu, mas também favorecer a tomada em consideração da diversidade territorial na Europa, além de assegurar a plena participação dos órgãos de poder local e regional nos programas nacionais de reformas e de promover o respeito pela repartição de competências na UE;
- toda e qualquer proposta de financiamento da UE às reformas estruturais deve prever uma avaliação de impacto *ex ante*, uma consulta às partes interessadas e disposições para uma avaliação intercalar.

Instrumentos orçamentais para os Estados-Membros que pretendem aderir ao euro e para a união bancária

22. observa que para os Estados-Membros poderem adotar o euro têm de dispor de estruturas económicas resilientes e prosseguir de forma sustentada um elevado grau de convergência; congratula-se com a proposta de criação de um mecanismo de convergência para apoiar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros neste sentido; insta a Comissão a clarificar os respetivos papéis do mecanismo de convergência, do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, dos FEEI e dos fundos no âmbito da política de coesão;

⁽³⁾ CdR 5386/2016.

23. reitera o seu apoio à conclusão da união bancária; salienta que os Estados-Membros ainda não chegaram a acordo quanto a um mecanismo de segurança orçamental comum para os casos em que o Fundo Único de Resolução se revelar insuficiente; congratula-se com a proposta da Comissão de criar uma linha de crédito ou garantias no quadro do futuro Fundo Monetário Europeu;

Uma função de estabilização para proteger o investimento de grandes choques assimétricos

24. reafirma que se poderiam atenuar nos países da área do euro as diferenças entre os ciclos conjunturais que dependem de fatores estruturais mediante a criação de um instrumento para gerir os choques assimétricos; concorda com a Comissão no que se refere aos critérios a que a função de estabilização deve obedecer;

25. reitera o seu ponto de vista de que, para ser eficaz, qualquer eventual apoio não se deve sobrepor aos instrumentos existentes, como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), mas antes complementá-los;

26. concorda com a Comissão que a capacidade orçamental deve ser suficientemente grande para ser eficaz; reafirma, contudo, que se opõe à ideia de tornar a capacidade orçamental da área do euro uma rubrica da área do euro no orçamento da UE, mantendo o limite máximo dos recursos próprios nos atuais 1,23 % do RNB da UE, por forma a evitar um efeito de exclusão do financiamento consagrado aos FEEI e a outras políticas da UE;

27. salienta que a função de estabilização, capaz de preservar, em tempos difíceis, os níveis de investimento público de grandes choques assimétricos, se reveste da maior importância para os órgãos de poder local e regional; considera que o regime europeu de proteção dos investimentos proposto poderia constituir um primeiro passo rumo a esta função de estabilização;

28. insiste na importância da «função de estabilização» da política de coesão que, combinada com elementos de flexibilização como o aumento das taxas de cofinanciamento da UE e a modulação dos pré-financiamentos, desempenhou um papel relevante de salvaguarda do investimento público nas regiões afetadas por choques económicos assimétricos durante a crise financeira;

29. assinala que o regime europeu de proteção dos investimentos proposto começaria com empréstimos, um número relativamente limitado de subvenções e um mecanismo de seguro baseado em contribuições voluntárias dos Estados-Membros; salienta que este regime pode ter uma utilidade limitada para os Estados-Membros com pouca margem de manobra orçamental, que poderão ter dificuldades em contrair empréstimos em tempos de crise;

30. insta a Comissão a debruçar-se de forma mais aprofundada sobre os regimes de estabilização baseados em subvenções ou em seguros, como, por exemplo, o fundo para imprevistos («rainy day fund»);

31. aguarda com expectativa as anunciadas plataformas nacionais de investimento, no âmbito das quais os órgãos de poder local e regional terão um papel a desempenhar com base na experiência adquirida com os FEEI e o FEIE.

Bruxelas, 22 de março de 2018.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu

Karl-Heinz LAMBERTZ