



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNATIONAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS

Creating greater synergy between European and national budgets

Executive summary of the study in:
Portuguese

DV\816413PT.doc

PT

PT

REFORÇAR AS SINERGIAS ENTRE O ORÇAMENTO EUROPEU E OS ORÇAMENTOS NACIONAIS

RESUMO

O presente estudo analisou as despesas, a nível comunitário e nacional, de uma série de áreas políticas: ensino e formação profissional, política social, investigação, desenvolvimento e ajuda humanitária, política externa e de segurança comum. Paralelamente, avaliou os mecanismos e processos tendentes a assegurar a coordenação orçamental entre os dois níveis. A análise incidiu nos objectivos orçamentais e políticos essenciais para as cinco áreas, com base em trabalhos de investigação levados a cabo em quatro Estados-Membros – Bélgica, França, Eslovénia e Portugal. Com bases numa análise bibliográfica e em entrevistas com funcionários da UE e dos Estados-Membros, os actuais mecanismos e procedimentos de coordenação da despesa comunitária e nacional foram avaliados, como o foram as razões que determinam a falta de sinergia geral entre os níveis comunitário e nacional.

O orçamento da União Europeia representa apenas cerca de 2% da despesa pública total da União. A parte da despesa comunitária na despesa pública total é particularmente modesta – comparativamente com a despesa nacional – nas áreas da política social, educação e política externa/de segurança, sendo relativamente mais elevada no domínio da ajuda ao desenvolvimento e da investigação e desenvolvimento (I&D).

Globalmente, a sinergia entre os objectivos políticos estratégicos da UE e as políticas orçamentais é fraca. Apenas uma parte modesta do orçamento da UE é gasta em actividades que contribuem para a realização da estratégia de Lisboa. Ao nível dos Estados-Membros, salvo algumas excepções – principalmente no domínio da política regional – os orçamentos nacionais raramente fazem referência ao seu contributo para a realização dos objectivos de Lisboa ou de outras estratégias da UE.

De um modo geral, as prioridades políticas dos quatro Estados-Membros nas cinco áreas políticas são coerentes com as da UE, sobretudo em matéria de ajuda ao desenvolvimento e de política externa/de segurança. Todos os Estados-Membros estão empenhados na consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio estabelecidos pelas Nações Unidas e apoiam o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Nas áreas da educação e da política social, a aprendizagem ao longo da vida e o incremento da flexibilidade e da empregabilidade dos trabalhadores assumem uma importância crescente nos quatro Estados-Membros, em consonância com as políticas comunitárias. Além disso, em matéria de I&D, os Estados-Membros estão cada vez mais a alinhar a sua estratégia e os seus métodos de financiamento nacionais com os objectivos e o funcionamento do programa de investigação da UE. Como era previsível, o alinhamento das prioridades políticas é forte em áreas políticas – como a política de coesão – em que a elegibilidade para financiamento da UE está subordinada a requisitos de co-financiamento. Esta afirmação é particularmente verdadeira no caso dos

Estados-Membros em que a parte relativa da despesa da UE na despesa pública é mais elevada.

Os entrevistados concordam quanto ao facto de, no actual contexto de crise económica e financeira e de escassez de recursos financeiros, ser extremamente necessária uma melhor coordenação entre os objectivos políticos ao nível da UE (por exemplo, Lisboa e os objectivos da UE para 2020, Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, etc.), mas também entre os objectivos políticos europeus e nacionais em muitos domínios. Essa coordenação reforçaria a sinergia entre a despesa europeia e a despesa nacional, e, simultaneamente, respeitaria e reforçaria igualmente a subsidiariedade, a adicionalidade, a mais-valia europeia e as vantagens de economias de escala.

Embora tenham sido identificados poucos exemplos de mecanismos formais de coordenação orçamental, tal não significa que não exista qualquer tipo de coordenação. Os Governos nacionais não podem ignorar a política comunitária em matéria de despesa pública. Cada vez mais, as estratégias orçamentais nacionais procuram fundos comunitários para complementar os seus próprios esforços.

Teoricamente, a UE e os Estados-Membros coordenam as suas políticas através de toda uma série de mecanismos frequentemente implícitos, como redes, práticas de análise comparativa e avaliação pelos pares, das Orientações Gerais para as Políticas Económicas e do Método Aberto de Coordenação. Embora reconhecendo a importância dos mecanismos de coordenação para a criação de sinergias ao nível dos orçamentos, os entrevistados admitiram que estes raramente são postos em prática. De um modo geral, as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e o Método Aberto de Coordenação são considerados instrumentos com efeitos de coordenação e de convergência limitados, porquanto não comportam mecanismos de penalização.

Também desfasamentos entre os processos orçamentais nos Estados-Membros e ao nível da UE foram apontados como uma razão para a actual ausência de sinergia em matéria orçamental. Questões essenciais, como a duração e o calendário dos ciclos orçamentais, a par da inexistência de uma estrutura orçamental normalizada aprovada para toda a União, complicam a procura de sinergia.

Os requisitos de co-financiamento associados a alguns tipos de financiamento comunitário conduzem, de alguma forma, à reorientação de despesas nacionais e a uma reorientação de facto das prioridades políticas dos Estados-Membros. Esta situação é mais evidente nos Estados-Membros mais dependentes de transferências orçamentais da UE do que nos demais.

Em matéria de política social, os requisitos de co-financiamento do FSE e do FEDER deram origem a um maior alinhamento das prioridades políticas entre os dois níveis e afectam os orçamentos nacionais. Contudo, este efeito de

alavanca positivo é limitado e menos evidente em Estados-Membros que recebem fundos relativamente pouco importantes, como é o caso da França e da Bélgica.

No que respeita à I&D, há provas de um crescente alinhamento entre os orçamentos nacionais e comunitário, devido ao facto de o Sétimo Programa-Quadro se ter tomado, graças ao substancial reforço dos seus recursos financeiros, relativamente mais importante enquanto parte do financiamento total da investigação.

Na área da educação, os Estados-Membros não são obrigados a complementar a despesa comunitária, pelo que o efeito de alavanca do financiamento comunitário se limita, no essencial, a reforçar a coordenação das políticas, por exemplo, através de práticas de análise comparativa.

Quanto à ajuda ao desenvolvimento, diversos Estados-Membros transferem para a UE parte da sua ajuda nacional ao desenvolvimento, para que seja gerida pela Comissão Europeia em conformidade com os objectivos da União. Este é um exemplo interessante de Estados-Membros que procuram ampliar o impacto da sua ajuda explorando as economias de escala resultantes da concentração de fundos destinados à ajuda ao desenvolvimento.

No domínio da política externa e de segurança, são poucas as indicações de coordenação orçamental entre a UE e os orçamentos nacionais. A política externa e de segurança ainda é fundamentalmente considerada uma área política com uma dimensão marcadamente nacional, apesar do crescente alinhamento das prioridades políticas ao nível da UE. Tanto para a política de desenvolvimento como para a política externa/de segurança, a criação do Serviço Europeu para a Acção Externa irá proporcionar uma excelente oportunidade para se alcançar uma maior coordenação.

As recomendações seguintes poderão reforçar a coordenação orçamental entre o orçamento da UE e os orçamentos nacionais:

Em primeiro lugar, a transparência e a visibilidade da coordenação orçamental entre os dois níveis poderá ser reforçada mediante o alinhamento das categorias de despesa no orçamento comunitário e nos orçamentos nacionais. É necessária uma análise agregada das finanças públicas europeias – que utilize dados comparáveis e de alta qualidade sobre a repartição funcional das despesas públicas. A exemplo do que faz em relação aos orçamentos nacionais, o Eurostat poderia alinhar as actuais categorias de despesa do orçamento da UE com as categorias COFOG (Classificação das funções das administrações públicas) – sem alterar a estrutura do orçamento da União –, para permitir comparar, simultaneamente, a despesa pública nacional e comunitária no mesmo quadro analítico.

Em segundo lugar, as autoridades dos Estados-Membros poderiam acordar na inclusão de uma panorâmica dos compromissos financeiros e esforços

com vista à realização dos objectivos e estratégias comunitários reflectidos nos seus orçamentos nacionais. Deste modo, os Governos e os Parlamentos poderiam confrontar os objectivos nacionais com os compromissos assumidos a nível comunitário. Além disso, estabeleceria um enquadramento para a determinação da despesa comunitária e nacional, e facultaria uma perspectiva do efeito de alavanca financeira dos instrumentos de financiamento da União.

Em terceiro lugar, os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu deveriam trabalhar conjuntamente para reforçar a coordenação orçamental entre ambos os níveis. Para além do fórum existente ao nível do Conselho, a realização de debates entre a UE e os Parlamentos nacionais – ambos com competências orçamentais – poderia constituir um meio eficaz para encontrar formas de reforçar a coordenação orçamental e incentivar as autoridades nacionais a prestar mais atenção, ao nível dos orçamentos nacionais, à despesa comunitária. Esses debates poderiam igualmente centrar-se nas fragilidades identificadas no presente relatório e na coordenação exigida por categorias específicas de despesa.