



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 19 December 2011

18823/11

**Interinstitutional File:
2011/0276 (COD)**

FSTR	106
FC	74
REGIO	179
SOC	1124
AGRISTR	96
PECHE	413
CADREFIN	220
CODEC	2484
INST	665
PARLNAT	328

COVER NOTE

from: The Portuguese Parliament
date of receipt: 19 December 2011
to: The President of the Council of the European Union
Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, The European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006
[doc. 15243/11 FSTR 49 FC 39 REGIO 83 SOC 859 AGRISTR 56 PECHE 279 CADREFIN 87 CODEC 1632 - COM(2011) 615 final]
- *Opinion¹ on the application of the principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above-mentioned document.

Encl.

¹ This opinion is available in English on the parliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/pid/10>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 615

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - PARECER

PARTE V - ANEXO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de **REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO** que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 [COM (2011) 615].

A supra identificada iniciativa foi remetida às Comissões de Economia e Obras Públicas, de Agricultura e Mar e de Segurança Social e Trabalho, atento o seu objecto, sendo que a Comissão de Agricultura e Mar não se pronunciou. As restantes Comissões analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Importa ainda sublinhar que no presente parecer se acolhe uma parte substancial dos Relatórios das Comissões especializadas que se pronunciaram.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A proposta de Regulamento em causa que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão (FC), ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum (QEC) e, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº1083/2006, visa que as instituições comunitárias [Comissão,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parlamento Europeu e Conselho] confirmam um novo enquadramento regulamentar e institucional aos Fundos do QEC, assente num conjunto comum de regras básicas e no reforço da sua contribuição para a realização dos objectivos e metas fixados nos diversos programas da União Europeia associados à “Estratégia Europa 2020”.

2 – Neste contexto, importa referir que em Junho de 2011, a Comissão adoptou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, intitulada «Um Orçamento para a Europa 2020»¹. A simplificação da execução das políticas, a concentração nos resultados e uma maior utilização da condicionalidade encontram-se entre os principais objectivos do próximo conjunto de programas.

3 - A simplificação foi considerada um objectivo essencial da Comunicação sobre a Reapreciação do Orçamento da UE, da Agenda para a Regulamentação Inteligente e da comunicação acima referida sobre o próximo quadro financeiro plurianual. A experiência sugere que, no actual período de programação, a diversidade e a fragmentação das regras aplicáveis aos programas de despesa, frequentemente, são vistas como desnecessariamente complicadas e de difícil aplicação e controlo.

4 - O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o futuro Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas (a seguir, designados por «Fundos QEC»), prosseguem objectivos políticos complementares e a sua gestão é partilhada pelos Estados-Membros e a Comissão.

5 - É, por conseguinte, importante maximizar a eficácia de todos os instrumentos estruturais em termos de cumprimento dos objectivos e metas definidos nos programas e optimizar as sinergias e a eficiência dos diferentes instrumentos.

¹ COM (2011) 500 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6 - Neste contexto, o presente Regulamento fornece um conjunto comum de regras básicas. Compreende duas partes.

7 - A primeira parte estabelece uma série de disposições comuns que regem todos os instrumentos estruturais abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum (QEC). Estas disposições definem os princípios gerais de apoio, tais como a parceria, a governação a vários níveis, a igualdade entre homens e mulheres, a sustentabilidade e o cumprimento das disposições aplicáveis da legislação nacional e da UE.

8 - A segunda parte inclui disposições específicas para o FEDER, o FSE e o FC. Estas disposições estão relacionadas com a missão e os objectivos da política de coesão, o quadro financeiro, medidas específicas em matéria de programação e de apresentação de relatórios, grandes projectos e planos de acção conjuntos.

9 - Toda e qualquer proposta que vise assegurar uma gestão mais racional, integrada e eficaz dos Fundos Comunitários e contribuir para a implementação dos programas, objectivos e metas definidas na Estratégia (*Europa 2020*) e nos Programas Nacionais de Reformas [PNR] dos Estados-Membros deve ser aplaudida, maxime, no actual contexto em que todos os Fundos são insuficientes para fazer face aos obstáculos que temos pela frente, nomeadamente, no plano da criação de mais e melhor emprego na Europa.

10 – Assim, sinaliza-se, desde já, como aspecto positivo da medida legislativa agora sujeita a escrutínio, os objectivos que lhe estão subjacentes e que visam maximizar e potenciar a eficácia e a eficiência dos Fundos do QEC contribuindo para a concretização dos objectivos e das metas fixadas nos programas comunitários, através da criação de regras que promovam o seu total e efectivo aproveitamento e fruição por parte dos respectivos destinatários.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

11 – Neste contexto considera-se que a *Estratégia Europa 2020* é um instrumento estruturante para o futuro da UE, não apenas pelas prioridades, objectivos e medidas que incorpora nos domínios do crescimento económico e do emprego mas, também, pela nova filosofia que encerra, designadamente, no que toca à necessidade de uma efectiva articulação entre as prioridades e os objectivos traçados e de uma melhor coordenação e articulação com as restantes políticas comunitárias e nacionais.

12 – Recordamos que ao nível das prioridades, a *Estratégia Europa 2020*, elegeu o crescimento inteligente, o crescimento sustentável e o crescimento inclusivo, como domínios fulcrais da sua intervenção, em torno das quais foram fixados cinco grandes objectivos quantificados a alcançar até 2020:

- (i) Atingir uma taxa de emprego de 75% entre os 20 e os 64 anos de idade;
- (ii) Alocar 3% do PIB em despesas de investigação e desenvolvimento;
- (iii) Reduzir a emissão gaseosa com efeito de estufa em 20%, obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética;
- (iv) Reduzir para 10% da taxa de abandono escolar precoce e aumento para 40% da população entre os 30 e os 40 anos de idade com cursos superiores;
- (v) Retirar da pobreza 20 milhões de pessoas

13 – Assim, tendo em conta a importância que os Fundos do QEC assumem, em especial, do FEDER, do FSE e do FC, para o êxito da nova estratégia europeia para o crescimento e o emprego, bem como para as estratégias de desenvolvimento regional e mesmo local, considera-se adequado e oportuno avançar com a reforma regulamentar daqueles Fundos com vista a incrementar a sua eficácia e sua eficiência, assegurando a plena compatibilização com os objectivos e metas daquelas estratégias, em particular, num ambiente de acrescidas dificuldades financeiras e económicas com um impacto muito negativo na estrutura do emprego e do crescimento económico dos Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

14 – Deste modo, os Fundos do QEC devem estar adequadamente alinhados com as metas e os objectivos da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, razão pela qual se considera globalmente positiva a medida legislativa em apreciação que vem definir um quadro comum e harmonizado de regras aplicáveis aos Fundos.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A acção da UE é justificada tanto com fundamento nos objectivos estabelecidos no artigo 174.º do Tratado (TFUE), como no princípio da subsidiariedade. O direito de agir está consagrado no artigo 175.º do Tratado, que apela explicitamente à União para aplicar esta política através dos Fundos Estruturais, em conjugação com o artigo 177.º, que define o papel do Fundo de Coesão.

Os objectivos do FSE, do FEDER e do FC estão definidos nos artigos 162.º, 176.º e 177.º do TFUE, respectivamente.

As acções relacionadas com a agricultura e as pescas estão justificadas nos artigos 38.º e 39.º do TFUE.

O artigo 174.º do TFUE refere que será dada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiras e de montanha.

O artigo 349.º do TFUE estabelece que serão adoptadas medidas específicas destinadas a ter em conta a estrutura social e a situação económica das regiões ultraperiféricas, que é agravada por determinadas características específicas que prejudicam gravemente o seu desenvolvimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

É respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade, na medida em que incide sobre matéria de competência partilhada e o objectivo a alcançar não seria suficientemente atingido ao nível de cada um dos Estados-Membros, sendo melhor alcançado ao nível da União Europeia.

PARTE III – CONCLUSÕES

1 - Através da Proposta de Regulamento, objecto do presente escrutínio, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum (QEC), e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006, visam as instituições comunitárias (Comissão, Parlamento Europeu e Conselho) conferir um novo enquadramento regulamentar e institucional aos Fundos do QEC, assente num conjunto comum de regras básicas e no reforço da sua contribuição para a realização dos objectivos e metas fixados nos diversos programas da União Europeia, associados a Estratégia «Europa 2020».

2 - A Proposta de Regulamento objecto do presente escrutínio comprehende:

- os considerandos e as definições,
- uma série de disposições comuns que regem todos os fundos estruturais abrangidos pelo QEC, e
- disposições específicas para o FEDER, o FSE e o FC relacionadas com a missão e os objectivos da política de coesão.

3 - A adopção desta medida legislativa tem por objectivo, por um lado, maximizar a eficácia dos Fundos estruturais no cumprimento dos objectivos e das metas fixados



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nos diversos programas comunitários e, por outro lado, optimizar as sinergias e a eficiência dos mesmos com vista a atingirem, de forma complementar, coordenada e articulada, os resultados ambicionados.

4.- A Comissão de Assuntos Europeus concorda com a adopção de uma medida legislativa, que contribua para maximizar e potenciar a eficácia e a eficiência dos Fundos Estruturais da União Europeia, e sublinha as seguintes observações constantes do Relatório da Comissão de Economia e Obras Públicas:

4.1. "A presente Proposta de Regulamento corresponde à matéria da maior relevância para o futuro da Europa, e em particular de Portugal, determinando e condicionando em larga medida os caminhos de potencial evolução do desenvolvimento que será possível vir a concretizar, com apoio de Fundos Comunitários, entre 2014 e 2020;

4.2. Corresponde-lhe um documento denso, que determina as linhas gerais de aplicação de um valor global indicativo de 376 mil milhões de euros (a preços constantes de 2011) de Fundos Comunitários para o espaço europeu;

4.3. O valor indicativo referido (376 mil milhões de euros, a preços constantes de 2011) corresponde a uma diminuição, em termos reais, face aos fundos estruturais disponibilizados para o período de programação financeira 2007-2013, facto que não pode deixar de causar preocupação;

4.4. Do exposto decorre, num contexto em que a União Europeia conta com a integração plena, desde o início do período de programação financeira (2014-2020), com um total de 28 Estados-Membros, com crescentes aspirações de acesso a fundos comunitários, e no momento actual que se vive na Europa, que as negociações de natureza bilateral a efectuar se configuram como especialmente delicadas, esperando-se, não obstante, que os níveis globais de fundos correspondentes a Portugal possam vir a ser equivalentes, para 2014-2020, aos alcançados para 2007-2013, sendo do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

maior interesse que esta matéria seja acompanhada com a importância e competência que merece;

4.5. Há uma clara intervenção reforçada da Comissão Europeia, bem como a identificação prévia de objectivos numa óptica "top-down", a que todas as Regiões e Estados-Membros ficam vinculados, como sucede com os onze objectivos centrais delineados, a que todos os Programas Operacionais devem ficar vinculados, igualmente em alinhamento com a Estratégia EUROPA 2020;

4.6. Sendo de saudar a concentração de esforços em torno de um conjunto reduzido de objectivos, devidamente seleccionados, já é questionável que estes objectivos tenham de ser necessariamente os mesmos para todas as Regiões dos diferentes Estados-Membros, havendo uma vinculação que nos parece ser excessiva imposta ab *initio* e de uma forma unilateral, "top down", que pode não ser a mais adequada face às necessidades concretas de um determinado território específico, o que contraria alguns princípios da subsidiariedade e vai ao arreio das políticas de desenvolvimento dos territórios e de reforço da coesão territorial assentes numa perspectiva "bottom up", de base fortemente territorial e inter-sectorial ("place based approaches");

4.7. A partir de um único Quadro Estratégico Comum (QEC), cada Estado-Membro é obrigado a estabelecer um Contrato de Parceria com a Comissão Europeia, sendo no âmbito desses mesmos contratos que deve enquadrar-se a aplicação e gestão de todos os Fundos Estruturais, que passam genericamente a ser apelidados Fundos QEC. Importa uma vez mais aqui manifestar reservas quanto à vinculação de todos os Estados-Membros;

4.8. A natureza excessivamente universal da formatação impõe a todas as regiões, sem levar em conta a respectiva especificidade, encontra por exemplo concretização nas percentagens mínimas de valores do FEDER que cada região fica obrigada a investir em torno da eficiência energética e energias renováveis, investigação, desenvolvimento e inovação, e apoio a PME, e que são as seguintes: 80% para

10



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

regiões mais desenvolvidas; 60% para as regiões em transição; 50% para as regiões menos desenvolvidas;

4.9. Existem sérios riscos de a Coesão Territorial, apesar de consagrada no Tratado de Lisboa, se vir a revelar enquanto parente mais pobre do futuro da Política de Coesão, com um papel menor face aos objectivos de desenvolvimento económico (que assumem papel predominante) e acessoriamente de coesão social;

4.10. Apesar de a concepção dos fundos QEC estar porventura excessivamente formatada no sentido de vir a suportar sobretudo o desenvolvimento económico, incluindo grandes projectos, congregação de massa crítica e apostas centradas em meios urbanos, em detrimento da coesão territorial e áreas pouco densamente povoadas, é de sublinhar a existência de mecanismos complementares que apontam para um reforço do papel desempenhado por comunidades locais, grupos de acção local e estratégias de desenvolvimento local nalgumas das medidas e do articulado que consta da proposta de regulamento;

4.11. As verbas direcionadas para a cooperação territorial são das poucas que conhecem um reforço significativo face ao actual período de programação financeira, sendo portanto importante que Portugal, contrariamente ao que tem sucedido até hoje, se prepare para ocupar um papel mais activo e determinante na candidatura, envolvimento e gestão deste tipo de projectos;

4.12. Numa opção que nos merece reservas, em vez de duas categorias, a proposta da Comissão Europeia aponta para que passem a existir três categorias de regiões, em função dos respectivos valores de capitação do PIB (em paridades de poder de compra) face à média da UE-27, deixando de haver portanto igualmente mecanismos de "phasing in" ou "phasing out". Estas categorias correspondem às seguintes designações (que não serão particularmente felizes) e intervalos de valores para a métrica indicada: regiões mais desenvolvidas acima dos 90%; regiões em transição



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

situadas entre 75% e 90%; regiões menos desenvolvidas para valores inferiores a 75%;

4. 13 É de sublinhar o reforço da aplicação de mecanismos de avaliação de desempenho, não concentrados apenas nos ritmos de execução financeira, com dois momentos de apreciação mais sistemática situados no tempo (2017 e 2019), bem como a criação de um fundo de reserva de desempenho (dotado de 5% do total dos fundos disponíveis), a ser aplicado nos programas que consigam alcançar um melhor resultado, decisões de realocação que carecem porém de uma validação prévia por parte da Comissão Europeia, que poderia eventualmente ser desnecessária;

4. 14. Também deve ser sublinhada a circunstância de países que se encontrem a receber assistência financeira poderem ver majoradas em 10% as taxas máximas de comparticipação comunitária aplicadas aos respectivos projectos, reforçando assim a correspondente capacidade de absorção de meios;

4. 15 Os critérios de "capping" são revistos em baixa, passando a cifrar-se em 2,5% do PIB o total de fundos da política de coesão que podem ser disponibilizados a cada Estado-Membro, alteração que não deve revelar-se porém problemática no que diz respeito a Portugal;

4. 16 No período de programação financeira 2014-2020 são apontados aspectos de condicionalidade, que permitem, em determinadas circunstâncias, face a Estados-Membros que não estejam a conseguir alcançar objectivos previamente acordados (nomeadamente na esfera dos critérios de estabilidade-financeira), que a Comissão Europeia penalize incumprimentos através da respectiva suspensão de transferência de fundos comunitários, matéria que suscita polémica e carece de análise especialmente cuidada;

4.17 Um aspecto especialmente positivo, porventura decorrente do reconhecimento do erro cometido no âmbito do actual período de programação financeira (2007-2013), em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que foi imposta uma lógica monofundo para cada Programa Operacional, inverte-se esta posição redutora no que diz respeito a visões integradas dos territórios, possibilitando a existência novamente de Programas Operacionais que podem ter vertentes de aplicação de fundos provenientes tanto do FEDER como do FSE, o que se regista com agrado;

4.18. Como atrás sublinhado pretende-se que os Fundos Estruturais para 2014-2020 sejam orientados numa lógica de simplificação e redução da carga administrativa, orientação para resultados, concentração dos projectos num número reduzido de objectivos, reforço das práticas de monitorização e avaliação de resultados, transparéncia e acessibilidade dos cidadãos a informação;

4.19. Importa porém garantir que desta feita, além de meras declarações de intenções, estes princípios efectivamente ganhem adesão a realidade, dado que uma boa parte já havia sido enunciada igualmente para 2007-2013, mas sem que tal tenha efectivamente acontecido com a intensidade e âmbito necessários;

4. 20. No que diz respeito ao Fundo de Coesão, e em particular no que concerne a Portugal, os critérios de elegibilidade apontados no período de programação financeira 2014-2020 (RNB por habitante inferior a 90% da média da UE-27) garantem a continuidade de enquadramento do nosso país a este nível;

4. 21. Porém, uma porção substancial dos valores afectos ao Fundo de Coesão, no total de 10 mil milhões de euros (ou seja, quase 15% do Fundo de Coesão), fica cativa para aplicação exclusiva no âmbito de novo programa, gerido centralizadamente pela Comissão Europeia, direcionado para a construção de grandes infra-estruturas de transportes, energia e TIC ("Facilidade Interligar a Europa"), com uma dotação global de 50 mil milhões de euros, incluindo os referidos 10 mil milhões de euros retirados ao Fundo de Coesão (que suporta portanto 20% do total de investimentos a efectuar no referido programa "Facilidade Interligar a Europa");



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4. 22. Assim sendo, merece especial atenção o modo como a iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" virá a ser desenvolvida e implementada, pois existem riscos consideráveis de vir a desvirtuar os objectivos, lógicas e essência do Fundo de Coesão, por via de uma gestão centralizada ao nível da Comissão Europeia de valores substanciais do Fundo de Coesão (15% do total), situação que é agravada pela circunstância de a referida iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" depender significativamente (em 20%) dos meios a ela afectos que são retirados do Fundo de Coesão;

4. 23. O actual estado de amadurecimento da definição dos instrumentos da Política de Coesão, com as divergências que são conhecidas e não estão ainda ultrapassadas, bem como a antevisão de um processo negocial que será longo, complexo, e especialmente delicado, levanta algumas apreensões quanto à capacidade de seguimento de uma calendarização dos trabalhos que seja compatível com o início da vigência dos instrumentos concretos (incluindo Programas Operacionais no terreno) no início de 2014, como seria desejável.

Importa aqui recordar a experiência do anterior quadro de programação financeira, no qual houve um hiato de quase dois anos (2007 e 2008), com indisponibilidade de afectação dos meios que deveriam ser aplicados entre 2007 e 2013, mas só iniciaram a sua aplicação efectiva, com alguma dimensão, já em 2009. Seria importante evitar que esta descontinuidade se pudesse vir a repetir no processo actual, mas existem fundamentadas dúvidas quanto à real capacidade de conclusão de todos os trabalhos e acordos que seriam necessários para o evitar, face a janelas temporais que começam a apresentar-se cada vez mais estreitas deste ponto de vista".

PARTE IV – PARECER

14



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus elaborou o presente parecer nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia:

- 1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade.
- 2 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.
- 3 -No que concerne, nomeadamente, às questões suscitadas nas conclusões, a Comissão de Assuntos Europeus deverá prosseguir o acompanhamento do processo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo

Palácio de S. Bento, 13 de Dezembro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

Carlo Costa Neves

(Carlos Costa Neves)

O Presidente da Comissão

Paulo Mota Pinto

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas

Relatório e parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho



Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer da Comissão de Economia e Obras
Públicas

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006
COM (2011) 615

Autor: Deputado
Pedro Saraiva



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 [COM(2011)615]" foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

No âmbito das negociações que decorrem relativas ao próximo quadro financeiro plurianual 2014-2020, a Comissão adoptou uma proposta que visa, na sua essência “*a simplificação da execução das políticas, a concentração nos resultados e uma maior utilização da condicionalidade*”.

Para tal, e dado que o conjunto de fundos europeus FEDER, FSE, FC, FEADER, e FEAMP prosseguem objectivos políticos que se complementam entre si e são geridos de forma partilhada quer pelos Estados Membros quer pela Comissão Europeia, urge conseguir “*maximizar a eficácia de todos os instrumentos estruturais em termos de cumprimento dos objectivos e metas definidos nos programas e optimizar as sinergias e a eficiência dos diferentes instrumentos*”.

2. Aspectos relevantes

Convém lembrar que foram recolhidas diversos pareceres e consultas dos mais variados quadrantes, onde foram incluídos os Estados Membros, as regiões, os parceiros económicos e sociais, os especialistas académicos e diversas instituições internacionais.

A avaliação de impacto, segundo refere a proposta de regulamento baseia-se em três avaliações distintas: “*uma conjuntamente para o FEDER, o FC e o FSE; uma para o FEADER e uma outra para o FEAMP*”.

Nestas foram avaliadas diversas questões como o valor acrescentado europeu, o desempenho e a execução das políticas, bem como a necessidade de serem simplificadas e harmonizadas as regras em questão. “*As opções consideradas nas avaliações de impacto previam: i) reforçar a capacidade das políticas para gerar valor acrescentado europeu, ii) melhorar o desempenho das políticas e iii) simplificar – reduzir os custos administrativos e minimizar o risco de erro.*”



Comissão de Economia e Obras Públicas

No que diz respeito ao conteúdo propriamente dito, a proposta de regulamento que aqui se analisa contém um resumo relativamente sucinto e explícito que aborda os seus princípios gerais, a sua estratégia, as condicionalidades e resultados, as disposições comuns no que à gestão diz respeito, os instrumentos financeiros envolvidos e, claro está, a necessária monitorização e avaliação e respectivas regras de elegibilidade.

No que ao princípio da subsidiariedade diz respeito, é atendendo ao que vem referido nos considerandos da presente proposta, com destaque para o facto de um dos principais objectivos ser efectivamente a redução de disparidades entre regiões dos diversos Estados Membros, e sendo que este não é alcançado com a actuação exclusiva dos Estados Membros, fica claro que a União Europeia, através de medidas concertadas e apoiadas na posição dos Estados Membros, poderá agir e alcançar tal, ou tais, objectivos, cumprindo assim com o princípio em questão, pelo menos de forma genérica.



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

- A presente Proposta de Regulamento corresponde a matéria da maior relevância para o futuro da Europa, e em particular de Portugal, determinando e condicionando em larga medida os caminhos de potencial evolução do desenvolvimento que será possível vir a concretizar, com apoio de Fundos Comunitários, entre 2014 e 2022;
- Corresponde-lhe um documento denso, com perto de 200 páginas, que determina as linhas gerais de aplicação de um valor global indicativo de 376 mil milhões de euros (a preços constantes de 2011) de fundos comunitários para o espaço europeu;
- É de saudar o esforço de introdução de regras e procedimentos comuns, uniformizando o mais possível a interacção entre os promotores de projectos e os diferentes tipos de fundos estruturais que podem de modo integrado apoiar a respectiva concretização, com vantagens evidentes de redução da complexidade percepcionada nomeadamente pelos referidos promotores;
- Seria desejável que o Parlamento Português, à semelhança do que sucede já noutras nações, viesse a encontrar soluções de orgânica interna que lhe permitam ter estruturas técnicas de apoio, vocacionadas para dinamizar uma análise e discussão mais aprofundadas de temas que o requerem, como sucede neste mesmo caso;
- O valor indicativo acima referido (376 mil milhões de euros, a preços constantes de 2011) corresponde a uma diminuição significativa, em termos reais, face aos fundos estruturais disponibilizados para o período de programação financeira 2007-2013;
- Ainda assim, são conhecidas as posições divergentes que actualmente permanecem de pé em Bruxelas sobre este mesmo valor, havendo um conjunto de 13 nações (incluindo Portugal) a defender inequivocamente que a política de coesão deve vir a ter para 2014-2020 um envelope financeiro idêntico ao assumido para 2007-2013, mas que se vê confrontado com posição contrária, de defesa de cortes significativos nestes mesmos valores, assumida explicitamente por um outro conjunto de seis países (França, Alemanha, Áustria, Holanda, Dinamarca e Suécia), que contesta abertamente o modo como a Presidência da Polónia tem conduzido o processo;
- Do exposto decorre, num contexto em que a União Europeia conta com a integração plena, desde o início do período de programação financeira (2014), com um total de 28 Estados Membros, com crescentes aspirações de acesso a fundos comunitários, e no momento actual que se vive na Europa, que as negociações de natureza bilateral a efectuar se configuram como



Comissão de Economia e Obras Públicas

especialmente delicadas, não sendo garantido que os níveis globais de fundos correspondentes a Portugal possam vir a ser equivalentes, para 2014-2020, aos alcançados para 2007-2013, sendo da maior importância que esta matéria seja acompanhada com a importância e competência que merece;

- No que diz respeito à efectiva concretização e respeito integral pelo princípio da subsidiariedade, importa referir que a concepção dos objectivos e formas de aplicação dos Fundos Estruturais para 2014-2020 reflecte uma menor adesão ao mesmo, dado que se assiste a uma clara intervenção reforçada da Comissão Europeia, bem como à identificação prévia de objectivos numa óptica "top-down", a que todas as Regiões e Estados-Membros ficam vinculados, como sucede com os onze objectivos centrais delineados, a que todos os Programas Operacionais devem ficar vinculados, igualmente em alinhamento com a Estratégia EUROPA 2020;
- Esta tentativa de harmonização e alinhamento reforçado dos projectos a desenvolver no âmbito da Política de Coesão pode vir na prática a demonstrar-se ser redutora, ao forçar de modo excessivo que regiões de natureza diversa fiquem obrigadas a um formato comum de objectivos, iniciativas e repartição de recursos, que não corresponde necessariamente do melhor modo às suas necessidades específicas de desenvolvimento;
- No actual contexto, e mormente também devido à circunstância de a própria Estratégia EUROPA 2020 não assumir esta vertente enquanto central (basta constatar que nela não se assume qualquer tipo de métrica directamente ligada à coesão territorial), existem sérios riscos de a Coesão Territorial, apesar de consagrada no Tratado de Lisboa, se vir a revelar enquanto parente mais pobre do futuro da Política de Coesão, com um papel menor face aos objectivos de desenvolvimento económico (que assumem papel predominante) e acessoriamente de coesão social;
- Por maioria de razão assim sendo, importa que, contrariamente ao que sucedeu no actual período de programação financeira 2007-2013, em que por insistência do Estado Português foi criada a possibilidade de transferência de meios das regiões menos desenvolvidas para a região de Lisboa (através do mecanismo de "spill over"), contrariando toda a essência de orientação baseada no reforço da Coesão Territorial, os fundos estruturais disponibilizados para 2014-2020 sejam efectivamente aplicados nas regiões menos desenvolvidas de Portugal, sem excepções e em respeito pelo estipulado no artigo 85.º do presente regulamento ("Não Transferibilidade dos Recursos"), onde se estabelece inequivocamente que "as dotações totais atribuídas a cada Estado-Membro, no que diz respeito às regiões menos desenvolvidas, regiões em transição e regiões mais desenvolvidas, não podem ser transferidas entre cada uma destas categorias de regiões". Espera-se e exige-se que desta feita o Estado Português seja exemplar no cumprimento



Comissão de Economia e Obras Públicas

desta orientação, central no que diz respeito à Coesão Territorial e vocação dos Fundos Estruturais respectivos;

- Pretende-se que os fundos estruturais para 2014-2020 sejam orientados numa lógica de simplificação e redução da carga administrativa (as medidas centradas na existência de uma “flat rate” para imputação de “overheads” são particularmente de saudar a este nível), orientação para resultados, concentração dos projectos num número reduzido de objectivos, reforço das práticas de monitorização e avaliação de resultados, transparéncia e acessibilidade dos cidadãos à informação (incluindo, por exemplo, a criação obrigatória de portal único do domínio público em que qualquer pessoa possa facilmente navegar e conhecer a totalidade dos projectos apoiados num determinado Estado-Membro, com possibilidades de pesquisa selectiva de informação, boa prática já implementada um diversos países, mas ainda muito longe de se encontrar concretizada em Portugal);
- Importa porém garantir que desta feita, além de meras declarações de intenções, estes princípios efectivamente ganhem adesão à realidade, dado que uma boa parte já havia sido enunciada igualmente para 2007-2013, mas sem que tal tenha efectivamente acontecido com a intensidade e âmbito necessários;
- Sendo de saudar a concentração de esforços em torno de um conjunto reduzido de objectivos, devidamente seleccionados, já é questionável que estes objectivos tenham de ser necessariamente os mesmos para todas as Regiões dos diferentes Estados-Membros, havendo uma vinculação que nos parece ser excessiva imposta *ab initio* e de uma forma unilateral, “top down”, que pode não ser a mais adequada face às necessidades concretas de um determinado território específico, o que contraria alguns princípios da subsidiariedade e vai ao arrepio das políticas de desenvolvimento dos territórios e de reforço da coesão territorial assentes numa perspectiva “bottom up”, de base fortemente territorial e inter-sectorial (“place based approaches”);
- Importa garantir que Portugal, inversamente ao que sucedeu em 2007-2013, evite criar burocracias, redundâncias, complexidades administrativas ou outras que tipicamente não são impostas pela Comissão Europeia, fazendo crescer o volume de “red tape” imposto nacionalmente além do que é estritamente exigido ao nível europeu. Num momento em que se quer e bem simplificar, exige-se que a “descomplicação” seja partilhada pelo nosso país, quebrando com hábitos e vícios instalados a múltiplos níveis na concepção e gestão das máquinas que operacionalizam a utilização de fundos comunitários no nosso país;
- É de aplaudir o reforço da aplicação de mecanismos de avaliação de desempenho, não concentrados apenas nos ritmos de execução financeira,



Comissão de Economia e Obras Públicas

com dois momentos de apreciação mais sistemática situados no tempo (2017 e 2019), bem como a criação de um fundo de reserva de desempenho (dotado de 5% do total dos fundos disponíveis), a ser aplicado nos programas que consigam alcançar um melhor resultado, decisões de realocação que carecem porém de uma validação prévia por parte da Comissão Europeia, que poderia eventualmente ser desnecessária;

- Também deve ser sublinhada a circunstância de países que se encontrem a receber assistência financeira poderem ver majoradas em 10% as taxas máximas de comparticipação comunitária aplicadas aos respectivos projectos, reforçando assim a correspondente capacidade de absorção de meios;
- A partir de um único Quadro Estratégico Comum (QEC), cada Estado-Membro é obrigado a estabelecer um Contrato de Parceria com a Comissão Europeia, sendo no âmbito desses mesmos contratos que deve enquadrar-se a aplicação e gestão de todos os Fundos Estruturais, que passam genericamente a ser apelidados Fundos QEC. Importa uma vez mais aqui questionar se será adequado vincular todos os Estados-Membros, e respectivas regiões, a um único Quadro Estratégico Comum, assumido para todo o espaço europeu;
- Os critérios de “capping” são revistos em baixa, passando a cifrar-se em 2,5% do PIB o total de fundos da política de coesão que podem ser disponibilizados a cada Estado-Membro, alteração que não deve revelar-se porém problemática no que diz respeito a Portugal;
- Em vez de duas categorias, a proposta da Comissão Europeia aponta para que passem a existir três categorias de regiões, em função dos respectivos valores de capitação do PIB (em paridades de poder de compra) face à média da UE-27, deixando de haver portanto igualmente mecanismos de “phasing in” ou “phasing out”. Estas categorias correspondem às seguintes designações (que não serão particularmente felizes) e intervalos de valores para a métrica indicada: regiões mais desenvolvidas acima dos 90%; regiões em transição situadas entre 75% e 90%; regiões menos desenvolvidas para valores inferiores a 75%;
- Os envelopes financeiros de fundos da política de coesão que constam da proposta da Comissão Europeia contemplam a seguinte repartição entre estas três categorias (em milhares de milhões de euros): 162,6 para as regiões menos desenvolvidas; 38,9 para regiões em transição; 53,1 para regiões mais desenvolvidas;
- De acordo com as estimativas provisórias do EUROSTAT, a repartição das regiões nacionais de acordo com estas categorias conduzirá aos seguintes enquadramentos: Lisboa e Madeira no grupo das regiões mais desenvolvidas;



Comissão de Economia e Obras Públicas

Algarve no grupo das regiões em transição; Norte, Centro, Alentejo e Açores nas regiões menos desenvolvidas;

- A criação de uma nova categoria de regiões (regiões em transição) tem sido alvo de forte contestação por parte de diversos Estados-Membros (incluindo a Alemanha). No caso de Portugal, parece-nos ser favorável, também numa óptica estratégica de médio prazo, a existência conceptual de Regiões em Transição, desde que as verbas alocadas às mesmas não prejudiquem os envelopes financeiros a disponibilizar junto das regiões menos desenvolvidas, enquanto territórios por excelência merecedores da aplicação de fundos QEC;
- As taxas máximas de co-financiamento apontadas correspondem, de acordo com as diferentes categorias de regiões, aos seguintes valores: 85% em regiões menos desenvolvidas; 60% nas regiões em transição; 50% nas regiões mais desenvolvidas;
- Analogamente, as percentagens mínimas de fundos QEC que devem corresponder ao FSE, acordo com as diferentes categorias de regiões, são as seguintes: 25% em regiões menos desenvolvidas; 40% nas regiões em transição; 52% nas regiões mais desenvolvidas;
- A natureza excessivamente universal da formatação impõe a todas as regiões, sem levar em conta a respectiva especificidade, encontra por exemplo concretização nas percentagens mínimas de valores do FEDER que cada região fica obrigada a investir em torno da eficiência energética e energias renováveis, investigação, desenvolvimento e inovação, e apoio a PME, e que são as seguintes: 80% para regiões mais desenvolvidas; 60% para as regiões em transição; 50% para as regiões menos desenvolvidas;
- No período de programação financeira 2014-2020 são apontados aspectos de condicionalidade, que permitem, em determinadas circunstâncias, face a Estados-Membros que não estejam a conseguir alcançar objectivos previamente acordados (nomeadamente na esfera dos critérios de estabilidade financeira), que a Comissão Europeia penalize incumprimentos através da respectiva suspensão de transferência de fundos comunitários, matéria que suscita polémica e carece de análise especialmente cuidada nos modos como venha a ser concretizada;
- Um aspecto especialmente positivo, porventura decorrente do reconhecimento do erro cometido no âmbito do actual período de programação financeira (2007-2013), em que foi imposta uma lógica monofundo para cada Programa Operacional, inverte-se esta posição redutora no que diz respeito a visões integradas dos territórios, possibilitando a existência novamente de Programas Operacionais que podem ter vertentes de aplicação de fundos provenientes tanto do FEDER como do FSE, o que se regista com agrado;



Comissão de Economia e Obras Públicas

- Apesar de a concepção dos fundos QEC estar porventura excessivamente formatada no sentido de vir a suportar sobretudo o desenvolvimento económico, incluindo grandes projectos, congregação de massa crítica e apostas centradas em meios urbanos, em detrimento da coesão territorial e áreas pouco densamente povoadas, é de sublinhar a existência de mecanismos complementares que apontam para um reforço do papel desempenhado por comunidades locais, grupos de acção local e estratégias de desenvolvimento local algumas das medidas e do articulado que consta da proposta de regulamento;
- As verbas direcionadas para a cooperação territorial são das poucas que conhecem um reforço significativo face ao actual período de programação financeira, sendo portanto importante que Portugal, contrariamente ao que tem sucedido até hoje, se prepare para ocupar um papel mais activo e determinante na candidatura, envolvimento e gestão deste tipo de projectos;
- No que diz respeito ao Fundo de Coesão, e em particular no que concerne a Portugal, os critérios de elegibilidade apontados no período de programação financeira 2014-2020 (RNB por habitante inferior a 90% da média da UE-27) garantem a continuidade de enquadramento do nosso país a este nível;
- Porém, uma porção substancial dos valores afectos ao Fundo de Coesão, no total de 10 mil milhões de euros (ou seja, quase 15% do Fundo de Coesão), fica cativa para aplicação exclusiva no âmbito de novo programa, gerido centralizadamente pela Comissão Europeia, direcionado para a construção de grandes infra-estruturas de transportes, energia e TIC ("Facilidade Interligar a Europa"), com uma dotação global de 50 mil milhões de euros, incluindo os referidos 10 mil milhões de euros retirados ao Fundo de Coesão (que suporta portanto 20% do total de investimentos a efectuar no referido programa "Facilidade Interligar a Europa");
- Assim sendo, merece especial atenção o modo como a iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" virá a ser desenvolvida e implementada, pois existem riscos consideráveis de vir a desvirtuar os objectivos, lógicas e essência do Fundo de Coesão, por via de uma gestão centralizada ao nível da Comissão Europeia de valores substanciais do Fundo de Coesão (15% do total), situação que é agravada pela circunstância de a referida iniciativa "Facilidade Interligar a Europa" depender significativamente (em 20%) dos meios a ela afectos que são retirados do Fundo de Coesão;
- O actual estado de amadurecimento da definição dos instrumentos da Política de Coesão, com as divergências que são conhecidas e não estão ainda ultrapassadas, bem como a antevisão de um processo negocial que será longo, complexo, e especialmente delicado, levanta algumas apreensões quanto à capacidade de seguimento de uma calendarização dos trabalhos que



Comissão de Economia e Obras Públicas

seja compatível com o inicio da vigência dos instrumentos concretos (incluindo Programas Operacionais no terreno) no inicio de 2014, como seria desejável. Importa aqui recordar a experiência do anterior quadro de programação financeira, no qual houve um hiato de quase dois anos (2007 e 2008), com indisponibilidade de afectação dos meios que deveriam ser aplicados entre 2007 e 2013, mas só iniciaram a sua aplicação efectiva, com alguma dimensão, já em 2009. Seria importante evitar que esta descontinuidade se pudesse vir a repetir no processo actual, mas existem fundamentadas dúvidas quanto à real capacidade de conclusão de todos os trabalhos e acordos que seriam necessários para o evitar, face a janelas temporais que começam a apresentar-se cada vez mais estreitas deste ponto de vista.



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Economia e Obras Públicas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Economia e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 23 de Novembro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

(Pedro Saraiva)

O Presidente da Comissão

(Luis Campos Ferreira)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

**RELATÓRIO E PARECER DA COMISSÃO DE SEGURANÇA
SOCIAL E TRABALHO**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 [COM(2011)615].

Autora: Deputada Maria Helena André (PS)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- PARECER



Comissão de Segurança Social e Trabalho

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa [CRP] e do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, [Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia], bem como, da Metodologia de Escrutínio das Iniciativas Europeias, aprovada em 20 de Janeiro de 2010, compete à Assembleia da República acompanhar a actividade das instituições europeias, podendo nomeadamente pronunciar-se sobre propostas de actos legislativos que considere adequado escrutinar, através, da emissão de relatórios e pareceres.

Em 19 de Outubro de 2011, a Comissão de Assuntos Europeus [CAE] remeteu às Comissões Parlamentares de Economia e Obras Públicas [CEOP], Agricultura e Mar [CAM] e à Comissão Segurança Social e Trabalho [CSST] a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, para «... eventual análise e elaboração de relatório e parecer» a enviar à CAE até 29 de Novembro de 2011.

Assim, dada a importância que a aludida proposta de acto legislativo do Parlamento Europeu e do Conselho assume no quadro das políticas europeias e nacionais para o crescimento económico e o emprego e, atentas as específicas competências da CSST, é emitido, nos termos legais e regimentais aplicáveis, o presente relatório e parecer que, sem prejuízo de uma abordagem geral, dá particular enfoque à parte atinente ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e teve em consideração quer a Proposta de



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, quer os documentos que lhe estão associados, intitulados Avaliação de Impacto – 3 partes [SEC(2011)1141] e Resumo da Avaliação de Impacto [SEC(2011)1142].

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto e motivação da Proposta

Através da medida legislativa [Proposta de Regulamento], que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional [FEDER], ao Fundo Social Europeu [FSE] e ao Fundo de Coesão [FC], ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural [FEADER] e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas [FEAMP], abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum [QEC], e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, visam as instituições comunitárias [Comissão, Parlamento Europeu e Conselho] conferir um novo enquadramento regulamentar e institucional aos Fundos do QEC, assente num conjunto comum de regras básicas e no reforço da sua contribuição para a realização dos objectivos e metas fixados nos diversos programas da União Europeia [UE], associados à Estratégia «*Europa 2020*».

Cumpre assinalar, a este propósito, que a Comissão adoptou, em Junho de 2011, uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, denominada «*Um Orçamento para a Europa 2020*», que aponta para a necessidade de simplificação da execução das políticas e de uma maior utilização da condicionalidade de modo a assegurar que o financiamento da UE será orientado para os resultados e criar novos incentivos para que os Estados-Membros cumpram os objectivos da Estratégia «*Europa 2020*».

Por outro lado, tem-se constatado que, no actual período de programação financeira da UE, a disparidade e fragmentação das regras aplicáveis aos programas de apoios comunitários são vistas como excessiva e desnecessariamente complexas e



Comissão de Segurança Social e Trabalho

de difícil aplicação e controlo, o que gera elevados encargos administrativos e pode mesmo levar a desencorajar a participação nos mesmos e a atrasar a sua execução.

Dito doutro modo, a complexidade e a dispersão das regras que regulam o acesso e a aplicação dos programas de despesa da UE levam, muitas vezes, a que os benefícios associados aos mesmos não sejam totalmente aproveitados pelos potenciais beneficiários. Convém salientar, também, que estas dificuldades são por vezes agravadas pelas regulamentações nacionais que disciplinam o acesso e a utilização dos fundos comunitários, o que torna a situação ainda mais complexa e delicada.

A tudo isto acresce, ainda, o facto de os Fundos do QEC que prestam apoio no âmbito da política de coesão, cuja gestão é compartilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, prosseguirem objectivos políticos complementares, aconselhando, nessa medida, à instituição de um conjunto harmonizado de regras comuns básicas que assegurem essa complementaridade e potenciem a sua eficácia e utilização plenas, sob pena do seu subaproveitamento.

É neste quadro que surge a proposta legislativa em escrutínio e cujo desígnio primordial é o de, por um lado, maximizar a eficácia dos instrumentos financeiros estruturais no cumprimento dos objectivos e das metas fixados nos diversos programas comunitários e, por outro lado, optimizar as sinergias e a eficiência dos mesmos com vista a atingirem, de forma complementar, coordenada e articulada, os resultados ambicionados.

Naturalmente, como aliás se encontra bem explicitado na exposição de motivos que antecede a Proposta de Regulamento em apreciação, é muito importante aumentar a eficácia e a eficiência dos instrumentos financeiros que integram o QEC, por forma a optimizar a execução dos programas e estratégias da União Europeia, o que, na óptica da Relatora, passa, forçosamente, pela consagração de um novo enquadramento institucional e regulamentar dos Fundos mais simplificado e capaz de dar o devido enfoque ao acompanhamento e à concretização das metas e objectivos fixados pelos programas e à harmonização, sempre possível, das regras de execução e dos requisitos de controlo dos mesmos.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Com efeito, toda e qualquer proposta que vise assegurar uma gestão mais racional, integrada e eficaz dos Fundos comunitários e contribuir para a implementação dos programas, objectivos e metas definidas na Estratégia «*Europa 2020*» e nos Programas Nacionais de Reformas [PNR] dos Estados-Membros deve ser aplaudida, *maxime*, no actual contexto em que todos os Fundos são insuficientes para fazer face aos obstáculos que temos pela frente, nomeadamente, no plano da criação de mais e melhor emprego na Europa.

Neste contexto, a Relatora sinaliza, desde já, como aspecto positivo da medida legislativa agora sujeita a escrutínio, os objectivos que lhe estão subjacentes e que visam maximizar e potenciar a eficácia e a eficiência dos Fundos do QEC contribuindo para a concretização dos objectivos e das metas fixadas nos programas comunitários, através da criação de regras que promovam o seu total e efectivo aproveitamento e fruição por parte dos respectivos destinatários.

Relembra-se que, ainda recentemente, a CSST aprovou um parecer sobre o Relatório «*Portugal na União Europeia – 2010*», que aqui se dá por integralmente reproduzido, no qual sem prejuízo das considerações que teceu, considerou a «*Estratégia Europa 2020*» um instrumento estruturante para o futuro da UE, não apenas pelas prioridades, objectivos e medidas que incorpora nos domínios do crescimento económico e do emprego mas, também, pela nova filosofia que encerra, designadamente, no que toca à necessidade de uma efectiva articulação entre as prioridades e os objectivos traçados e de uma melhor coordenação e articulação com as restantes políticas comunitárias e nacionais.

Nunca é demais recordar que ao nível das prioridades, a «*Estratégia Europa 2020*», elegeu o crescimento inteligente, o crescimento sustentável e o crescimento inclusivo, como domínios fulcrais da sua intervenção, em torno das quais foram fixados cinco grandes objectivos quantificados a alcançar até 2020:

- (i) Atingir uma taxa de emprego de 75% entre os 20 e os 64 anos de idade;
- (ii) Alocar 3% do PIB em despesas de investigação e desenvolvimento;



Comissão de Segurança Social e Trabalho

- (iii) Reduzir a emissão gases com efeito de estufa em 20%, obter 20% da energia a partir de fontes renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética;
- (iv) Reduzir para 10% da taxa de abandono escolar precoce e aumento para 40% da população entre os 30 e os 40 anos de idade com cursos superiores;
- (v) Retirar da pobreza 20 milhões de pessoas.

Ora, atenta a importância que os Fundos do QEC assumem, em especial, do FEDER, do FSE e do FC, para o êxito da nova estratégia europeia para o crescimento e o emprego, bem como para as estratégias de desenvolvimento regional e mesmo local, considera-se adequado e oportuno avançar com a reforma regulamentar daqueles Fundos com vista a incrementar a sua eficácia e sua eficiência, assegurando a plena compatibilização com os objectivos e metas daquelas estratégias, em particular, num ambiente de acrescidas dificuldades financeiras e económicas com um impacto muito negativo na estrutura do emprego e do crescimento económico dos Estados-Membros.

Em suma, no entendimento da Relatora, os Fundos do QEC devem estar adequadamente alinhados com as metas e os objectivos da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, razão pela qual se considera globalmente positiva a medida legislativa em apreciação que vem definir um quadro comum e harmonizado de regras aplicáveis aos Fundos.

2. Objecto da Proposta

A Proposta de Regulamento objecto do presente escrutínio comprehende três partes, a primeira contém os considerandos e as definições, a segunda uma série de disposições comuns que regem todos os fundos estruturais abrangidos pelo QEC e a terceira que inclui disposições específicas para o FEDER, o FSE e o FC relacionadas com a missão e os objectivos da política de coesão.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

2.1. Disposições comuns aplicáveis a todos os Fundos do QEC

No que tange às disposições gerais aplicáveis a todos os Fundos do QEC, cumpre destacar, pela importância que assumem, a criação das parcerias e uma governação a vários níveis, a promoção da igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento sustentável, e dar particular ênfase aos seguintes aspectos:

a) Abordagem estratégica

Com vista a promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentado da União Europeia, a Proposta de Regulamento fixa no seu artigo 9.º os seguintes objectivos que cada Fundo do QEC deve apoiar, no quadro da Estratégia «*Europa 2020*»:

- (i) Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação;
- (ii) Melhorar o acesso ás tecnologias da informação e da comunicação, assim como a sua utilização e qualidade;
- (iii) Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas dos sectores agrícola e das pescas e da aquicultura;
- (iv) Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os sectores;
- (v) Promover a adaptação ás alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos;
- (vi) Proteger o ambiente e a eficiência energética;
- (vii) Promover os transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infra-estruturas;
- (viii) Promover o emprego e a mobilidade laboral;
- (ix) Promover a inclusão social e combater a pobreza;
- (x) Investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida;
- (xi) Reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Ora, como se pode constatar, e este é porventura o aspecto mais relevante da reforma regulamentar em curso, o QEC passa a estar alinhado com os objectivos e metas da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, o que, certamente, permitirá uma utilização articulada e integrada dos Fundos para alcançar os objectivos comuns.

Esta nova estratégia pressupõe o estabelecimento de contratos de parceria entre a Comissão e cada um dos Estados-Membros articulados com os objectivos e metas da Estratégia «Europa 2020» e os PNR, permitindo avançar para uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial, suportada por todos os Fundos e baseada em indicadores comuns e em investimentos estratégicos.

b) Condicionalidade e resultados

Com vista ao reforço do desempenho dos fundos estruturais para a coesão, a Proposta de Regulamento introduz novas disposições em matéria de condicionalidade, de modo a que o financiamento da União incentive os Estados-Membros a realizar os objectivos e as metas da nova estratégia europeia para o crescimento e o emprego.

As referidas regras visam assegurar as condições *ex-ante* para o apoio eficaz dos fundos assim como condições *ex post* que permitam reforçar a tônica do desempenho e a concretização dos objectivos da Estratégia "Europa 2020", destacando-se a possibilidade de aplicação de uma taxa de co-financiamento mais elevada em 10 pontos percentuais quando o Estado-Membro se encontra a receber assistência financeira, reduzindo assim o esforço exigido aos orçamentos nacionais num período de consolidação orçamental, sem deixar de manter o mesmo nível global de financiamento.

Relativamente à condicionalidade macro-económica e ao seu alinhamento com as medidas de execução do novo Pacto de Estabilidade e Crescimento a adoptar no âmbito do sexto pacote de Governação económica, terão de ser salvaguardadas as garantias de que não existirá uma dupla penalização aos países e regiões que enfrentam maiores dificuldades.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

c) Disposições comuns em matéria de gestão e monitorização

Destaca-se, na Proposta em discussão, a criação de um sistema de gestão e de controlo comum a todos os Fundos. De salientar, também, a criação de um novo sistema de acreditação nacional com vista ao reforço do compromisso dos Estados-Membros em matéria de boa gestão financeira, a harmonização relativa à regularidade das despesas e com vista ao reforço da fiabilidade a introdução de uma declaração de garantia de gestão e de apuramento anual de contas.

Estabelecem-se, igualmente, disposições comuns para todos os Fundos nos domínios da monitorização e da avaliação que incluem a apresentação de relatórios anuais, reuniões de revisão anuais, relatórios de progresso quanto à execução dos contratos de parceria, bem como avaliações *ex ante* e *ex post*, aspectos muito importantes para a concretização efectiva dos objectivos e metas da nova estratégia europeia.

d) Desenvolvimento promovido pelas comunidades locais

De modo a responder às múltiplas necessidades de desenvolvimento sub-regional e local e de facilitar a implementação de intervenções de carácter pluridimensional e intersectorial, a Proposta de Regulamento aponta para o reforço das iniciativas promovidas pelas comunidades locais e inclui a possibilidade dos Estados-Membros passarem a utilizar processos comuns de preparação, negociação, gestão e execução no que se refere aos Fundos, prevendo-se que sejam incentivados a fazê-lo nas situações em que for desejável melhorar a coordenação do capital humano e dos investimentos em infra-estruturas.

e) Instrumentos financeiros

No que tange aos instrumentos financeiros, sublinha-se, por um lado, o apoio às empresas e aos projectos geradores de retorno financeiro substancial através de instrumentos financeiros inovadores e, por outro, a introdução de vários elementos de simplificação.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Com efeito, irão ser propostas soluções mais simples no acesso aos instrumentos financeiros da União, bem como a adopção de modelos para os fundos nacionais e regionais, assentes em condições uniformes fixadas pela Comissão. Por outro lado, a proposta procura suprir as ambiguidades que surgiram em torno da aplicação dos fundos no quadro legislativo de 2007/2013, visando aumentar a segurança jurídica para todas as partes e, finalmente, também, importante no quadro da futura regulamentação, os instrumentos financeiros passarão a poder ser utilizados para todos os tipos de investimentos e de beneficiários, o que encerra um importante alargamento da possibilidade de utilização destes instrumentos financeiros.

f) *Simplificação e normalização das regras de elegibilidade*

O novo enquadramento regulamentar aponta para uma harmonização, na medida do possível, das regras de elegibilidade de despesas inscritas nos diferentes instrumentos de financiamento da União, com o objectivo de reduzir a multiplicidade de regras existentes e assegurar que os custos administrativos são proporcionados e que os encargos administrativos associados à gestão dos fundos por parte dos respectivos beneficiários são reduzidos.

2.1. Disposições gerais aplicáveis ao FEDER, ao FSE e ao FC

Quanto às disposições específicas aplicáveis ao FEDER, ao FSE e ao FC [terceira parte da Proposta de Regulamento], as mesmas reportam-se à missão e aos objectivos da política de coesão, e regulam as matérias atinentes à cobertura geográfica do apoio, aos recursos e aos princípios da assistência, à programação, aos grandes projectos, aos planos de acção conjuntos, ao desenvolvimento territorial, à monitorização e à avaliação, à informação e à comunicação, à elegibilidade das despesas e aos sistemas de gestão e controlo.

A política de coesão económica, social e territorial constitui uma das políticas comunitárias que maior relevo assume no quadro da diminuição das assimetrias entre



Comissão de Segurança Social e Trabalho

os Estados-Membros e as regiões e daí a necessidade urgente, face à crise que atinge a UE, do seu reforço e valorização.

Entre os aspectos mais relevantes do quadro comum de disposições comuns aplicáveis ao FEDER, FSE e FC, constante da Proposta de Regulamento, ora em escrutínio, cumpre dar a devida nota aos seguintes:

a) *Cobertura geográfica dos apoios*

Importa desde já salientar como elemento positivo da medida legislativa em escrutínio o facto do apoio às regiões menos desenvolvidas continuar a constituir uma prioridade importante da política de coesão.

Para esse efeito, a proposta de regulamento inclui uma distinção entre as regiões menos desenvolvidas, regiões em transição e regiões mais desenvolvidas.

Nesse contexto determina-se que todas as regiões elegíveis cujo PIB *per capita* para o período de programação de 2007/2013 tenha sido inferior a 75% da média do PIB da EU-25 em relação ao período de referência, mas cujo PIB *per capita* tenha aumentado para mais de 75% da média do PIB da EU-27, receberão dois terços da respectiva dotação em 2007/2013.

A introdução de uma nova categoria de regiões, as regiões em transição, sendo importante, não deverá, todavia, traduzir-se numa menor atenção e menor auxílio às regiões menos desenvolvidas que deverão continuar a constituir a prioridade central da política de coesão.

Sinaliza-se, igualmente, a apresentação pela Comissão de várias medidas com o objectivo de evitar as dificuldades que os Estados-Membros apresentam quanto à afectação de fundos das contrapartidas nacionais e de absorver grandes volumes de fundos da UE, num período de tempo limitado, como sejam: (i) fixar em 2,5% do PIB a taxa máxima das dotações a favor da coesão; (ii) fixar as taxas de co-financiamento a nível de cada eixo prioritário dos programas operacionais em



Comissão de Segurança Social e Trabalho

85% nas regiões menos desenvolvidas e nas regiões ultraperiféricas, 60% nas regiões de transição e 50% nas regiões mais desenvolvidas.

b) *Reforço da programação estratégica orientada para os resultados*

Sublinha-se aqui a proposta da Comissão no sentido dos programas da política de coesão passarem a ter uma lógica de intervenção clara e a estarem orientados para a obtenção de resultados e incluirem disposições para uma abordagem integrada e eficaz da execução dos Fundos.

c) Simplificação da gestão e controlo financeiro

Neste domínio merece nota de destaque a redefinição do papel da Comissão no sistema de gestão e controlo. Assim, a revisão obrigatória da Comissão é substituída por uma abordagem baseada no risco, deixando os programas de pequena dimensão e provenientes de administrações sólidas de exigir revisão.

Esta nova abordagem que saudamos, serve para reduzir custos administrativos associados aos pequenos programas e para reforçar a fiabilidade, já que os recursos da Comissão serão direcionados de forma mais exigente e para as zonas de maior risco.

Doutro lado, cumpre sinalizar a proposta de que todos os Estados-Membros passem a dispor, até ao final de 2014, de sistemas de gestão electrónica que permitam aos beneficiários apresentar todas as informações por via electrónica, reduzindo-se significativamente os encargos financeiros. Finalmente, abandona-se a obrigação dos documentos comprovativos terem de ser conservados durante três anos após o encerramento do programa, passando a vigorar a obrigação de encerramento anual das operações, procedimento que reduz, também, custos e evita os riscos associados à perda da pista de auditoria.

Em suma, considera-se que a presente Proposta de Regulamento ao criar um quadro comum de regras aplicáveis aos Fundos que suportam a política de coesão,



Comissão de Segurança Social e Trabalho

contribui para uma coordenação e harmonização de há muito reclamadas e para potenciar e ampliar os impactos da política de coesão.

Com efeito, cumpre salientar, aqui, o papel dos fundos do QEC, em particular, do FEDER, FSE e FC, para o reforço da coesão económica, social e territorial da União.

Desde 1986 que a política de coesão tem vindo a reforçar a coesão económica e social da União Europeia. Todavia, o Tratado de Lisboa e a estratégia "Europa 2020" introduziram uma terceira dimensão: a coesão territorial.

A política de coesão tem contribuído significativamente para o crescimento e a prosperidade na União, tendo simultaneamente reduzido disparidades económicas, sociais e territoriais.

De acordo com as conclusões do quinto relatório sobre a coesão [COM(2010)642] as políticas implementadas, entre 2000-2006, promoveram a criação de novos empregos - foram criados cerca de 1,4 milhões de postos de trabalho e foram constituídas 800 mil pequenas e médias empresas (PME); permitiram o desenvolvimento do capital humano - o investimento em formação profissional beneficiou mais de 10 milhões de pessoas, por ano; possibilitaram a construção de infra-estruturas essenciais – foi co-financiado a construção ou melhoramento de 8.400 km de vias ferroviárias, e de 2.000Km de auto-estradas; contribuíram também para melhorar a protecção ambiental, sobretudo, nas regiões menos desenvolvidas; e contribuíram ainda para o aumento do PIB *per capita* em novos Estados-membros.

Seguramente que, sem uma política de coesão, as disparidades económicas, sociais e territoriais na União Europeia seriam significativamente maiores. Para maximizar o mais possível esta política, a Comissão propõe uma maior e mais sistemática articulação da política de coesão com os objectivos da estratégia "Europa 2020". A este propósito importa realçar que a política de coesão constitui o principal instrumento de apoio às prioridades mais importantes da União e que estas se encontram vertidas na estratégia "Europa 2020".



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Todavia, os impactos da crise económica e social, a necessidade de inovação decorrente dos crescentes desafios globais aliados ao imperativo de maximizar o investimento público realizado, impõem uma reforma ambiciosa desta política.

Neste sentido, a Comissão defendeu, no próximo quadro financeiro plurianual 2014-2020 [COM(2011)500 Final], que a política de coesão deve persistir a ser um elemento fundamental desse quadro financeiro. Propõe, contudo, alterações significativas na forma como a política de coesão é concebida e executada.

Defende que o financiamento deverá concentrar-se num número mais reduzido de prioridades, sendo que os progressos obtidos relativamente aos objectivos comuns deverão ser devidamente acompanhados e deverão ser igualmente incluídas condicionalidades precisas nos contratos de parceria com os Estados-membros. Considera-se que tal irá permitir à política de coesão da União Europeia dar um maior contributo em prol da coesão económica, social e territorial, o crescimento e a criação de emprego.

Tal como já foi amplamente referido, importa ainda sublinhar que a actual situação de crise que atinge a UE, em que os dinheiros públicos rareiam e o investimento para promover o crescimento e o emprego é mais do que nunca necessário, levaram a Comissão a decidir apresentar um "pacote legislativo" propondo alterações significativas à política de coesão para o período 2014-2020 e, deste modo, reforçar a dimensão estratégica desta política e garantir que o investimento comunitário seja canalizado para o cumprimento dos objectivos europeus de longo prazo de crescimento e emprego (delineados na estratégia "Europa 2020").

Neste contexto, a iniciativa ora em apreço integra o conjunto de propostas legislativas apresentadas pela Comissão, devendo articular-se com as demais iniciativas que concorrem para o mesmo objectivo comum: o reforço da política de coesão da UE.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

3. Consultas e avaliações de impacto

Cumpre valorizar aqui o facto da Proposta de Regulamento objecto do presente escrutínio, levar em linha de conta não apenas os resultados de uma ampla consulta realizada junto das partes interessadas [Estados-Membros, regiões, parceiros económicos e sociais, instituições internacionais e peritos] como, também, os resultados das avaliações feitas ex post aos programas comunitários que vigoraram entre 2000-2006.

Por outro lado, chama-se a atenção para as conclusões comuns que resultaram das diferentes consultas públicas realizadas em torno da medida legislativa em análise e que, sinteticamente, apontam na seguinte direcção: (i) apelo à continuação do apoio financeiro das políticas comunitárias em causa; (ii) a fixação de um certo número de prioridades para efeitos de apoio da UE e a necessidade de alinhamento das diferentes políticas com a estratégia «Europa 2020»; (iii) a necessidade de uma abordagem da política de coesão mais orientada para os resultados e de maior transparência e simplificação dos procedimentos de gestão financeira; (iv) uma abordagem mais integrada e articulação das estratégias com outras políticas e instrumentos financeiros da UE.

Em suma, constata-se que a medida legislativa em escrutínio dá guarida à generalidade das sugestões e recomendações feitas pelas partes interessadas ao longo das diferentes consultas públicas realizadas.

No que tange, em especial, à avaliação de impacto da Proposta de Regulamento do PE e do Conselho, foram realizadas três, uma conjuntamente para o FEDER, FC e FSE, outra para o FEADER e outra para o FEAMP, que incluíram diversas opções, a saber: (i) reforço da capacidade das políticas para gerar valor acrescentado europeu; (ii) melhorar o desempenho das políticas; (iii) simplificar e harmonizar regras visando reduzir custos administrativos e minimizar o risco de erro.

De salientar que, das avaliações de impacto realizadas, resultam importantes contributos, incluídos na proposta em apreciação, de que se destaca a concentração do apoio dos fundos estruturais nas prioridades políticas da UE, que o mesmo é dizer



Comissão de Segurança Social e Trabalho

que devem promover uma forte articulação com os objectivos da Estratégia «Europa 2020»; uma coordenação mais eficaz dos fundos estruturais com as políticas e outros instrumentos financeiros da UE, através de um Quadro Estratégico Comum e de contratos de parceria ao nível nacional; uma significativa redução dos custos administrativos e de volume de trabalho e maior transparência na aplicação dos fundos estruturais através de uma abordagem dotada de mecanismos de controlo baseados no risco e prevendo várias opções de reembolso e uma governação electrónica avançada ao nível dos Estados-Membros e das regiões.

4. Elementos jurídicos da Proposta

A medida legislativa objecto do presente relatório e parecer é adoptada ao abrigo de várias disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE], inserindo-se quer nos objectivos da União quer respeitando o princípio da subsidiariedade.

O artigo 174.º do TFUE, a fim de reforçar a coesão económica, social e territorial da União e de reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento, dedica especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas por transições industriais e às regiões com limitações naturais ou demográficas e permanentes.

Por seu turno, com vista à realização daqueles objectivos, o artigo 175.º do TFUE, insta a UE a agir através dos fundos estruturais, previstos noutras disposições do Tratado, como sejam os artigos 162.º, 176.º e 177.º que definem, respectivamente, os objectivos do FSE, do FEDER e do FC.

Finalmente, de referenciar o artigo 349.º do TFUE que aponta para a adopção de medidas específicas destinadas a ter em conta a estrutura social e a situação das regiões ultraperiféricas afectadas por características específicas que prejudicam o seu desenvolvimento.

No caso vertente é aplicável o princípio da subsidiariedade, dado tratar-se de uma medida legislativa relativa aos fundos estruturais da UE, domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-membros.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

Os objectivos da proposta em apreço não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, uma vez que a alteração e revogação de Regulamentos da UE não pode ser feita a nível nacional.

PARTE III - CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Segurança Social e Trabalho conclui o seguinte:

1. Através da Proposta de Regulamento, objecto do presente escrutínio, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, visam as instituições comunitárias [Comissão, Parlamento Europeu e Conselho] conferir um novo enquadramento regulamentar e institucional aos Fundos do QEC, assente num conjunto comum de regras básicas e no reforço da sua contribuição para a realização dos objectivos e metas fixados nos diversos programas da União Europeia, associados à Estratégia «*Europa 2020*».
2. A Proposta de Regulamento objecto do presente escrutínio comprehende três partes, a primeira contém os considerandos e as definições, a segunda uma série de disposições comuns que regem todos os fundos estruturais abrangidos pelo QEC e a terceira inclui disposições específicas para o FEDER, o FSE e o FC relacionadas com a missão e os objectivos da política de coesão.
3. A adopção desta medida legislativa tem por objectivo, por um lado, maximizar a eficácia dos Fundos estruturais no cumprimento dos objectivos e das metas fixados nos diversos programas comunitários e, por outro lado, optimizar as



Comissão de Segurança Social e Trabalho

sinergias e a eficiência dos mesmos com vista a atingirem, de forma complementar, coordenada e articulada, os resultados ambicionados.

4. A Comissão de Segurança Social e Trabalho concorda com a adopção de uma medida legislativa, que contribua para maximizar e potenciar a eficácia e a eficiência dos Fundos Estruturais da União Europeia.
5. A presente iniciativa foi apresentada ao abrigo das diversas disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que regulam a missão, os objectivos e o funcionamento dos Fundos do Quadro Estratégico Comum e respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que incide sobre matéria de competência partilhada e o objectivo a alcançar [Aprovação de um Regulamento Comunitário] não pode ser atingido a nível nacional.
6. A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o escrutínio da presente iniciativa deverá manter-se até à conclusão do processo da sua aprovação.

PARTE IV – PARECER

A Comissão de Segurança Social e Trabalho é do seguinte:

Parecer

- a) A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o presente Relatório e Parecer se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

- b) A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o escrutínio da presente iniciativa deverá manter-se até à conclusão do processo da sua aprovação.

Palácio de S. Bento, 28 de Novembro de 2011.

A Deputada Autora do Parecer

(Maria Helena André)

O Presidente da Comissão

(José Manuel Canavarro)