



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 28 de maio de 2020
(OR. en)

8399/20

**Dossiê interinstitucional:
2018/0196 (COD)**

**FSTR 74
REGIO 105
FC 43
SOC 344
PECHE 132
CADREFIN 102
JAI 416
SAN 178
CODEC 426**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Jordi AYET PUIGARNAU, diretor
data de receção:	28 de maio de 2020
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2020) 450 final
Assunto:	Proposta alterada de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2020) 450 final.

Anexo: COM(2020) 450 final



Bruxelas, 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Em 29 de maio de 2018, a Comissão Europeia adotou as suas propostas legislativas que regem a utilização do financiamento da política de coesão para o período de 2021-2027¹, organizando o apoio dos Fundos em torno de algumas prioridades políticas fundamentais da UE.

No início deste ano, a economia europeia viu-se confrontada com um choque exógeno, simétrico e sem precedentes, com a pandemia de COVID-19. A pressão que os sistemas de saúde sofreram de imediato, com grande número de vítimas humanas, foi seguida de consequências sociais e económicas súbitas e graves.

Esta situação causará uma diminuição considerável dos resultados económicos, uma redução do número de operadores económicos e um aumento acentuado do desemprego e da pobreza. Constituirá também um desafio significativo para as finanças públicas e a gestão da dívida nos próximos anos, o que, por sua vez, pode limitar o investimento público necessário para a recuperação e o desenvolvimento económicos.

Como resposta imediata, foram já adaptados os instrumentos da política de coesão atualmente disponíveis no âmbito dos programas de 2014-2020. Foi efetuada uma primeira alteração² do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 nesta perspetiva, destinada a reforçar os sistemas de saúde dos Estados-Membros através do aumento dos investimentos e a apoiar os operadores económicos e os trabalhadores. A esta seguiu-se uma segunda alteração³, com o objetivo de dotar os Estados-Membros de uma flexibilidade excepcional para a gestão e modificação dos seus programas, sempre que tal seja necessário para fazer face à situação de crise.

Além disso, a Comissão propõe que se tire plenamente partido do potencial do orçamento da UE para mobilizar o investimento e antecipar o apoio financeiro nos primeiros anos cruciais da recuperação. Estas propostas baseiam-se em dois pilares: Por um lado, um Instrumento Europeu de Recuperação de emergência, que irá aumentar temporariamente a capacidade financeira do orçamento da UE, utilizando a margem do orçamento da UE para angariar financiamento adicional nos mercados financeiros. Por outro, um quadro financeiro plurianual mais robusto para 2021-2027. A Comissão propõe reforçar os principais programas através do Instrumento Europeu de Recuperação a fim de canalizar rapidamente os investimentos para onde são mais necessários, reforçar o mercado único, intensificar a cooperação em domínios como a saúde e a gestão de crises, e dotar a União de um orçamento adaptado para promover a transição de longo prazo para uma Europa mais resiliente, mais ecológica e mais digital, apoiando simultaneamente os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

A presente proposta pertence ao segundo pilar supramencionado. Os investimentos da política de coesão para 2021-2027 terão de desempenhar o seu papel a longo prazo enquanto instrumentos de reforço do crescimento e da convergência a partir de 2021, altura em que a economia da UE deverá começar a recuperar da grave recessão.

¹ COM (2018) 375 final.

² Regulamento (UE) 2020/460.

³ Regulamento (UE) 2020/558.

A este respeito, está claramente fundamentada a pertinência da conceção da política de coesão para 2021-2027, moldada em estratégias de crescimento orientadas para o futuro, nomeadamente através da concentração temática centrada na competitividade económica, na agenda do Pacto Ecológico e na promoção do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. É fundamental assegurar condições favoráveis para uma recuperação célere que permita o desenvolvimento económico da UE, cumprindo simultaneamente o objetivo do Tratado de promover a convergência e reduzir as disparidades. Ao prestar esse apoio, é necessário dar especial atenção às regiões mais afetadas pela crise e que estão menos bem equipadas para recuperar.

Por outro lado, o aparecimento súbito e bastante inesperado da pandemia revela a necessidade de uma política de coesão mais flexível e reativa. Em especial, é necessário conceder aos Estados-Membros flexibilidade adicional para a transferência de recursos entre os Fundos, em qualquer momento do período de programação.

É igualmente imperativo que o quadro jurídico da política de coesão preveja mecanismos que possam ser rapidamente invocados no caso de choques futuros afetarem a União nos próximos anos. Para tal, propõe-se que os critérios de aplicação dos Fundos invocados nesta situação excepcional e invulgar possam ser derogados, de modo a que lhe possamos mais facilmente dar resposta. Neste contexto, a Comissão deve estar habilitada a adotar atos de execução, a fim de prever medidas temporárias, para ajudar a responder a circunstâncias excecionais e invulgares.

Por último, a pandemia de COVID-19 comprometeu a capacidade dos beneficiários para realizar operações de apoio no âmbito dos programas de 2014–2020, ao provocar atrasos e deficiências de execução. Devido às consequências orçamentais da crise, os beneficiários podem não estar em condições de financiar a conclusão das operações em causa antes do termo do prazo. A este respeito, deve ser concedida maior flexibilidade para permitir o faseamento das operações.

Estas alterações propostas são completadas por uma proposta paralela de alteração da proposta de regulamento relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão⁴, a fim de reforçar o grau de preparação dos sistemas de saúde e explorar melhor o potencial da cultura e do turismo, dada a sua vulnerabilidade à crise e a sua importância crítica em várias regiões. De igual modo, a presente proposta é acompanhada de uma proposta de alteração da proposta de regulamento que estabelece o Fundo Social Europeu Mais⁵, a fim de reforçar o apoio a medidas destinadas a combater o emprego dos jovens e a pobreza infantil, bem como a prestar mais atenção ao apoio à mão de obra nas transições ecológicas e digitais.

A nível da União, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas constitui o quadro para identificar as reformas nacionais e as prioridades de investimento, nomeadamente no que diz respeito ao apoio dos Fundos. Ao longo dos últimos anos, foram estabelecidas relações estreitas entre o processo do Semestre Europeu e os investimentos da política de coesão, tornando-a especialmente adaptada à realização dos investimentos identificados no processo do Semestre Europeu. O processo do Semestre Europeu já indicava domínios prioritários específicos para a antecipação de investimentos públicos destinados a contribuir para a recuperação e o desenvolvimento económicos.

⁴ COM (2018) 372 final.

⁵ COM (2018) 382 final.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta limita-se a alterações específicas da proposta de regulamento que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos («proposta de RDC») e preserva a sua coerência com outras políticas da União.

2. **BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

- **Base jurídica**

A proposta baseia-se no artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), que constitui a base jurídica da adoção de regulamentação para estabelecer regras financeiras que determinem, em particular, o procedimento a adotar para o estabelecimento e a execução do orçamento e para a apresentação e auditoria das contas.

Baseia-se também no artigo 177.º do TFUE e no artigo 349.º do TFUE.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A proposta não altera a modalidade de execução da política de coesão, que continua a ser implementada em regime de gestão partilhada.

A gestão partilhada assenta no princípio da subsidiariedade, uma vez que a Comissão delega tarefas estratégicas de programação e execução nos Estados-Membros e nas regiões. Além disso, limita a ação da UE ao estritamente necessário para alcançar os seus objetivos, conforme estabelecido nos Tratados.

- **Proporcionalidade**

A proposta constitui uma alteração específica e limitada, não ultrapassando o que é necessário para alcançar o objetivo de permitir uma maior flexibilidade na gestão dos programas e uma maior reatividade para ajustar as disposições de aplicação indispensáveis, a fim de combater eventuais choques simétricos futuros.

A delegação de poderes permite à Comissão adotar um conjunto limitado de medidas imediatas, em caso de crise futura, por um período limitado. Em consequência, a proposta respeita o princípio da proporcionalidade.

- **Escolha do instrumento**

A presente proposta altera uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho.

3. **RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável

- **Consultas das partes interessadas**

Não foi efetuada consulta de partes interessadas externas. No entanto, a proposta surge na sequência de amplas consultas com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu ao longo das últimas semanas.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não aplicável

- **Avaliação de impacto**

A proposta de RDC foi acompanhada de uma avaliação de impacto. A avaliação de impacto validou o sistema de execução proposto para esses Fundos, conforme refletido na proposta de RDC de 29 de maio de 2018.

As alterações propostas à proposta de RDC são específicas e limitadas, e não propõem alterar a arquitetura e as pedras angulares da proposta inicial. Limitam-se a introduzir melhorias e ajustamentos limitados com base nos ensinamentos retirados no contexto da pandemia de COVID-19 e dos seus efeitos. Por conseguinte, não foi realizada uma avaliação de impacto autónoma.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

As alterações sugeridas à proposta de RDC são específicas e limitadas, e não propõem a alteração de elementos pertinentes para a adequação ou simplificação da regulamentação.

- **Direitos fundamentais**

A proposta não tem consequências para os direitos fundamentais, uma vez que não altera os elementos correspondentes da proposta de RDC de 29 de maio de 2018.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A alteração proposta não implica quaisquer alterações à proposta para o próximo quadro financeiro plurianual para 2021-2027⁶.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Não aplicável

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

As alterações sugeridas à proposta de RDC incidem nos seguintes elementos:

- Maior flexibilidade na transferência de recursos entre Fundos, completada por uma flexibilidade adicional para transferências entre o FEDER, o FSE+ ou o Fundo de Coesão, nos termos do artigo 21.º.

⁶ COM (2018) 322 final.

- Atribuição de poderes à Comissão para adotar atos de execução que autorizem medidas temporárias de utilização dos Fundos em resposta a circunstâncias excepcionais e invulgares que permitam:
 - aumentar os pagamentos intercalares em 10 pontos percentuais;
 - seleccionar operações já concluídas;
 - permitir a elegibilidade retroativa das operações;
 - prorrogar os prazos para a apresentação de documentos e de dados;
- Redução do limiar para as operações que podem ser faseadas ao longo de dois períodos de programação, para 5 milhões de EUR.

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos

A proposta COM(2018) 375 da Comissão é alterada do seguinte modo:

1) É inserido o seguinte considerando (15-A):

«(15-A) A fim de proporcionar flexibilidade aos Estados-Membros para atribuir e ajustar a afetação dos recursos financeiros em função das suas necessidades específicas, é necessário conceder-lhes a possibilidade de solicitarem transferências limitadas dos Fundos para qualquer outro instrumento em regime de gestão direta ou indireta ou entre os Fundos no início do período de programação ou durante a fase de execução.»;

2) É inserido o seguinte considerando (20-A):

«(20-A) A fim de permitir uma resposta rápida a circunstâncias excecionais e invulgares conforme referido no Pacto de Estabilidade e Crescimento que possam surgir durante o período de programação, deverão ser previstas medidas temporárias que facilitem a utilização dos Fundos para responder a essas circunstâncias.»;

3) O considerando (71) passa a ter a seguinte redação:

«(71) A fim de assegurar condições uniformes para a adoção dos acordos de parceria, a adoção ou alteração dos programas e a aplicação de correções financeiras, devem ser atribuídos poderes de execução à Comissão. Os poderes de execução relativos ao formato a utilizar para a comunicação de irregularidades, aos dados eletrónicos a registar e arquivar e ao modelo do relatório final sobre o desempenho devem ser exercidos em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho(*). Embora estes atos tenham um carácter geral, deve ser aplicado o procedimento consultivo, dado que apenas estabelecem aspetos técnicos, formulários e modelos. Os poderes de execução relativos ao estabelecimento da repartição das dotações financeiras para o FEDER, o FSE+ e o Fundo de Coesão devem ser adotados sem procedimentos de comitologia, uma vez que apenas refletem a aplicação de uma metodologia de cálculo previamente definida. Além disso, os poderes de execução em relação às medidas temporárias de utilização dos Fundos em resposta a circunstâncias excecionais devem ser adotados sem procedimentos de comitologia, uma vez que o âmbito de aplicação é determinado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e está limitado às medidas estabelecidas no presente regulamento.

(*) Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos

de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13)»;

- 4) No artigo 1.º, o n.º 2 passa a ter a seguinte redação:
«2. O presente regulamento não é aplicável à vertente Emprego e Inovação Social do FSE+ nem aos elementos de gestão direta ou indireta do FEAMP, FAMI, FSI e IGFV, com exceção da assistência técnica por iniciativa da Comissão.»;
- 5) No artigo 8.º, o ponto d) passa a ter a seguinte redação:
«d) Se for caso disso, a repartição dos recursos financeiros por categoria de regiões, em conformidade com o artigo 102.º, n.º 2, e os montantes das dotações propostas a transferir nos termos dos artigos 21.º e 105.º, incluindo uma justificação para essas transferências;»;
- 6) O artigo 21.º é alterado do seguinte modo:
 - a) O n.º 1 passa a ter a seguinte redação:
«1. Os Estados-Membros podem solicitar, no acordo de parceria ou no pedido de alteração de um programa, uma transferência até 5 % no total da dotação nacional inicial de cada Fundo para qualquer outro instrumento em regime de gestão direta ou indireta.

Os Estados-Membros podem ainda solicitar, no acordo de parceria ou no pedido de alteração de um programa, uma transferência até 5 % no total da dotação nacional inicial de cada Fundo para outro Fundo ou Fundos. Os Estados-Membros podem solicitar uma transferência adicional até 5 % no total da dotação nacional inicial por Fundo entre o FEDER, o FSE+ ou o Fundo de Coesão, como parte dos recursos globais do Estado-Membro, ao abrigo do objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento.»;
 - b) O n.º 3 passa a ter a seguinte redação:
«3. Os pedidos de alteração de um programa devem indicar o montante total transferido em cada ano, por Fundo e por categoria de região, se for caso disso, e devem ser devidamente justificados e acompanhados do programa ou dos programas revistos, em conformidade com o artigo 19.º»;
 - c) O n.º 5 passa a ter a seguinte redação:
«5. Se o pedido disser respeito a uma alteração de um programa, apenas podem ser transferidos recursos de anos civis futuros.
- 7) O título do Capítulo III do Título II passa a ter a seguinte redação::
«Medidas relativas a uma boa governação económica e a circunstâncias excecionais e invulgares»;
- 8) É inserido o seguinte artigo 15.º-A:
«Artigo 15.º-A
Medidas temporárias relativas à utilização dos Fundos em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares
Caso o Conselho tenha reconhecido, após [*data de entrada em vigor do presente regulamento*], a ocorrência de um acontecimento invulgar não controlável pelo Estado-Membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou em períodos de recessão económica grave que afete a área do

euro ou toda a União conforme disposto no artigo 5.º, n.º 1, décimo parágrafo, no artigo 6.º, n.º 3, quarto parágrafo, no artigo 9.º, n.º 1, décimo parágrafo, e no artigo 10.º, n.º 3, quarto parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 (**), ou na ocorrência de acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas, a que se referem o artigo 3.º, n.º 5, e o artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 1467/97, a Comissão pode, através de uma decisão de execução e durante o período definido na referida decisão:

- a) A pedido de um Estado-Membro, aumentar os pagamentos intercalares em 10 pontos percentuais acima da taxa de cofinanciamento aplicável, não superior a 100 %, em derrogação do artigo 106.º, n.ºs 3 e 4;
- b) Permitir às autoridades de um Estado-Membro selecionar para apoio operações que tenham sido materialmente concluídas ou totalmente executadas antes da apresentação do pedido de financiamento ao abrigo do programa à autoridade de gestão, em derrogação do artigo 57.º, n.º 6, desde que a operação constitua uma resposta às circunstâncias excecionais;
- c) Prever que as despesas com operações em resposta a essas circunstâncias possam tornar-se elegíveis a partir da data em que o Conselho tiver aprovado a ocorrência dessas circunstâncias, em derrogação do artigo 57.º, n.º 7;
- d) Prorrogar até três meses os prazos para a apresentação de documentos e de transmissão de dados à Comissão, em derrogação do artigo 36.º, n.º 5, do artigo 37.º, n.º 1, do artigo 39.º, n.º 2, e do artigo 44.º, n.º 3, primeiro parágrafo.

Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1).»,

- 9) No artigo 111.º, n.º 1, a alínea b) passa a ter a seguinte redação:
«b) O custo total da operação é superior a 5 milhões de EUR;»;
- 10) Os anexos I, II e V são alterados em conformidade com o anexo da presente proposta.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente