



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 30 de maio de 2018
(OR. en)

Dossiês interinstitucionais:
2018/0199 (COD)
2018/0197 (COD)
2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

NOTA DE ENVIO

de: Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET
PUIGARNAU, Diretor

data de receção: 30 de maio de 2018

para: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União
Europeia

n.º doc. Com.: SWD(2018) 283 final

Assunto: DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento
Propostas de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e
ao Fundo de Coesão relativo à criação de um mecanismo para remover os
obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço que
estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação
Territorial Europeia (Interreg), financiado pelo Fundo Europeu de
Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2018) 283 final.

Anexo: SWD(2018) 283 final

Estrasburgo, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Propostas de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão

**relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e
administrativos num contexto transfronteiriço**

**que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial
Europeia (Interreg), financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e
pelos instrumentos de financiamento externo**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Resumo da avaliação de impacto

1. ÂMBITO E MISSÃO

A missão do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão (FC) está prevista nos Tratados: coesão económica, social e territorial. Tal significa reduzir as disparidades regionais e nacionais numa ampla variedade de temas: inovação, competitividade, emprego, ambiente, transporte, infraestruturas de saúde e de ensino e desenvolvimento urbano sustentável.

Uma prioridade transversal é a cooperação transfronteiras no âmbito da Cooperação Territorial Europeia (CTE ou Interreg) e o Compromisso Transfronteiras Europeu.

Para permitir a coerência com outras políticas da UE no quadro da gestão partilhada, as regras relativas à execução e à implementação do FEDER e do Fundo de Coesão são regidas, tanto quanto possível, pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC). Este último estabelece disposições comuns para sete fundos de gestão partilhada a nível da UE:

- FC: Fundo de Coesão
- FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
- FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FSE+: Fundo Social Europeu Plus
- FAMI: Fundo para o Asilo e a Migração
- FSI: Fundo para a Segurança Interna
- IGF: Instrumento de gestão das fronteiras

2. ENSINAMENTO RETIRADOS DE PROGRAMAS ANTERIORES

Em termos de **estratégia, prioridades e impacto da política**, a avaliação *ex post* fez uma distinção entre temas:

- de elevado valor acrescentado e impacto: apoio às PME, estratégias de especialização inteligente e ajuda às regiões a subir na cadeia económica, economia hipocarbónica, desenvolvimento urbano sustentável e cooperação regional.
- de menor impacto, como o apoio a grandes empresas e investimentos aeroportuários (exceto nas regiões ultraperiféricas).

Simplificação necessidade de reduzir os encargos administrativos. As avaliações *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão constataram que os sistemas de gestão, controlo e auditoria eram excessivamente complexos, o que constituiu uma fonte de incerteza administrativa e de atrasos na execução. A complexidade foi um problema especial nos países da UE-15, em que o financiamento foi relativamente inferior, o que sugere uma necessidade de proporcionalidade.

Necessidade de flexibilidade para responder a necessidades emergentes: A avaliação *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão constatou que a adaptação dos programas no contexto da crise económica foi uma das histórias de sucesso no período de 2007-2013, pelo que deve ser desenvolvida.

Potencial dos instrumentos financeiros (IF): A avaliação *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão constatou que os FI têm potencial para ser um meio mais eficaz de financiar o

investimento em certos domínios de intervenção, mas a sua implementação está atrasada e é difícil disseminar a sua utilização.

A Comissão realizou uma consulta pública sobre «Os fundos da UE no domínio da política de coesão» (de 10 de janeiro de 2018 a 9 de março de 2018). A principal conclusão foi a necessidade de simplificação: as partes interessadas consideraram que os procedimentos complexos foram, de longe, o principal obstáculo ao êxito, seguido pelos fortes requisitos em matéria de auditoria e controlo, falta de flexibilidade, dificuldade em assegurar a sustentabilidade financeira e atrasos nos pagamentos.

Além disso, os inquiridos apoiaram fortemente:

- A política de coesão para todas as regiões (embora com uma focalização continuada nas regiões menos desenvolvidas).
- A inovação das políticas, incluindo estratégias de especialização inteligente e investimentos inteligentes em geral.
- A manutenção e o desenvolvimento da concentração temática.
- Uma incidência em desafios locais (sobretudo no âmbito do desenvolvimento urbano sustentável).
- A cooperação inter-regional, transfronteiras e em toda a Europa.

3. OPÇÕES POLÍTICAS

As opções definem alternativas para lidar com a redução do orçamento:

- Opção 1: Um corte generalizado.
- Opção 2: Redução da contribuição para as regiões mais desenvolvidas.
- Opção 3: Manutenção do apoio em domínios essenciais (concentração temática) e redução noutros temas.

A opção 3 é a opção preferida por várias razões, entre as quais:

- Mantém a incidência nos temas de maior valor acrescentado para a UE, naqueles em que a avaliação demonstre que a política teve o maior impacto.
- Muitos dos grandes desafios (globalização e transformação económica, transição para uma economia hipocarbónica e circular, desafios ambientais, migrações e bolsas de pobreza urbana) afetam cada vez mais regiões em toda a UE, incluindo as mais desenvolvidas. O investimento da UE é ao mesmo tempo necessário e um sinal de solidariedade.
- Permite manter uma massa crítica - os investimentos nas regiões mais desenvolvidas são já reduzidos em termos *per capita*.
- Uma grande maioria das partes interessadas que participaram na consulta pública está a favor de que o FEDER beneficie todas as regiões. Este cenário garante também uma melhor visibilidade dos fundos da política de coesão em todos os Estados-Membros.

4. OBJETIVOS PRIORITÁRIOS, CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA

Onze objetivos temáticos utilizados no período de 2014-2020 foram simplificadas para cinco objetivos políticos claros no presente regulamento:

1. Uma Europa mais inteligente - transformação industrial inovadora e inteligente.
2. Uma Europa mais verde e hipocarbónica.

3. Uma Europa mais conectada - mobilidade e conectividade regional em matéria de TIC.
4. Uma Europa mais social - que aplica o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
5. Uma Europa mais próxima dos cidadãos - desenvolvimento sustentável e integrado das zonas urbanas, rurais e costeiras através de iniciativas locais.

Esta simplificação permite sinergias e flexibilidade entre várias vertentes dentro de um determinado objetivo, eliminando distinções artificiais entre diferentes políticas que contribuem para o mesmo objetivo. Além disso, lança as bases da concentração temática.

A fim de garantir que, num contexto de redução orçamental, continua a haver uma massa crítica de investimento, o Regulamento relativo ao FEDER e ao Fundo de Coesão mantém os requisitos de concentração temática. A maioria (65 % a 85 %) dos recursos serão concentrados na contribuição para os objetivos políticos que, segundo os resultados da avaliação e a avaliação de impacto, representam o maior valor acrescentado e mais contribuem para as prioridades da UE:

- Opção 1: «uma Europa mais inteligente, promovendo uma transformação económica inovadora e inteligente»;
- Opção 2: «uma Europa mais verde e hipocarbónica, promovendo a transição para uma energia limpa e justa, os investimentos verdes e azuis, a economia circular, a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos».

A fim de permitir uma certa flexibilidade, os critérios de concentração temática serão aplicados a nível nacional.

Para países com:	% mínima «opção 1»	% mínima «opção 2»
RNB inferior a 75 %	35 %	30 %
RNB 75-100 %	45 %	30 %
RNB superior a 100 %	60 %	<i>Opção 1 + opção 2 = 85 % (mínimo)</i>

5. COERÊNCIA COM AS PRIORIDADES DA UE E COM OUTRAS POLÍTICAS DA UE

As condicionalidades *ex ante* manter-se-ão, mas como «**condições favoráveis**». Serão em menor número e estreitamente focadas em domínios que têm o maior impacto sobre a eficácia do apoio do FEDER e do FC. Além disso, serão reexaminadas ao longo do período.

Haverá um **maior alinhamento com o processo do Semestre Europeu**. Na fase de programação, os Estados-Membros identificarão as recomendações específicas por país relevantes dos últimos dois anos (2019 e 2020) a incluir nos programas. As recomendações específicas por país serão discutidas entre a Comissão e os Estados-Membros (e nas reuniões dos comités de acompanhamento) enquanto parte do diálogo político anual.

O Regulamento Disposições Comuns permite uma maior coerência e harmonização das regras entre os sete **fundos de gestão partilhada** em causa.

Tendo em conta a concentração temática na opção 1, uma questão fundamental é a **coerência com o Horizonte Europa**. O Horizonte Europa centrar-se-á no tema «Excelência europeia» (geração e exploração de novos conhecimentos, investigação de ponta) e o FEDER centrar-se-

á no tema «importância regional» (difusão de conhecimentos e tecnologias existentes para locais que deles necessitam, integrando-os localmente através de estratégias de especialização inteligente, criação de sistemas de inovação locais).

Para permitir a coerência com o **Mecanismo Interligar a Europa (MIE)**, existe uma maior sinergia e complementaridade, centrando-se o MIE em especial na «rede de base», ao passo que o FEDER e o Fundo de Coesão darão igualmente apoio à «rede global», garantindo o acesso regional e local à rede, bem como ligações de transporte nas zonas urbanas.

6. INTERREG E MECANISMOS TRANSFRONTEIRAS EUROPEUS

Com base no êxito de anteriores programas Interreg, propomos uma evolução de acordo com as seguintes linhas:

- Os **programas transfronteiras** deveriam deixar ter um papel essencialmente de gestão e distribuição de fundos e passar a agir como instituições de câmbio, facilitando atividades transfronteiras e convertendo-se num centro de planeamento estratégico.
- A inclusão da **cooperação fora da UE**. Tal assumirá a forma 1) de uma vertente específica para as regiões ultraperiféricas, 2) da incorporação do atual financiamento IPA/IEV para apoiar o alargamento e a cooperação com países vizinhos.

O Interreg vai continuar a poder basear-se em todos os objetivos prioritários (se for caso disso) e, embora financiado pelo FEDER, será abrangido por um regulamento CTE que estabelecerá regras específicas para o contexto Interreg.

Em muitos casos, os obstáculos transfronteiriços (especialmente no que se refere aos serviços de saúde, à regulamentação laboral, aos transportes públicos locais e ao desenvolvimento empresarial) decorrem de diferenças entre as práticas administrativas e os quadros jurídicos nacionais. Estes obstáculos administrativos são difíceis de resolver isoladamente, dado que os programas requerem decisões para além das estruturas dos programas.

A Comissão propõe facilitar soluções com **um instrumento jurídico «pronto a utilizar», a fim de permitir a utilização das normas de um Estado-Membro num Estado-Membro vizinho**. Uma vez que a ação é voluntária e não obrigatória, a sua utilização (ou não) por iniciativa dos Estados-Membros em causa respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Também não tem custos para o orçamento da UE.

O instrumento oferece duas opções: um Compromisso Transfronteiras Europeu (que permite, só por si, uma derrogação às regras normais) ou uma Declaração Transfronteiras Europeia (os signatários comprometem-se formalmente a legislar no sentido de alterar as regras normais). O mecanismo abrangerá projetos conjuntos para qualquer elemento da infraestrutura com impacto numa região transfronteiriça ou qualquer serviço de interesse económico geral prestado numa região transfronteiriça.

7. SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA DE EXECUÇÃO

Existem provas de que os custos administrativos relacionados com o FEDER e o Fundo de Coesão; um estudo recente¹ estima que ascendem a 3% dos custos médios do programa no caso do FEDER e 2,2 % no caso do Fundo de Coesão. Os encargos administrativos para os beneficiários (incluindo PME) são mais elevados.

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results* (Nova apreciação dos custos e encargos administrativos nos FEEI, resultados preliminares).

As medidas que simplificam o FEDER e o Fundo de Coesão serão criadas, na sua maioria, pelo RDC. Muitas são difíceis de quantificar financeiramente com antecedência, mas o estudo estimou que:

- Uma maior utilização de **opções simplificadas em matéria de custos** (ou pagamentos baseados no cumprimento de condições) para o FEDER e o Fundo de Coesão pode reduzir substancialmente os custos administrativos totais - na ordem dos 20-25 % se estas opções forem aplicadas transversalmente.
- **A solução mais proporcionada em matéria de controlo e auditorias** implicaria uma grande redução do número de verificações e dos encargos de auditoria para os programas de «baixo risco». Tal reduziria os custos administrativos totais do FEDER e do Fundo de Coesão em 2-3 % e os custos para programas afetados num montante muito mais elevado.

Outras simplificações incluem:

- A combinação de diferentes fundos - e de instrumentos financeiros e subvenções - é codificada em regras simples;
- Deixarão de existir regras específicas para investimentos geradores de receitas;
- Não haverá um processo aplicável a grandes projetos (em vez disso, os projetos estratégicos serão seguidos pelo comité de acompanhamento);
- Os financiamentos serão simplificados, por exemplo através da abordagem do selo de excelência;
- Os instrumentos financeiros estarão mais bem integrados no processo de programação e implementação desde o início, e a avaliação *ex ante* será reorganizada em conformidade - é proposta flexibilidade para a combinação de subvenções com instrumentos financeiros;
- As regras de elegibilidade foram clarificadas, e as regras sobre custos e taxas de gestão foram simplificadas, mas continuam baseadas no desempenho para incentivar a gestão eficiente;
- Não haverá um relatório adicional separado sobre os instrumentos financeiros, uma vez que estes estão sujeitos ao mesmo sistema de apresentação de relatórios que todas as outras formas de financiamento.