



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE SEGURANÇA SOCIAL E TRABALHO

EXMO. SENHOR  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS  
DEPUTADO PAULO MOTA PINTO

N.º único: 1194/125

N/referência: 81/10.ªCSST/2011

Data: 29NOV2011

**ASSUNTO: Envio dos Pareceres sobre as COM(2011)614 e COM(2011)615.**

Para os devidos efeitos, junto envio a Vossa Excelência os Pareceres relativos às seguintes iniciativas europeias:

**“Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 [COM(2011)614]” e**

**“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]”, aprovados por unanimidade, na ausência do BE, na reunião desta Comissão Parlamentar, de 29 de Novembro de 2011.**

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(José Manuel Canavarro)



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 um disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 [COM(2011)614 final].

**Autora:** Deputada Clara  
Marques Mendes (PSD)



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### **ÍNDICE**

#### **I – NOTA INTRODUTÓRIA**

#### **II – CONSIDERANDOS**

##### 1 – Geral

##### 2 - Resultados das Consultas com as partes interessadas e Avaliação do Impacto.

###### 2.1. – Consultas e Consultoria

###### 2.2. – Avaliação do Impacto

##### 3 – Elementos Jurídicos da Proposta

###### 3.1 - Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade

##### 4 – Incidência Orçamental

#### **III - CONCLUSÕES**



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Assuntos Europeus recebeu, no dia 17 de Outubro de 2011, a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 [COM(2011)614 final].

Esta iniciativa tem associados os seguintes documentos de trabalho: Sumário da Avaliação de Impacto [SEC(2011)1139] e Avaliação de Impacto [SEC(2011)1138] (3 partes).

Neste contexto, veio a Comissão de Assuntos Europeus, nos termos e para os efeitos 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], e invocando a Metodologia de Escrutínio aprovada em 20 de Janeiro de 2010, solicitar à Comissão de Segurança Social e Trabalho a análise da conformidade da Proposta de Regulamento com o princípio da subsidiariedade - nos termos do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa, começando o prazo de 8 semanas a contar do dia 18 de Outubro - e emissão do competente Relatório e Parecer sobre a citada proposta, que se destina a ser remetido, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Assuntos Europeus até 29 de Novembro de 2011.

## II – CONSIDERANDOS

### 1- Geral

A proposta em apreço estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e visa a revogação do Regulamento (CE) n.º 1080/2006.

Já em Junho de 2011, a Comissão adoptou uma proposta semelhante para o período compreendido entre 2014-2020, proposta essa na qual foi considerado que a política de coesão deve permanecer um elemento essencial do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel central na consecução da estratégia «Europa 2020».

Contudo, neste momento em que os fundos públicos são mais escassos e o investimento no crescimento é mais necessário do que nunca, a Comissão decidiu propor alterações sobretudo em relação ao modo como a política de coesão é concebida e aplicada.

Entre as principais características da proposta destacam-se:

- a) Concentração do financiamento num número de prioridades mais reduzido mas melhor interligadas com a estratégia «Europa 2020»;
- b) Enfoque nos resultados;
- c) Monitorização dos progressos obtidos face aos objectivos acordados;
- d) Aumento do número de critérios e,
- e) Racionalização dos resultados.

*A proposta de regulamento estabelece também as disposições que regem o FEDER. Dá continuidade ao trabalho realizado desde a publicação do Quarto Relatório sobre a Coesão, em Maio de 2007, que esboçou os principais*



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

*desafios com que se confrontarão as regiões nas próximas décadas e lançou o debate sobre o futuro da política de coesão.*

*Em 9 de Novembro de 2010, a Comissão aprovou o Quinto Relatório sobre a Coesão, que fazia uma análise das tendências sociais e económicas e esboçava as orientações para a futura política de coesão.*

*A política de coesão é o principal instrumento de investimento para apoiar as prioridades mais importantes da União, tal como se encontram consagradas na estratégia «Europa 2020».*

*A União Europeia tem contribuído para melhorar a vida dos cidadãos designadamente através da ajuda que presta ao desenvolvimento e ao crescimento dos Estados-Membros e das regiões mais pobres, mas também graças ao seu papel no trabalho de integração do mercado único, cuja dimensão permite disponibilizar a todos os mercados e todas as partes da UE, ricas e pobres, grandes ou pequenas, as mesmas economias de escala.*

*Apesar dos resultados terem sido positivos a verdade é que os mesmos indicam igualmente uma falta de definição de prioridades, pelo que, e por isso, necessário se torna efectuar alterações.*

*O objectivo do FEDER é reforçar a coesão económica e social na União Europeia, ao corrigir os desequilíbrios entre as suas regiões.*

*O FEDER apoia o desenvolvimento local e regional através do co-financiamento do investimento na I&D e na inovação; nas alterações climáticas e no ambiente, no apoio empresarial às PME; nos serviços de interesse económico geral; nas telecomunicações, na energia e nas infra-estruturas de transportes; nas infra-estruturas de saúde, de educação e sociais; e no desenvolvimento urbano sustentável.*



## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

Com esta proposta pretende-se estabelecer as atribuições do FEDER, o seu âmbito de apoio em relação ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego e ao Objectivo de Cooperação Territorial Europeia.

Além disso, visa estabelecer as disposições específicas relativas ao apoio do FEDER para o objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego.

A proposta de Regulamento refere a necessidade de prestar especial atenção aos programas operacionais e ainda as dificuldades específicas das regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes.

Pelo que, e por isso, contém ainda disposições específicas relativas à utilização da dotação específica adicional para as regiões ultraperiféricas e propõe a revogação do Regulamento 1080/2006.

Assim, e como resulta da proposta de Regulamento, *o regulamento proposto determina o âmbito de intervenção do FEDER e define igualmente, pela negativa, uma lista de actividades não elegíveis. As regiões em transição e as mais desenvolvidas terão de concentrar a maior parte da sua dotação (excepto FSE) na eficácia energética e nas energias renováveis, na competitividade e na inovação.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pág. 6 da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 – Versão Portuguesa.

---

## 2 - RESULTADOS DAS CONSULTAS COM AS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DO IMPACTO

### 2.1. Consultas e Consultoria

Foram considerados, aquando da formulação das propostas, os seguintes resultados:

- Das consultas públicas do Quinto Relatório Intercalar sobre a coesão Económica e Social;
- Da reapreciação do orçamento comunitário <sup>2</sup>
- Das propostas para o quadro financeiro plurianual<sup>3</sup>
- Do quinto relatório sobre a Coesão e,<sup>4</sup>
- Das consultas que se seguiram à adopção do relatório.

Da consulta pública, realizada entre 12 de Novembro de 2010 e 31 de Janeiro de 2011, relativa às conclusões do Quinto Relatório sobre a coesão foram recebidas 444 respostas. Entre os inquiridos incluem-se Estados Membros, autoridades regionais e locais, parceiros sociais, cidadãos e outras partes interessadas. <sup>5</sup>

Os resultados das avaliações ex post realizadas sobre os programas 2000-2006 e outros estudos e pareceres foram usados como base. Foram

---

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos parlamentos nacionais: «Reapreciação do Orçamento da UE», COM (2010) 700 FINAL DE 19.10.2010.

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um orçamento para a Europa 2020, COM (2011) 500 final de 29.6.2011.

<sup>4</sup> Quinto Relatório Intercalar sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, Novembro de 2010.

<sup>5</sup> A consulta pública colocava uma série de questões sobre o futuro da política de coesão e foi publicado um resumo dos resultados em 13 de Maio de 2011.

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

ainda prestados pareceres de peritos através do Grupo do Alto Nível sobre o Futuro da política de coesão.

Da consulta pública relativa ao Quinto Relatório sobre coesão resultou um consenso generalizado quanto ao conceito de concentração do financiamento, salientando que não se devem descurar as especificidades territoriais.

Muitos dos consultados manifestaram preocupação pelo facto de as prioridades a nível da União Europeia serem demasiado limitadas impedindo, por isso, a flexibilidade necessária para definir as estratégias de mais adequadas no que ao desenvolvimento regional diz respeito.

### **2.2. Avaliação de impacto**

Quanto ao FEDER, ou seja, quanto à sua contribuição, foram avaliadas várias opções, para as duas políticas de interesse público, a saber:

- *Contribuição para o emprego, a I&D e inovação, por intermédio do apoio empresarial;*
- *Investimento em infra-estruturas de base (por exemplo, transportes, energia, ambiente, infra estruturas sociais e de saúde).*

Outras áreas em que o FEDER contribui de forma importante para a prestação de serviços públicos na UE não foram atendidas, o que resultou das sucessivas avaliações e investigação académica não terem identificado problemas específicos nesses domínios, no respeitante ao âmbito de intervenção do FEDER.

## Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

Quanto ao apoio empresarial resultou que, em especial sob a forma de subvenções, o mesmo é mais premente para as pequenas empresas, para as actividades de inovação e para as zonas industriais em declínio em fase de mutação estrutural.

A necessidade de financiamento em infra-estruturas é mais premente em regiões menos desenvolvidas, onde as autoridades públicas não têm fundos suficientes para investir e onde os custos de investimento não podem ser recuperados porque os rendimentos da população são baixos, sendo que a necessidade de investimento em infra-estruturas de base nas regiões mais desenvolvidas é muito menor.

Deste modo, e face aos resultados da avaliação, *as opções examinadas incluem a manutenção do status quo, a introdução de alterações para redireccionar o financiamento e uma opção que seria significativamente mais limitada no âmbito de aplicação em comparação com as actuais opções de financiamento. A opção escolhida foi a de redireccionar o investimento, o que aumenta a sua eficiência, eficácia e o seu valor europeu acrescentado, mas, ao mesmo tempo, concede suficiente flexibilidade às regiões em termos de investimento e minimiza o risco de as actividades que dele necessitam não serem abrangidas pelo âmbito de intervenção.*

### **3. Elementos jurídicos da Proposta**

A proposta tem por base os artigos 174.º, 176.º e 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

---

### **3.1. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Considerando que a política europeia tem um papel importante na mobilização dos activos locais e que o FEDER tem como objectivo promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e das regiões industriais em declínio, e que a União Europeia tem a capacidade de melhorar o nível de vida de todos os cidadãos com a ajuda que presta ao desenvolvimento dos Estados Membros, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado que a proposta de Regulamento respeita. Porquanto os objectivos que a integram podem ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia do que apenas com medidas adoptadas pelos Estados Membros.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.

### **4. Incidência Orçamental**

A proposta da Comissão para um quadro plurianual prevê uma proposta de 376 mil milhões de euros para a coesão económica, social e territorial no período compreendido entre 2014-2020.

## **III – CONCLUSÕES**

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

- 1) A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a presente proposta à Comissão de Segurança Social e Trabalho, para que esta se

Comissão de Segurança Social e Trabalho

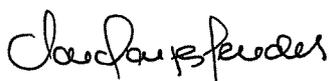
---

pronunciasse em concreto sobre Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que visa estabelecer disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objectivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 [COM(2011)614 final].

- 2) Os objectivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que não se verifica qualquer violação do princípio da subsidiariedade;
- 3) Do mesmo modo, por estar conforme com o princípio da proporcionalidade, a presente proposta de regulamento não excede o necessário para atingir os objectivos enunciados.
- 4) A Comissão de Segurança Social e Trabalho dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço, devendo o presente relatório e parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

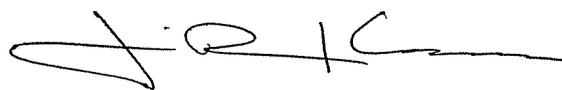
Palácio de S. Bento, 29 de Novembro de 2011.

**A Deputada Relatora**



**(Clara Marques Mendes)**

**O Presidente da Comissão**



**(José Manuel Canavarro)**



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».

Cumprе 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 criará 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, otimizar 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 otimizar 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 dos 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 compreende 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 às 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 às 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 tónica 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 incluírem 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 direccionados 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 reduzindo 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.

### 3. Consultas e avaliações de impacto

Cumpramos 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 compreende 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, otimizar 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)**