



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 6.10.2011
SEC(2011) 1139 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**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

e

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho

e

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
que estabelece disposições específicas relativas ao apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objectivo de Cooperação Territorial Europeia**

{COM(2011) 614 final}
{SEC(2011) 1138 final}

{COM(2011) 611 final}
{COM(2011) 612 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O presente documento constitui a avaliação de impacto da proposta legislativa dos regulamentos que estabelecem disposições relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo de Coesão (FC) e ao objectivo de Cooperação Territorial Europeia.

É parte integrante de um conjunto de avaliações de impacto, que inclui ainda a avaliação de impacto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão, do Fundo Social Europeu, do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, no âmbito do Quadro Estratégico Comum e que estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (Regulamento Disposições Comuns), bem como a avaliação de impacto do Regulamento sobre o FSE.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A política regional europeia tem um importante papel a desempenhar na mobilização dos activos locais, incidindo sobre o desenvolvimento do potencial endógeno. No entanto, tal como salientado na Reapreciação do Orçamento da UE, «o orçamento da UE deve ser utilizado para financiar bens públicos da UE, acções que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si só ou os domínios em que possam ser obtidos melhores resultados».

A avaliação de impacto centra-se exclusivamente nos três domínios em que a experiência demonstrou que são necessários ajustamentos.

1.1. Apoio às empresas

O apoio da política de coesão às empresas produziu resultados significativos. Há elementos que comprovam que a política de coesão contribuiu para criar, pelo menos, 1 milhão de empregos brutos, entre 2000 e 2006, nos projectos apoiados. No entanto, a política de coesão não está suficientemente centrada nas PME e na inovação.

No caso das PME, o acesso ao financiamento no mercado de investimentos é particularmente problemático. A necessidade de apoiar grandes empresas é diferente, uma vez que estas não têm geralmente dificuldade de acesso ao financiamento. Os dados empíricos revelam que o auxílio directo às PME é mais eficaz e que, no caso das empresas de maior dimensão, a exclusão do investimento privado pode primar sobre os efeitos positivos. O financiamento dos investimentos produtivos de grandes empresas não carenciadas de intervenção pública deu origem à crítica de que o financiamento é concedido a empresas que não têm efectivamente necessidade dele e que esse financiamento resulta, por conseguinte, na exclusão do investimento privado, em vez de ser um valor acrescentado.

O enfoque no apoio às empresas varia segundo os Estados-Membros, alguns dos quais privilegiam as medidas de investimento e outras medidas mais «ligeiras», como inovação. No entanto, noutros Estados-Membros, o apoio que não está associado à inovação desempenha ainda um papel muito forte. A definição do actual âmbito de aplicação do FEDER é demasiado lata, permitindo dar apoio às empresas em geral para incentivo do espírito

empresarial em todos os sectores, independentemente das deficiências de mercado relacionadas com o sector em questão e sem ter em conta o contributo que este último possa dar para o crescimento e o emprego.

O principal problema do actual âmbito de aplicação do FEDER é, pois, a sua definição demasiado ampla em matéria do apoio concedido às empresas, cuja eficácia e valor acrescentado não podem, deste modo, ser maximizados.

1.2. Apoio ao investimento em infra-estruturas

A principal questão identificada relativamente ao âmbito do financiamento das infra-estruturas de transporte da actual política de coesão é a sua incapacidade para assegurar uma concentração suficiente nas prioridades da UE. Embora o financiamento na coesão se tenha centrado nas prioridades definidas pelas orientações em matéria de RTE-T, não se focalizou necessariamente nos aspectos que, aquando da sua definição, foram identificados como os que possuem maior valor acrescentado europeu. O desafio da política de coesão será o de contribuir efectivamente para as necessidades de investimento de 30 mil milhões de euros em infra-estruturas nucleares de RTE-T nos países do objectivo de Coesão até 2020.

Além disso, melhorar a coordenação dos diferentes instrumentos de financiamento da UE nas RTE-T é tão importante como o próprio financiamento. Até à data, o investimento nas RTE-T tem sido feito através de medidas «ligeiras», como o financiamento de estudos de viabilidade e o Fundo de Coesão tem-se centrado no investimento em infra-estruturas. A questão da coordenação tornou-se particularmente pertinente, uma vez que o âmbito de aplicação do Fundo de Coesão definido no Tratado abrange o investimento físico em RTE-T, cujo financiamento é igualmente proposto pela nova Facilidade «Interligar a Europa».

1.3. Cooperação Territorial

No que se refere à cooperação territorial, o valor acrescentado da **Cooperação Territorial** Europeia reside no facto de permitir a realização de acções conjuntas, cada vez mais necessárias para responder aos crescentes desafios transnacionais e transregionais:

- problemas transfronteiras;
- partilha de boas práticas;
- cooperação quando existem economias de escala e massa crítica;
- cooperação destinada a melhorar a governação;
- cooperação nas fronteiras externas da UE em questões relacionadas com a segurança e a estabilidade e relações mutuamente benéficas.

O objectivo de Cooperação Territorial Europeia é financiado pelo FEDER, com um orçamento total de 8,7 mil milhões de euros, o que representa 2,5% da dotação total da política de coesão para 2007-2013.

Apesar da sua capacidade para tratar o conjunto das questões acima referidas, actualmente ainda há margem para melhorar os seguintes aspectos dos programas do objectivo de Cooperação Territorial Europeia:

- falta de enfoque estratégico, que resulta em estratégias de intervenção demasiado vagas e dificulta a identificação clara do impacto alcançado;
- falta de uma coordenação eficaz que permita encontrar soluções de compromisso entre as exigências dos regulamentos da UE e os enquadramentos jurídicos dos Estados-Membros envolvidos.

1.4. Justificação da acção da UE

A acção da UE é justificada tanto com fundamento nos objectivos estabelecidos no artigo 174.º do Tratado, como no princípio da subsidiariedade. O direito de agir está consagrado no artigo 3.º do Tratado da União Europeia, que estabelece que «[a União] promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros», bem como no artigo 175.º do TFUE, 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.

2. OBJECTIVOS

O **objectivo geral** é definido no artigo 176.º do TFUE, que refere que o «Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional tem por objectivo contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais na União através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio». Tal como consagra o artigo 177.º do Tratado, o objectivo do Fundo de Coesão é contribuir «[...]financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes».

Dado o âmbito da presente avaliação de impacto, os **objectivos específicos** destinam-se a garantir que as verbas do FEDER e do Fundo de Coesão são utilizadas:

- eficazmente;
- eficientemente;
- de modo a alcançar um elevado valor acrescentado europeu.

Os **objectivos operacionais** dizem respeito às questões específicas debatidas e são os seguintes:

- Assegurar que o investimento aplicado no apoio às empresas contribui para o crescimento sustentável e o emprego e que o investimento aplicado no apoio à inovação contribui para o desenvolvimento do potencial regional e local.
- Investimento em infra-estruturas: assegurar a existência de uma concentração suficiente nas prioridades europeias.
- Cooperação Territorial: assegurar a existência de um enfoque suficiente nas prioridades europeias, mas com flexibilidade para que os Estados-Membros e as regiões possam escolher objectivos temáticos.

3. OPÇÕES POLÍTICAS

Foram incluídas diferentes opções na avaliação de impacto, para resolver o problema do âmbito de aplicação em conformidade com os objectivos definidos, que reflectem as várias possibilidades de alteração às actuais disposições, desde adaptações moderadas até mudanças profundas.

3.1.1. Opção 1 – *Statu quo*

- Manutenção da amplitude do âmbito de aplicação do FEDER, com enfoque no investimento produtivo e no desenvolvimento do potencial endógeno.
- Prestação de ajuda directa principalmente, mas não exclusivamente, às PME.

3.1.2. Opção 2 – Apoio mais dirigido às grandes empresas, concentrado na I&D, inovação e tecnologias facilitadoras essenciais

- O auxílio a investimentos produtivos de carácter geral, capazes de gerar e preservar postos de trabalho, seria limitado às PME.
- O apoio às grandes e pequenas empresas para desenvolvimento do potencial endógeno seria prestado por intermédio do apoio ao desenvolvimento regional e local, à investigação e inovação.

3.1.3. Opção 3 – Fim das subvenções para as grandes empresas; só empréstimos e financiamento de capital próprio para as PME

- Todo o investimento produtivo seria apoiado por ajudas não subvencionadas, através de instrumentos de financiamento inovadores.

3.2. Âmbito do apoio prestado às infra-estruturas pelo FEDER e o Fundo de Coesão

3.2.1. Opção 1 – *Statu quo*

- O FEDER e o Fundo de Coesão continuariam a financiar infra-estruturas importantes em todas as regiões da UE, com um financiamento concentrado nas regiões menos desenvolvidas. O financiamento do Fundo de Coesão só seria disponibilizado aos Estados-Membros pobres.
- Nas regiões menos desenvolvidas, a tónica tanto seria colocada em projectos prioritários de interesse europeu, identificados pelo novo quadro das RTE-T, como em infra-estruturas secundárias.
- Além disso, o programa das RTE-T continuaria a financiar projectos de infra-estruturas de elevado valor acrescentado para a UE em regiões desenvolvidas, incidindo em especial sobre intervenções «ligeiras» (estudos de viabilidade, etc.)
- Os programas operacionais nacionais cobririam os investimentos em infra-estruturas, com prioridades estabelecidas a nível nacional.

3.2.2. Opção 2 – Mais concentração nas prioridades do investimento europeu destinado a infra-estruturas importantes das regiões menos desenvolvidas e à Facilidade «Interligar a Europa» (FIE) das regiões mais desenvolvidas

- O Fundo de Coesão financia os investimentos em infra-estruturas no domínio das prioridades europeias estratégicas. O Fundo estaria disponível apenas nos Estados-Membros menos desenvolvidos.
- O objectivo do FEDER seriam os projectos de interesse nacional e/ou regional.
- Os investimentos importantes em matéria de infra-estruturas seriam abrangidos por programas nacionais e a articulação dos investimentos com as prioridades da UE seria assegurada por uma lista vinculativa de projectos de investimento estratégico a realizar até 2020, seleccionados e negociados com os Estados-Membros e incluídos nos contratos de parceria. O financiamento para estes projectos seria reservado.
- As condições *ex ante* na área do planeamento estratégico acompanhariam a incidência nos investimentos estratégicos em transportes sustentáveis.
- Os investimentos de importância nacional e regional seriam classificados por prioridade, em função do respectivo contributo para a sustentabilidade e para a rede.
- O investimento específico da FIE poderia complementar o investimento da política de coesão em infra-estruturas físicas e não apenas nos investimentos «ligeiros». A FIE financiaria projectos de infra-estruturas com elevado valor acrescentado europeu. Seriam reservados 10 mil milhões de euros para a FIE, no quadro da dotação financeira do Fundo de Coesão.

3.2.3. Opção 3 – Mais concentração nas infra-estruturas nacionais através do Fundo de Coesão

- O Fundo de Coesão financiaria investimentos em infra-estruturas no domínio das prioridades europeias estratégicas das redes RTE-T, tanto nucleares como gerais.
- O objectivo do FEDER seriam os projectos de interesse nacional e/ou regional.
- Como na opção 2, os investimentos importantes em matéria de infra-estruturas seriam assegurados por programas nacionais.
- A FIE concentraria os investimentos apenas nos Estados-Membros mais desenvolvidos e financiaria projectos de infra-estruturas com elevado valor acrescentado europeu.
- O Fundo de Coesão financiaria projectos nos Estados-Membros menos desenvolvidos e seria, assim, geograficamente complementar da FIE. Não haveria transferência de 10 mil milhões de euros do Fundo de Coesão para a FIE.

3.3. Cooperação Territorial

3.3.1. Opção 1 – *Statu quo*

- As prioridades dos programas de cooperação continuariam a ser definidas de maneira ampla.
- Não seria estabelecida qualquer ligação formal entre os programas de cooperação e os programas de convergência/competitividade.

3.3.2. Opção 2 – Concentração temática e maior interligação com outros programas

- O número de objectivos temáticos que a cooperação transfronteiras e transnacional poderia escolher seria limitado.
- Os aspectos de cooperação seriam parte integrante do quadro estratégico global.

3.3.3. Opção 3 – Integração da cooperação nos programas regionais

- Fim da separação dos programas do objectivo de Cooperação Territorial.
- As actividades de cooperação seriam realizadas no âmbito dos programas regionais existentes, que seriam abertos às acções de cooperação.

4. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

Âmbito do apoio às empresas financiado pelo FEDER

Com a manutenção do *statu quo*, o âmbito de intervenção relativamente amplo dá aos Estados-Membros uma flexibilidade suficiente para escolher os domínios de intervenção que melhor respondem aos seus desafios, com a maior parte do apoio a ser canalizada para as PME e a IDTI. No entanto, continuaria a ser concedido apoio ao investimento para grandes empresas, o que poderia culminar na exclusão do financiamento privado a favor do público.

Na opção 2, o apoio a grandes empresas seria limitado a investimentos específicos concebidos para apoiar o desenvolvimento do potencial endógeno da região, nomeadamente no domínio da inovação, das novas tecnologias e da investigação, da cooperação e das iniciativas conjuntas entre grandes empresas, PME e outras entidades. Além disso, esta opção permitiria aumentar o papel de outros instrumentos além das subvenções, em especial no que se refere ao apoio a investimentos em geral, associados a menos risco e a perda de eficiência dos financiamentos, em comparação com o investimento em inovação e actividades de alto risco. Estas medidas reduziriam a ineficiência dos financiamentos, mas também a flexibilidade para os Estados-Membros.

Na opção 3, a proibição de utilizar subvenções para apoiar grandes empresas aumenta a eficiência do financiamento e o efeito de alavanca. Contudo, deste modo, as actividades inovadoras e de investigação necessárias para alcançar os grandes objectivos da UE poderiam ser desencorajadas, uma vez que o apoio não reembolsável seria mais eficaz para os projectos inovadores e intensivos em I&D que se encontram ainda longe da entrada no mercado. Se o

sistema de apoio não reembolsável às grandes empresas for substituído por ajudas reembolsáveis, os custos administrativos suportados pelas autoridades de gestão poderiam sofrer um aumento significativo.

A opção 2 é a opção preferida, porque melhora a eficácia do apoio, fomenta o potencial local e regional e promove o crescimento e o emprego.

Âmbito do apoio prestado às infra-estruturas pelo FEDER e o Fundo de Coesão

Com a manutenção do *statu quo*, o financiamento da UE continuará a ter efeitos benéficos nas infra-estruturas. No entanto, o enfoque nas prioridades das redes europeias continuaria subexplorado e os investimentos realizados nas infra-estruturas das regiões mais ricas conduziriam a perdas de eficácia. Sem coordenação entre a política de coesão e a FIE, o financiamento que a UE realiza nas infra-estruturas continuaria fragmentado.

Na opção 2, o enfoque acrescido nas prioridades europeias, a FIE e a reserva de 10 mil milhões de euros do Fundo de Coesão permitiriam a concentração nos projectos prioritários da UE. Contudo, esta opção reduz a flexibilidade dos Estados-Membros e das regiões.

A opção 3 permitiria a concentração dos investimentos em infra-estruturas nas regiões de Convergência, onde as necessidades de infra-estruturas de base são maiores. A principal vantagem desta opção é permitir aos países da coesão uma total flexibilidade perante as respectivas prioridades nacionais e regionais. A sua principal desvantagem é não permitir a concentração suficiente do Fundo de Coesão nos projectos nucleares de RTE-T.

A opção 2 é a opção preferida pelo valor acrescentado europeu e pela coordenação entre a FIE e o Fundo de Coesão.

Cooperação Territorial

Com a manutenção do *statu quo*, os programas de Cooperação Territorial Europeia dispõem de uma maior flexibilidade na escolha dos domínios de intervenção a tratar. No entanto, esta opção carece de orientação estratégica e de uma definição clara das realizações previstas para o programa. Além disso, é mais difícil assegurar a complementaridade com outros programas da UE.

A opção 2 permitiria articular mais profundamente os programas de cooperação com a estratégia «Europa 2020». A lógica de intervenção no âmbito dos programas seria melhorada graças à fixação de objectivos e à definição das realizações e dos resultados a alcançar. Além disso, as sinergias com os programas operacionais regionais seria aumentada. Contudo, esta opção poderia conduzir a uma menor flexibilidade na concepção dos programas.

A opção 3 conduziria a um aumento de sinergias e beneficiaria os programas regionais, graças à inclusão da dimensão europeia. No entanto, permitiria apenas a cooperação em matéria de projectos específicos e não a promoção do desenvolvimento a longo prazo de uma estratégia integrada para um território transfronteiras ou transnacional. Haveria também um risco de negligenciar a dimensão europeia na programação. Os projectos conjuntos seriam mais difíceis de desenvolver sem uma estrutura de apoio.

A opção 2 é a opção preferida, porque aumentaria o enfoque nas prioridades europeias, desenvolveria uma lógica de intervenção clara por programa e imprimiria mais valor acrescentado.

5. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Os sistemas de monitorização e avaliação da política de coesão serão reforçados em comparação com a situação actual, com uma tónica acrescida nos resultados e na articulação com a estratégia «Europa 2020». Em termos concretos, isto significaria o seguinte:

- Os programas deveriam incluir uma clara articulação entre as alterações previstas, referir de que modo trariam um melhor contributo para os objectivos da estratégia «Europa 2020», e de que modo a utilização de recursos em realizações específicas contribuiria para os resultados. Tal será expresso em indicadores de realizações e resultados. Será igualmente utilizado, se necessário, um conjunto de indicadores comuns articulados com os objectivos da UE para 2020.
- Cada programa incluiria um quadro de desempenho que fixa objectivos intermédios quantificados para cada eixo prioritário, estabelecidos com base num número limitado de indicadores do programa, por forma a fornecer uma indicação clara dos progressos alcançados na realização das prioridades da estratégia «Europa 2020».
- Estes objectivos intermédios ao quadro de desempenho seriam propostos pelos Estados-Membros e objecto de acordo entre estes e a Comissão.
- O Contrato de Parceria incluiria um resumo dos objectivos intermédios, da metodologia e dos princípios fundamentais.

O desempenho dos programas operacionais seria regularmente monitorizado à luz dos indicadores do programa. Os relatórios de execução anuais incluiriam as realizações obtidas, relativamente aos objectivos fixados, e a análise das razões do respectivo cumprimento ou incumprimento. Caberia aos comités de monitorização reflectir sobre a necessidade de quaisquer alterações ou outras iniciativas para assegurar o bom rumo do programa. Os resultados seriam monitorizados e comunicados à medida da disponibilização dos dados e debatidos no comité de monitorização e nas reuniões de revisão anuais.

Prevêm-se dois momentos de revisão formal para analisar os progressos alcançados na consecução dos objectivos intermédios definidos no quadro de desempenho. A Comissão faria uma primeira revisão dos progressos alcançados na consecução dos objectivos intermédios em 2017 com base nos relatórios de execução anuais, em relação aos gastos e às realizações. Em 2019 seria realizada a segunda revisão.