



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.10.2011
SEC(2011) 1263 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Resumo da Avaliação de Impacto

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

que institui o Mecanismo Interligar a Europa

{COM(2011) 665 final}

{SEC(2011) 1262 final}

O presente documento constitui o resumo executivo do relatório da avaliação de impacto sobre o regulamento que institui o Mecanismo Interligar a Europa (CEF), que financiará projectos de infra-estruturas previamente identificados no domínio dos transportes, da energia e das tecnologias da informação e das comunicações (TIC). Este novo instrumento foi proposto pela Comissão na sua Comunicação intitulada «Um orçamento para a estratégia Europa 2020» (a seguir designada por «Comunicação sobre o QFP» (quadro financeiro plurianual)), adoptada em 29 de Junho de 2011, assim como nos documentos que a acompanham¹. O Regulamento CEF faz parte de um pacote de instrumentos jurídicos que cobrem os sectores dos transportes, da energia e das telecomunicações, e que inclui também os quadros políticos específicos de cada um dos três sectores em causa² e os instrumentos financeiros disponíveis.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Como reconhecido pela Comissão na sua Comunicação sobre o QFP, o actual quadro europeu de financiamento das infra-estruturas não garante uma resposta eficaz ao desafio acima identificado. O financiamento das infra-estruturas encontra-se, na verdade, fragmentado pelos diferentes sectores e por diferentes programas e instrumentos de financiamento, o que impede a plena exploração das possíveis sinergias entre os sectores, os programas e os instrumentos de financiamento, assim como a redução dos riscos³. Neste contexto, e tendo em vista acelerar o desenvolvimento das infra-estruturas de que a UE necessita, a Comissão decidiu propor a criação de um mecanismo comum gerido de maneira centralizada, o chamado CEF (do inglês *Connecting Europe Facility*), dotado de um orçamento de 50 000 milhões de EUR, que financiará projectos de infra-estruturas prioritárias de interesse europeu previamente identificados nos domínios dos transportes, da energia e das TIC.

A criação do CEF visa alinhar os instrumentos europeus de financiamento das infra-estruturas nos sectores em causa pelos seus respectivos objectivos e assim contribuir para a simplificação das regras sectoriais, embora tendo em conta os condicionalismos impostos pelos quadros políticos.

A Comunicação sobre o QFP não definiu, porém, as regras de funcionamento do CEF que permitirão ao mecanismo ser um êxito em termos operacionais, ou seja, as regras de funcionamento que criarão as condições de investimento necessárias para acelerar o desenvolvimento das infra-estruturas de que a União Europeia necessita para garantir a sua competitividade sustentável no futuro.

Ao mesmo tempo, e como sublinhado na Comunicação sobre o QFP, uma análise transversal das regras sectoriais existentes mostra que, para além da criação do CEF, há margem para uma maior simplificação das regras de funcionamento entre os três sectores em causa. Por conseguinte, há que explorar mais as possibilidades de sinergias entre os sectores no contexto do CEF.

¹ COM(2011) 500 final e SEC(2011) 868. Todos os documentos estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_pt.cfm

² Propostas legislativas que estabelecem os quadros políticos revistos no domínio da RTE-E, da RTE-T e das e-TEN respectivamente.

³ SEC(2011) 868, p. 79.

À luz do que precede e com base nas avaliações *ex post* do programa, nas consultas às partes interessadas e nas recomendações dos peritos, a Comissão identificou dois domínios políticos principais nos quais as deficiências do mercado e da regulamentação impedem a UE de financiar adequadamente o desenvolvimento das infra-estruturas necessárias para atingir os objectivos da estratégia Europa 2020:

- Alavancagem dos investimentos: os procedimentos, métodos e formas actuais de concessão de financiamento pela UE não potenciam suficientemente os investimentos. O reduzido impacto persistente do financiamento da UE explica-se por três razões principais: o financiamento concedido pela UE não se concentra suficientemente em projectos com um verdadeiro valor acrescentado europeu; o modo como as taxas de co-financiamento são hoje estabelecidas não induz o investimento necessário pelo facto de tais taxas não corresponderem aos riscos dos projectos nem serem proporcionais à sua complexidade e ao seu valor acrescentado europeu; as formas como até agora o financiamento da UE tem sido canalizado para os projectos (subvenções e/ou, nalguns sectores, instrumentos financeiros) não criaram um ambiente suficientemente convidativo ao investimento privado necessário em cada um dos sectores.
- Execução dos projectos: as condições actuais no que respeita aos pedidos de financiamento e ao apoio, à monitorização e avaliação e à gestão dos programas para uma execução rápida dos projectos co-financiados pela UE não são adequadas.

A Comissão efectuou uma análise da possível evolução futura destes problemas no caso de se manterem as políticas actuais, nomeadamente a continuação do QFP 2007–2013 no domínio da energia, dos transportes e das TIC. A análise indica que, neste contexto, é improvável que se desenvolvam até 2020 infra-estruturas de valor acrescentado europeu. O envolvimento do sector privado continuará a ser marginal, mesmo nos projectos com um interesse comercial potencial a longo prazo. As grandes ligações transeuropeias, incluindo com países vizinhos, não se construirão, sobretudo se os projectos apresentarem grandes dificuldades técnicas ou um interesse comercial reduzido para os seus promotores. Essa situação terá, por conseguinte, efeitos negativos, por exemplo, no funcionamento do mercado interno, na acessibilidade e nas ligações com os países vizinhos. Além disso, na hipótese de se manterem as políticas actuais, os efeitos a nível dos objectivos em matéria de ambiente e de luta contra as alterações climáticas serão provavelmente insignificantes.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

As redes transeuropeias estão abrangidas pelo artigo 170.º do TFUE, que dispõe o seguinte: «[A] União contribuirá para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia». O direito da UE de agir no domínio do financiamento das infra-estruturas está consagrado no artigo 171.º, que dispõe que a União «pode apoiar projectos de interesse comum que beneficiem do apoio dos Estados-Membros, (...) em especial sob a forma de estudos de viabilidade, de garantias de empréstimo ou de bonificações de juros». Além disso, a competência da UE no domínio da energia encontra-se igualmente consagrada no TFUE, artigo 194.º. No que respeita às redes transeuropeias, as propostas de financiamento apresentadas pela Comissão têm de ser aprovadas pelos Estados-Membros, que são responsáveis pela planificação e construção dos projectos.

Na sua Comunicação relativa à reapreciação do orçamento, a Comissão sublinhou a importância de utilizar o orçamento da UE para «colmatar lacunas decorrentes da dinâmica do processo de tomada de decisões a nível nacional, respondendo de modo mais eficiente a desafios transfronteiriços em domínios como as infra-estruturas, a mobilidade, a coesão territorial (...) – lacunas que prejudicariam os interesses da UE no seu conjunto»⁴. Ao planearem e financiarem as infra-estruturas, os Estados-Membros tendem a atribuir a principal prioridade aos projectos pertinentes no plano nacional⁵. No entanto, as ligações transfronteiras são essenciais para tornar as redes transeuropeias uma realidade e, mais do que isso, numa configuração óptima, que traga o máximo valor acrescentado europeu para os cidadãos da União.

Na sua Comunicação sobre o QFP, a Comissão apresentou claramente a sua posição quanto ao papel do orçamento da UE no apoio ao desenvolvimento das infra-estruturas, em particular nos domínios da energia, dos transportes e das TIC: «... a experiência revela, contudo, que os orçamentos nacionais nunca atribuirão a prioridade necessária aos investimentos multinacionais transfronteiras, no intuito de dotar o mercado único das infra-estruturas de que necessita. Trata-se de mais um exemplo do valor acrescentado do orçamento da UE». Na verdade, a Comissão assinalou ainda que «[o]s custos que advirão para a Europa de não investir suficientemente nas suas redes futuras poderão ser muito elevados»⁶.

A acção europeia no domínio do financiamento das infra-estruturas justifica-se pelo carácter transnacional do problema identificado.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

Como referido na Comunicação sobre o QFP, o objectivo principal do CEF é acelerar o desenvolvimento das infra-estruturas de que a União Europeia necessita para cumprir as metas da estratégia Europa 2020 em matéria de energia e de alterações climáticas e, de um modo mais geral, para garantir a sua competitividade sustentável no futuro. Para atingir esse objectivo, e à luz do problema identificado na secção 2, o objectivo geral da iniciativa que a presente avaliação de impacto (AI) acompanha consiste em estabelecer regras de funcionamento óptimas para a utilização dos fundos a título do CEF.

Paralelamente, como mencionado na secção 4 da Comunicação sobre o QFP, os programas e instrumentos como o CEF, previstos na dita comunicação, também visam a simplificação, entre outras, das regras específicas para cada sector. Por conseguinte, a iniciativa proposta deve igualmente explorar, tanto quanto possível, as sinergias dentro de cada sector e entre os sectores, tendo em conta os objectivos políticos estabelecidos pelos quadros de acção sectoriais.

Objectivos específicos

Tendo em conta o que precede, e com base no problema definido na secção 2 da presente AI, o objectivo geral de instaurar regras de funcionamento óptimas para o CEF pode traduzir-se

⁴ COM(2010)700, p. 5.

⁵ Ver os relatórios da avaliação de impacto das orientações revistas para a RTE-T, SEC(2011)xxx, das orientações revistas para a RTE-E, SEC(2011)xxx, e das orientações revistas para a e-TEN, SEC(2011)xxx.

⁶ SEC(2011) 368, p. 78.

em dois objectivos específicos conformes com o documento de trabalho dos serviços da Comissão, que acompanha a Comunicação de 2011⁷:

Objectivo específico n.º 1: Definir formas, métodos e regras de financiamento para garantir um efeito máximo de alavanca das contribuições do orçamento da UE para atrair investimentos públicos e privados para projectos com uma dimensão europeia e de mercado único, em particular as redes prioritárias que devem ser implantadas até 2020 e em que o valor acrescentado europeu está mais garantido, incluindo, quando adequado, as que atravessam as fronteiras da UE.

Objectivo específico n.º 2: Definir mecanismos de monitorização e avaliação que recompensem o bom desempenho e penalizem a utilização ineficaz dos fundos da UE, tendo em vista garantir a execução efectiva e atempada dos projectos financiados.

Objectivos operacionais

Os objectivos específicos atrás descritos podem traduzir-se, por sua vez, numa série de **objectivos operacionais**:

No que respeita à alavancagem dos investimentos:

- *Objectivo operacional n.º 1:* Definir objectivos e critérios a vários níveis para a avaliação das propostas, por forma a garantir que o financiamento seja canalizado para a execução de projectos com elevado valor acrescentado europeu.
- *Objectivo operacional n.º 2:* Definir as taxas máximas de co-financiamento para a ajuda da UE a projectos que obedeçam às prioridades estabelecidas em termos de valor acrescentado europeu e de riscos / deficiências do mercado com os quais se confrontam os projectos. Permitir a utilização flexível destas taxas, para maximizar o efeito de alavanca do financiamento da UE.
- *Objectivo operacional n.º 3:* Encorajar a participação de investidores especializados em infra-estruturas por meio de regras para a utilização de instrumentos baseados no mercado e através da disponibilização de fundos suficientes para apoiar os instrumentos inovadores.

No que respeita à execução dos projectos:

- *Objectivo operacional n.º 4:* Definir regras para a selecção das propostas, de modo a garantir a atribuição dos fundos numa base concorrencial e transparente.
- *Objectivo operacional n.º 5:* Estabelecer um quadro coerente para a monitorização e a avaliação que sirva de base às decisões de prosseguir, interromper ou reorientar o apoio financeiro da UE (ou seja, o princípio de “use it or lose it” (utilização obrigatória sob pena de perda definitiva), regras para garantir que a reafectação concorrencial dos fundos seja feita em bases transparentes e altamente concorrenciais).

⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão - *A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues*, SEC(2011) 868 final (não disponível em português).

- *Objectivo operacional n.º 6: Criar uma estrutura institucional adequada para a gestão centralizada do programa.*

4. OPÇÕES POLÍTICAS

Para definir as regras de funcionamento óptimas do CEF, é fundamental encontrar o justo equilíbrio entre a coerência com os objectivos políticos sectoriais e a maximização das sinergias. Apenas este justo equilíbrio garantirá que as regras de funcionamento do CEF sejam as ideais, ou seja, que sejam concebidas de modo a obter uma rentabilidade máxima.

As opções políticas identificadas, que consistem em combinações de vários graus de harmonização da alavancagem dos investimentos e da execução dos projectos, situam-se entre dois extremos: num deles, uma harmonização mínima e, no outro, uma harmonização máxima da alavancagem dos investimentos e da execução dos projectos. Entre os dois extremos, há várias opções intermédias, que consistem em combinações dos níveis mínimo e máximo de harmonização assim como em níveis de harmonização variáveis.

Estas combinações são ilustradas no quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Identificação das opções políticas possíveis

Alavancagem (A)	A mín.	A máx.	A var.
Execução (E)			
E mín.	<p>A mín. – E mín. (cenário de base no quadro do CEF) Taxas de co-financiamento distintas para cada sector e tipo de projecto Cabaz de instrumentos financeiros inovadores distinto para cada sector Critérios distintos para identificar o valor acrescentado europeu de acordo com as prioridades sectoriais Convites à apresentação de propostas e procedimentos de selecção distintos para cada sector Conjuntos distintos de instrumentos de monitorização e regras "use it or lose it" distintas para cada sector Estruturas de gestão/ agências executivas distintas para cada sector</p>	<p>A máx. – E mín. Taxas de co-financiamento comuns para todos os sectores e para cada tipo de projecto Cabaz comum de instrumentos inovadores Objectivos e critérios comuns para o valor acrescentado europeu com base nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020 Convites à apresentação de propostas e procedimentos de selecção distintos para cada sector Conjuntos distintos de instrumentos de monitorização e regras "use it or lose it" distintas para cada sector Estruturas de gestão/ agências executivas distintas para cada sector</p>	<p>A var. – E mín. Taxas comuns para certos tipos de projectos (estudos, por exemplo), taxas comuns em função do nível de risco a que estão expostos os projectos; taxas específicas para certos projectos em função das prioridades políticas sectoriais. Cabaz distinto para cada sector constituído por: - um conjunto comum de instrumentos de capital e de dívida; - diferentes instrumentos específicos adicionais. Critérios comuns baseados nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020, mas adaptados, se necessário, para ter em conta as prioridades sectoriais dentro das prioridades gerais Convites à apresentação de propostas e procedimentos de selecção distintos para cada sector Conjuntos distintos de instrumentos de monitorização e regras "use it or lose it" distintas para cada sector Estruturas de gestão/ agências executivas distintas para cada sector</p>
E máx.	<p>A mín. – E máx. Taxas de co-financiamento distintas para cada sector e tipo de projecto Cabaz de instrumentos financeiros inovadores distinto para cada sector Critérios distintos para identificar o valor acrescentado europeu de acordo com as prioridades sectoriais Convites à apresentação de propostas e procedimentos comuns Conjunto único de instrumentos de monitorização e de regras "use it or lose it" Estrutura única de gestão (agência executiva)</p>	<p>A máx. – E máx. Taxas de co-financiamento comuns para todos os sectores e para cada tipo de projecto Cabaz comum de instrumentos inovadores Objectivos e critérios comuns para o valor acrescentado europeu com base nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020 Convites à apresentação de propostas e procedimentos comuns Conjunto único de instrumentos de monitorização e de regras "use it or lose it" Estrutura única de gestão (agência executiva)</p>	<p>A var. – E máx. Taxas comuns para certos tipos de projectos (estudos, por exemplo), taxas comuns em função do nível de risco a que estão expostos os projectos; taxas específicas para certos projectos em função das prioridades políticas sectoriais. Cabaz distinto para cada sector constituído por: - um conjunto comum de instrumentos de capital e de dívida; - diferentes instrumentos específicos adicionais. Critérios comuns baseados nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020, mas adaptados, se necessário, para ter em conta as prioridades sectoriais dentro das prioridades gerais Convites à apresentação de propostas e procedimentos comuns Conjunto único de instrumentos de monitorização e de regras "use it or lose it" Estrutura única de gestão (agência executiva)</p>

<p>E var.</p>	<p>A mín. – E var. Taxas de co-financiamento distintas para cada sector e tipo de projecto Cabaz de instrumentos financeiros inovadores distinto para cada sector Critérios distintos para identificar o valor acrescentado europeu de acordo com as prioridades sectoriais Convites à apresentação de propostas (e procedimentos) comuns para projectos com uma dimensão transectorial (utilizando uma linha de financiamento comum reservada); Convites distintos para projectos específicos de um sector, mas procedimentos comuns (i.e. inteiramente harmonizados) Um conjunto central de instrumentos de monitorização comuns/ harmonizados e de regras "use it or lose it" com instrumentos específicos e regras adaptadas/ direccionadas para ter em conta especificidades sectoriais Agência executiva única enquanto estrutura de gestão comum mas com diversos níveis de delegação de tarefas pelos serviços da Comissão em cada sector</p>	<p>A máx. – E var. Taxas de co-financiamento comuns para todos os sectores e para cada tipo de projecto Cabaz comum de instrumentos inovadores Objectivos e critérios comuns para o valor acrescentado europeu com base nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020 Convites à apresentação de propostas (e procedimentos) comuns para projectos com uma dimensão transectorial (utilizando uma linha de financiamento comum reservada); Convites distintos para projectos específicos de um sector, mas procedimentos comuns (i.e. inteiramente harmonizados) Um conjunto central de instrumentos de monitorização comuns/ harmonizados e de regras "use it or lose it" com instrumentos específicos e regras adaptadas/ direccionadas para ter em conta especificidades sectoriais Agência executiva única enquanto estrutura de gestão comum mas com diversos níveis de delegação de tarefas pelos serviços da Comissão em cada sector</p>	<p>A var. – E var. Taxas comuns para certos tipos de projectos (estudos, por exemplo), taxas comuns em função do nível de risco a que estão expostos os projectos; taxas específicas para certos projectos em função das prioridades políticas sectoriais Cabaz distinto para cada sector constituído por: - um conjunto comum de instrumentos de capital e de dívida; - diferentes instrumentos específicos adicionais. Critérios comuns baseados nas prioridades gerais da estratégia Europa 2020 e do orçamento para a estratégia Europa 2020, mas adaptados, se necessário, para ter em conta as prioridades sectoriais dentro das prioridades gerais Convites à apresentação de propostas (e procedimentos) comuns para projectos com uma dimensão transectorial (utilizando uma linha de financiamento comum reservada); Convites distintos para projectos específicos de um sector, mas procedimentos comuns (i.e. inteiramente harmonizados) Um conjunto central de instrumentos de monitorização comuns/ harmonizados e de regras "use it or lose it" com instrumentos específicos e regras adaptadas/ direccionadas para ter em conta especificidades sectoriais Agência executiva única enquanto estrutura de gestão comum mas com diversos níveis de delegação de tarefas pelos serviços da Comissão em cada sector</p>
----------------------	---	---	---

Devido ao elevado número de opções (teoricamente) possíveis, as nove combinações de cenários foram objecto de uma pré-selecção inicial, para avaliar a sua coerência interna enquanto opções políticas, por um lado, e, por outro, a sua capacidade para responder eficazmente aos problemas identificados e corresponder aos objectivos políticos específicos. Foi também avaliada a sua coerência com o objectivo da Comissão de melhorar a eficácia do actual quadro de financiamento através, por exemplo, da simplificação / harmonização das regras actuais, na medida do possível. Tornou-

se, assim, aparente que três das nove combinações teóricas não seriam opções políticas viáveis: duas (A máx. – E mín. e A mín. – E máx.) por razões de (falta de) compatibilidade entre os cenários, ou seja, por falta de coerência interna enquanto opções políticas; e uma outra (A mín. – E mín.) por falta de eficácia em atingir os objectivos a que o CEF se propôs.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

Tendo em consideração as condições prévias da criação do CEF (orçamento, gestão centralizada, alinhamento dos instrumentos de financiamento da UE nos sectores, incluindo também os instrumentos baseados no mercado) constantes de todas as opções políticas consideradas na actual avaliação de impacto do CEF, torna-se evidente que o mecanismo contribuirá para produzir impactos significativos nos sectores assim como impactos socioeconómicos e ambientais importantes se comparado com o cenário de manutenção do *statu quo*.

Os impactos positivos do desenvolvimento acelerado das infra-estruturas através da criação do CEF serão visíveis em todas as opções políticas. No entanto, a sua ordem de grandeza dependerá da eficácia das opções políticas para resolver o problema identificado, as regras de funcionamento óptimas do CEF.

A análise dos impactos mostrou que os diferentes graus de harmonização entre os sectores no que respeita ao funcionamento do CEF têm implicações claras em termos de impactos. Estes, avaliados comparando as mudanças líquidas com o cenário de referência no quadro do CEF (A mín. – E mín.), encontram-se resumidos no quadro 1 que se segue:

Quadro 1: Resumo dos impactos das opções consideradas no quadro do CEF

Impacto em termos de:	Opção A										
	var. mín.	– E mín.	máx. mín.	– E mín.	máx. var.	– E máx.	var. máx.	– E var.	mín. var.	– E var.	
Desenvolvimento mais rápido das infra-estruturas de interesse europeu	+		-		-		+		++		+
<i>nomeadamente os seguintes aspectos:</i>											
<i>Coerência com os quadros políticos sectoriais</i>		+		-		-		=		+	+
<i>Grau de sinergia entre os sectores</i>		=		++		++		++		++	=
Redução dos custos administrativos		=		++		+		++		+	+

Legenda: – : impacto negativo
 = : nenhuma alteração
 + : impacto positivo
 ++ : impacto muito positivo

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

Perante a análise dos impactos, rejeitaram-se as opções A var. – E mín., A máx. – E máx., A máx. – E var. e A mín. – E var. De um modo geral, a análise mostra que as opções A var. – E

var. e A var. – E máx. são as mais eficazes para cumprir o objectivo de definir regras de funcionamento óptimas para o CEF que permitam acelerar o desenvolvimento das infra-estruturas de interesse europeu.

Embora a opção A var. – E var. pareça ser a melhor na perspectiva da coerência, é a opção A var. – E máx. que oferece a maior eficiência. Uma escolha entre estas duas opções implica encontrar um compromisso entre a maximização das sinergias entre os sectores e a maximização da coerência dentro de cada sector com os seus objectivos específicos. Na realidade, enquanto a opção A var. – E máx. é mais ambiciosa em termos de harmonização entre sectores, ela oferece em contrapartida menos coerência para cada sector com os seus objectivos políticos específicos.

Por esta razão, a presente AI considera que ambas as opções são válidas e que compete aos decisores políticos estabelecer o compromisso entre a coerência com os objectivos políticos sectoriais e a maximização de sinergias acima referida.

7. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A Comissão procederá à avaliação e à revisão adequadas do regulamento três anos após a sua adopção pela Comissão. Além disso a Comissão garantirá o acompanhamento constante da eficácia do regulamento com os instrumentos já disponíveis, através de um relatório anual de uma agência executiva, mas também de um relatório anual do BEI sobre a utilização e os efeitos dos instrumentos de financiamento inovadores. Será também elaborado um relatório de avaliação externa sobre a estrutura institucional.