



Conselho da  
União Europeia

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

---

---

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

---

---

**9558/18**  
**ADD 1**

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

#### **NOTA DE ENVIO**

---

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

data de receção: 30 de maio de 2018

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

---

n.º doc. Com.: SWD(2018) 283 final

---

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

---

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

Anexo: SWD(2018) 283 final



Estrasburgo, 29.5.2018  
SWD(2018) 283 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Propostas de**

**REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

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

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

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

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

# Resumo da avaliação de impacto

## 1. ÂMBITO E MISSÃO

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

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

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

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

## 2. ENSINAMENTO RETIRADOS DE PROGRAMAS ANTERIORES

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

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

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

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

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

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

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

Além disso, os inquiridos apoiaram fortemente:

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

### **3. OPÇÕES POLÍTICAS**

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

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

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

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

### **4. OBJETIVOS PRIORITÁRIOS, CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. INTERREG E MECANISMOS TRANSFRONTEIRAS EUROPEUS

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

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

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

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

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

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

## 7. SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA DE EXECUÇÃO

Existem provas de que os custos administrativos relacionados com o FEDER e o Fundo de Coesão; um estudo recente<sup>1</sup> estima que ascendem a 3% dos custos médios do programa no caso do FEDER e 2,2 % no caso do Fundo de Coesão. Os encargos administrativos para os beneficiários (incluindo PME) são mais elevados.

---

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

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

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

Outras simplificações incluem:

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