



Comité Económico e Social Europeu

ECO/316
Fundo Europeu de
Desenvolvimento
Regional

Bruxelas, 25 de abril de 2012

PARECER

do Comité Económico e Social Europeu
sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD)

Relator: **Etele Baráth**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 178.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006
COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD).

Foi encarregada da preparação dos trabalhos correspondentes a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social, que emitiu parecer em 3 de abril de 2012.

Na 480.^a reunião plenária de 25 e 26 de abril de 2012 (sessão de 25 de abril), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 178 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

*

* *

1. Conclusões e reflexões do parecer

1.1 As propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020, que a Comissão adotou em 6 de outubro de 2011 (o «Pacote Coesão»), introduzem importantes alterações à forma como a política de coesão é elaborada e aplicada. Esta política – juntamente com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), um dos seus principais instrumentos – tem por objetivo essencial servir-se de investimentos como forma de realizar os objetivos da Estratégia Europa 2020. Assim, os investimentos do FEDER devem trazer vantagens para todos os cidadãos da UE.

1.2 No entanto, é importante não perder de vista as normas incluídas na proposta de regulamento sobre disposições gerais relativas a vários fundos ("o regulamento sobre disposições comuns"), algumas das quais dizem diretamente respeito ao FEDER. Estas características gerais têm um impacto importante na utilização do financiamento do FEDER. Nomeadamente,

- concentração do financiamento num número de prioridades mais reduzido;
- maior interligação dessas prioridades com a Estratégia Europa 2020;
- enfoque nos resultados;
- monitorização dos progressos obtidos na realização dos objetivos acordados;
- aumento do número de critérios utilizado;
- racionalização dos resultados.

No entanto, algumas disposições mais específicas têm também um impacto, como por exemplo as que promovem uma abordagem mais integrada ou as que regulam mais explicitamente a utilização dos instrumentos financeiros.

1.3 Importa também ter em conta que, em 29 de junho de 2011, a Comissão Europeia apresentou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020 – isto é o orçamento da União Europeia para o próximo período de programação. Além disso, o CESE publicou uma série de pareceres sobre os recursos próprios da União.

1.4 No seu parecer sobre as «Disposições gerais relativas aos Fundos Estruturais»¹, o CESE formulou uma série de importantes mensagens relativas a todo o pacote de medidas relativas à coesão. O presente parecer apoia essas mensagens sem reservas e desenvolve-as no que diz respeito, especificamente, ao FEDER.

1.4.1 **Parceria**

1.4.1.1 O CESE está convicto de que uma parceria genuína, que envolva todos os parceiros, tal como definidos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento Disposições Comuns, na preparação, execução e avaliação *ex post* dos projetos realizados no âmbito da política de coesão da UE, contribuirá diretamente para o sucesso desses projetos. Assim, o Comité acolhe favoravelmente a definição, no artigo 5.º, n.º 1, das propostas da Comissão, de vários parceiros, bem como o facto de as parcerias passarem a ser um elemento obrigatório da política de coesão da UE.

1.4.1.2 O CESE constata com agrado que a aplicação do Tratado de Lisboa poderá ser reforçada, não só pela acentuação da identidade europeia, mas também pela participação dos parceiros definidos no artigo 5.º, n.º 1, do regulamento relativo às disposições comuns em projetos, contribuindo deste modo para a sua eficácia.

1.4.1.3 O CESE está profundamente preocupado pelos sinais emitidos pelo Conselho, onde alguns Estados-Membros parecem restringir o princípio da parceria. Apela a que Comissão e o PE ajudem a inverter esta tendência.

1.4.1.4 O CESE é de opinião que a proposta de regulamento, uma vez adotada, respeitará o princípio da subsidiariedade, já que as tarefas do FEDER são estabelecidas no Tratado e a política é executada de acordo com o princípio da gestão partilhada, no respeito das competências institucionais dos Estados-Membros e das regiões.

¹ JO C (ECO/314, relator: Ioannis Vardakastanis).

1.4.2 Condicionalidade

1.4.2.1 O CESE entende que uma maior utilização da condicionalidade na política de coesão da UE obterá resultados mais bem direcionados, efetivos e sustentáveis. Em várias das suas análises, o CESE debruçou-se sobre questões relativas à «condicionalidade» da aplicação, que deve estar associada a uma maior eficácia e melhor qualidade, bem como a um indispensável processo de simplificação.

1.4.2.2 A condicionalidade *ex ante* deve estar associada à implementação adequada do princípio da parceria.

1.4.2.3 O CESE discorda da condicionalidade macroeconómica, nos seus termos atuais, porque esta envia a mensagem errada e porque, no fim de contas, penaliza as regiões e municípios, que não são responsáveis pelos excessos macroeconómicos cometidos a nível nacional.

1.4.3 Simplificação

1.4.3.1 O CESE reconhece os esforços da Comissão para simplificar os procedimentos relativos à política de coesão da UE e a ela associados. Continua, no entanto, a existir um elevado grau de complexidade.

1.4.3.2 Ao darem uma importância excessiva à auditoria e aos procedimentos, as autoridades nacionais e europeias entravam o acesso das PME e ONG ao financiamento europeu, já que se despende demasiada energia em encargos administrativos. A regulamentação excessiva deve ser categoricamente rejeitada a todos os níveis.

1.4.3.3 O CESE concorda em absoluto com os esforços para coordenar a Estratégia Europa 2020 com a política de coesão da UE e para reforçar a concentração temática e o enfoque nos resultados.

1.4.3.4 O CESE partilha também a vontade de simplificar as regras financeiras, administrativas, de controlo e processuais que regem a utilização dos fundos estruturais.

1.4.4 Coordenação política

1.4.4.1 Além disso, o Comité considera positivas as propostas da Comissão em relação à concentração temática, já que esta será uma forma de reduzir a fragmentação de esforços.

1.4.4.2 Recomenda, no entanto, que a concentração temática seja abordada com mais flexibilidade, especialmente para tornar a abordagem territorial mais facilmente aplicável e, por conseguinte, melhorar a eficácia da política.

1.4.4.3 O Comité entende que o quadro estratégico comum é um instrumento importante para coordenar as intervenções dos fundos estruturais e lamenta não poder emitir um parecer sobre a atual formulação deste quadro.

1.4.5 Financiamento e engenharia financeira

1.4.5.1 O CESE está convicto da necessidade de garantir que cada euro gasto no financiamento da coesão tenha o máximo impacto possível.

1.4.5.2 Os resultados da consulta pública relativos ao Quinto Relatório sobre a Coesão revelam que existe um consenso generalizado quanto ao conceito de concentração do financiamento. O CESE considera que várias preocupações manifestadas acerca de certas questões são fundadas e carecem de resposta antes da entrada em vigor do próximo regulamento.

1.4.5.3 Importa apresentar garantias para que a concentração exagerada – em particular, uma interpretação rígida dos 11 objetivos temáticos e a percentagem mínima de recursos a afetar ao financiamento de certos domínios temáticos prioritários (eficiência energética e energias renováveis, investigação e inovação, ajuda às PME) – não seja um obstáculo ao apoio a projetos de desenvolvimento concebidos com base nas diferenças locais e regionais.

1.4.5.4 O CESE já salientou várias vezes que a Estratégia Europa 2020 e a política de coesão se complementam mutuamente. São, no entanto, necessários mais recursos da UE para coordenar a política de estabilidade (que requer reformas estruturais), a política de coesão (que procura a convergência) e as estratégias de crescimento.

1.4.5.5 Para isso, importa utilizar mais generalizadamente as euro-obrigações para financiar projetos no âmbito da Estratégia Europa 2020, conforme já se afirmou em pareceres recentes do CESE.

1.4.5.6 Além disso, o CESE sugere que se examine cuidadosamente a possibilidade de utilizar os fundos destinados ao financiamento futuro da coesão e as verbas não utilizadas do atual período de programação para relançar DESDE JÁ o crescimento económico da Europa.

2. Observações na generalidade e recomendações

2.1 O CESE reconhece os trabalhos extremamente aprofundados e minuciosos da Comissão Europeia na preparação das regras de execução da política de coesão e da Estratégia Europa 2020 para o período de 2014-2020.

2.2 Nos seus diversos estudos e pareceres, o CESE teceu várias observações sobre o conteúdo do quarto e quinto relatórios sobre a coesão, nomeadamente no que diz respeito à utilização dos fundos estruturais ao longo da última década, à sua eficácia e à sua conformidade com os

objetivos. Muitas destas observações estão refletidas no desenvolvimento da política de coesão para o período de 2014-2020.

- 2.3 As propostas da Comissão relativas às disposições gerais que regulamentam a utilização dos fundos estruturais para o período 2014-2020 foram publicadas numa altura em que são apresentados diagnósticos muito divergentes do carácter e causas da crise, que se tem vindo a agravar.
- 2.4 O CESE considera que as raízes históricas que originaram a atual crise económica e financeira na Europa tornam necessária a realização de reformas estruturais no sistema institucional social e político. O FEDER poderá ser crucial para a rentabilidade e sustentabilidade dos sistemas de previdência social. Todavia, para transformar estes sistemas, serão necessários, temporariamente, recursos financeiros acrescidos. O CESE reconhece que a limitada disponibilidade dos recursos e a aplicação do princípio da concentração levaram a que se desse menos atenção às prioridades de investimento destinadas a operar mudanças estruturais na infraestrutura dos sistemas de previdência social. Além disso, o Comité assinala que, sem esses investimentos, a política de coesão terá um impacto limitado nesses sistemas.
- 2.5 A escassez de recursos – tanto públicos como privados – resultante da crise poderá dificultar o cofinanciamento necessário para intervenções que são essenciais para operar as transformações pretendidas. O CESE considera que uma abordagem flexível quanto às taxas de cofinanciamento e às cláusulas da condicionalidade aumentaria as probabilidades de as intervenções financiadas pelos fundos produzirem um efeito duradouro.
- 2.6 A Estratégia Europa 2020 e o projeto de regulamento relativo ao FEDER por ela inspirado refletem uma abordagem económica que tem em conta as aptidões e necessidades das economias desenvolvidas, que se caracterizam por um crescimento lento mas têm elevadas capacidades em matéria de investigação e desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, não há dúvida de que a investigação, o desenvolvimento e a inovação desempenham um papel muito importante no crescimento económico. Embora não se oponha propriamente à política de coesão, a competitividade relega-a para segundo plano.
- 2.7 A política de coesão pretende ser o principal instrumento de investimento para apoiar as prioridades mais importantes da União, tal como se encontram consagradas na Estratégia Europa 2020, e fá-lo concentrando-se nos países e nas regiões onde as necessidades são maiores. O CESE concorda com esta abordagem mas assinala, ao mesmo tempo, certos elementos da proposta de regulamento que poderão entrar em conflito com a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.
 - 2.7.1 O FEDER pode ter um impacto considerável tanto na consecução dos objetivos de convergência como na realização dos objetivos europeus de competitividade. Tendo em conta que não se poderá aumentar o nível de recursos de forma significativa, o CESE considera que seria porventura útil definir objetivos mais claros e garantir que as prioridades de

investimento propostas são articuladas, de modo mais preciso, com os objetivos. Uma vez que a abordagem territorial se presta à definição de objetivos mais concretos, a opinião do CESE é de que importa dar mais atenção a estratégias territoriais a nível europeu, como as estratégias macrorregionais existentes ou futuras, que sirvam de referência para objetivos específicos para uma determinada zona.

- 2.7.2 A condicionalidade macroeconómica pode constituir um obstáculo ao crescimento económico e, conseqüentemente, reduzir os instrumentos à disposição, o que, em última análise, pode conduzir à retirada das ajudas e à redistribuição dos instrumentos retirados a favor das regiões mais desenvolvidas. Poderá surgir um grande conflito entre os esforços a favor da competitividade e a política de coesão. As condições temáticas e institucionais *ex ante*, conforme enumeradas no anexo IV do regulamento sobre as disposições comuns, podem, no entanto, servir para melhorar a eficiência do FEDER.
- 2.7.3 Em certas regiões ou Estados-Membros menos desenvolvidos, a taxa de 50 % de financiamento do FEDER que foi reservada para objetivos específicos poderá piorar a eficácia do fundo. Este impacto pode dever-se ao facto de os objetivos de investimento «obrigatórios» não serem, porventura, a melhor forma de otimizar o desenvolvimento da região ou do Estado-Membro em causa. Nestes casos, a aplicação dos recursos revela-se menos eficaz. Corre-se mesmo o risco de haver problemas de absorção se não for possível alcançar a massa crítica necessária para resolver eficazmente os verdadeiros entraves ao desenvolvimento. Além disso, as ações que não respondem a problemas reais de desenvolvimento podem suscitar uma desconfiança crescente entre os cidadãos. Todos estes aspetos vêm acentuar a necessidade de uma gestão flexível dos objetivos e necessidades de desenvolvimento específicos das regiões, no contexto das prioridades de investimento do FEDER.

3. **Observações e recomendações na especialidade**

3.1 **Características territoriais específicas** (desenvolvimento urbano, regiões ultraperiféricas)

- 3.1.1 O CESE congratula-se com o facto de ter sido prestada mais atenção à resolução de problemas específicos relativos ao desenvolvimento urbano sustentável e às regiões ultraperiféricas.
- 3.1.2 O Comité apoia a obrigação explícita de assumir uma abordagem integrada no domínio do desenvolvimento urbano. No entanto, considera que o contrato de parceria só deveria incluir, a título indicativo, a lista de cidades beneficiárias do apoio e a afetação anual dos recursos alocados a este objetivo, a fim de permitir a cada Estado-Membro gerir as suas intervenções de forma mais flexível, o que, por vezes, pode ter também um impacto positivo nos resultados das cidades beneficiárias.

- 3.1.3 Quanto à gestão de ações integradas, o CESE salienta que essas medidas complexas acarretam o risco de impor procedimentos de seleção e gestão dos projetos excessivamente burocráticos e rígidos, o que pode limitar a capacidade dos Estados-Membros e dos beneficiários de tirarem o máximo partido destas oportunidades. O CESE recomenda, assim, à Comissão Europeia que garanta que os Estados-Membros podem executar estas ações integradas, com um mínimo de burocracia.
- 3.1.4 O CESE é favorável à criação de uma plataforma europeia de desenvolvimento urbano, no quadro do desenvolvimento urbano sustentável. No entanto, não considera necessário que o direito de decisão das cidades que participarão na plataforma seja atribuído à própria Comissão Europeia. A definição de um conjunto fixo de critérios deverá ser suficiente.
- 3.1.5 Quanto à criação da plataforma de desenvolvimento urbano, o CESE considera que não é necessário criar um novo organismo, podendo as missões ser levadas a cabo por federações já existentes de cidades europeias. O Comité recomenda que a Comissão Europeia explore a possibilidade de envolver, tanto quanto possível, as organizações existentes nos trabalhos da plataforma.
- 3.1.6 A plataforma apoiaria igualmente o trabalho em rede entre todas as cidades que desenvolvam ações de inovação por iniciativa da Comissão. O CESE entende que, além da Comissão, também grupos de Estados-Membros devem poder tomar a iniciativa no que toca a medidas de inovação ou à criação de redes no âmbito da plataforma.
- 3.1.7 O CESE acolhe de bom grado a proposta de afetar um mínimo de 5 % do financiamento do FEDER ao desenvolvimento urbano integrado, já que isso enviaria uma importante mensagem de incentivo da UE aos Estados-Membros e às regiões. No entanto, ainda não se compreende exatamente a que se destina esta verba, nem a sua ligação com a utilização dos restantes recursos.
- 3.1.8 O CESE considera necessário definir, a nível europeu, os sistemas urbanos das cidades de pequena, média e grande dimensão, com base numa estratégia pan-europeia de desenvolvimento territorial. Igualmente importante é elaborar orientações para o desenvolvimento de uma rede policêntrica de aglomerados, em concordância com os objetivos da Estratégia Europa 2020.

3.2 **Desenvolvimento territorial**

- 3.2.1 Conforme indicam pareceres anteriores do CESE, a forma mais eficaz de promover a recuperação das regiões menos desenvolvidas é reforçar as ligações entre territórios e apoiar todas as formas de mobilidade. A competitividade aumentará se forem criadas condições para o desenvolvimento de redes geográficas de aglomerações e de produção. No entanto, as articulações pretendidas não se resumem aos transportes e às comunicações e os objetivos conexos variam de região para região.

- 3.2.2 O CESE recomenda que se identifique um novo enquadramento europeu para projetos integrados de especial interesse europeu, que seja dotado de objetivos territoriais específicos. O quadro estratégico comum deverá ser considerado o documento de referência adequado deste novo enquadramento europeu. O CESE recomenda que se pondere se é necessário formalizar uma estratégia europeia de desenvolvimento territorial. Para além das prioridades das estratégias macrorregionais, convém dedicar uma atenção especial à elaboração de objetivos específicos relacionados com a rede urbana europeia.
- 3.2.3 Há que analisar se, no caso do desenvolvimento urbano integrado ou das estratégias macrorregionais, não será necessário formular e apoiar novos objetivos, sem os quais não será possível desenvolver plenamente operações de grande escala. Para definir estes objetivos, que devem ser concebidos sobretudo segundo as necessidades locais, estão disponíveis documentos bem elaborados, resultantes dos trabalhos preparatórios e elaborados, por exemplo, durante a preparação da agenda territorial da UE ou do projeto OROTE.
- 3.2.4 A estratégia de desenvolvimento territorial poderia definir objetivos que encorajem a cooperação económica e social a nível macrorregional nos seguintes domínios, entre outros:
- melhoria das infraestruturas de investigação e inovação (domínios de investigação): interligar os centros de excelência europeus e fomentar os centros de competências, para dinamizar os polos de desenvolvimento europeus;
 - investimentos na investigação e inovação das empresas, no desenvolvimento de produtos e serviços, etc., na internacionalização de sistemas de produção locais (*clusters*) e no apoio à formação de redes europeias;
 - sistemas de transportes além da rede de infraestruturas RTE-T (gestão de recursos hídricos, proteção do ambiente, energia, sistemas de informação e de comunicação, etc.);
 - rede institucional para o desenvolvimento, da base para o topo, dos níveis de governo macrorregional e transnacional, etc..
- 3.2.5 Neste aspeto, o CESE tem grandes expectativas em relação às propostas da Comissão Europeia sobre o quadro estratégico comum, que ainda não estão disponíveis mas sobre as quais o Comité espera ser informado e consultado.

3.3 **Interligar a Europa**

- 3.3.1 O CESE afirmou várias vezes que, tendo em conta a concentração de recursos, há que prever meios e quadros jurídicos distintos para promover a cooperação transnacional e, deste modo, reforçar as ligações na Europa. O Comité propõe, no entanto, que a Comissão pondere a hipótese de alargar o âmbito de possíveis intervenções do Mecanismo Interligar a Europa,

para que este possa cofinanciar projetos de especial interesse europeu, para além de projetos no domínio dos transportes e das telecomunicações. Além disso, o CESE recomenda a introdução de mecanismos que garantam que os projetos financiados servem os interesses da coesão económica, social e territorial na Europa.

- 3.3.2 O CESE entende que o desenvolvimento do Mecanismo Interligar a Europa num quadro financeiro que financie a execução de projetos de especial interesse europeu, conforme referido no ponto 3.2.2 do presente parecer, estaria em conformidade com o TFUE. O Mecanismo deveria incluir iniciativas no domínio dos transportes, da energia e das tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

3.4 Atividades económicas

- 3.4.1 O Comité concorda que se dê caráter prioritário a quatro domínios particularmente importantes no que diz respeito ao contributo do FEDER para o bem público:

- contribuição para o emprego, a I&D e a inovação, por intermédio do apoio empresarial;
- investimento em infraestruturas de base (por exemplo, transportes, energia, ambiente e infraestruturas sociais e de saúde);
- criação e, igualmente importante, transferência de empresas;
- reforço da competitividade das PME, com apoios especiais às microempresas e às empresas do setor artesanal.

- 3.4.2 O CESE considera também que domínios como a educação ou o desenvolvimento do turismo são importantes e continuam a merecer a atenção das intervenções do FEDER, em consonância com as necessidades de desenvolvimento específicas dos Estados-Membros ou regiões.

- 3.4.3 O Comité concorda que o apoio empresarial, em especial sob a forma de subvenções, é mais premente para as pequenas empresas, para as atividades de inovação e para as zonas industriais em declínio em fase de mutação estrutural. O CESE entende que a noção de «empresa», em certas regiões menos desenvolvidas, não deve referir-se exclusivamente às PME.

- 3.4.4 No caso das cadeias de inovação, também conhecidas por agrupamentos empresariais, e dos sistemas de produção locais, cujo funcionamento é plenamente satisfatório, a questão que se coloca é a de saber se não seria vantajoso assegurar maior flexibilidade para as empresas bem implantadas no território e para os fornecedores, e aumentar a proporção de recursos reembolsáveis sob a forma de ajudas (por exemplo, ajudas para pagamento de taxas) em caso de financiamentos múltiplos e de cofinanciamentos.

- 3.4.5 Importa também questionar se não será necessário apoiar também as regiões mais desenvolvidas, quando se trata de projetos de infraestruturas básicas. Convém contemplar

possíveis exceções e empregar uma eventual abordagem flexível, por exemplo, nos casos em que o desenvolvimento de uma região central mais desenvolvida é necessário para desenvolver os seus territórios circundantes.

- 3.4.6 Quanto às prioridades propostas relativas ao apoio às empresas e à sua competitividade, o CESE reitera o importante contributo que as empresas da economia social dão ao desenvolvimento territorial e regional, e que, aliás, as instituições da UE já reconheceram em vários documentos oficiais. O CESE recomenda que a economia social seja incluída no quadro de medidas relativas à competitividade das empresas, ao empreendedorismo, a novos modelos empresariais, à formação, ao ensino, à investigação, ao desenvolvimento, à inovação, e ao reforço da eficiência energética, das energias renováveis e da inclusão social.

3.5 **Enquadramento financeiro**

- 3.5.1 O CESE apoia a proposta da Comissão quanto à nova nomenclatura das regiões e quanto às taxas de financiamento estrutural.
- 3.5.2 O Comité considera necessário que parte das verbas do FEDER atualmente afetadas ao Mecanismo Interligar a Europa sejam atribuídas aos objetivos de criação de ligações transnacionais alargadas em geral, conforme sugerido no ponto 3.2.2 supra.
- 3.5.3 O CESE concorda com proposta da Comissão, que estabelece percentagens mínimas para o Fundo Social Europeu (FSE) em cada categoria de regiões, com o objetivo de reforçar a contribuição dos fundos para a realização das metas principais da Estratégia Europa 2020. O Comité recomenda que os recursos afetados ao FSE, que podem ser investidos em infraestruturas sociais e de educação, possam ser aplicados, com caráter prioritário, a medidas integradas de promoção do crescimento.
- 3.5.4 O CESE estima que a concentração das prioridades de investimento reflete devidamente os objetivos da Estratégia Europa 2020 e, nesse sentido, remete para os pontos 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 do presente parecer.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do
Comité Económico e Social Europeu

Staffan Nilsson