



Comité Económico e Social Europeu

ECO/315
Fundo de Coesão

Bruxelas, 25 de abril de 2012

PARECER

do Comité Económico e Social Europeu
sobre a

**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
COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD)**

Relator: **Carmelo Cedrone**

Em 25 e 27 de outubro de 2011, respetivamente, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram, em conformidade com os artigos 177.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 relativo ao Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho COM(2011) 612 final – 2011/0274(COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos 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 180 votos a favor, 9 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

*

* *

1. Conclusões e propostas

- 1.1 O CESE concorda, de um modo geral, com a abordagem da Comissão quanto à nova proposta de regulamento relativo ao Fundo de Coesão. Saúda, em particular, os esforços no sentido de harmonizar os procedimentos relativos aos diversos fundos com os previstos no regulamento geral, embora saliente uma série de aspetos fundamentais (acima indicados) que deveriam ser aprofundados e melhorados, sobretudo atendendo aos problemas que a UE enfrenta atualmente na sequência da crise financeira e da dívida soberana.
- 1.2 O CESE julga positivo que o fundo possa ser utilizado para fomentar a produção e difusão de fontes de energia renováveis, para promover a eficiência energética, para proteger o ambiente e promover a adaptação às alterações climáticas, para preservar a biodiversidade e para renovar o ambiente urbano. Isso poderia ter um impacto positivo em outros setores, como por exemplo o turismo. Todos estes elementos são propícios ao desenvolvimento sustentável.
- 1.3 O CESE considera importante que a Comissão preconize uma redução das intervenções, mediante a concentração das áreas temáticas, neste período de crise, uma forma importante de reduzir a produção de resíduos, concentrar os recursos em atividades específicas e aumentar o efeito multiplicador e catalisador a favor do crescimento e do emprego.

- 1.4 O CESE partilha da proposta de financiar o projeto «Mecanismo Interligar a Europa», conquanto não se transforme num fundo específico propriamente dito, visto isso poder conduzir a sobreposições cuja necessidade não se vislumbra.
- 1.5 Suscitam particulares apreensões e reservas as atuais propostas referentes ao princípio da condicionalidade (em particular, a macroeconómica), o qual não pode assentar apenas numa ótica de punição ou de penalização, devendo antes obedecer à lógica da responsabilização e da recompensa para evitar comprometer e hipotecar o objetivo da «Convergência».
- 1.6 O CESE reputa indispensável melhorar a coordenação dos diferentes tipos de fundo e entre a política de coesão no seu conjunto e as outras políticas económicas da UE, incluindo a PAC, no quadro reforçado de uma política orçamental comum. Isso geraria efeitos multiplicadores e aumentaria a eficácia dos investimentos. Seria preciso almejar, a seu tempo, uma cooperação mais estreita das políticas económicas, incluindo a política de coesão, mediante uma «governança económica comum», pelo menos na zona euro, como muitas vezes reclamado pelo CESE, uma questão que a cimeira de dezembro de 2011 não foi, lamentavelmente, capaz de resolver.
- 1.7 Por outro lado, é indispensável melhorar a «parceria institucional», ou seja, entre Comissão, Estados-Membros e regiões, hoje desequilibrada, devendo a Comissão «readquirir» um papel de apoio e de orientação. Essa parceria deve ser acompanhada em todas as fases pela parceria definida no artigo 5.º, n.º 1, da proposta de regulamento relativa às disposições comuns (hoje em dia ainda demasiadas vezes relegada a um papel consultivo ou informativo), estabelecendo um código de conduta para toda a UE e parâmetros de avaliação do valor acrescentado da parceria.
- 1.8 Uma prioridade absoluta para o CESE é a questão da simplificação a montante e a jusante, tanto do Fundo de Coesão como de todos os fundos estruturais, em particular, no atinente à redução dos encargos administrativos, prevendo eventualmente um montante fixo para certos tipos de projetos. Deverá ser aplicado, de qualquer modo, o princípio de «uma só vez».
- 1.9 Para os países mais afetados pela crise, a política de coesão é um dos instrumentos mais importantes a que os Estados-Membros podem recorrer para reduzir as disparidades sociais, económicas e territoriais, bem como para relançar o crescimento e garantir a sustentabilidade.
- 1.10 **Cofinanciamento:** Importa avaliar mais atentamente e rever os critérios de cofinanciamento, os quais deveriam relacionar-se com a situação real do orçamento dos órgãos de poder local e regional para não impedir o acesso a financiamento dos mais carenciados.
- 1.11 O CESE observa que, ante a situação atual marcada pela necessidade de sanar a dívida e inspirada por uma política a «dois tempos» (primeiro a austeridade, como ameaça, e depois o crescimento) não resta margem para uma política de investimento e de crescimento. Entende igualmente que o crescimento e a austeridade devem ser concomitantes. Conviria, portanto,

orientar a política de coesão nesse sentido para apoiar, por exemplo, as empresas com uma componente tecnológica mais vincada e que tenham um forte impacto no emprego dos jovens.

1.12 O CESE considera que as políticas económicas praticadas atualmente na UE (austeridade, restrições financeiras dos países, limitações no orçamento da UE, pacto fiscal, limites do BCE, etc.) estão a desencadear um processo de recessão com efeitos imprevisíveis, quando seria necessário enveredar pela via oposta, ou seja, apoiar pelo menos em simultâneo, senão antecipadamente, o crescimento e o emprego com uma proposta mais audaz e incisiva. Os fundos estruturais (e, parcial e temporariamente, os fundos da PAC) poderiam intervir com um contributo essencial nesse sentido, conforme foi vaticinado na cimeira de 30 de janeiro passado, nem que fosse de uma forma limitada.

1.12.1 Haverá, por conseguinte, que lançar um «Plano europeu de crescimento» (New Deal)¹ com grandes projetos específicos, envolvendo alguns setores-chave aptos a relançar a economia da UE num período de tempo relativamente curto. Tal plano deve ser encarado como complementar à Estratégia Europa 2020, a qual está mais orientada para a obtenção de resultados a médio prazo. Este plano pode ser:

- financiado, utilizando, desde logo, os fundos residuais de 2007-2013 a que seria acrescida, se possível, uma parte dos fundos previstos para o período de 2014-2020, durante um período limitado;
- realizado mediante projetos passíveis de execução imediata, graças a um processo acelerado baseado no princípio da subsidiariedade ou graças a uma alteração radical «temporária» dos regulamentos em vigor que permita uma aplicação rápida,
- apoiado e reforçado com a intervenção do BEI através da emissão de obrigações (artigo 87.º do novo regulamento). Essa intervenção teria um efeito multiplicador nos investimentos visto atrair capitais externos e produzir um impacto positivo na dívida soberana e no euro, reforçando-o.

1.12.2 Este plano de crescimento deverá ser aplicado dentro dos mesmos critérios, pelo menos durante os primeiros três anos do futuro período de programação.

2. **Introdução**

2.1 Em anteriores pareceres, o CESE chamou várias vezes a atenção para os princípios e a importância da política de coesão económica e da solidariedade, conforme consagrados no Tratado e amiúde reiterados igualmente nos documentos da Comissão.

¹ Ver parecer do CESE sobre o tema «Crescimento e dívida soberana na UE: Duas propostas inovadoras», [JO C 143 de 22.5.2012, pág.10](#).

- 2.1.1 Nunca esses princípios foram mais atuais do que nos nossos dias, e porventura nunca os riscos foram tão elevados como atualmente, nem sequer com a política de alargamento, quando os antigos Estados-Membros receavam perder fundos, ao passo que os novos temiam não obter fundos suficientes para fazer face às obrigações da coesão.
- 2.2 Não obstante, são positivos os esforços da Comissão no sentido de ter em conta os vários parâmetros contextuais na revisão do regulamento, bem como a proposta relativa ao futuro orçamento da UE, a Estratégia Europa 2020 e a crise da dívida soberana, a que se seguiu a crise financeira, que está a pôr à prova a própria sobrevivência do mercado interno e, por arrastamento, da própria União.
3. **A nova política de coesão: contexto, questões, observações e aspetos estratégicos**
- 3.1 Como é sabido, a Comissão adotou em junho de 2011 um pacote de propostas sobre o quadro financeiro plurianual, as quais estarão na base do futuro financiamento da UE de 2014 a 2020: um quadro destinado a apoiar sobretudo a Estratégia Europa 2020, que deveria prever novas fontes de financiamento do orçamento, eventualmente também através do BEI (obrigações para projetos infraestruturais europeus e/ou euro-obrigações).
- 3.2 Por outro lado, cabe ter presente que a crise económica obriga muitos Estados-Membros a tomar medidas draconianas de saneamento e, por conseguinte, a bloquear os investimentos públicos e privados em infraestruturas, com graves repercussões no crescimento e no emprego. Pior, na altura da planificação, os Estados-Membros acabam por dar prioridade a «projetos nacionais» em vez de transfronteiriços, com valor europeu.
- 3.3 O contexto em que se desenrolam os debates sobre os novos regulamentos da política de coesão é, pois, bastante distinto, excecional, e deve ser encarado como tal. Seria, por exemplo, necessário avaliar se é possível manter tão fragmentada a política de coesão e se será suficiente colocar como hipótese a condicionalidade para reforçar a coesão e ajudar os Estados-Membros mais afetados pela crise.
- 3.4 Talvez fosse preferível, perante os enormes problemas com que a União se defronta hoje em dia, com poucos recursos para estimular o crescimento, evitar perder-se numa multiplicidade de regulamentos e controlos, que poderiam ser reduzidos a metade, para se conseguir concluir os projetos iniciados. Importa valorizar e racionalizar os recursos através de um novo plano europeu extraordinário para o crescimento, um «*New Deal*»² europeu.
- 3.5 Se não houver uma mudança radical na atual estratégia da UE, que a cimeira de 8 e 9 de dezembro de 2011 não debateu, a própria política de coesão terá de ser revista em profundidade, mas o aspeto mais preocupante é que deixará de ter condições para cumprir a sua função primordial de colmatar o fosso económico e social entre as regiões da UE (o qual

² Idem.

deverá justamente alargar devido ao abrandamento económico motivado pelas políticas destinadas a limitar o défice público), pelo que precisa de uma revisão na íntegra e de uma «governança económica» única.

3.6 Quanto à metodologia preconizada pela Comissão na sua proposta de revisão dos regulamentos relativos à gestão da política de coesão para o período de 2014-2020, e em particular no que diz respeito às disposições comuns que regem todos os fundos abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, as principais observações do CESE são as seguintes:

3.6.1 **Definição do Quadro Estratégico Comum (QEC):** o CESE aguarda com expectativa a oportunidade examinar a nova proposta de QEC, a apresentar pela Comissão em janeiro de 2012. Falta definir, porém, também com base nos debates sobre a política de coesão realizados pelo Conselho em 7 de dezembro de 2011³, de que forma a Comissão tenciona traduzir os «objetivos e as metas da União em matéria de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo em ações-chave do FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP».

3.6.1.1 Pareceres anteriores do CESE chamaram a atenção para a necessidade de a política de coesão, embora coadunada e necessariamente coerente com os objetivos da Estratégia Europa 2020, preservar as suas características de política orientada para o reforço da coesão social, económica e territorial nos Estados-Membros da UE.

3.6.1.2 A ligação entre estes objetivos é essencial para o êxito da Estratégia Europa 2020, mas a Comissão não deixou ainda claro como assegurar de modo funcional, coordenado e financeiramente sustentável uma tal ligação entre as estratégias definidos no QEC e os Programas Nacionais de Reformas.

3.6.2 **O contrato de parceria (CP):** O CESE partilha do ponto de vista do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões de que o contrato deve ser previamente negociado entre os Estados-Membros e as regiões e em seguida debatido entre os Estados-Membros e a Comissão.

3.6.2.1 O CESE salienta a importância, no âmbito das negociações a realizar com os Estados-Membros, da abordagem da governação a vários níveis sugerida pela Comissão, mas ao mesmo tempo solicita que sejam mais bem definidos os intervenientes institucionais (nacionais e locais) que deverão elaborar e concluir com a Comissão os contratos de parceria e apela a uma ampla participação dos representantes da sociedade civil na elaboração desses documentos.

3.6.3 **Concentração temática:** o CESE apoia a proposta da Comissão de reduzir o número de intervenções financeiras da política de coesão através de uma concentração dos recursos financeiros em projetos estratégicos considerados vitais para a sustentabilidade da coesão e

³ COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD)

dos processos de desenvolvimento económico a promover nas regiões menos desenvolvidas, em transição e desenvolvidas.

- 3.6.3.1 A escolha das áreas temáticas nas quais investir nos próximos sete anos de programação deve ser deixada ao critério dos Estados-Membros, embora a decisão deva ser tomada em conjunto com a Comissão após uma análise aprofundada da coerência dessas propostas com a Estratégia Europa 2020.
- 3.7 A **condicionalidade**: o CESE, reconhecendo que este é um dos temas sobre os quais as instituições europeias (Parlamento, Conselho, Comité das Regiões, etc.) mais discordam da proposta da Comissão, observa que não há suficiente clareza sobre o significado, a finalidade e as condições de aplicação do conceito de condicionalidade. Algumas das propostas *ex ante*, a que seria aduzida a condicionalidade social, serão porventura oportunas, mas o CESE considera absolutamente indivisível a condicionalidade macroeconómica, tal como foi formulada.
- 3.7.1 Reconhecendo embora a necessidade de assegurar a Comissão de que os recursos dos fundos estruturais serão usados no respeito dos princípios, dos objetivos e dos prazos impostos pelos regulamentos da UE, o Comité considera que a Comissão deveria rever a sua proposta à luz das considerações seguintes:
- a condicionalidade é um instrumento que deve ser concebido e construído de forma metódica para ajudar os Estados-Membros a utilizar os recursos dentro das condições definidas pela Comissão e não como um instrumento de «punição» dos Estados-Membros;
 - a ênfase nos princípios da condicionalidade (*ex ante*, macroeconómica) deveria, pois, ser prioritariamente orientada para medidas destinadas a encorajar os Estados-Membros a utilizar melhor (em termos de eficácia e de eficiência) e mais rapidamente os recursos atribuídos às regiões mais distantes da média europeia;
 - a Comissão deveria prestar mais atenção sobretudo à fase de elaboração dos programas, ou seja, à fase de programação estratégica em que são definidas as prioridades e as responsabilidades das instituições nacionais e regionais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento territorial. A Comissão deveria desempenhar um papel mais ativo para assistir aos países e às regiões na utilização dos fundos;
 - deve ser reservada uma atenção semelhante à fase de verificação da condicionalidade *ex ante*, durante a qual importará averiguar se os Estados-Membros têm a capacidade de garantir o cumprimento dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na execução da política de coesão. Mais uma vez, o CESE reitera que o princípio da condicionalidade é um instrumento útil para incentivar os Estados-Membros a aplicar corretamente as regras dos fundos estruturais. Só em casos verdadeiramente excecionais, e quando o Estado-Membro procura clara e repetidamente adiar as reformas impostas pela Comissão, poderão ser impostas sanções.

- 3.7.2 No que diz respeito à condicionalidade macroeconómica, o CESE compartilha os receios expressos pelo PE e por alguns Estados-Membros quanto à possibilidade de as regiões e os beneficiários dos programas da UE serem penalizados devido ao incumprimento ou à ineficiência por parte dos governos nacionais na aplicação de políticas de redução da dívida pública. Devem ser encontradas soluções alternativas para evitar que a responsabilidade pelas políticas orçamentais nacionais seja atribuída às instituições regionais e aos intervenientes privados, que não têm qualquer influência sobre esse tipo de decisão. Para tal, seria oportuno haver uma maior coordenação entre os Estados-Membros e dentro de cada um deles.
- 3.8 Assim, a política de coesão deve enfrentar, para além da condicionalidade, uma série de questões fundamentais de relevância para todos os fundos. Entre elas contam-se:
- a coordenação e a complementaridade de todos os fundos, e destes com outras políticas económicas europeias;
 - a coordenação institucional das políticas de coesão, nomeadamente através de uma cooperação reforçada;
 - a simplificação radical dos procedimentos e dos regulamentos, a montante e a jusante, que se tornaram mais complexos;
 - uma parceria socioeconómica real e eficaz, a par da parceria institucional;
 - a modulação do cofinanciamento em função das condições das coletividades territoriais do poder local e regional;
 - o reforço do papel da Comissão e a priorização dos projetos de interesse europeu e macrorregional;
 - a reserva de eficácia e eficiência (prémios) que pode acarretar encargos administrativos suplementares e atrasar a injeção de recursos em projetos indispensáveis em matéria de coesão;
 - a aplicabilidade do imposto sobre o valor acrescentado.

4. Objetivos fundamentais do Fundo de Coesão

- 4.1 O Fundo de Coesão, criado em 1993 para os países com um Rendimento Nacional Bruto (RNB) inferior a 90 % da média europeia, destina-se principalmente às infraestruturas de transporte, ao ambiente, à eficiência energética e às energias renováveis. Os investimentos são, assim, concentrados na realização de redes transeuropeias de transporte e de energia, na promoção da eficiência energética, na utilização das energias renováveis e no reforço dos transportes públicos.
- 4.2 Estes investimentos representam cerca de 18 % de todas as dotações da política de coesão e contribuem para a sua execução no espírito do Tratado. Cabe, contudo, salientar que os resultados foram bastante mais além, uma vez que o Fundo de Coesão trouxe um valor acrescentado superior ao dos investimentos, ao favorecer o crescimento e o emprego nas regiões beneficiárias, ainda que muitos recursos tenham sido desperdiçados devido à quantidade excessiva de projetos financiados (1192 no período de 2000 a 2006).

4.3 O novo regulamento pouco traz de novo: o seu artigo 2.º limita-se a descrever o âmbito de intervenção fazendo duas listas, uma positiva e uma negativa, e indicando, estranhamente, as áreas que não podem ser apoiadas pelo fundo, como, por exemplo, a desativação de centrais nucleares e a habitação. O artigo 3.º define as prioridades de investimento, apresentando quatro áreas de intervenção com subcategorias, sem explicar se essas áreas são enumeradas a título indicativo ou obrigatórios, embora este tipo de instruções torne mais fácil e flexível a utilização dos fundos. O artigo 4.º e o respetivo anexo tratam dos indicadores.

4.4 Para os países mais afetados pela crise, a política de coesão é um dos instrumentos mais importantes a que os Estados Membros podem recorrer para reduzir as disparidades sociais, económicas e territoriais, bem como para relançar o crescimento e garantir a sustentabilidade.

5. **A nova proposta de regulamento: observações**

5.1 As observações do presente parecer, à exceção das expendidas no ponto 3.3, dizem respeito sobretudo aos critérios de seleção dos projetos, aos recursos atribuídos ao mecanismo interligar a Europa para financiamento das principais redes de transportes e aos indicadores.

5.2 Quanto à seleção dos projetos a financiar, sem prejuízo da sua coerência e conformidade às orientações adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho neste domínio (redes transeuropeias de transportes, projetos ambientais, projetos no domínio da energia), o Comité considera que a comissão deveria indicar ou os tipos específicos de atividades elegíveis para financiamento pelo Fundo de Coesão ou os critérios que ajudarão os Estados-Membros que recebem essas dotações a selecionar os projetos que considerem mais adequados aos objetivos do Fundo de Coesão – os quais são ainda assim demasiados (onze!).

5.3 Em particular, o CESE entende que os recursos utilizados pelo Fundo de Coesão nas anteriores fases de programação foram repartidos por um número excessivamente elevado de projetos, reduzindo assim o impacto global esperado na melhoria das infraestruturas de transporte. Seria conveniente ter em conta a situação específica dos Estados-Membros para uma seleção mais rigorosa e mais concentrada em projetos de maior envergadura e impacto nos setores dos transportes, do ambiente ou da energia. Isto poderia contribuir de modo mais eficaz para reduzir as disparidades infraestruturais ainda presentes entre as regiões da UE.

5.4 No que toca às dotações atribuídas ao Instrumento «Interligar a Europa» para o financiamento de projetos no domínio dos transportes, da energia e das comunicações (50 mil milhões de euros, dos quais 10 mil milhões ao abrigo do Fundo de Coesão, que já persegue estes objetivos (princípio da proporcionalidade), o CESE entende que esta decisão deve ser fundamentada em mais pormenor, porque não são claros os motivos que levaram a Comissão:

- a criar um outro fundo, gerido de forma centralizada por uma agência executiva que terá de coordenar a sua atuação com todos os outros programas estratégicos (europeus e

nacionais) do setor, assim como com o Quadro Estratégico Comum para a política de coesão e com os acordos de parceria com os Estados-Membros. Trata-se de uma sobreposição de atividades e de competências desnecessária;

- a afetar a esse fundo recursos substanciais, posto que moderados em comparação com as estimativas da Comissão quanto aos recursos necessários para satisfazer as necessidades futuras em termos de transporte de passageiros e mercadorias (500 mil milhões de euros até 2020), de energia (1,5 biliões de euros no período de 2010 a 2030) e de comunicação (250 mil milhões de euros) a subtrair dos fundos estruturais ou, em menor medida, do Fundo de Coesão. Tal reduziria o montante disponível para as infraestruturas de transportes e para o ambiente e traria complicações inúteis. Atendendo ao elevado número de regiões que poderão beneficiar deste financiamento, ele não poderá ter o efeito multiplicador (novos projetos e financiamentos, em parte do setor privado) almejado pela Comissão e acabará por levar à fragmentação dos fundos. A fim de obter o efeito almejado, o Comité defende que se incluam recursos do setor privado e se evite a fragmentação.

5.5 O CESE reputa positiva a introdução de indicadores pela Comissão, embora os considere assaz genéricos e inadequados. Por exemplo, nada é dito sobre o impacto ambiental e apenas são mencionados valores quantitativos (indicadores). O mesmo vale para os resíduos, o número de quilómetros de estradas construídas, etc.

Bruxelas, 25 de abril de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Staffan Nilsson

*

* *

P.S.: Segue anexo.

ANEXO
ao
PARECER
do Comité Económico e Social Europeu

As propostas de alteração seguintes foram rejeitadas pela Assembleia em plenária, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos.

Alteração 1 – apresentado por Reet Teder

Ponto 1.11

Alterar.

«O CESE considera que ~~as políticas económicas praticadas atualmente na UE (austeridade, restrições financeiras dos países, limitações no orçamento da UE, pacto fiscal, limites do BCE, etc.)~~ estão a desencadear um processo de recessão com efeitos imprevisíveis, quando seria necessário enveredar pela via oposta, ou seja, apoiar pelo menos em simultâneo, senão antecipadamente, se deveria prioritariamente apoiar o crescimento e o emprego com uma proposta mais audaz e incisiva. Os fundos estruturais (e, parcial e temporariamente, os fundos da PAC) poderiam intervir com um contributo essencial nesse sentido, conforme foi vaticinado na cimeira de 30 de janeiro passado, nem que fosse de uma forma limitada.»

Justificação

A ideia de que a gestão correta e adequada do orçamento nos Estados-Membros conduzirá a uma recessão económica não pode ser aceite. O Comité não deve incluir no seu parecer comentários críticos sobre os esforços dos Estados-Membros para equilibrar os seus orçamentos.

Resultado da votação

Votos a favor: 78
Votos contra: 98
Abstenções: 18.