



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2018)375

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Visto



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da *União Europeia*, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Visto [COM(2018)375]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o seu objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Visto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 - A presente iniciativa procura adotar um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) para os sete Fundos de gestão partilhada da União Europeia, acima referidos.

3 - Com efeito, os principais objetivos da presente iniciativa dizem respeito à redução dos encargos administrativos para os beneficiários e autoridades de gestão, compreendendo simplificações e harmonizações, sobretudo no que se refere à recondução de sistemas de gestão e controlo, utilização de opções de custos simplificados e pagamentos baseados no cumprimento de condições, e instrumentos financeiros.

Preendem-se ainda com a melhoria da flexibilidade, ajustando objetivos e recursos, e com a harmonização dos programas de forma mais estreita com as prioridades da União, reforçando a sua eficácia, englobando a harmonização com o Quadro Financeiro Plurianual, melhoria da articulação com o Semestre Europeu e criação de condições mais favoráveis ao longo do período de execução.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 317.º, artigo 322.º e alínea a) do n.º 1.º do artigo 322.º.

Em conformidade com o artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Comissão deve executar o orçamento em cooperação com os Estados-Membros, aplicando as disposições dos regulamentos adotados nos termos do artigo 322.º do TFUE. O artigo 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE constitui a base jurídica da adoção de regulamentação para estabelecer regras financeiras que determinem, em particular, o procedimento a adotar para o estabelecimento e a execução do orçamento e para a apresentação e auditoria das contas.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade não se estende às regras financeiras, relativamente às quais se considera claramente **que apenas** a União pode ou deve agir.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No entanto, na presente iniciativa, o RDC pretende reforçar a subsidiariedade de cada um dos Fundos individuais, através da **gestão partilhada** dos programas com os Estados-Membros.

Ora, os objetivos da presente iniciativa, a saber, reforçar a coesão económica, social e territorial e estabelecer regras financeiras comuns para parte do orçamento da União, executada em regime de gestão partilhada, não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, por um lado, em virtude da extensão das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, e tendo em conta o limite dos recursos financeiros dos Estados-Membros e das regiões e, por outro, devido à necessidade de um quadro de aplicação coerente que abranja vários fundos da União em regime de gestão partilhada.

Atendendo a que estes objetivos podem, desde logo, ser alcançados de forma mais adequada a nível da União, a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE.

É, pois, respeitado o princípio da subsidiariedade.

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Palácio de S. Bento, 4 de setembro de 2018

O Deputado Autor do Parecer


(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão


(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

- Relatório da Comissão de Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU
E DO CONSELHO**

**QUE ESTABELECE DISPOSIÇÕES COMUNS SOBRE O FUNDO EUROPEU DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, O FUNDO SOCIAL EUROPEU MAIS, O
FUNDO DE COESÃO E O FUNDO EUROPEU DOS ASSUNTOS MARÍTIMOS E
DAS PESCAS, E REGRAS FINANCEIRAS PARA ESTES FUNDOS E O FUNDO
PARA O ASILO E A MIGRAÇÃO, O FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA E O
INSTRUMENTO DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS E DOS VISTOS**

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota introdutória

A Proposta de Regulamento COM (2018) 375 visa adotar um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) com regras financeiras comuns para os seguintes sete fundos de gestão partilhada da União Europeia: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu Mais (FSE+), Fundo de Coesão, Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), Fundo para o Asilo e a Migração (FAMI), Fundo para a Segurança Interna (FSI) e Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No quadro das suas funções de acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre iniciativas legislativas da União Europeia, foi a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias chamada a pronunciar-se sobre a específica questão do cumprimento do princípio geral da subsidiariedade nesta proposta de Regulamento.

Cumpre apreciar.

2. Objeto e conteúdo da proposta

Os principais propósitos do Regulamento agora proposto dizem respeito à simplificação administrativa, adotada como objetivo fundamental a ser conseguido na aplicação dos fundos mencionados no próximo quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027. Nesse sentido, as disposições comuns constantes da presente proposta estão orientadas para a redução dos encargos administrativos quer para os beneficiários quer para as autoridades de gestão, para a melhoria da flexibilidade, ajustando objetivos e recursos, e para a mais estreita conformação dos programas com as prioridades da União, reforçando a sua harmonização com o Quadro Financeiro Plurianual e a sua articulação com o Semestre Europeu.

Este propósito decorre das consultas públicas de avaliação da execução dos fundos referidos em que, invariavelmente, foi apontado que “a complexidade dos procedimentos representa largamente o principal obstáculo ao sucesso, seguindo-se as excessivas exigências em matéria de auditoria e controlo, a falta de flexibilidade, a dificuldade de garantir a sustentabilidade financeira e os atrasos nos pagamentos”, como é referido na Exposição de Motivos. Em resposta a esse diagnóstico, a presente proposta de Regulamento fixa como objetivos comuns a imprimir aos sete fundos mencionados

- Uma redução substancial dos encargos administrativos desnecessários para os beneficiários e para as autoridades de gestão, mantendo, em simultâneo, um elevado nível de garantia da legalidade e regularidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Melhoria da flexibilidade, ajustando os objetivos e os recursos dos programas em função da evolução das circunstâncias e em termos de contribuições voluntárias para os instrumentos geridos diretamente a nível da UE.
- Harmonização dos programas de forma mais estreita com as prioridades da UE e reforço da sua eficácia.

Sublinhe-se que a proposta não pretende substituir as regras aplicáveis aos programas adotados no período de 2014-2020.

3. Sobre o princípio da subsidiariedade

O Regulamento de Disposições Comuns pretende reforçar a subsidiariedade de cada um dos fundos individuais, através da gestão partilhada dos programas com os Estados-Membros. Assim sendo, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.

PARTE II – CONCLUSÕES

1. A proposta de Regulamento COM (2018) 375 visa adotar um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) com regras financeiras comuns para sete fundos de gestão partilhada da União Europeia.
2. A proposta de Regulamento em análise, pretende reforçar a subsidiariedade de cada um dos fundos individuais, através da gestão partilhada dos programas com os Estados-Membros. Assim sendo, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PARTE III – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 11 de julho de 2018

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

RELATÓRIO

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras sobre estes fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos – COM (2018) 375

Autora: Deputada Carla
Tavares (PS)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

I - NOTA INTRODUTÓRIA

II – CONSIDERANDOS

1. Objetivo da Proposta
2. Contexto da Proposta
3. Conteúdo da Proposta
4. Base Jurídica
5. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

III – CONCLUSÕES

IV – PARECER



Comissão de Trabalho e Segurança Social

I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa e do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, [Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia], compete à Assembleia da República o acompanhamento das iniciativas europeias, podendo, nomeadamente, pronunciar-se sobre propostas de atos legislativos que considere adequado escrutinar através da emissão de relatórios e pareceres.

A Comissão de Assuntos Europeus recebeu a presente proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras sobre estes fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos – COM (2018) 375 e, neste contexto, veio, nos termos e para os efeitos do disposto na Lei de Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, e invocando a Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias solicitar à Comissão de Trabalho e Segurança Social a análise da conformidade com o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos do Protocolo n.º 2 anexo ao Tratado de Lisboa.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

Nestes termos, deliberou a Comissão de Trabalho e Segurança Social pronunciar-se através do presente relatório sobre a Proposta de Regulamento acima identificada.

II – CONSIDERANDOS

1. Objetivo da Proposta

A presente iniciativa procura adotar um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) para os sete fundos de gestão partilhada da União Europeia, a saber:

- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);
- Fundo Social Europeu Mais (FSE+);
- Fundo de Coesão;
- Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP);
- Fundo para o Asilo e a Migração;
- Fundo para a Segurança Interna (FSI);
- Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV).

Os principais objetivos da “arquitetura” e das disposições do RDC agora proposto são:

- a) Reduzir substancialmente os encargos administrativos desnecessários quer para os beneficiários, quer para os gestores do programa, sem que seja prejudicada a manutenção do elevado nível de garantia da legalidade e regularidade, sendo este o principal princípio orientador da reforma, a qual compreende um grande número de simplificações e harmonizações entre os diferentes regulamentos, sobretudo em termos de:



Comissão de Trabalho e Segurança Social

- i) Recondução de sistemas de gestão e de controlo (bem como de outras medidas que agilizem o lançamento dos programas), bem como maior utilização de «mecanismos proporcionados», com maior recurso aos sistemas nacionais para os programas de menor risco.
 - ii) Utilização de opções de custos simplificados e pagamentos baseados no cumprimento de condições.
 - iii) Instrumentos financeiros.
- b) Melhorar a flexibilidade, ajustando os objetivos e os recursos dos vários programas em função da evolução das circunstâncias e em termos de contribuições voluntárias para os instrumentos geridos diretamente a nível da UE.
- c) Harmonizar os programas de forma mais estreita com as prioridades da UE e, bem assim, reforçar a sua eficácia, designadamente:
- i) Harmonizar a lógica de intervenção e de comunicação de acordo com as rubricas previstas no Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e atribuir maior incidência às áreas prioritárias.
 - ii) Alcançar uma melhor articulação com o Semestre Europeu.
 - iii) Criar condições favoráveis mais relevantes, que sejam mantidas ao longo de todo o período de execução.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

2. Contexto da Proposta

A 2 de maio de 2018, a Comissão adotou uma proposta relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027¹. A simplificação administrativa foi então definida como um objetivo fundamental no documento de reflexão sobre finanças da UE, quer na avaliação *ex post*, quer na consulta pública. Com efeito, a experiência tem demonstrado que as regras são demasiado complexas e fragmentadas entre fundos e formas de financiamento, gerando um excessivo e desnecessário ónus quer sobre os gestores do programa, quer sobre os seus beneficiários.

Assim sendo, a presente Proposta de adoção de um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) irá estabelecer disposições comuns para os sete fundos acima identificados de gestão partilhada.

De referir que a presente proposta não pretende substituir o atual Regulamento n.º 1303/2013 (UE), o qual continuará a reger os programas adotados no período 2014-2020.

3. Conteúdo da Proposta

A presente Proposta de Regulamento contempla nove títulos, agregando as diferentes vertentes das disposições comuns, começando por no **Título I** fazer referência aos objetivos e regras gerais em matéria de apoio, definindo a sua finalidade, enfatizando a

¹ COM(2018)322 final de 2 de maio de 2018.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

gestão partilhada, bem como as parcerias e governação a vários níveis, com destaque para as parcerias com organismos que promovam a inclusão social e os direitos fundamentais, definindo ainda os objetivos políticos apoiados pelos fundos, nomeadamente a promoção de uma Europa mais verde e hipocarbónica, com transição energética limpa, adaptação às alterações climáticas, prevenção e gestão de riscos, mobilidade e conectividade, e ainda a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Relativamente ao **Título II**, a abordagem estratégica refere-se à elaboração do acordo de parceria por parte dos Estados-Membros, a fim de estabelecer as modalidades para uma utilização eficaz e eficiente dos fundos, devendo este acordo ser apresentado em conjunto com o plano nacional de reformas anual. Encontram-se ainda neste título as medidas relativas a uma boa governação económica.

O **Título III** refere-se à elaboração e apresentação dos programas, definindo o seu conteúdo, condições de aprovação e alteração, focando-se neste âmbito a possibilidade de os EM solicitarem uma transferência até 5% das dotações financeiras dos programas a partir de qualquer fundo para outro fundo de gestão partilhada ou para qualquer outro instrumento em regime de gestão direta ou indireta.

O **Título IV** refere-se ao comité de acompanhamento a instituir pelos Estados-Membros, o qual acompanhará a execução do programa e ainda à avaliação anual de desempenho, à transmissão dos dados cumulativos de cada programa, ao relatório final do desempenho a apresentar à CE, bem como à avaliação a efetuar dos programas e à



Comissão de Trabalho e Segurança Social

necessidade de manter a visibilidade, transparência e comunicação das atividades apoiadas pelos fundos.

O **Título V**, além de se referir ao apoio financeiro dos fundos, define também as formas de contribuição da UE, sistematizando e reforçando a utilização de opções de custos simplificados, tais como *reembolsos a taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários, montantes fixos*, simplificando ainda as regras e métodos de cálculo. É ainda neste título que encontramos a previsão das formas de subvenções concedidas aos EM, bem como as contribuições a favor de instrumentos financeiros que concorram para a realização de objetivos específicos e ainda a elegibilidade das despesas e respetivos critérios.

Os **Títulos VI a IX** referem-se às regras gerais de gestão e controlo, *responsabilizando os EM*, definindo as competências da autoridade de gestão e auditorias, as regras gerais de contabilidade a aplicar e as regras de pagamento aos EM, aludindo à possibilidade de pré-financiamento, fiscalização de contas e correções financeiras.

4. Base jurídica

O Título XVIII do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), relativo à coesão económica, social e territorial, é a base dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.



Comissão de Trabalho e Segurança Social

As regras financeiras que devem ser estabelecidas para uma execução coordenada e harmonizada dos fundos da União baseiam-se no artigo 322.º do TFUE, contendo o artigo 177.º normas específicas no que se refere às regras políticas para o FEDER, FSE+, Fundo de Coesão e FEAMP.

De referir ainda que o objetivo de Cooperação Territorial Europeia (INTERREG), no âmbito do FEDER, deve ser tratado de forma específica, assim como as medidas específicas de que devem beneficiar as regiões ultraperiféricas e setentrionais com fraca densidade populacional, conforme referido no artigo 349.º doo TFUE.

Não devemos também esquecer os objetivos políticos estabelecidos, importando associar a esta Proposta o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS's), no que se refere às alterações climáticas.

De referir ainda que o Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 continua em aplicação, no que se refere à organização de parcerias, sendo também fundamental a coordenação de políticas económicas através do Semestre Europeu.

No mesmo sentido da atual Proposta, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, que estabelecia as disposições comuns relativas ao FEDER, ao FSE, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Agrícola de Desenvolvimento Rural (FADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, revogou o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o que não acontece agora, com a presente Proposta de Regulamento, porquanto aquele se manterá em vigor, sendo aplicável a qualquer ato relativo ao período dos programas 2014-2020.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

5. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A Subsidiariedade e a Proporcionalidade dos fundos individuais referidos na presente Proposta encontram-se definidas na exposição de motivos de cada um deles. No entanto este Regulamento de Disposições Comuns garante um contributo adicional:

- a) À subsidiariedade, promovendo a gestão partilhada, porquanto os programas não são geridos diretamente pela Comissão Europeia, mas executados em parceria com os Estados-Membros;
- b) À proporcionalidade, porquanto se unificam e consolidam as regras, reduzindo assim os encargos sobre as partes interessadas;
- c) Assim sendo, considera-se que os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que **não se verifica qualquer violação do princípio da subsidiariedade;**
- d) Do mesmo modo a presente proposta não excede o necessário para atingir os objetivos enunciados e, portanto, **também o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia é respeitado na presente iniciativa.**

Comissão de Trabalho e Segurança Social

IV – PARECER

A Comissão de Trabalho e Segurança Social é do seguinte Parecer:

1. Os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente realizados unilateralmente pelos Estados-Membros, podendo ser alcançados de forma mais eficaz ao nível da União Europeia, pelo que **não se verifica qualquer violação do princípio da subsidiariedade.**
2. A presente proposta não excede o necessário para atingir os objetivos enunciados, e, portanto, **também o princípio da proporcionalidade, consagrado no n.º 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia é respeitado na presente iniciativa.**
3. O presente Relatório deve ser remetido, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.
4. A Comissão de Trabalho e Segurança Social dá por concluído o escrutínio da iniciativa em apreço.

Palácio de S. Bento, 11 de julho de 2018.

A Deputada Relatora



(Carla Tavares)

O Presidente da Comissão



(Feliciano Barreiras Duarte)