



TEXTOS APROVADOS

P8_TA(2015)0385

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e a boa governação económica

Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de outubro de 2015, sobre a boa governação económica dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: orientações sobre a aplicação do artigo 23.º do Regulamento sobre as Disposições Comuns (2015/2052(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão intitulada «Orientações sobre a aplicação de medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica em conformidade com o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013» (COM(2014)0494) (a seguir designadas «Orientações»),
- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente os artigos 4.º, 162.º, 174.º a 178.º e 349.º,
- Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho¹ (a seguir designado «RDC»),
- Tendo em conta a Declaração da Comissão sobre o artigo 23.º incluída nas Declarações sobre o Regulamento (UE) n.º 1303/2013²,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 8 de outubro de 2013, sobre as consequências das restrições orçamentais para as autoridades regionais e locais no que respeita às despesas dos Fundos Estruturais da UE nos Estados-Membros³,

¹ JO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

² JO C 375 de 20.12.2013, p. 2.

³ Textos Aprovados, P7_TA(2013)0401.

- Tendo em conta a sua Resolução, de 20 de maio de 2010, sobre a contribuição da política de coesão para a concretização dos objetivos de Lisboa e da Estratégia UE 2020¹,
 - Tendo em conta a sua Resolução, de 26 de fevereiro de 2014, sobre o Sétimo e Oitavo relatórios intercalares da Comissão Europeia sobre a política de coesão da UE e o relatório estratégico de 2013 sobre a execução dos programas do período de 2007-2013²,
 - Tendo em conta a sua Resolução, de 22 de outubro de 2014, sobre o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: aplicação das prioridades para 2014³,
 - Tendo em conta o Sexto relatório da Comissão sobre a coesão económica, social e territorial, de 23 de julho de 2014, intitulado «Investimento no crescimento e no emprego: promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da UE»,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão, de 18 de abril de 2013, intitulado «Política de coesão: Relatório estratégico de 2013 sobre a execução dos programas de 2007-2013» (COM(2013)0210),
 - Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões, de 12 de fevereiro de 2015, intitulado «Orientações sobre a aplicação de medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica»,
 - Tendo em conta o estudo do Parlamento, de janeiro de 2014, intitulado «Governação Económica e Política de Coesão na Europa» (Direção-Geral das Políticas Internas, Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão),
 - Tendo em conta o *briefing* do Parlamento, de dezembro de 2014, intitulado «A boa governação económica dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: orientações sobre a aplicação do artigo 23.º do Regulamento sobre as Disposições Comuns» (Direção-Geral das Políticas Internas, Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão),
 - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento Regional e os pareceres da Comissão dos Orçamentos e da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A8-0268/2015),
- A. Considerando que a política de coesão é uma política baseada no TFUE e uma expressão da solidariedade europeia, que visa reforçar a coesão económica, social e territorial da UE e, nomeadamente, reduzir a disparidade entre as regiões, promovendo um desenvolvimento socioeconómico equilibrado e harmonioso; que esta política é também uma política de investimento, que contribui para a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020 em matéria de crescimento inteligente, sustentável e

¹ JO C 161 E de 31.5.2011, p. 120.

² Textos Aprovados, P7_TA(2014)0132.

³ Textos Aprovados, P8_TA(2014)0038.

inclusivo;

- B. Considerando que o atual quadro legislativo para a política de coesão, embora estabeleça ligações com a estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, com o Semestre Europeu e com as Orientações Integradas «Europa 2020», bem como com as recomendações específicas por país (REP) pertinentes e com as recomendações do Conselho, está, não obstante, sujeito a missões, objetivos e princípios horizontais muito específicos;
- C. Considerando que o atual quadro jurídico dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) tem por objetivo reforçar a coordenação, a complementaridade e as sinergias com outras políticas e instrumentos da UE;
- D. Considerando que é manifesto que a boa governação e a eficiência das instituições públicas são fundamentais, quer para um crescimento económico sustentável a longo prazo, quer para a criação de emprego e para o desenvolvimento social e territorial, é, porém, menos claro que tal aconteça com os fatores macroeconómicos, que afetam o funcionamento da política de coesão;
- E. Considerando que a imprevisibilidade económica e financeira e a incerteza jurídica podem redundar no decréscimo dos níveis do investimento público e privado, colocando em risco a concretização dos objetivos da política de coesão;
- F. Considerando que as Orientações dizem respeito à primeira vertente de medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica, em conformidade com o artigo 23.º do RDC; que esta primeira vertente diz respeito a uma reprogramação e a uma suspensão de pagamentos que não têm um carácter obrigatório, contrariamente à segunda vertente do artigo 23.º do RDC, que exige a suspensão das autorizações e dos pagamentos, sempre que os Estados-Membros não adotem medidas corretivas, no contexto do processo de governação económica;
- G. Considerando que os Estados-Membros têm um baixo historial de aplicação das REP, de acordo com os dados apresentados nas avaliações da Comissão sobre os progressos realizados em matéria de aplicação das 279 REP publicadas em 2012 e 2013, que revelam que 28 REP (ou seja, 10 %) foram completamente seguidas ou demonstraram progressos substanciais e que 136 REP (ou seja, 48,7 %) realizaram alguns progressos, ao passo que as outras 115 REP (ou seja, 41,2 %) registaram poucos ou nenhuns progressos;

Ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica

1. Salaria a importância dos instrumentos e recursos da política de coesão para a manutenção do nível do valor acrescentado europeu nos Estados-Membros e nas regiões, a fim de reforçar a criação de emprego e de melhorar as condições socioeconómicas, especialmente nas zonas onde se tenha verificado uma queda significativa do investimento provocada pela crise económica e financeira;
2. Entende que a concretização dos objetivos políticos e das metas dos FEEI não deve ser prejudicada pelos mecanismos de governação económica e que a sua importância deve ser reconhecida enquanto contributo para um ambiente macroeconómico estável e para uma política de coesão eficiente, eficaz e orientada para os resultados;

3. Considera que o artigo 23.º do RDC só deverá ser utilizado como medida de último recurso para garantir uma aplicação eficiente dos FEEI;
4. Salienta a natureza plurianual e a longo prazo dos programas e dos objetivos no âmbito dos FEEI, por oposição ao ciclo anual do Semestre Europeu; destaca, neste contexto, a necessidade de assegurar a clareza dos mecanismos de aplicação do Semestre Europeu e insta a uma estreita coordenação entre estes dois processos e entre os órgãos responsáveis pela sua aplicação;
5. Frisa a necessidade de a Comissão apresentar um livro branco que tenha em conta os efeitos do investimento público a longo prazo e estabeleça uma tipologia de investimento de qualidade, para que os investimentos que surtem os melhores efeitos a longo prazo sejam claramente identificados;
6. Recorda que a política de coesão tem desempenhado um papel fundamental e tem demonstrado uma grande capacidade de resposta aos condicionalismos macroeconómicos e orçamentais no contexto da atual crise, através da reprogramação de mais de 11 % do orçamento disponível entre 2007 e 2012, com vista a apoiar as necessidades mais prementes e a reforçar determinadas intervenções; realça, neste contexto, que, em diversos Estados-Membros, a política de coesão esteve na origem de mais de 80 % do investimento público no período de 2007 a 2013;
7. Solicita à Comissão que faculte dados analíticos suplementares sobre o impacto e a importância dos mecanismos macroeconómicos no plano do desenvolvimento regional, da eficácia da política de coesão e da interação entre o quadro de governação económica europeia e a política de coesão e que transmita informações específicas sobre o contributo da política de coesão para as REP pertinentes e as recomendações do Conselho;
8. Solicita que os Estados-Membros aproveitem da melhor forma a flexibilidade existente nas disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento;

A reprogramação nos termos do artigo 23.º do RDC

Observações gerais

9. Recorda que toda e qualquer decisão relativa à reprogramação ou à suspensão, nos termos do artigo 23.º do RDC, só deverá ser tomada em situações excecionais, devendo ser ponderada, devidamente justificada e aplicada de forma cautelosa, e indicando os programas ou as prioridades em causa, a fim de assegurar a transparência e de permitir que sejam efetuadas a verificação e a revisão pertinentes; salienta, ademais, que tais decisões não devem agravar as dificuldades enfrentadas pelas regiões e pelos Estados-Membros, em consequência da conjuntura socioeconómica ou da localização geográfica e das particularidades dessas regiões e Estados na aceção dos artigos 174.º e 349.º do TFUE;
10. Considera que os acordos de parceria e os programas adotados no atual período de programação tiveram em conta as REP pertinentes as recomendações aplicáveis do Conselho, garantindo, assim, condições para evitar uma reprogramação a médio prazo, salvo se as condições económicas se agravarem substancialmente;
11. Salienta que uma frequente reprogramação seria contraproducente, motivo pelo qual

deve ser evitada, a fim de, por um lado, não perturbar a gestão dos fundos nem prejudicar a estabilidade e a previsibilidade da estratégia de investimento plurianual e, por outro, evitar impactos negativos, por exemplo, a nível da absorção dos FEEI;

12. Saúda a abordagem cautelosa da Comissão a respeito da reprogramação e a sua intenção de a limitar ao nível mínimo necessário; apela à adoção de uma abordagem de alerta antecipado, de modo a informar os Estados-Membros em causa do lançamento deste procedimento de reprogramação, no âmbito do artigo 23.º do RDC, e salienta que qualquer pedido de reprogramação deve ser precedido de uma consulta por parte da comissão responsável pelo controlo;
13. Solicita à Comissão que efetue, em estreita cooperação com o Estado-Membro em causa, uma análise exaustiva de todas as opções existentes, em alternativa à aplicação do artigo 23.º do RDC, para tratar as questões que possam desencadear um pedido de reprogramação;
14. Lamenta o aumento desproporcionado da carga administrativa e dos custos daí decorrentes para todos os níveis de administração envolvidos, atendendo aos prazos curtos e à complexidade do procedimento de reprogramação ao abrigo do artigo 23.º do RDC; adverte contra a sobreposição dos procedimentos de reprogramação, nos termos do artigo 23.º do RDC, com os subsequentes ciclos do Semestre Europeu; insta a Comissão a ponderar a possibilidade de reavaliar a aplicação dos prazos, de acordo com a revisão prevista no artigo 23.º, n.º 16, do RDC;

Princípios horizontais ao abrigo do RDC

15. Manifesta a sua preocupação pelo facto de as Orientações não referirem explicitamente os princípios gerais e horizontais previstos nos artigos 4.º a 8.º do RDC e recorda que a interpretação do artigo 23.º do RDC tem de ter em conta, e respeitar, esses princípios, nomeadamente os princípios da parceria e da governação a vários níveis, bem como o Regulamento e o Quadro Estratégico Comum; insta a Comissão, neste contexto, a clarificar de que modo estes princípios devem ser especificamente tidos em conta no quadro da aplicação das disposições do artigo 23.º do RDC;

A dimensão subnacional do artigo 23.º do RDC

16. Salienta que o agravamento da dívida pública resulta principalmente das políticas prosseguidas pelos governos dos Estados-Membros e manifesta profunda preocupação quanto ao facto de a falta de capacidade para dar uma resposta adequada às questões de ordem macroeconómica a nível nacional poder penalizar as autoridades subnacionais, os candidatos e os beneficiários dos FEEI;
17. Recorda que as regras em matéria de concentração temática previstas na política de coesão para o período de 2014 a 2020 permitem um certo grau de flexibilidade na resposta às necessidades dos Estados-Membros e das regiões e faz notar que a aplicação do artigo 23.º do RDC pode limitar esta flexibilidade; recorda a necessidade de ter em conta, por um lado, os importantes desafios territoriais e, por outro, o princípio da subsidiariedade, como previsto no artigo 4.º, n.º 3, do RDC;
18. Solicita à Comissão que avalie, em estreita cooperação com os Estados-Membros e os parceiros, como estipulado no artigo 5.º do RCD, o impacto e a relação custo-eficácia a

nível local e regional das medidas adotadas em conformidade com o artigo 23.º do RDC;

19. Frisa a necessidade de as autoridades locais e regionais participarem ativamente nos exercícios de reprogramação e considera que, uma vez que os FEEI estão ligados a uma boa governação económica, o Semestre Europeu deve assumir uma dimensão territorial, envolvendo, para tal, essas autoridades;
20. Solicita à Comissão que interprete o artigo 23.º do RDC em conformidade com o princípio da proporcionalidade, tendo em conta a situação dos Estados-Membros e das regiões que enfrentam dificuldades socioeconómicas e onde os FEEI representam uma parte significativa do investimento, o que é ainda mais evidente em contexto de crise; realça que os Estados-Membros e as regiões, designadamente os Estados e as regiões que revelam um atraso em relação aos demais, não devem ser novamente afetados;

Coordenação institucional, transparência e responsabilidade

21. Recorda que uma forte coordenação institucional é de suma importância para garantir as complementaridades políticas e as sinergias certas, bem como uma interpretação adequada e estável do quadro de boa governação económica e da sua interação com a política de coesão;
22. Apela a um intercâmbio de informações adequado entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento e à realização de um debate público ao nível político apropriado, a fim de garantir um entendimento comum relativamente à interpretação das condições de aplicação do artigo 23.º do RDC; recorda, neste contexto, a necessidade de criar uma configuração específica a nível do Conselho dedicada à política de coesão, que seja responsável pelas decisões no âmbito do artigo 23.º do RDC;
23. Considera que isto é essencial para garantir a transparência e a responsabilidade, atribuindo ao Parlamento o controlo democrático do sistema de governação, no contexto do artigo 23.º do RDC, que impõe limitações significativas à abordagem ascendente, a qual constitui um aspeto importante da política de coesão;

Suspensão de pagamentos

24. Recorda que a suspensão de pagamentos é decidida pelo Conselho, com base numa proposta que a Comissão pode adotar caso o Estado-Membro em causa não tome medidas eficazes; sublinha as importantes salvaguardas jurídicas estabelecidas pelo artigo 23.º do RDC, com vista a assegurar o carácter excecional do mecanismo de suspensão;
25. Salaria a natureza penalizadora da suspensão de pagamentos e solicita à Comissão que utilize com a máxima cautela, e em estrita conformidade com o artigo 23.º, n.º 6, do RDC, o seu poder discricionário para propor a suspensão de pagamentos, depois de devidamente ponderadas todas as informações pertinentes e os elementos resultantes do diálogo estruturado, bem como as opiniões expressas no quadro desse diálogo;
26. Congratula-se, no plano dos critérios utilizados para determinar quais os programas a suspender e qual o nível de suspensão a aplicar ao abrigo da primeira vertente, com a abordagem cautelosa adotada nas Orientações, segundo a qual serão tidas em conta as circunstâncias económicas e sociais dos Estados-Membros, atendendo a fatores

atenuantes semelhantes aos previstos para as suspensões no âmbito do artigo 23.º, n.º 9, do RDC;

27. Convida a Comissão a fixar um prazo para o levantamento da suspensão nos termos do artigo 23.º, n.º 8, do RDC;

O papel do Parlamento no âmbito do artigo 23.º do RDC

28. Lamenta que as Orientações não façam qualquer referência ao papel do Parlamento, apesar de o RDC ter sido adotado ao abrigo do processo legislativo ordinário e de o Parlamento apelar constantemente para que a responsabilidade e o controlo democráticos sejam reforçados no contexto da governação económica;
29. Considera que o envolvimento do Parlamento Europeu, enquanto principal garante democrático para a correta aplicação do artigo 23.º, n.º 15, do RDC, deve ser formalizado através de um procedimento claro que permita que o Parlamento seja consultado em todas as fases no que respeita à aprovação de pedidos de reprogramação ou de propostas e decisões relativas à suspensão de autorizações e pagamentos;
30. Realça a necessidade de uma colaboração ao nível interinstitucional que seja coerente, clara e transparente e considera que um tal procedimento deve incluir, pelo menos, as seguintes medidas:
- a Comissão deve informar imediatamente o Parlamento das REP e das recomendações do Conselho pertinentes no contexto dos FEEI, bem como dos programas de assistência financeira, ou das respetivas alterações que possam desencadear um pedido de reprogramação apresentado no âmbito do artigo 23.º, n.º1, do RDC,
 - a Comissão deve informar imediatamente o Parlamento dos pedidos de reprogramação apresentados nos termos do artigo 23.º, n.º 1, do RDC ou das propostas de decisão relativas à suspensão de pagamentos apresentadas no âmbito do artigo 23.º, n.º6, do RDC, para que o Parlamento possa assumir uma posição, sob a forma de uma resolução, antes de tomar quaisquer medidas,
 - a Comissão deve ter em conta a posição assumida pelo Parlamento e os elementos resultantes do diálogo estruturado, bem como as opiniões expressas no quadro desse diálogo, nos termos do artigo 23.º, n.º 15, do RDC,
 - o Parlamento deve convidar a Comissão a explicar se os pareceres do Parlamento foram tidos em conta no processo, bem como qualquer outro seguimento dado ao diálogo estruturado,
 - o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu devem ser informados dos pedidos de reprogramação apresentados, devendo o seu parecer sobre esta matéria ser tido em conta,
 - o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão devem estabelecer um diálogo no contexto da aplicação do artigo 23.º do RDC, assegurando a coordenação interinstitucional e um fluxo de informações adequado, que permitam o controlo da aplicação dos procedimentos ao abrigo do artigo 23.º do RDC;

31. Exorta a Comissão a transmitir informações sobre o impacto e os resultados obtidos com a aplicação do artigo 23.º do RDC, no contexto da revisão da sua aplicação em conformidade com o n.º 17 do mesmo artigo, designadamente, especificando em que medida um pedido de reprogramação teve por base a aplicação das REP pertinentes ou das recomendações do Conselho, ou reforçou o impacto no crescimento e na competitividade dos FEEI disponíveis para os Estados-Membros que beneficiam de programas de assistência financeira, e fornecendo dados sobre os montantes suspensos e os programas em causa;

o

o o

32. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos Estados-Membros e às respetivas regiões.