

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas,  
COM(2010) 642/3

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS  
REGIÕES E AO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO**

**Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da  
política de coesão**

{SEC(2010) 1348}

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

## Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão

### 1. INTRODUÇÃO

A Europa tem pela frente uma tarefa esmagadora. Não só tem de vencer a crise profunda que atravessa e reduzir o desemprego e a pobreza, como deve transitar para uma economia com baixas emissões de carbono. Tão ambiciosa tarefa requer grande rapidez de acção em muitas e variadas frentes, razão pela qual o Conselho Europeu adoptou a Estratégia «Europa 2020»<sup>1</sup>. Para que a Europa vença, todos os intervenientes têm de dar o seu contributo, à escala europeia, nacional, regional e local. A política de coesão tem de continuar a desempenhar um papel fundamental nos tempos difíceis que atravessamos para estimular o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, promover o desenvolvimento harmonioso da União e das suas regiões, e reduzir as disparidades regionais.

A política de coesão contribuiu significativamente para o crescimento e a prosperidade na União e, em simultâneo, reduziu as disparidades económicas, sociais e territoriais. O quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial mostra que as políticas implementadas permitiram criar novos empregos, desenvolver o capital humano, construir infra-estruturas fundamentais e melhorar a protecção ambiental, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas. Indubitavelmente, sem a política de coesão, as disparidades seriam maiores. Contudo, os continuados efeitos sociais da crise, a necessidade de inovação decorrente dos desafios globais crescentes e o imperativo de rentabilizar ao máximo cada euro público utilizado exigem uma reforma ambiciosa da política.

Tal como indicado na revisão do orçamento da UE<sup>2</sup>, precisamos de progredir em especial nos seguintes domínios essenciais: concentrar os recursos nos objectivos e nas metas da Estratégia «Europa 2020»; vincular os Estados-Membros à aplicação das reformas necessárias a uma acção política eficaz; e melhorar a eficácia das políticas implementadas, atribuindo uma importância crescente aos resultados. A ligação explícita entre a política de coesão e a Estratégia «Europa 2020» faculta-nos uma oportunidade real de continuar a ajudar as regiões mais pobres da UE a colmatar o seu atraso, facilitar a coordenação entre as políticas da UE e desenvolver uma política de coesão capaz de proporcionar um crescimento de qualidade a toda a Europa, sem deixar de enfrentar desafios sociais como o envelhecimento da população e as alterações climáticas.

A partir destas conclusões, a Comissão lança uma consulta pública sobre o futuro da política de coesão. A consulta organiza-se em torno de um conjunto de questões sobre as principais ideias para a reforma da política de coesão.

---

<sup>1</sup> «Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM(2010) 2020.

<sup>2</sup> «Revisão do Orçamento da UE», COM (2010) 700 de 19.10.2010.

O presente documento aponta seguidamente para os modos de maximizar a eficácia e o impacto da política, aumentar o seu valor acrescentado europeu (secção 2), reforçar a governança (secção 3), simplificar e racionalizar os resultados (secção 4) analisando igualmente a arquitectura política neste domínio (secção 5).

## 2. AUMENTAR O VALOR ACRESCENTADO EUROPEU DA POLÍTICA DE COESÃO

O valor acrescentado da política de coesão é recorrentemente debatido por responsáveis políticos, académicos e partes interessadas. Alguns argumentam que a política de coesão não está suficientemente interligada com as prioridades da UE, que dispersa os recursos por demasiados domínios de intervenção e que o seu impacto é frequentemente difícil de medir. Apesar de se demonstrar, no relatório, que a política de coesão contribuiu para o desenvolvimento económico e social das regiões e para o bem-estar das pessoas, a Comissão encara estas críticas muito seriamente.

Embora as futuras reformas devam continuar a preservar o objectivo global da política de coesão, devem orientá-la de maneira decisiva para a obtenção de resultados, dotá-la das medidas necessárias para os alcançar e, ao mesmo tempo, reduzir a burocracia e simplificar a gestão diária da política.

### 2.1. Programação estratégica reforçada

A política de coesão já foi substancialmente alinhada com a Estratégia de Lisboa, em especial no que toca à afectação de recursos financeiros. Não o suficiente, contudo, devido às diferenças de governança dos dois processos estratégicos. Futuramente, é possível melhorar o alinhamento da política de coesão com a Estratégia «Europa 2020». Antes de mais, tal requer uma orientação clara ao nível europeu com um processo de negociação e um seguimento mais estratégicos.

A revisão do orçamento da UE propõe uma nova abordagem estratégica dos programas da política de coesão, com vista a uma maior articulação das políticas da UE e à realização dos objectivos da Estratégia «Europa 2020» e das Orientações Integradas. Tal abordagem consistiria em:

- um **quadro estratégico comum** (QEC) adoptado pela Comissão, que traduzisse os objectivos e as metas da Estratégia «Europa 2020» em prioridades de investimento. Tal quadro abrangeria o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu das Pescas;
- um **contrato de parceria para o desenvolvimento e o investimento** que, baseado no Quadro Estratégico Comum, determinasse a estratégia de desenvolvimento, a afectação dos recursos nacionais e da UE entre as áreas prioritárias e os programas, as condições acordadas e os objectivos a alcançar. Este contrato abrangeria a política de coesão. Para promover a coesão económica, social e territorial de modo integrado e coerente, seria útil alargar o seu âmbito a mais políticas e instrumentos de financiamento da UE. Tal contrato seria o fruto das discussões entre os Estados-Membros e a Comissão sobre a estratégia de desenvolvimento apresentada nos seus programas nacionais de reforma. Descreveria igualmente a coordenação dos fundos da UE à escala nacional; e

- **os programas operacionais (PO)** que, como até agora, seriam o principal instrumento de gestão e traduziriam os documentos estratégicos em prioridades de investimento concretas, acompanhadas de objectivos claros e mensuráveis, que deveriam contribuir para alcançar os objectivos nacionais fixados no âmbito da Estratégia «Europa 2020».

O calendário dos **relatórios anuais** que seguem os progressos feitos rumo aos objectivos seria alinhado com o ciclo de governança da Estratégia «Europa 2020». Nesta base, um **debate político** regular nas formações pertinentes do Conselho e nas Comissões do Parlamento Europeu melhoraria a transparência, a atribuição de responsabilidade e a avaliação dos efeitos da política de coesão.

A revisão do orçamento da UE inclui três propostas que têm um impacto particular na política de coesão: a concentração dos recursos financeiros, o sistema de condições e incentivos e a tónica nos resultados.

## **2.2. Aumentar a concentração temática**

As avaliações *ex-post* da política de coesão concluíram que é necessário concentrar mais os recursos para se obter massa crítica e ter um impacto tangível.

Futuramente, os Estados-Membros e as regiões terão de **concentrar os recursos da UE e os recursos nacionais** num pequeno número de prioridades que possam dar resposta aos desafios específicos em presença. Este objectivo poderia ser alcançado incluindo nos regulamentos da política de coesão uma lista de temas prioritários ligados às prioridades, às orientações e às iniciativas mais emblemáticas da Estratégia «Europa 2020».

Em função do montante do financiamento da UE envolvido, assim os países e as regiões poderiam concentrar-se num maior ou menor número de prioridades. Assim, os Estados-Membros e as regiões que recebessem menos financiamento deveriam atribuir a totalidade da dotação disponível a duas ou três prioridades e os que recebessem mais apoio poderiam seleccionar mais prioridades. Algumas destas prioridades seriam obrigatórias.

Por outro lado, a concentração temática não deveria impedir os Estados-Membros e as regiões de financiar projectos experimentais e inovadores. A afectação de recursos em função de grupos-alvo ou intervenções experimentais (por exemplo, o desenvolvimento local) poderia igualmente ser prevista, possivelmente sob forma de subsídios globais.

## **2.3. Aumentar os resultados por aplicação de condições e incentivos**

A crise financeira e económica já obrigou a Comissão a propor medidas tendentes a melhorar a governança económica da União<sup>3</sup>. Políticas macroeconómicas sólidas, um ambiente microeconómico favorável e enquadramentos institucionais fortes são condições prévias absolutamente indispensáveis para criar emprego, estimular o crescimento, reduzir a exclusão social e concretizar mudanças estruturais.

O mesmo se aplica, por maioria de razão, à política de coesão, cuja eficácia depende amplamente do ambiente económico em que se inscreve. Há, por conseguinte, espaço para estreitar os laços entre a política de coesão e a política económica da União.

---

<sup>3</sup> «Reforçar a coordenação das políticas económicas com vista à estabilidade, crescimento e emprego – instrumentos para uma melhor governança económica da UE», COM(2010) 367.

Em primeiro lugar, para apoiar o novo sistema de governança económica serão introduzidas novas condições para incentivar a aplicação de medidas reformistas. Os Estados-Membros teriam de fazer as reformas necessárias à utilização eficaz dos recursos financeiros nas áreas directamente ligadas à política de coesão, como a protecção do ambiente, a flexigurança, a educação ou a investigação e inovação.

Para cada prioridade temática, o QEC fixaria os princípios-chave a seguir pelas intervenções. Esses princípios seriam fixados de modo a poderem adaptar-se aos contextos nacionais e regionais. A sua principal missão seria ajudar os países e as regiões a abordar os problemas de execução das políticas que se tivessem revelado particularmente difíceis no passado. Tais princípios poderiam interligar-se, por exemplo, à transposição de legislação da UE específica, ao financiamento de projectos da UE estratégicos, à capacidade administrativa e institucional e, ainda, às capacidades de avaliação.

Assim, as condições vinculativas e específicas seriam definidas com cada Estado-Membro e/ou região em função do respectivo contexto institucional, nas áreas directamente ligadas à política de coesão, no início do ciclo da programação e nos documentos dos programas (quer dizer, os contratos de parceria para o desenvolvimento e investimento e os programas operacionais) numa abordagem integrada de todas as políticas relevantes da UE. O cumprimento destas condições poderia ser um requisito prévio ao desembolso dos recursos da coesão, quer no início do período da programação quer durante o reexame em que a Comissão avaliaria os progressos realizados na execução das reformas estruturais e institucionais.

A reforma institucional é indispensável para sustentar o saneamento estrutural, promover o crescimento e o emprego e reduzir a exclusão social, nomeadamente graças à redução do ónus regulamentar e administrativo que recai sobre as empresas ou à melhoria dos serviços públicos. Como actualmente, tais acções seriam complementadas e apoiadas por medidas da política de coesão tendentes a desenvolver a capacidade administrativa e institucional e a governança efectiva. Todos os Estados-Membros e regiões deveriam beneficiar destas medidas.

Em segundo lugar, as sanções e os incentivos financeiros ligados ao Pacto de Estabilidade e Crescimento só têm sido aplicados no domínio do Fundo de Coesão. A Comissão propôs que se alargassem ao resto do orçamento da UE como alavanca complementar para garantir o respeito das condições macroeconómicas fundamentais no contexto da vertente correctiva do Pacto. Em caso de inobservância das regras do PEC, deveriam ser criados incentivos, constituídos por medidas de suspensão ou anulação parcial das dotações do orçamento da UE já atribuídas ou por atribuir, sem afectar os beneficiários finais dos fundos da UE. Os recursos anulados permaneceriam adstritos ao orçamento da UE.

Ainda no contexto mais amplo da governança económica da UE, o controlo do **princípio de adicionalidade** deveria ser modificado para poder estar interligado com o processo de vigilância económica à escala da UE e poder utilizar os indicadores já definidos nos Programas de Estabilidade e Convergência que os Estados-Membros apresentam à Comissão todos os anos.

O **co-financiamento** é um dos princípios fundamentais de política de coesão, que assegura a responsabilização política no terreno. O seu nível deveria ser revisto e, talvez, diferenciado para reflectir melhor o nível de desenvolvimento, o valor acrescentado para a UE, os tipos de acção e os beneficiários.

Por fim, é preciso explorar outros instrumentos que poderiam reforçar a eficácia da política de coesão. Por exemplo, poderia ser criada uma **reserva de eficiência** ao nível da UE para incentivar a realização dos objectivos e das metas da Estratégia «Europa 2020»: uma parte limitada do orçamento da coesão seria reservada e atribuída, durante uma avaliação intercalar, aos Estados-Membros e às regiões cujos programas mais tivessem contribuído (por comparação com o seu ponto de partida) para os objectivos e as metas de 2020. A experiência adquirida durante o período actual demonstrou ainda que a Comissão precisa de recursos para apoiar directamente a **experimentação e a ligação em rede**, no seguimento das acções inovadoras dos anteriores períodos da programação.

#### **2.4. Melhorar a avaliação, o desempenho e os resultados**

É fundamental poder dispor de sistemas de acompanhamento e avaliação mais funcionais e de melhor qualidade se quisermos transitar para uma abordagem da política de coesão mais estratégica e orientada para os resultados. Várias mudanças serão necessárias para tal.

Antes de mais, o ponto de partida para uma abordagem orientada para os resultados é a fixação *ex-ante* de **objectivos e indicadores de resultados mensuráveis** e claros. Os indicadores devem ser claramente interpretáveis, estatisticamente validados, verdadeiramente aptos a responder à intervenção política, directamente relacionados com ela e prontamente recolhidos e divulgados. Os indicadores e as metas devem ser acordados nas discussões sobre os documentos da programação e vir complementar o pequeno núcleo de indicadores específicos dos fundos utilizados nos programas operacionais ligados à Estratégia «Europa 2020». Além disso, é muito importante que os relatórios anuais possam contar com informação completa e exacta, na altura devida, sobre os **indicadores** e os progressos realizados rumo aos objectivos acordados.

Em segundo lugar, as **avaliações ex ante** deveriam centrar-se na melhoria da concepção dos programas, de forma a que os instrumentos e os incentivos previstos para alcançar os objectivos e as metas estabelecidos pudessem ser acompanhados e avaliados durante a sua execução.

Em terceiro lugar, a avaliação, incluindo a **avaliação de impacto**, deveria recorrer muito mais aos métodos rigorosos das normas internacionais. Sempre que possível, as avaliações de impacto seriam projectadas numa fase inicial para assegurar a obtenção e a difusão dos dados necessários. Além disso, a **avaliação da execução** de cada programa passaria a ser obrigatória, uma vez que facilita a transparência a nível da UE, promove estratégias de avaliação e melhora a qualidade global das avaliações. As avaliações poderiam também ser feitas assim que um certo montante dos fundos tivesse sido certificado à Comissão.

Por fim, os Estados-Membros poderiam preparar um relatório de síntese dos resultados das avaliações de execução realizadas no período da programação, para obter uma visão global do desempenho do programa.

#### **2.5. Apoiar o uso de novos instrumentos financeiros**

A revisão do orçamento da UE defende que se aumente o seu efeito de alavanca. Novas formas de financiamento do investimento foram desenvolvidas no período da programação de 2007-2013, de modo a substituir os tradicionais subsídios por formas inovadoras de combinar subsídios e empréstimos. A Comissão gostaria que os Estados-Membros e as regiões recorressem mais a este tipo de instrumentos no futuro.

Os instrumentos financeiros ajudam a criar formas evolutivas de financiamento, tornando-o mais sustentável a longo prazo. Permitem igualmente que a Europa aumente as suas capacidades de investimento, nomeadamente em período de recessão. Abrem novos mercados a formas diferentes de parceria público-privada (PPP), aproveitando o contributo da especialização das instituições financeiras internacionais (IFI).

Em seguida analisam-se algumas medidas para melhorar os instrumentos de engenharia financeira utilizados no âmbito da política de coesão:

- **Clarificar e diferenciar as regras** que presidem ao financiamento baseado em subsídios das que regem formas de assistência reembolsáveis no âmbito normativo, nomeadamente no que toca à elegibilidade de despesas e a auditorias;
- Canalizar o **apoio financeiro genérico para as empresas**, principalmente através de instrumentos de engenharia financeira, e utilizar os subsídios para co-financiar regimes de apoio específicos (inovação, investimentos ambientais, etc.);
- **Alargar o âmbito e a diversidade dos instrumentos de engenharia financeira:** em termos de âmbito, incluir novas actividades (por exemplo, transportes urbanos sustentáveis, investigação e desenvolvimento, energia, desenvolvimento local, aprendizagem ao longo da vida, mobilidade, alterações climáticas e ambiente, TIC e banda larga); em termos de diversidade, combinar bonificações de juros com empréstimos de capital ou outras formas de financiamento reembolsável.

- O que fazer para estreitar as ligações entre a Estratégia «Europa 2020» e a política de coesão aos níveis da UE, nacional e subnacional?
- O âmbito do contrato de parceria de desenvolvimento e investimento deve ir além da política de coesão e, nesse caso, como?
- Como alcançar uma mais forte concentração temática das prioridades de «Europa 2020»?
- Como tornar mais eficaz a política de coesão graças ao sistema de condições, aos incentivos e à gestão baseada nos resultados?
- Como tornar a política de coesão mais orientada para os resultados? Que prioridades deveriam ser obrigatórias?

### 3. REFORÇO DA GOVERNANÇA

#### 3.1. Introduzir uma terceira dimensão: a coesão territorial

O Tratado de Lisboa veio acrescentar a coesão territorial aos objectivos de coesão económica e social. Consequentemente, é necessário abordar este objectivo nos novos programas, com especial ênfase para o papel das cidades, as geografias funcionais, as áreas que enfrentam problemas geográficos ou demográficos específicos e as estratégias macro-regionais.

As áreas urbanas podem ser motores de crescimento e focos de criatividade e inovação. A taxa de crescimento e a criação de emprego podem aumentar se estiver reunida uma massa crítica de empresas, universidades e investigadores. Os problemas urbanos, relacionados quer com a degradação ambiental quer com a exclusão social, exigem uma resposta específica e o envolvimento directo das colectividades locais. Assim, convém criar uma **agenda urbana** ambiciosa que identifique com mais clareza os recursos financeiros destinados à resolução das

questões urbanas e que atribua às colectividades locais um papel reforçado de concepção e aplicação das estratégias de desenvolvimento urbano. As acções urbanas, os recursos e as cidades em causa deveriam ser identificados claramente nos documentos da programação.

Futuramente, o enquadramento regulamentar da política de coesão terá de ser examinado para se definir se se deve conceder **mais flexibilidade** à organização dos programas operacionais, de modo a reflectir também melhor a natureza e a geografia dos processos de desenvolvimento. Assim, os programas poderiam ser projectados e geridos não apenas ao nível nacional e regional, mas também ao nível de grupos de cidades ou à escala geográfica de uma bacia hidrográfica ou marinha, por exemplo.

O relatório mostrou que, por vezes, as **características geográficas ou demográficas** podem agravar os problemas de desenvolvimento. É o caso particular das regiões ultraperiféricas, mas também de regiões com uma densidade populacional muito baixa, de regiões transfronteiriças, montanhosas e, ainda, insulares, como reconhece explicitamente o Tratado de Lisboa. Poderá ser necessário desenvolver disposições destinadas a reflectir estas especificidades, sem ser obrigatório multiplicar os instrumentos e os programas. A coesão territorial implica que se trate das interligações entre a cidade e o campo, se assegure o acesso a infra-estruturas e serviços não demasiado caros e de qualidade, e se dê atenção aos problemas de regiões com elevada concentração de comunidades socialmente marginalizadas.

Finalmente, a elaboração futura de novas **estratégias macro-regionais** deve basear-se num exame apurado das estratégias existentes e da disponibilidade de recursos. Estas estratégias devem ser instrumentos integrados com um campo de acção alargado, orientados para os principais desafios e apoiados por uma vertente transnacional reforçada, embora o volume do financiamento deva provir dos programas nacionais e regionais co-financiados pela política de coesão e por outros recursos nacionais.

### 3.2. Reforçar parcerias

O êxito da Estratégia «Europa 2020» requer um sistema de governança que envolva os actores da mudança nos Estados-Membros e que articule entre si as administrações da UE à escala nacional, regional e local.

Para mobilizar inteiramente todos os envolvidos, há que reforçar a presença dos interesses locais e regionais, dos parceiros sociais e da sociedade civil no diálogo político e na execução da política de coesão. Em conformidade, deve ser mantido o apoio ao diálogo entre as entidades públicas e privadas, incluindo os parceiros socioeconómicos e as organizações não governamentais.

Neste contexto, as **abordagens de desenvolvimento locais** têm de desempenhar um papel reforçado no âmbito de política de coesão, por exemplo, através do apoio à inclusão activa, da promoção da inovação social, do desenvolvimento de estratégias de inovação ou da criação de programas de regeneração das zonas desfavorecidas. Estas medidas deveriam ser estreitamente coordenadas com acções semelhantes apoiadas no âmbito das políticas de desenvolvimento rural e marítimas.

- Como pode a política de coesão ter mais em conta o papel fundamental das zonas urbanas e dos territórios com características geográficas particulares no processo de desenvolvimento, bem como a emergência de estratégias macro-regionais?

- Como melhorar as parcerias e a participação das partes interessadas locais e regionais, dos parceiros sociais e da sociedade civil?

#### **4. SIMPLIFICAR E RACIONALIZAR O SISTEMA DE PRESTAÇÃO DE RESULTADOS**

Embora seja precoce retirar já conclusões sobre a eficácia do sistema de prestação de resultados da política de coesão no período de 2007-2013, os Estados-Membros defenderam que as mudanças frequentes e drásticas da legislação podiam ter dificultado a sua execução. Apesar disso, vale a pena analisar determinadas mudanças.

##### **4.1. Gestão financeira**

A recente proposta de revisão do Regulamento Financeiro<sup>4</sup> defende que, anualmente, a autoridade responsável pela gestão dos programas políticos da coesão deveria apresentar uma declaração de gestão em conjunto com as contas anuais e um parecer de auditoria independente. Tal medida reforçaria a cadeia de responsabilização pelas despesas co-financiadas pelo orçamento da UE no decurso do exercício orçamental.

Com base na declaração de gestão anual, a Comissão propõe que se introduza um procedimento periódico de apuramento das contas da política de coesão. Deste modo, seriam reforçadas as garantias dadas e seria possível igualmente proceder com regularidade ao encerramento parcial dos programas.

A Comissão tem de compreender se o facto de não reembolsar as autoridades nacionais antes de estas pagarem aos beneficiários a correspondente contribuição da UE acelera ou não os pagamentos de subsídios a estes últimos e incentiva ou não um controlo nacional mais rigoroso.

A Comissão examinará ainda a possibilidade de fazer depender o pagamento da contribuição da UE para os programas operacionais, ou suas partes, dos respectivos resultados, conforme os tipos de acção.

Finalmente, há que simplificar os métodos de reembolso e promover a utilização de uma tabela normalizada de custos unitários e montantes fixos para aumentar o impacto dos subsídios relativos a 2007-2013. Esta medida constituiria outra forma de avançar para uma abordagem mais baseada nos resultados.

##### **4.2. Reduzir o ónus administrativo**

Deve manter-se a abordagem geral de 2007-2013, que fixa as regras de elegibilidade a nível nacional. Contudo, devem ser adoptadas regras comuns para rubricas importantes, como as despesas gerais, que abrangem os vários fundos da UE. A harmonização das regras de elegibilidade em vários domínios de intervenção, dos instrumentos e dos fundos financeiros simplificaria a utilização dos fundos pelos beneficiários e a sua gestão pelas autoridades nacionais e reduziria o risco de erro, sem deixar de reflectir as especificidades da política, do instrumento e dos beneficiários, se necessário.

---

<sup>4</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia, COM(2010) 260.

Em sintonia com o princípio da proporcionalidade, seria útil examinar de que modo as medidas de controlo podem ser mais rentáveis e mais centradas nos riscos, mais eficazes e eficientes, mais abrangentes e adequadas aos riscos inerentes, com custos razoáveis e de acordo com o princípio da boa gestão financeira.

### **4.3. Disciplina financeira**

A regra de anulação tem o objectivo de assegurar que os projectos são executados num prazo razoável e de incentivar a disciplina financeira. Contudo, pode distorcer o comportamento dos Estados-Membros e das regiões se conceder demasiada atenção à rapidez de utilização dos recursos e descuidar a sua eficácia. Além disso, a aplicação da regra de anulação é agora mais complexa graças a algumas derrogações introduzidas. É preciso conseguir um equilíbrio cuidado entre a qualidade do investimento e uma execução rápida e sem problemas. Uma solução possível seria aplicar a regra N+2 a todos os programas, com excepção do primeiro ano, e eliminar as isenções e derrogações.

### **4.4. Controlo financeiro**

No que se refere aos sistemas de gestão e controlo, não só é necessário dar mais garantias, como é preciso que os Estados-Membros se empenhem mais rigorosamente no controlo de qualidade. Atingido este objectivo, o Parlamento Europeu, a Comissão e os Estados-Membros poderiam concentrar-se mais nos resultados e no impacto da política.

A primeira proposta, para evitar os problemas de gestão e controlo, é rever o procedimento de avaliação *ex-ante* dos sistemas, com base na experiência adquirida com a avaliação *ex-ante* do cumprimento dos programas de 2007-2013. Este procedimento deveria ser simplificado embora mantendo as actuais vantagens. Para tal, podia centrar-se a avaliação na principal autoridade de gestão responsável, por intermédio de um processo de acreditação no qual a intervenção da Comissão seria reformulada.

A segunda proposta é reforçar as garantias dadas, graças à concentração de responsabilidades. Um organismo acreditado assumiria a responsabilidade exclusiva pela gestão e pelo controlo adequados do programa operacional.

- Como pode o processo de auditoria ser simplificado e como podem as auditorias dos Estados-Membros e da Comissão ser mais articuladas sem baixar o nível de garantia das despesas co-financiadas?
- Como poderia a aplicação do princípio da proporcionalidade aliviar o ónus administrativo inerente à gestão e ao controlo? Deveriam aplicar-se medidas de simplificação específicas aos programas da cooperação territorial?
- Como definir regras de elegibilidade que assegurem um justo equilíbrio entre o sistema comum que é aplicável a todos os fundos e o reconhecimento das especificidades de cada um deles?
- Como pode a disciplina financeira ser assegurada e, ao mesmo tempo, ter flexibilidade suficiente para projectar e executar programas e projectos complexos?

## 5. A ARQUITECTURA DA POLÍTICA DE COESÃO

A política de coesão tem o objectivo de promover o desenvolvimento harmonioso da União e das suas regiões mediante a redução das disparidades regionais (artigo 174.º do Tratado). Constitui, igualmente, a base do modelo de crescimento da Estratégia «Europa 2020», que determina a necessidade de responder aos desafios sociais e de emprego que enfrentam todos os Estados-Membros e regiões. Defende, para tal, a elaboração de uma estratégia de investimento clara em cada região, o fomento da competitividade e a criação de mais emprego, a melhoria da inclusão social, a protecção do ambiente e a qualidade ambiental. O sistema de governança política a vários níveis dá à UE mais visibilidade junto dos seus cidadãos.

Todos os Estados-Membros e regiões podem ser elegíveis para a política de coesão e poderão adaptar e integrar as respectivas estratégias em função das suas forças e necessidades específicas.

tal como actualmente, o apoio variaria entre regiões, diferenciadas pelo seu nível de desenvolvimento económico (medido pelo PIB *per capita*), com uma distinção clara entre as mais e as menos desenvolvidas. Para suavizar a transição entre estas duas categorias e garantir um tratamento mais justo às regiões com níveis semelhantes de desenvolvimento económico, poderíamos perguntar-nos se um sistema mais simples, com uma nova categoria intermédia de regiões, poderia substituir o actual regime de saída ou entrada faseadas. Esta categoria incluiria ainda regiões actualmente elegíveis a título do objectivo de «Convergência» mas cujo PIB seria superior a 75% da média comunitária, de acordo com as últimas estatísticas.

Ao mesmo tempo, e em sintonia com a revisão do orçamento da UE, é preciso ponderar, à luz da futura estrutura da política de coesão, de que modo o FSE poderia ser recentrado nos objectivos e nas metas de 2020, de que modo a União poderia dar mais visibilidade às suas intervenções e prever os volumes de financiamento. É ainda importante examinar de que modo o Fundo poderia servir melhor a estratégia europeia para o emprego e contribuir para a iniciativa englobante em matéria de emprego defendida pela revisão do orçamento da UE.

A política continuará a centrar-se na execução das orientações integradas para as políticas económicas e do emprego.

O Fundo de Coesão continuaria a apoiar os Estados-Membros cujo RNB *per capita* é inferior a 90% da média comunitária.

Por fim, a política de coesão continuaria a fomentar as dimensões territoriais da cooperação (transfronteiriça, transnacional e inter-regional). Tal incluiria uma revisão e simplificação das disposições actuais para a cooperação transfronteiriça, incluindo a cooperação a título do Instrumento Europeu de Pré-Adesão (IPA), do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) nas fronteiras externas da UE, bem como das modalidades actuais da acção transnacional apoiada pelo FEDER e pelo FSE.

- Como garantir que a arquitectura da política de coesão tem em conta a especificidade de cada fundo, em particular, a necessidade de dar maior visibilidade às intervenções, tornar mais previsíveis os volumes de investimento do FSE e recentrar o FSE nos objectivos de 2020?
- Quais as características que poderiam definir uma nova categoria de regiões destinada a acompanhar as que não colmataram completamente o seu atraso?

## **6. PRÓXIMAS ETAPAS**

O quinto relatório sobre a coesão avança algumas ideias-chave que a Comissão tem para a reforma da política de coesão e que vêm no seguimento de um longo debate iniciado com o quarto relatório sobre a coesão, em 2007. Estas ideias serão apuradas e consolidadas nos próximos meses.

A Comissão convida todas as partes interessadas a responder às questões apresentadas na presente comunicação. Os comentários podem ser enviados até 31 de Janeiro de 2011, para:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm).

As propostas legislativas terão em conta as respostas recebidas e serão apresentadas imediatamente após a adopção do novo quadro financeiro plurianual, em 2011.

O quinto fórum sobre a coesão, que terá lugar em Bruxelas em 31 de Janeiro e 1 de Fevereiro de 2011, constituirá uma oportunidade para discutir estas ideias.