



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)42

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: Um programa
de simplificação do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 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 pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES: Um programa de simplificação do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020 [COM(2012)42].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa em análise insere-se no conjunto de propostas apresentadas pela Comissão Europeia, a partir de 29 de junho de 2011 e ao longo do ano de 2011 e início de 2012, relativas aos objetivos políticos e às finanças da União Europeia para o Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020. A utilização dos recursos financeiros disponíveis deverá concentrar-se na promoção do crescimento e na criação de emprego, tal como enunciado na Estratégia UE 2020.

Para além disso, num período de profunda crise que a Europa atravessa, é fundamental assegurar a boa gestão financeira dos recursos existentes e, à luz da avaliação de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

práticas anteriores, facilitar o acesso ao financiamento por parte de empresas, nomeadamente as PME, e cidadãos.

Assim, a simplificação dos programas, a redução dos encargos administrativos e os custos, tanto para os beneficiários dos fundos, como para todos os intervenientes, tendo como ponto de partida a clareza dos objetivos e dos instrumentos, a coerência das regras e a segurança jurídica, simplicidade e rapidez dos procedimentos e processos administrativos, desde a execução, até à apresentação de relatórios e à auditoria constituem o objeto da presente iniciativa, incluindo a aceleração da concessão das subvenções e pagamentos. Ou seja, o que se pretende é a racionalização dos programas e o recurso a mecanismos e procedimentos de execução simplificados.

O Regulamento Financeiro, que serve de referência para a legislação setorial, e que define um quadro geral de execução claro, bem como as Propostas Legislativas Setoriais, que se concentram em programas de despesas e instrumentos racionalizados para todos os domínios de intervenção da UE, constituem os dois elementos de base do Programa de Simplificação.

Na realidade, este programa de simplificação facilitará o acesso aos fundos, reduzirá os encargos administrativos, limitará os custos suportados pela administração a nível da União, nacional e regional, podendo contribuir para criar condições mais favoráveis ao crescimento económico e à criação de emprego.

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

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa assenta nos artigos 311.º e 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Não está em causa a observância do princípio da subsidiariedade, uma vez que a matéria em causa é da exclusiva competência da União. (artigo 3.º do TFUE).

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade, uma vez que se trata de um documento de trabalho da Comissão Europeia;
2. A Comissão reafirma a necessidade de o Quadro Financeiro Plurianual prever meios suficientes para possibilitar a realização prática da estratégia 2020 e para assegurar a coesão económica, social e territorial, no respeito dos princípios previstos nos Tratados
3. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, e porque se trata de matéria relativa ao Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento da presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Palácio de S. Bento, 5 de junho de 2012

A Deputada Autor

do Parecer

(Maria Helena André)

O Deputado Autor

do Parecer

(Carlos Costa Neves)

O Presidente

da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

COM(2012)042

Comunicação da Comissão ao
Parlamento Europeu, ao Conselho, ao
Comité Económico e Social Europeu e
ao Comité das Regiões

Autor: Deputado Adolfo
Mesquita Nunes

Um programa de simplificação do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 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, a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Um programa de simplificação do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

Em 29 de junho de 2011, a Comissão Europeia apresentou a visão da União Europeia (UE) para o próximo quadro financeiro plurianual (QFP)¹ para 2014-2020. Foram apresentadas 57 propostas legislativas específicas que determinam a forma de afetação dos recursos financeiros da UE para dar resposta às preocupações dos seus cidadãos, como identificadas na estratégia Europa 2020², com vista a promover o crescimento económico e criação de emprego na Europa.

Neste âmbito, com vista à simplificação de todo o futuro QFP (redução de encargos administrativos e reduzir os prazos de concessão de ajudas financeiras aos cidadãos e empresas da UE), a Comissão lançou um programa ambicioso de revisão do Regulamento Financeiro da União (a que se juntam as 57 propostas legislativas) e de consultas públicas. A presente Comunicação faz o balanço de todos os esforços tidos neste programa de simplificação.

- **Principais aspetos**

A UE, através de controlos sólidos e de avaliações eficazes do desempenho, tem a responsabilidade de garantir a boa utilização dos fundos bem como tomar medidas

¹ COM (2011) 500 final:

http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2011&T3=500&RechType=RECH_naturel&Submit=Pesquisar

² COM (2010) 2020:

http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2010&T3=2020&RechType=RECH_naturel&Submit=Pesquisar

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

com vista à simplificação dos seus programas de despesas, de forma a reduzir os encargos administrativos e os custos para os beneficiários dos fundos.

Através da presente Comunicação, a Comissão propõe a simplificação de processos, sempre obedecendo às seguintes condições prévias:

- A clareza dos objetivos e dos instrumentos;
- A coerência das regras e a segurança jurídica;
- A simplicidade e rapidez dos procedimentos e processos administrativos desde a execução até à apresentação de relatórios e à auditoria;

A COM(2012)42 em análise, refere que a experiência tem demonstrado que não obstante ser importante a simplificação de processos, uma alteração radical dos mesmos pode implicar instabilidade para as administrações nacionais e regionais. Para além disso refere que a aprendizagem e a adaptação a novas regras exige tempo e recursos. Nesse sentido, as propostas da Comissão centram-se em domínios em que é possível obter uma simplificação concreta e de fácil perceção.

Em última análise, a simplificação é uma responsabilidade partilhada das instituições da UE e dos Estados-Membros, pelo que ambos devem conjugar esforços ao longo de todo o processo legislativo, quer no que diz respeito às regras gerais do Regulamento Financeiro, quer no que respeita às regras sectoriais específicas.

Aspetos relevantes

- **Análise e pronúncia sobre questões de substância da iniciativa;**

O programa de simplificação é baseado nos seguintes elementos de base que de seguida serão mais profundamente abordados:

- Regulamento Financeiro;
- Propostas legislativas sectoriais;

Racionalização de programas

As políticas e os programas de despesas da União Europeia foram desenvolvidos na linha da evolução fragmentada das responsabilidades da própria União, situação que se reflete nas várias revisões do Tratado. Isso conduziu à atual estrutura legislativa desigual, fragmentada e caracterizada por múltiplos programas, instrumentos e procedimentos de maior complexidade. O novo Regulamento Financeiro constitui uma

oportunidade única para racionalizar os programas da UE que beneficiam do apoio do orçamento.

De forma a remediar esta abordagem fragmentada e avançar com programas mais integrados, a Comissão propôs simplificar a estrutura dos mecanismos de financiamento da UE pela via da análise sistemática da necessidade de programas separados. Tal conduziu à **redução do número de programas** propostos de financiamento da UE, em 22. A assemblagem de programas e subprogramas separados em pacotes coerentes, beneficia a eficiência e simplificação dos mesmos, facilita a racionalização dos métodos e procedimentos de execução, melhora a compreensão das regras, facilita o acesso e execução dos programas em benefício dos cidadãos e empresas que deles pretendem usufruir.

Reforço da coerência e da clareza das regras

A fim de reduzir o grau de complexidade dos programas, torna-se necessário regressar a um conjunto de comum de princípios base, invertendo a tendência de seguir uma abordagem diferente para cada setor. Por exemplo, a Comissão na linha da sua estratégia antifraude, propôs disposições antifraude uniformes em todos os programas.

Ao nível do **Regulamento Financeiro**, que abrange o processo orçamental da UE desde a sua planificação até à sua execução e controlo, uma forma de simplificação importante, passa por assegurar a coerência das regras sectoriais com o próprio quadro geral do Regulamento. Havendo harmonia entre estes dois campos, o acesso ao financiamento ficará mais facilitado e mais compreensível para os beneficiários, que naturalmente, familiarizar-se-ão com mais facilidade com os requisitos relativos aos pedidos, acelerando concessão das subvenções e o seu pagamento.

Agrupamento dos diferentes instrumentos num quadro único

No caso de não ser possível recorrer às regras horizontais do Regulamento Financeiro, por exemplo devido a diferenças a nível dos beneficiários e das modalidades de execução, devem ser estabelecidas disposições num ato legislativo quadro que preveja regras comuns complementares que abranjam múltiplos instrumentos e programas de financiamento. Nesse sentido, tal como referido na COM(2012)42, a Comissão propôs:

“• Reunir as três principais fontes de financiamento da investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico (o atual 7.º Programa-Quadro, a parte relativa à inovação do atual programa «Competitividade e Inovação» e o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT)) num único Quadro Estratégico Comum de Investigação e Inovação no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, ao qual serão aplicáveis regras comuns de participação e difusão;

- *Estabelecer o Mecanismo Interligar a Europa, um instrumento único para os investimentos em infraestruturas prioritárias da UE, que aplica um conjunto de regras único ao financiamento de projetos relacionados com as redes de transportes, energia e telecomunicações.*
- *Estabelecer regras comuns que abranjam a abordagem da programação estratégica e coordenação (incluindo um quadro estratégico comum (QEC)), as regras de elegibilidade, a criação de instrumentos financeiros, o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais e outros domínios para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o futuro Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (EMFF);*
- *Criar um instrumento comum destinado ao Fundo para o Asilo e a Migração e a todas as componentes do Fundo para a Segurança Interna, que estabelece os princípios de assistência, a programação e o mecanismo de apresentação de relatórios, as regras relativas à gestão financeira e ao controlo e as disposições relativas ao acompanhamento e à avaliação aplicáveis a ambos os fundos;*
- *Prever um instrumento horizontal que estabeleça regras e procedimentos comuns para a aplicação dos instrumentos da União no domínio da ajuda externa.”*

A **integração** das prioridades (como a utilização eficiente dos recursos, as alterações climáticas, o ambiente, a segurança e a eficácia energéticas, as PME) em diferentes programas é uma abordagem eficaz pois reconhece que a mesma ação possa prosseguir simultaneamente diferentes objetivos complementares. Um exemplo concreto passa pela integração das medidas de atenuação e adaptação climáticas em todos os principais programas da UE, com vista a atingirem-se os objetivos da estratégia Europa 2020.

Concentração em objetivos e indicadores prioritários

A avaliação do impacto das intervenções da UE é essencial para assegurar a boa gestão dos fundos comunitários, a transparência e a responsabilização. A esse nível a Comissão definiu objetivos prioritários claros a dois níveis:

- “• *Os objetivos gerais descrevem o contributo do programa para os objetivos prioritários da UE, tal como definidos na estratégia «Europa 2020»;*
- *Os objetivos específicos, em número limitado, proporcionam clareza e centram-se nas intervenções, bem como no reforço da transparência em termos de resultados a alcançar e de benefícios concretos para os cidadãos europeus;”*

O estabelecimento de objetivos prioritários claros contribui para a alocação mais eficaz dos recursos escassos da UE. A afetação de recursos deverá ser feita pela via de escolhas responsáveis de um número restrito de prioridades políticas em que a UE possa acrescentar um verdadeiro valor acrescentado.

Utilização de instrumentos simplificados para a tomada de decisões

A simplificação pode ser reforçada pela via do recurso a instrumentos flexíveis e facilmente ajustáveis como os atos delegados e ao atos de execução. Tal como refere a COM(2012)42:

*“Em conformidade com o equilíbrio institucional introduzido pelo Tratado de Lisboa, a Comissão será, por conseguinte, habilitada a adotar **atos delegados** para completar ou alterar elementos não essenciais do ato legislativo que institui as regras essenciais dos programas de despesas e **atos de execução** para a sua aplicação, por exemplo para a adoção dos programas de trabalho anuais e das decisões de financiamento. Estes instrumentos jurídicos permitem à Comissão adaptar mais facilmente a execução dos programas à evolução das circunstâncias e responder mais rapidamente às necessidades dos beneficiários, sem que sejam afetados os elementos essenciais do ato legislativo e respeitando devidamente a proteção dos direitos de controlo dos Estados-Membros e o controlo do Parlamento Europeu.”*

Mecanismos e procedimentos de execução simplificados

Regras de elegibilidade dos custos claras e coerentes

A simplificação das regras de elegibilidade dos custos implica esforços concertados tanto a nível do Regulamento Financeiro, através da introdução de disposições mais adaptadas às práticas habituais dos beneficiários, como a nível dos programas de despesas, assegurando a coerência com o Regulamento Financeiro e tirando pleno partido das medidas que este contém.

Formas simplificadas de subvenções

As formas simplificadas de subvenções (montantes únicos, tabelas normalizadas de custos unitários, financiamento a taxas fixas) têm um elevado potencial para reduzir os encargos administrativos dos intervenientes nas operações de financiamento da UE. A fim de alargar o recurso a estas formas simplificadas de financiamento, de acordo com a COM(2012)42:

“- Foram retiradas do Regulamento Financeiro as regras com um forte efeito dissuasivo, como o limite máximo de 25 000 EUR para o valor unitário dos montantes únicos e a obrigação de os montantes serem fixados e atualizados de dois em dois anos com base numa decisão da Comissão;

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

- *A Comissão sugere também que seja introduzida uma abordagem alternativa adaptada a cada beneficiário com vista a um cálculo simplificado dos custos com base nos dados históricos de cada beneficiário e não em dados estatísticos por tipo de ação ou por grandes categorias de beneficiários;*
- *Os prémios devem ser tratados no âmbito de uma rubrica específica separada do novo Regulamento Financeiro, já que se trata da forma mais conseguida de uma gestão simplificada do financiamento da União, baseada nas realizações e centrada exclusivamente nos resultados e não no controlo dos recursos;*
- *O Regulamento Financeiro revisto permitirá também aos beneficiários declarar os custos em conformidade com as suas práticas habituais em matéria de contabilidade de custos;*
- *A Comissão comprometeu-se a proporcionar procedimentos menos pesados de forma a assegurar que as entidades com elevado valor acrescentado para as políticas da União não sejam dissuadidas de solicitar um financiamento à União, mesmo que disponham de recursos administrativos ou de uma capacidade financeira limitados."*

Racionalização dos procedimentos de adjudicação dos contratos

Ao nível do Regulamento Financeiro, a Comissão prevê a redução dos encargos administrativos dos participantes no quadro dos concursos relativamente a dois aspetos:

- Prever-se uma derrogação à obrigação de apresentação de um determinado documento comprovativo se esse documento já tiver sido apresentado no âmbito de outro procedimento de adjudicação de contrato;
- Deixarão de ser exigidas garantias relativas ao pré-financiamento acima de um determinado limiar, não obstante ser necessária uma avaliação de riscos. Esta medida responde às dificuldades das PME em obterem garantias bancárias junto de instituições financeiras;

Evolução para a governação eletrónica

A Comissão pretende dar um passo suplementar em relação à troca de informação por via eletrónica entre a administração dos fundos e os seus beneficiários. Este tipo iniciativas reduz de forma substancial encargos administrativos que os beneficiários acarretam. Em termos concretos prevê-se o intercâmbio eletrónico de relatórios e mesmo de assinaturas por via eletrónica.

Um controlo mais proporcionado e com uma melhor relação custo-eficácia

A boa gestão financeira implica que as simplificações acima enunciadas conduzam a controlos mais eficazes, económicos e eficientes. As possibilidades mais vastas previstas no Regulamento Financeiro garantem que os fundos da UE possam ser desembolsados de forma mais clara, fácil de compreender e simples de aplicar. Desta forma, todos os procedimentos de controlo ficarão mais facilitados, apresentando uma melhor relação custo-eficácia. Assim:

“- No domínio da política agrícola comum, o regime para os pequenos agricultores proposto permitirá isentar uma percentagem significativa de beneficiários (até 30 %) dos encargos administrativos ligados aos requisitos pormenorizados, sem aumentar o risco financeiro para a União. A proposta de reformulação prevê também que o número de controlos no local possa ser reduzido, desde que o sistema de controlo do Estado-Membro em causa funcione corretamente e que a taxa de erro a nível dos beneficiários seja suficientemente baixa. No que diz respeito à política de coesão, as operações de valor inferior a 100 000 EUR só podem ser auditadas uma vez antes do encerramento parcial. As outras operações só podem ser auditadas uma vez por ano, exceto nos casos que apresentem um risco específico de irregularidade ou de fraude. Os organismos de auditoria poderão reduzir os respetivos trabalhos de auditoria se os sistemas forem sólidos e, por seu turno, a Comissão poderá decidir limitar as suas auditorias se puder confiar no parecer do organismo de auditoria.

– Foram previstas disposições específicas para reduzir os encargos ligados à auditoria e ao controlo dos pequenos beneficiários e das operações de reduzida dimensão no âmbito da política de coesão, nomeadamente a limitação das auditorias repetidas e uma abordagem dos controlos baseada nos riscos que tenha em consideração o volume do financiamento da UE em causa.

– O programa-quadro Horizonte 2020, (...), beneficiará em especial com a possibilidade de os beneficiários recorrerem às respetivas práticas contabilísticas habituais, sob reserva do respeito de condições mínimas que devem poder aplicar-se à maior parte destas práticas, o que reduzirá significativamente a proporção de encargos administrativos ligada à elaboração das declarações de despesas.”

Os anexos à presente COM(2012)42 são os seguintes:

Anexo 1 – Lista de propostas legislativas adotadas pela Comissão no âmbito do QFP 2014 – 2020;

Anexo 2 – Regulamento Financeiro;

Anexo 3 – Fichas por domínio de intervenção;

- **Implicações para Portugal**

Para a economia portuguesa, altamente absorvedora de fundos comunitários, qualquer processo de simplificação de processos que permita uma perceção mais clara das regras de acesso aos programas de despesas da UE, é naturalmente bem vindo para futuros beneficiários nacionais. Para além disso não se pode deixar de referir que a redução de encargos administrativos que advém da simplificação de procedimentos é determinante no montante líquido (de custos) de fundos a ser recebido por cidadãos e empresas portuguesas.

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Tratando-se de uma Comunicação da Comissão e, portanto, constituindo-se como uma iniciativa não legislativa, não cumpre a análise referente ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O relator exime-se de prestar opinião sobre o tema em análise.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. Tratando-se de uma Comunicação da Comissão e, portanto, constituindo-se como uma iniciativa não legislativa, não cumpre a análise referente ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. A simplificação e a utilização orientada dos fundos da UE constituem uma abordagem eficaz e necessária para impulsionar a estratégia Europa 2020 e para utilizar o orçamento da UE como um meio para executar políticas que promovam o crescimento e o emprego;
3. Ao conceber as propostas para os novos programas para o período 2014-2020, a Comissão teve em conta a necessidade de estabelecer prioridades, garantir valor acrescentado, reduzir os encargos administrativos e assegurar a qualidade das despesas.

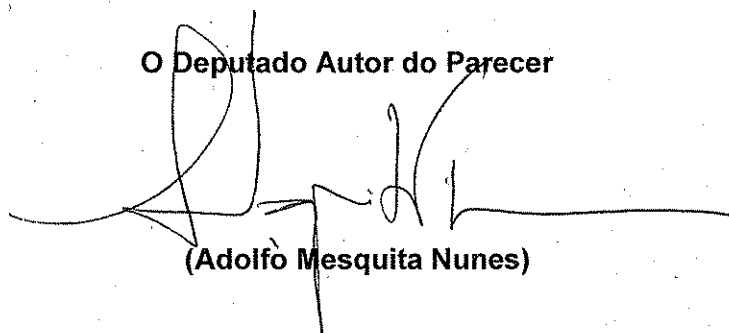


Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

4. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 4 de abril de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(Adolfo Mesquita Nunes)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)