



Bruxelas, 28.5.2020
COM(2020) 452 final

2018/0197 (COD)

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• **Justificação e objetivos da proposta**

A economia europeia sofreu um choque exógeno profundo e sem precedentes com a pandemia de COVID-19. A economia está a contrair-se e o desemprego está a aumentar; a incerteza quanto à evolução da situação pode conduzir a uma recuperação mais lenta. As respostas iniciais à crise dependeram em grande medida das capacidades nacionais e regionais, apresentando diferenças significativas entre os Estados-Membros e entre as regiões, devido à diversidade das estruturas económicas e da margem de manobra orçamental. Essas diferenças podem resultar numa recuperação assimétrica e contribuir para o aumento das disparidades regionais, o que, por sua vez, pode prejudicar o mercado único, a estabilidade financeira da área do euro e a solidariedade da nossa União.

A propagação do coronavírus em todos os países levou muitos governos a adotar medidas sem precedentes para conter a pandemia, como o encerramento temporário de comércios ou o estabelecimento de restrições generalizadas às viagens e à mobilidade, e conduziu a uma maior incerteza nos mercados financeiros. A realidade descrita, por sua vez, pode levar a uma diminuição acentuada do nível de produção em muitas economias, com graves consequências sociais. Esta situação pode colocar grandes desafios às finanças públicas nos próximos anos, o que eventualmente resultará na limitação do investimento público necessário para a recuperação económica.

A Comissão propõe que se aproveite plenamente o potencial do orçamento da UE para mobilizar o investimento e antecipar o apoio financeiro nos primeiros anos cruciais da recuperação. Estas propostas baseiam-se em dois pilares: Por um lado, um Instrumento Europeu de Recuperação de emergência, que irá aumentar temporariamente a capacidade financeira do orçamento da UE, utilizando a margem do orçamento da UE para angariar financiamento adicional nos mercados financeiros. Por outro, um Quadro Financeiro Plurianual reforçado para 2021-2027. A Comissão propõe fortalecer os principais programas através do Instrumento Europeu de Recuperação para rapidamente canalizar os investimentos para onde são mais necessários, reforçar o mercado único, intensificar a cooperação em domínios como a saúde e a gestão de crises, e dotar a União de um orçamento adaptado para promover a transição a longo prazo para uma Europa mais resiliente, mais ecológica e mais digital.

A presente proposta pertence ao segundo pilar supramencionado. É fundamental assegurar uma recuperação rápida da economia da UE na sequência da pandemia de COVID-19, cumprindo simultaneamente o objetivo do Tratado de promover a convergência e reduzir as disparidades. Tal exige ações específicas no contexto das economias nacionais e regionais. Os investimentos da política de coesão devem desempenhar um papel de liderança que garanta a recuperação para todos, preparando o caminho para o desenvolvimento económico de longo prazo. Ao prestar esse apoio, é necessário dar especial atenção às regiões mais afetadas pela crise e que estão menos bem equipadas para recuperar.

Por conseguinte, é necessário propor alterações ao âmbito de aplicação e aos objetivos específicos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), bem como um mecanismo flexível que possa ser rapidamente aplicado, caso ocorram outras situações excecionais que conduzam a uma situação de crise que afete a União.

A política de coesão já permite um amplo espectro de possibilidades de financiamento, adaptável às circunstâncias específicas dos Estados-Membros e das regiões. No entanto, a fim

de melhorar a resiliência económica global e a recuperação da UE, propõe-se melhorar a flexibilidade dos investimentos no âmbito dos programas, a fim de corrigir as deficiências no setor da saúde, melhorar a preparação para situações de emergência inesperadas, promover a criação de emprego nas pequenas e médias empresas e explorar plenamente o potencial económico dos setores do turismo e da cultura.

A fim de melhorar as capacidades de prevenção, de proteção, de resposta rápida e de recuperação em situações de emergência sanitária, propõe-se que os investimentos destinados a reforçar a resiliência dos sistemas de saúde sejam programados e realizados de forma abrangente. Para tal, os investimentos poderão ir além da implementação de infraestruturas e incluir investimentos em equipamento e bens necessários para assegurar a resiliência dos sistemas de saúde. Ainda, dado que uma gestão eficaz de eventuais crises requer o fornecimento dos bens pertinentes, o FEDER deve também poder financiar bens destinados a reforçar a capacidade da resiliência a catástrofes, para além de melhorar a resiliência dos sistemas de saúde. Neste contexto, é necessário que os Estados-Membros assegurem uma abordagem coordenada e a complementaridade entre os investimentos financiados pelo [Programa de Saúde] e pelo FEDER.

O confinamento devido à pandemia de COVID-19 terá um forte impacto nas regiões em que os setores da cultura e do turismo contribuem significativamente para as economias regionais. Os dados disponíveis indicam que o impacto económico e social resultante das restrições impostas às viagens, bem como a diminuição da confiança dos clientes, são provavelmente maiores nos territórios mais dependentes do turismo e da hotelaria. Propõe-se, por conseguinte, para além das possibilidades de apoio ao turismo e à cultura no âmbito de outros objetivos políticos, criar um objetivo específico distinto no âmbito do objetivo 4, a fim de explorar o potencial da cultura e do turismo no reforço do desenvolvimento económico, da inclusão social e da inovação social.

A fim de estimular o crescimento propício ao emprego e a competitividade das PME, os objetivos específicos do FEDER devem contemplar a criação de emprego nas pequenas e médias empresas. Propõe-se igualmente que o FEDER apoie as empresas em dificuldade quando forem estabelecidas medidas temporárias de auxílio estatal em resposta a circunstâncias específicas. Tal é coerente com a abordagem adotada no âmbito do Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19 e com as regras para a concessão de auxílios *de minimis*.

Por último, é necessário ajustar os indicadores, a fim de permitir a utilização de indicadores de realizações e de resultados relacionados com o turismo e a cultura fora do objetivo político 5, em conformidade com as alterações propostas ao objetivo específico em matéria de cultura e turismo.

Para tirar ensinamentos da atual crise, é imperativo que o quadro jurídico da política de coesão preveja mecanismos que possam ser rapidamente invocados caso surjam circunstâncias excecionais na próxima década. Por conseguinte, são propostas medidas temporárias para a utilização do FEDER em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares, a fim de assegurar que, em circunstâncias limitadas e específicas, possam ser estabelecidas derrogações de certas regras destinadas a facilitar a resposta às referidas circunstâncias.

Estas derrogações incluem a possibilidade de alargar o âmbito de apoio do FEDER, como o apoio ao capital de exploração nas PME sob a forma de subvenções, bem como permitir a

simplificação dos requisitos de concentração temática, sempre que necessário, como uma medida temporária destinada a dar uma resposta eficaz a circunstâncias excecionais e invulgares.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A proposta limita-se a uma alteração específica da proposta de regulamento COM (2018) 372, de 29 de maio de 2018, e é coerente com o quadro jurídico geral estabelecido para os Fundos, nomeadamente com a proposta de regulamento COM (2018) 375, de 29 de maio de 2018, e a proposta para a sua alteração.

Em conjunto com a proposta alterada de regulamento COM (2018) 375, de 29 de maio de 2018, constitui um meio de apoiar a recuperação económica e um mecanismo de resposta a crises no âmbito das regras de gestão partilhada em caso de ocorrências excecionais que conduzam a uma situação de crise a nível da União.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta limita-se a alterações específicas da proposta de regulamento COM (2018) 372, de 29 de maio de 2018, e mantém a coerência com outras políticas da União e, em particular, promove a complementaridade e as sinergias com o Programa de Saúde.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A proposta baseia-se nos artigos 177.º, 178.º e 349.º do TFUE.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A proposta introduz flexibilidade adicional para a programação, de modo a que os Estados-Membros possam propor intervenções que respondam da melhor forma às consequências económicas da crise causada pela pandemia de COVID-19 e apoiem a recuperação económica de todas as regiões. Introduce igualmente um mecanismo de resposta a crises no âmbito das regras de gestão partilhada, sob a forma de competências de execução, para que a Comissão assegure que, em circunstâncias excecionais, possam ser concedidas derrogações temporárias para responder a tais acontecimentos.

- **Proporcionalidade**

A proposta constitui uma alteração limitada e específica que não vai além do necessário para atingir o objetivo de proporcionar flexibilidades adicionais em relação ao âmbito de aplicação e aos objetivos do FEDER necessárias para apoiar a recuperação económica e para preparar a resposta a ocorrências excecionais que possam conduzir a uma situação de crise que afete a União no futuro.

- **Escolha do instrumento**

A proposta altera uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável

- **Consultas das partes interessadas**

Não foi efetuada consulta de partes interessadas externas. No entanto, a proposta surge na sequência de amplas consultas com os Estados-Membros e o Parlamento Europeu, realizadas nas últimas semanas, relacionadas com as consequências económicas da crise causada pela pandemia de COVID-19.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não aplicável

- **Avaliação de impacto**

Foi realizada uma avaliação de impacto para preparar a proposta de regulamento COM(2018) 372 de 29 de maio de 2018. As alterações específicas e limitadas não requerem uma avaliação de impacto separada.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável

- **Direitos fundamentais**

Não aplicável

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A alteração proposta não implica quaisquer alterações à proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027, de 2 de maio de 2018 (COM (2018) 322). Os montantes para o FEDER e o Fundo de Coesão para o período de 2021-2027 permanecem inalterados.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A execução das medidas será objeto de acompanhamento e comunicação no âmbito dos mecanismos de informação estabelecidos na proposta de regulamento COM (2018) 375, de 29 de maio de 2018, e na proposta de regulamento COM (2018) 372, de 29 de maio de 2018.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Propõe-se a seguinte alteração da proposta de regulamento COM (2018) 372, de 29 de maio de 2018:

- 1) O artigo 2.º, n.º 1, alínea a), subalínea iii), é alterado de modo a que o título do objetivo específico abranja a criação de emprego;
- 2) O artigo 2.º, n.º 1, alínea d), subalínea ii), é alterado de modo a assegurar o apoio à promoção da resiliência no que diz respeito ao ensino e à formação à distância e em linha;
- 3) O artigo 2.º, n.º 1, alínea d), subalínea iv), é alterado de modo a que o título do objetivo específico abranja a resiliência dos sistemas de saúde;

- 4) É aditado um novo objetivo específico relacionado com a cultura e o turismo como nova subalínea v) no artigo 2.º, n.º 1, alínea d);
- 5) No artigo 4.º, n.º 1, é aditado um novo parágrafo para assegurar a elegibilidade dos bens vitais necessários destinados a reforçar a resiliência em matéria de saúde ou em caso de catástrofes;
- 6) O artigo 6.º, n.º 1, alínea d), é alterado de modo a permitir que o FEDER apoie as empresas em dificuldade quando forem estabelecidas medidas temporárias de auxílio estatal em resposta a circunstâncias específicas.
- 7) É aditado um novo artigo 11.º-A destinado a autorizar a adoção de medidas temporárias que permitam um alargamento seletivo do âmbito de aplicação do FEDER, como o apoio ao capital de exploração nas PME sob a forma de subvenções, bem como a derrogação dos requisitos de concentração temática e da dotação mínima para o desenvolvimento urbano sustentável, em caso de circunstâncias excecionais e invulgares no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- 8) O anexo I é alterado a fim de permitir a utilização indicadores de realizações e de resultados relacionados com o turismo e a cultura fora do objetivo político 5.

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão

A proposta COM(2018) 372 da Comissão é alterada do seguinte modo:

- 1) É inserido o seguinte considerando (7-A):

«(7-A) As pequenas e médias empresas (PME) são a espinha dorsal da economia europeia, pelo que o FEDER deve continuar a apoiar o desenvolvimento das PME, reforçando o seu crescimento e competitividade. Além disso, tendo em conta o impacto potencialmente profundo da pandemia de COVID-19 ou de eventuais situações de crise que possam surgir no futuro e que venham a afetar as empresas e o emprego, o FEDER deve apoiar a recuperação dessa crise através do apoio à criação de emprego nas PME.»;
- 2) É inserido o seguinte considerando (10-A):

«(10-A) A fim de reforçar a preparação para o ensino e a formação à distância e em linha de uma forma socialmente inclusiva, o FEDER deve, na sua missão de melhorar o acesso a serviços inclusivos e de qualidade na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente, contribuir para promover a resiliência no que diz respeito ao ensino e à formação à distância e em linha. Os esforços para assegurar a continuidade do ensino e da formação durante a pandemia de COVID-19 revelaram deficiências importantes no acesso ao equipamento TIC e à conectividade necessários por alunos oriundos de meios desfavorecidos e em regiões periféricas. Neste contexto, o FEDER deve apoiar a disponibilização do equipamento TIC e da conectividade necessários, promovendo, assim, a resiliência dos sistemas de ensino e de formação para a aprendizagem à distância e em linha.»;
- 2) É inserido o seguinte considerando (10-B):

«(10-B) A fim de reforçar a capacidade dos sistemas de saúde pública para prevenir, dar resposta rápida e recuperar de emergências de saúde, o FEDER deve também contribuir para a resiliência dos sistemas de saúde. Além disso, uma vez que a pandemia de COVID-19 sem precedentes revelou a importância da disponibilidade imediata de bens vitais para dar uma resposta eficaz a uma situação de emergência, o âmbito do apoio do FEDER deve ser alargado de modo a permitir a aquisição dos bens necessários para reforçar a resiliência a catástrofes e a resiliência dos sistemas de saúde. Ao adquirirem bens para reforçar a resiliência dos sistemas de saúde, estes devem ser coerentes com a estratégia nacional de saúde e não ir além desta, assegurando a complementaridade com [o Programa de Saúde], bem como com as capacidades rescEU no âmbito do Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU).»;
- 3) É inserido o seguinte considerando (10-C):

«(10-C) A fim de poder apoiar as economias regionais fortemente dependentes dos setores do turismo e da cultura, deve ser previsto um objetivo específico. Tal permitiria explorar todo o potencial da cultura e do turismo para a recuperação

económica, a inclusão social e a inovação social, sem prejuízo das possibilidades de apoio do FEDER a esses setores no âmbito de outros objetivos específicos.»;

4) O considerando (21) passa a ter a seguinte redação:

«(21) Ao mesmo tempo, é importante clarificar as atividades que se encontram fora do âmbito de aplicação do FEDER e do Fundo de Coesão, nomeadamente os investimentos destinados a alcançar a redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes das atividades enumeradas no anexo I da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho(*), a fim de evitar a duplicação do financiamento disponível, que já existe no âmbito da referida diretiva. O FEDER e o Fundo de Coesão também não devem apoiar as empresas em dificuldade definidas no Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão (**), salvo autorização ao abrigo de quadros temporários relativos a medidas de auxílio estatal para fazer face a circunstâncias excecionais. Além disso, deve ser explicitamente indicado que os países e territórios ultramarinos enumerados no anexo II do TFUE não são elegíveis para apoio do FEDER e do Fundo de Coesão.

(*) Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO L 275 de 25.10.2003, p. 32).

(**) Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1).»;

5) É inserido o seguinte considerando (27-A):

«(27-A) A fim de permitir uma resposta rápida a circunstâncias excecionais e invulgares, conforme referido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que possam surgir durante o período de programação, deverão ser previstas medidas temporárias para facilitar a utilização do apoio do FEDER em resposta a essas circunstâncias.»; Além disso, os poderes de execução em relação às medidas temporárias de utilização dos Fundos em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares devem ser adotados sem procedimentos de comitologia, uma vez que o âmbito de aplicação é determinado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e está limitado às medidas estabelecidas no presente regulamento.»;

6) No artigo 2.º, o n.º 1 é alterado do seguinte modo:

(a) Na alínea a), a subalínea iii) passa a ter a seguinte redação:

«iii) reforçando o crescimento e a competitividade das PME e a criação de emprego nas PME;»;

(b) A alínea d) é alterada do seguinte modo:

i) a subalínea ii) passa a ter a seguinte redação:

ii) melhorando o acesso a serviços inclusivos e de qualidade na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento das infraestruturas, nomeadamente através da promoção da resiliência no que diz respeito ao ensino e à formação à distância e em linha;»;

ii) a subalínea iv) passa a ter a seguinte redação:

«iv) garantindo a igualdade de acesso aos cuidados de saúde e promovendo a resiliência dos sistemas de saúde;»;

iii) É aditada uma subalínea v) com a seguinte redação:

v) reforçando o papel da cultura e do turismo no desenvolvimento económico, na inclusão social e na inovação social;»;

7) No artigo 4.º, n.º 1, é aditado o seguinte parágrafo:

«A fim de contribuir para o objetivo específico da opção 2 a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), subalínea iv), e para o objetivo específico da opção 4 a que se refere a alínea d), subalínea iv), do mesmo artigo, o FEDER deve igualmente apoiar a aquisição dos bens necessários para reforçar a resiliência dos sistemas de saúde e a resiliência a catástrofes.»;

8) No artigo 6.º, n.º 1, a alínea d) passa a ter a seguinte redação:

d) As empresas em dificuldade, tal como definidas no artigo 2.º, n.º 18, do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, salvo autorização ao abrigo de quadros temporários relativos a medidas de auxílio estatal para fazer face a circunstâncias excecionais;»;

9) É inserido o seguinte capítulo II-A:

«CAPÍTULO II-A

Medidas temporárias em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares

Artigo 11.º-A

Medidas temporárias relativas à utilização do FEDER em resposta a circunstâncias excecionais e invulgares

Caso o Conselho tenha reconhecido, após [*data de entrada em vigor do presente regulamento*], a ocorrência de um acontecimento invulgar não controlável pelo Estado-Membro em causa e que tenha um impacto significativo na situação das finanças públicas, ou em períodos de recessão económica grave que afete a área do euro ou toda a União conforme disposto no artigo 5.º, n.º 1, décimo parágrafo, no artigo 6.º, n.º 3, quarto parágrafo, no artigo 9.º, n.º 1, décimo parágrafo, e no artigo 10.º, n.º 3, quarto parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1466/97(*), ou na ocorrência de acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas, a que se referem o artigo 3.º, n.º 5, e o artigo 5.º, n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 1467/97(**), a Comissão pode, através de uma decisão de execução e durante o período definido na referida decisão:

- (a) Alargar o âmbito de aplicação do apoio do FEDER, em derrogação do artigo 4.º, a fim de apoiar medidas que sejam estritamente necessárias para responder a circunstâncias excecionais ou invulgares, nomeadamente através do financiamento de capital de exploração para as PME sob a forma de subvenções;
- (b) Reduzir os requisitos de concentração temática e os requisitos da dotação mínima prevista para o desenvolvimento urbano sustentável, em derrogação do artigo 3.º e do artigo 9.º, n.º 2.

(*) Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

(**) Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).»;

10) O anexo I é alterado em conformidade com o anexo da presente proposta.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente