

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER n.º 2/2020*[apresentado nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE]***sobre a proposta alterada da Comissão, de 14 de janeiro de 2020, de Regulamento que estabelece Disposições Comuns [COM(2020) 23 final]**

(2020/C 154/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
Introdução	1-3	1
Avaliação de impacto	4-5	2
Objetivos estratégicos ao nível da UE	6-8	2
Quadro de desempenho do Fundo para uma Transição Justa	9	3
Acompanhamento e utilização de dados de desempenho para o Fundo para uma Transição Justa	10-12	3
Mecanismo de execução	13-14	3

Introdução

1. Em 14 de janeiro de 2020, a Comissão publicou a sua proposta de Regulamento que estabelece Disposições Comuns (RDC) para o próximo período de programação, 2021-2027 ⁽¹⁾. A base jurídica da proposta da Comissão torna a consulta do Tribunal de Contas obrigatória ⁽²⁾, tendo o Conselho e o Parlamento Europeu escrito separadamente ao Tribunal a solicitar a sua opinião ⁽³⁾. O presente parecer cumpre este requisito de consulta.

2. A proposta alterada do RDC apresentada pela Comissão incide na introdução do novo Fundo para uma Transição Justa (FTJ). Este vai complementar os fundos da política de coesão propostos abrangidos pelo RDC, incluindo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e o Fundo de Coesão (FC).

⁽¹⁾ Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos [COM(2020) 23 final].

⁽²⁾ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 322.º, n.º 1, alínea a).

⁽³⁾ O TCE recebeu cartas do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia solicitando a sua opinião em 4 de fevereiro e 23 de janeiro de 2020, respetivamente.

3. Em outubro de 2018, o Tribunal publicou um parecer sobre a proposta inicial de RDC ⁽⁴⁾. O presente parecer restringe-se à proposta alterada da Comissão. No decurso do processo legislativo, o Tribunal convida a Comissão e os legisladores a ter em conta as questões a considerar assinaladas em ambos os pareceres.

Avaliação de impacto

4. Nem a proposta alterada do RDC apresentada pela Comissão nem a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa (Regulamento FTJ) que a acompanha foram objeto de uma avaliação de impacto. De acordo com a proposta, tal deveu-se a limitações de tempo e ao trabalho anterior efetuado no âmbito da proposta inicial de RDC ⁽⁵⁾. Em abril de 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão reconheceram a importância das avaliações de impacto enquanto instrumento para melhorar a qualidade da legislação ⁽⁶⁾. Nestas se inclui a avaliação de impacto obrigatória realizada pela Comissão das iniciativas legislativas suscetíveis de ter repercussões importantes a nível económico, ambiental ou social. O Tribunal constatou, anteriormente, que a qualidade da legislação é também fundamental para reduzir os encargos administrativos e assegurar uma boa conceção dos programas ⁽⁷⁾.

5. No seu primeiro parecer, o Tribunal constatou que, embora tenham sido realizadas avaliações de impacto para os regulamentos específicos dos fundos, não houve uma avaliação de impacto para o RDC ⁽⁸⁾. A Comissão desviou-se ainda mais das suas boas práticas, não procedendo a uma avaliação de impacto para o novo FTJ. Estas lacunas suscitam riscos, como o aumento das expectativas das partes interessadas para além de níveis razoáveis e a incerteza sobre se o financiamento proposto responde às necessidades de investimento dos territórios abrangidos pelo FTJ.

Objetivos estratégicos ao nível da UE

6. O Tribunal constatou que a ausência de prioridades de alto nível da UE constitui uma insuficiência importante na proposta inicial de RDC ⁽⁹⁾. Por conseguinte, congratula-se, em princípio, com o debate sobre as prioridades da UE lançado pela Comissão conjuntamente com a apresentação do Pacto Ecológico Europeu.

7. A proposta alterada de RDC introduz um novo objetivo específico para o financiamento do FTJ, mas este objetivo é amplo e não especifica claramente que resultados se espera alcançar com estes fundos ⁽¹⁰⁾. Para que o financiamento seja eficaz, a partir do momento em que o Pacto Ecológico tenha sido aprovado pelos Estados-Membros, estes terão de definir objetivos significativos e específicos nas suas estratégias regionais (planos territoriais de transição justa ⁽¹¹⁾). A qualidade destes objetivos dependerá, por sua vez, da qualidade dos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) dos Estados-Membros, uma vez que a legislação exige que os planos de transição justa sejam coerentes com os PNEC ⁽¹²⁾. O Tribunal assinala que, em 7 de fevereiro de 2020, oito Estados-Membros não tinham apresentado à Comissão os seus planos finais, apesar de a data-limite para o fazerem ser 31 de dezembro de 2019.

⁽⁴⁾ Parecer n.º 6/2018 [apresentado nos termos dos artigos 287.º, n.º 4, e 322.º, n.º 1, alínea a), do TFUE] sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos.

⁽⁵⁾ Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Fundo para uma Transição Justa [COM(2020) 22 final], Exposição de motivos.

⁽⁶⁾ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, de 13 de abril de 2016. Além disso, as *Better Regulation Guidelines* de 2017 da Comissão [SWD(2017) 350] reconhecem as avaliações de impacto como um dos princípios de «legislar melhor».

⁽⁷⁾ Documento informativo do TCE, intitulado «Simplificação da execução da política de coesão pós-2020», maio de 2018, pontos 30-34 e Princípio orientador III.

⁽⁸⁾ Parecer n.º 6/2018, ponto 5.

⁽⁹⁾ Parecer n.º 6/2018, ponto 20.

⁽¹⁰⁾ Proposta alterada de Regulamento RDC [COM(2020) 23 final], artigo 4.º: «O FTJ apoiará o objetivo específico de ajudar as regiões e as pessoas a fazer face aos impactos sociais, económicos e ambientais da transição para uma economia com impacto neutro no clima».

⁽¹¹⁾ Proposta de Regulamento FTJ [COM(2020) 22 final], artigo 6.º.

⁽¹²⁾ Proposta de Regulamento FTJ [COM(2020) 22 final], artigo 6.º, n.º 1.

8. A programação do FTJ constitui uma abordagem ascendente. O êxito da UE no cumprimento das aspirações enunciadas no Pacto Ecológico Europeu dependerá do empenho das regiões e dos Estados-Membros em contribuir eficazmente para o objetivo de descarbonização. Neste contexto, o Tribunal relembra a conclusão apresentada no seu primeiro parecer de que «a proposta de RDC não articula uma visão clara do que a UE pretende alcançar [...], apresentando riscos potenciais em matéria de conceção, execução e impacto da política». O TCE convidou a Comissão e os legisladores a considerar propor prioridades claras da UE, com as metas correspondentes, para as quais os fundos têm de contribuir ⁽¹³⁾. Estes aspetos são também válidos para o FTJ.

Quadro de desempenho do Fundo para uma Transição Justa

9. A proposta de alteração do RDC introduz um quadro de desempenho para o acompanhamento, a comunicação e a avaliação do desempenho das intervenções do FTJ. O Regulamento FTJ propõe indicadores comuns de realizações e de resultados para utilização nos programas ⁽¹⁴⁾. Estes indicadores comuns estão em grande parte harmonizados com os indicadores comuns propostos para o FEDER e o FSE+. Além disso, os Estados-Membros podem propor indicadores específicos dos programas, com base nos seus planos territoriais de transição justa. O Tribunal congratula-se com a introdução dos indicadores comuns de realizações e de resultados como um passo importante para reforçar a ênfase no desempenho, facilitando a agregação dos dados e as comparações do desempenho ⁽¹⁵⁾.

Acompanhamento e utilização de dados de desempenho para o Fundo para uma Transição Justa

10. A proposta de RDC obriga os Estados-Membros a transmitir informações sobre a execução financeira e o desempenho de cada programa de dois em dois meses através de um sistema eletrónico ⁽¹⁶⁾. O Tribunal salienta, contudo, que a alteração proposta ao RDC não ajustou o título do modelo pertinente para refletir a necessidade de transmitir dados do desempenho relativos a operações financiadas pelo FTJ ⁽¹⁷⁾.

11. No que diz respeito à utilização dos dados de desempenho relativamente ao FTJ, o RDC alterado introduz a possibilidade de correções financeiras relacionadas com a insuficiente realização das metas do FTJ ⁽¹⁸⁾. Esta proposta poderá reforçar a responsabilização pela obtenção de resultados, uma vez que procura estabelecer uma ligação direta entre o bom desempenho e o financiamento. O Tribunal constatou anteriormente que tem sido difícil aplicar sanções deste tipo, enfraquecendo o potencial efeito de incentivo ⁽¹⁹⁾. Por conseguinte, o Tribunal congratula-se com a proposta da Comissão em princípio, mas assinala que esta beneficiaria de maior clareza quanto à metodologia a utilizar para elementos como a avaliação da solidez das metas definidas, a apreciação da insuficiente realização das mesmas e a aplicação de correções financeiras. Por exemplo, não é claro se o desempenho insuficiente em termos de resultados será tido em conta.

12. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 1) alterar o anexo VII do RDC para captar informações sobre os indicadores de realizações e de resultados do FTJ e de outros fundos abrangidos pela política de coesão;
- 2) especificar a metodologia de avaliação das correções financeiras relacionadas com a insuficiente realização das metas estabelecidas para o FTJ.

Mecanismo de execução

13. No seu primeiro parecer, o Tribunal chamou a atenção para os potenciais benefícios da utilização de uma modalidade de execução simplificada permitida pelo RDC: o «financiamento não associado aos custos». As auditorias anteriores demonstraram que esta forma de apoio é menos propensa a erros de conformidade e ajuda a reduzir os encargos administrativos ⁽²⁰⁾. Uma vez que a proposta prevê que os pagamentos ao abrigo do FTJ estejam mais estreitamente ligados à realização de certas condições, o FTJ estaria perfeitamente adequado a esta forma de execução, segundo a qual o êxito das regiões no cumprimento das suas metas de descarbonização seria diretamente recompensado.

⁽¹³⁾ Parecer n.º 6/2018, pontos 22 e 23.

⁽¹⁴⁾ Proposta de Regulamento FTJ [COM(2020) 22 final], artigo 8.º e anexo III.

⁽¹⁵⁾ Parecer n.º 6/2018, ponto 59.

⁽¹⁶⁾ Proposta de RDC [COM(2018) 375 final], artigo 37.º e anexo VII, Modelo para a transmissão de dados.

⁽¹⁷⁾ Proposta alterada de RDC [COM(2020) 23 final], anexo VII e proposta de RDC [COM(2018) 375 final], anexo VII, quadro 3.

⁽¹⁸⁾ Proposta alterada de RDC [COM(2020) 23 final], artigo 98.º, n.º 6, e proposta de Regulamento FTJ [COM(2020) 22 final], artigo 9.º.

⁽¹⁹⁾ Documento informativo sobre o desempenho no domínio da coesão, junho de 2019, Princípio orientador 6.

⁽²⁰⁾ Parecer n.º 6/2018, pontos 76-77.

14. A Comissão e os legisladores devem considerar:

- 3) incentivar os Estados-Membros a utilizar a opção de financiamento não associado aos custos no caso do FTJ sempre que possível.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de março de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente
