P10_TA(2025)0188

Possibilidade de simplificação dos fundos de coesão

Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2025, sobre a possibilidade de simplificação dos fundos de coesão (2024/2106(INI))

(C/2026/1475)

O Parlamento Europeu,

— Tendo em conta os artigos 4.º, 162.º, 174.º a 178.º e 349.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos ([1]) (Regulamento Disposições Comuns — RDC),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão ([2]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo para uma Transição Justa ([3]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1059 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg) apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo ([4]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 ([5]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 e (UE) n.º 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus), ([6]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2025/925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de maio de 2025, relativo a um instrumento para o desenvolvimento e o crescimento das regiões fronteiriças (Bridge4EU) ([7]),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho ([8]),

([1]) JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj.
([2]) JO L 231 de 30.6.2021, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj.
([3]) JO L 231 de 30.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj.
([4]) JO L 231 de 30.6.2021, p. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj.
([5]) JO L 231 de 30.6.2021, p. 21, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1057/oj.
([6]) JO L 99 de 31.3.2020, p. 5, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/460/oj.
([7]) JO L, 2025/925, 19.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/925/oj.
([8]) JO L 347 de 20.12.2013, p. 487, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1305/oj.

— Tendo em conta o Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, relativo ao código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ([9]) («Código de Conduta Europeu sobre Parcerias»),

— Tendo em conta a sua Resolução, de 16 de janeiro de 2024, sobre a implementação do desenvolvimento territorial (RDC, Título III, Capítulo II) e a sua execução na Agenda Territorial Europeia 2030 ([10]),

— Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões, de 24 de janeiro de 2025, intitulado «O orçamento da UE e as políticas de base local: propostas para novos mecanismos de conceção e execução no QFP pós-2027»,

— Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 27 de fevereiro de 2025, intitulado «Reforçar a orientação para a obtenção de resultados da política de coesão após 2027 — desafios, riscos e oportunidades» ([11]),

— Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 11 de fevereiro de 2025, intitulada «Roteiro para o próximo quadro financeiro plurianual» (COM(2025)0046),

— Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu, de 5 de dezembro de 2024, intitulado «Revisão da Agenda Territorial 2030 — Rumo a uma abordagem mais integrada, mais cívica e com uma maior ligação à política de coesão» ([12]),

— Tendo em conta os relatórios anuais do Tribunal de Contas Europeu relativos ao exercício de 2023,

— Tendo em conta o relatório do Tribunal de Contas Europeu, de 8 de julho de 2024, intitulado «Documento de análise 03/2024: Panorâmica do quadro de garantia e dos principais fatores que contribuíram para os erros nas despesas da coesão no período de 2014-2020»,

— Tendo em conta o Relatório Especial 22/2024 do Tribunal de Contas Europeu, de 21 de outubro de 2024, intitulado «Duplo financiamento pelo orçamento da UE — Faltam elementos essenciais nos sistemas de controlo para atenuar o risco acrescido do modelo de financiamento não associado aos custos seguido no MRR»,

— Tendo em conta o Relatório Especial 13/2024 do Tribunal de Contas Europeu intitulado «Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR»,

— Tendo em conta o artigo 55.º do seu Regimento,

— Tendo em conta os pareceres da Comissão dos Orçamentos e da Comissão do Controlo Orçamental,

— Tendo em conta o parecer sob a forma de carta da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento Regional (A10-0138/2025),

A. Considerando que a política de coesão é o instrumento de investimento mais importante da UE para reduzir as disparidades económicas, sociais e territoriais e que a sua natureza de longo prazo não pode ser posta em causa por medidas de emergência ou alterações que visem reorientar os fundos de coesão para outras prioridades; considerando que os fundos da política de coesão devem continuar reservados aos seus objetivos principais;

B. Considerando que a cooperação regional pode servir de catalisador para a inovação e a resiliência, e que os instrumentos da política de coesão devem permitir que essa cooperação prospere para lá das fronteiras territoriais e administrativas;

([9]) JO L 74 de 14.3.2014, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_del/2014/240/oj.
([10]) JO C, C/2024/5704, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5704/oj.
([11]) JO C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj.
([12]) JO C, C/2025/773, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/773/oj.

C. Considerando que a política de coesão desempenha um papel fulcral na concretização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, do seu plano de ação e das grandes metas de combate à pobreza, aumento da taxa de emprego e promoção da aprendizagem ao longo da vida; considerando que a condicionalidade relacionada com o Estado de direito, bem como com as normas sociais e em matéria dos direitos humanos, é indispensável e não pode ser posta em causa pela simplificação; considerando que o acesso aos fundos da política de coesão deve garantir a proteção e a inclusão de todas as pessoas nas suas regiões, independentemente do seu género, idade, nacionalidade, estado de saúde, classe social, origem étnica, orientação sexual ou identidade de género;

D. Considerando que os fundos da política de coesão representam cerca de 30 % do orçamento total da UE e são um pilar fundamental do apoio às regiões europeias, e que importa manter a sua especificidade e não os associar a outros fundos no próximo quadro financeiro plurianual (QFP), de modo a assegurar a sua eficácia na redução das disparidades territoriais e na promoção da convergência económica;

E. Considerando que a simplificação da política de coesão é fundamental para assegurar a resiliência europeia, uma transição ecológica e digital justa e sustentável e o direito de permanência de todos os cidadãos da UE, bem assim como para promover a competitividade da UE;

F. Considerando que os órgãos de poder local e regional são quem está em melhor posição para identificar os desafios e as oportunidades locais, além de serem parceiros fundamentais na execução dos objetivos políticos da UE e da sua política de coesão, porquanto são responsáveis por 54 a 58 % do volume total de investimentos públicos realizados pelos governos;

G. Considerando que o desenvolvimento de enquadramentos estratégicos fundamentais, como os acordos de parceria, os planos territoriais de transição justa e os programas nacionais de reformas, carece frequentemente de uma abordagem coordenada e de um envolvimento substantivo dos órgãos de poder local e regional pertinentes;

H. Considerando que o atual período de programação 2021-2027, que tem por base as iniciativas anteriores e expande as opções de custos simplificados, tem uma lista reduzida de objetivos estratégicos e uma lógica de intervenção mais clara graças à utilização de indicadores, de requisitos de comunicação de informações menos onerosos e de um sistema de auditoria única;

I. Considerando que a política de coesão continua a ser um dos símbolos mais visíveis e tangíveis da solidariedade europeia, e que importa aplicar o princípio de «não prejudicar a coesão» numa perspetiva de futuro, de modo que a política de coesão continue centrada na sua missão principal, isto é, reduzir as disparidades regionais e promover a convergência económica e social em toda a UE;

J. Considerando, no entanto, que as autoridades de gestão, os organismos intermediários, os beneficiários e os cidadãos continuam a enfrentar encargos administrativos e desafios consideráveis que não só afetam a taxa de execução dos projetos, como também prejudicam a eficácia, a credibilidade, o impacto, a notoriedade e a perceção da política de coesão como um todo;

K. Considerando que os encargos administrativos que recaem sobre os beneficiários aquando da candidatura ou da execução de projetos apoiados pelos fundos de coesão aumentaram em cada período de financiamento, o que produziu um efeito dissuasor crescente, e que a complexidade e a morosidade do processo de candidatura frequentemente levam os beneficiários a efetuar um cálculo de custos e benefícios que desencoraja a sua candidatura, limitando assim a eficácia e acessibilidade globais da política de coesão;

L. Considerando que a simplificação dos fundos da política de coesão deve ser complementar aos outros instrumentos, por forma a assegurar uma maior harmonização e integração;

M. Considerando que as regras em matéria de contratos públicos e de auxílios estatais são uma das principais fontes de custos e encargos administrativos, devido, em parte, a práticas de sobrerregulação em todos os Estados-Membros, concretamente a imposição de requisitos aos beneficiários pelas autoridades nacionais e subnacionais para lá dos que decorrem das disposições do direito da União, e à interpretação e aplicação difíceis do Regulamento Geral de Isenção por Categoria ([13]) em diferentes contextos territoriais;

([13]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/651/oj).

N. Considerando que os anteriores períodos de financiamento da política de coesão começaram repetidamente atrasados, sobretudo o atual período de financiamento 2021-2027, o que resulta numa enorme pressão por acumulação e numa lenta libertação dos fundos de coesão;

O. Considerando que vários fatores, entre eles os atrasos na finalização do pacote legislativo e dos programas e acordos de parceria, a execução simultânea do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e o quadro regulamentar complexo e em evolução, contribuíram decisivamente para a atual baixa taxa de execução da política de coesão em todos os Estados-Membros;

P. Considerando que a evolução e a complexidade do quadro regulamentar prejudicaram seriamente a execução atempada, eficiente e eficaz da política de coesão, e que esta complexidade tornou o acesso aos fundos da política de coesão particularmente difícil para os órgãos de poder local de menor dimensão, as pequenas e médias empresas (PME) e as organizações da sociedade civil em toda a UE;

Q. Considerando que, no que respeita às medidas de simplificação, importa encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a facilitação e a melhoria do acesso aos fundos, tendo em vista resultados sustentáveis, e, por outro, a proteção do orçamento da UE, tendo devidamente em conta as preocupações e os contributos das partes interessadas institucionais e não institucionais; considerando que essas medidas, assim que adotadas, não deverão ser postas em causa pela reintrodução de complexidade sob o pretexto dos requisitos nacionais de auditoria;

R. Considerando que o Regulamento Financeiro ([14]) exige que a Comissão tome medidas corretivas, como a simplificação das disposições aplicáveis, a melhoria dos sistemas de controlo e a reformulação do programa ou dos sistemas de execução, se, durante a execução do orçamento da UE, o nível de erro for persistentemente elevado;

S. Considerando que a chave de repartição revista, denominada «fórmula de Berlim», na sua atual formulação constante do anexo XXVI do RDC, que acrescenta outros elementos relevantes para lá do PIB, ainda não reflete adequadamente as divergências reais;

T. Considerando que qualquer tentativa da Comissão para simplificar a política de coesão deve ter em conta que as alterações às práticas de execução existentes podem constituir, à partida, um encargo adicional para as autoridades administrativas e os beneficiários;

U. Considerando que a gestão partilhada, o princípio da parceria, a governação a vários níveis, a subsidiariedade e a abordagem de base local devem continuar a ser a pedra angular de qualquer reforma e simplificação da política de coesão; considerando que o modelo de gestão partilhada demonstrou ser um pilar fundamental da política de coesão, porquanto assegura a adaptação dos fundos da UE às necessidades específicas das regiões e zonas locais, ao mesmo tempo que promove a apropriação e a responsabilização em todos os níveis de governação; considerando que o quadro de governação a vários níveis reforça a cooperação entre a UE e as autoridades nacionais, regionais e locais, garantindo que as políticas sejam efetivamente concebidas e aplicadas de um modo que reflita a diversidade territorial e maximize os efeitos no terreno;

V. Considerando que o princípio da subsidiariedade poderia ser mais bem aplicado aos fundos de coesão, por exemplo introduzindo limiares abaixo dos quais determinadas obrigações e requisitos poderiam ser dispensados, como acontece com outros fundos da UE;

W. Considerando que as simplificações técnicas dos instrumentos de desenvolvimento territorial [como o investimento territorial integrado (ITI) e o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC)] já foram integradas no quadro da política de coesão para o período de programação 2021-2027, mas que os pequenos projetos ainda acarretam encargos administrativos (para os beneficiários) e despesas de administração (para as autoridades responsáveis pelos programas) proporcionalmente mais elevados do que os projetos de maior dimensão; considerando que cumpre dar resposta às preocupações manifestadas pelo Tribunal de Contas Europeu em relação ao desenvolvimento local de base comunitária, mormente os custos administrativos desproporcionados face aos orçamentos dos grupos de ação local;

([14]) Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj).

X. Considerando que, à luz dos atuais desafios geopolíticos, a política de coesão pode contribuir para o desenvolvimento de infraestruturas essenciais de dupla utilização que satisfaçam as necessidades civis em tempos de paz, a par do reforço da resiliência territorial e da resposta a situações de crise, e que a definição de novas prioridades não pode ser feita a expensas do investimento a longo prazo na coesão económica, social e territorial da UE;

Y. Considerando que a política de coesão tem demonstrado sistematicamente a sua capacidade para absorver e investir eficazmente quase todos os fundos da UE que lhe são atribuídos; considerando que o aumento gradual dos pagamentos na fase final do período de planeamento é uma característica inerente dos programas plurianuais, pelo que é realista esperar um resultado positivo semelhante no final do atual período de programação;

Z. Considerando que importa manter e reforçar o princípio da auditoria única, a par das auditorias regulares da Comissão, e aplicar medidas destinadas a reduzir a duplicação de controlos e de auditorias a nível regional, nacional e da UE em relação ao mesmo projeto e beneficiário, inclusive assegurando a interpretação coerente da regulamentação e minimizando os encargos administrativos para os beneficiários e as autoridades de gestão;

AA. Considerando que o princípio da boa gestão financeira exige procedimentos de auditoria independentes para assegurar o cumprimento das regras da UE; considerando que o recurso em exclusivo à supervisão nacional pode traduzir-se em discrepâncias na execução e no acompanhamento, comprometendo assim a aplicação uniforme dos controlos financeiros em todos os Estados-Membros e, em última análise, fragilizando a proteção dos interesses financeiros da UE;

AB. Considerando que mecanismos de auditoria sólidos são essenciais para manter a responsabilização, a rastreabilidade e a eficácia na utilização dos fundos da UE, contribuindo para a prevenção da fraude, da má gestão e de incoerências nos sistemas nacionais de supervisão;

AC. Considerando que a política de coesão deve permanecer resiliente à fraude, à corrupção e a quaisquer tentativas de desvio dos seus fundos da sua finalidade inicial e das prioridades programáticas acordadas para investimentos que sirvam interesses privados ou político-partidários; considerando que, para o efeito, cumpre reforçar as condicionalidades e os mecanismos integrados de prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo a fraude; considerando que é essencial aplicar corretamente o princípio da parceria, os requisitos de transparência e as políticas de combate à fraude;

AD. Considerando que a sobreposição de prioridades entre o MRR e a política de coesão põe a descoberto a fragmentação dos fundos da UE e realça a necessidade de uma abordagem simplificada e unificada;

AE. Considerando que o artigo 20.º do RDC já permite ativar medidas temporárias em resposta a circunstâncias excecionais ou invulgares;

1. Enfatiza o papel crucial que a política de coesão desempenhou na resposta às emergências multidimensionais e aos desafios socioeconómicos ao longo dos últimos cinco anos, de forma flexível e tendente a fortalecer a solidariedade entre os Estados-Membros; considera, no entanto, que as constantes alterações do quadro regulamentar erodiram o seu enfoque estratégico; salienta a necessidade de manter um nível elevado de ambição no que toca ao investimento a longo prazo e à lógica e prioridades de base local da política de coesão, respeitando o princípio de «não prejudicar a coesão» e colocando a ênfase no crescimento, na criação de emprego e nos serviços sociais, a fim de dirimir os desafios relacionados com os desequilíbrios entre as regiões da UE, a melhoria da qualidade de vida, as transições ecológica, digital e justa, a criação de empregos de qualidade, a erradicação da pobreza, com destaque para a pobreza infantil, e a crise da habitação;

2. Adverte contra o desvio sistemático de fundos de coesão para a resposta a crises, pois que isso compromete o seu objetivo primordial de reforçar a coesão económica, territorial e social da UE, reduzir as disparidades regionais e promover o desenvolvimento sustentável, finalidades para as quais os fundos estão limitados; preconiza, antes, a criação de um instrumento de emergência permanente, reforçado e específico, no âmbito do orçamento da UE, que garanta uma resposta rápida e coordenada a futuras crises, sem comprometer a integridade estrutural da política de coesão, de molde que os seus fundos possam ser utilizados para os seus objetivos principais;

3. Insiste em que quaisquer futuras reformas devem preservar a gestão partilhada, a governação a vários níveis e a abordagem de base local, por forma a garantir a eficácia; solicita, ademais, uma política de coesão moderna, descentralizada e reforçada, que seja articulada em torno dos cidadãos e apoiada por parcerias sólidas a todos os níveis, pois que é essencial para manter e promover a unidade da UE num contexto de crescentes desafios geopolíticos; insiste na aplicação vinculativa do princípio da parceria, tal como descrito no artigo 8.º do RDC, e na sua verificação rigorosa pela Comissão;

4. Está ciente das importantes medidas de simplificação que já foram introduzidas no período de programação 2021-2027, designadamente as ferramentas digitais otimizadas para a coesão eletrónica, a harmonização acrescida das regras aplicáveis a diversos fundos, o aumento da flexibilidade na gestão dos programas e a racionalização das regras relativas à elegibilidade; destaca a necessidade de transitar de uma administração híbrida e baseada na utilização do papel para processos totalmente digitais, o que permitirá aumentar a eficiência e facilitar a comunicação eletrónica entre os beneficiários e as autoridades de gestão; considera que diversos fatores, entre eles a carga de trabalho gerada pelos atrasos na programação do período de financiamento 2021-2027, as frequentes alterações da regulamentação no decurso deste período, a complexidade da regulamentação a vários níveis relativa às auditorias e aos controlos, bem como a sobrerregulação, com a imposição aos beneficiários de encargos que vão além dos requisitos da UE, prejudicaram estes esforços de simplificação;

5. Salienta que a digitalização da gestão, da comunicação de informações, do acompanhamento e da auditoria dos fundos da UE é essencial para melhorar o acesso dos potenciais beneficiários e para tornar a gestão dos fundos mais eficiente e transparente;

6. Sublinha que a simplificação deve ser um princípio orientador da política de coesão; realça que cumpre centrar os esforços de simplificação primordialmente em reduzir os encargos impostos aos beneficiários, facilitar o seu acesso aos fundos e reduzir a carga administrativa, eliminando a duplicação desnecessária de processos; insta, para tanto, os Estados-Membros a evitarem a sobrerregulação — isto é, o acrescentar de regras nacionais desnecessárias aos requisitos da UE —, que cria encargos adicionais para os beneficiários; constata que a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais nos Estados-Membros pode, em alguns casos, adicionar mais um nível de complexidade, e salienta que, entre os fatores que contribuíram para os atrasos, contam-se a sobreposição entre os períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027, bem como a criação do MRR;

7. Frisa que a simplificação da regulamentação da política de coesão é fundamental para assegurar uma melhor execução; entende que a adoção tardia da legislação setorial e a morosidade do processo de adoção dos documentos de programação geraram atrasos na execução durante os anteriores períodos de programação e, portanto, solicita à Comissão que apresente atempadamente as propostas para o período de financiamento 2028-2034, de modo que os programas regionais possam ser rapidamente aprovados após o início do próximo QFP; recomenda que se examine a possibilidade de suprimir certos requisitos e regulamentações técnicas do RDC e de os incorporar num conjunto de orientações ou num manual, por forma a criar certeza e rotina para as autoridades de gestão e os beneficiários; recorda que a falta de certeza quanto à aplicação dos instrumentos de financiamento leva frequentemente as autoridades administrativas, em conformidade com o princípio da prudência, a tender para uma interpretação mais restritiva de disposições pouco claras;

8. Manifesta preocupação com a ausência de complementaridade dos fundos da UE, que se traduz em mais de 50 programas plurianuais em 2021-2027, e com a respetiva percentagem crescente, à data situada em 40 %, que é gerida a nível central no QFP em curso; considera que há que manter ou mesmo aumentar o orçamento total consagrado à política de coesão para que esta possa responder adequadamente às futuras necessidades de investimento; enfatiza a necessidade de uma coordenação eficaz do financiamento da UE e nacional, e salienta que qualquer futuro quadro regulamentar deve incluir uma avaliação exaustiva do seu impacto administrativo; insta a Comissão a promover as boas práticas, avaliando os sistemas nacionais dos Estados-Membros, e a tomar medidas para eliminar as práticas que criam uma complexidade desnecessária; reafirma o papel essencial dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na redução das disparidades regionais e na melhoria da acessibilidade e da conectividade dos territórios, notadamente nas zonas desfavorecidas, como as regiões rurais, insulares, montanhosas, ultraperiféricas e situadas na fronteira oriental;

9. Solicita à Comissão que promova e viabilize uma abordagem ascendente e descentralizada nas próximas propostas destinadas a simplificar a conceção da nova política de coesão, e que garanta a consulta e o envolvimento obrigatórios dos órgãos de poder local e regional e dos parceiros, tal como definidos nos artigos 3.º e 4.º do Código de Conduta Europeu sobre Parcerias, bem assim como das organizações da sociedade civil e das PME;

10. Considera que uma melhor coordenação entre os fundos, gerida no âmbito de um quadro mais claro, mais coerente, coordenado e harmonizado para os vários fundos de coesão, poderia abrir caminho para uma política de coesão mais eficiente e flexível que incluísse um conjunto único de regras e uma pista de auditoria única para a execução, o acompanhamento e o controlo; entende que uma interface informática unificada e integrada em cada Estado-Membro para utilização pelos beneficiários, que abranja todas as fases do ciclo do programa e possibilite o intercâmbio eletrónico simples de dados e documentos, assente numa ferramenta de comunicação automatizada e sujeita a uma avaliação de impacto exaustiva, poderia ser uma mais-valia a este respeito e aumentar a transparência mediante o fornecimento de atualizações regulares e facilmente acessíveis sobre os resultados dos projetos da política de coesão; entende que convém evitar a criação de novos fundos autónomos de pequena dimensão, de modo que não se promova uma maior fragmentação dos instrumentos de financiamento e a criação de estruturas paralelas; considera que fundos desfragmentados em âmbito e escala podem, em alguns casos, ser mais eficazes na aplicação de soluções para os desafios estratégicos da UE;

11. Reconhece as potencialidades da criação, na próxima revisão pós-2027, de uma plataforma europeia única, integrada com as plataformas nacionais, que permita aos beneficiários, e sobretudo aos pequenos beneficiários, aceder rapidamente aos diversos fundos da UE; entende que a Comissão e os Estados-Membros deverão fornecer aos beneficiários todas as informações necessárias para acederem aos fundos da UE através desta plataforma, assegurando-se assim também o intercâmbio de dados em tempo real sobre os destinatários finais dos fundos, incluindo uma melhor recolha de dados e a criação de painéis de controlo comuns para todos os programas da política de coesão; considera que tal poderá ser necessário para melhorar a aceitação e a sensibilização por parte dos beneficiários e poderá contribuir para aumentar a transparência, evitar o duplo financiamento e reforçar o controlo financeiro, incluindo a deteção de fraudes;

12. Insiste em que todos os novos sistemas informáticos ou outras plataformas digitais introduzidos no período de programação pós-2027 devem ajudar a racionalizar os pedidos de recolha de dados e não acrescentar pedidos de dados adicionais ou repetidos aos candidatos;

13. Enfatiza, no entanto, que o aumento da flexibilidade não deve pôr em causa o planeamento estratégico a longo prazo e a estabilidade dos investimentos no domínio da coesão, nem gerar incerteza financeira e maior complexidade para os destinatários finais; insta a que se assegure que quaisquer ajustamentos das prioridades de financiamento durante o período de programação pós-2027 conservem o alinhamento com os objetivos de desenvolvimento regional;

14. Reitera o seu apoio ao novo Regulamento relativo ao instrumento Bridge4EU e sublinha a necessidade de uma maior simplificação, notadamente nos programas transfronteiriços, através de soluções adaptadas que deem resposta aos desafios económicos, sociais e geopolíticos singulares das regiões transfronteiriças; enfatiza que a política de coesão deve continuar a promover e simplificar a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional;

15. Considera que importa promover a integração da perspetiva de género em todas as fases da conceção e execução dos programas no próximo quadro da política de coesão; insta a uma utilização mais consistente do instrumento de acompanhamento da orçamentação sensível ao género por todos os Estados-Membros, e salienta que as medidas de simplificação não podem prejudicar os esforços de integração da perspetiva de género;

16. Considera que a atual definição de «empresa em dificuldade» acarreta encargos irrazoáveis para as organizações e confronta a inovação, a competitividade e os potenciais destinatários finais dos fundos de coesão com uma complexidade desnecessária, pelo que carece de revisão;

17. Assinala que a participação ativa e obrigatória dos órgãos de poder local e regional na elaboração, na programação, na execução, no acompanhamento e na avaliação dos projetos nas zonas sob a sua administração é uma condição indispensável para uma simplificação bem-sucedida e adaptada; enfatiza que, se não houver lugar a uma parceria forte com os níveis local e regional nem ao reforço da sua capacidade administrativa, a política de coesão pode tornar-se um processo demasiado centralizado com muito pouco impacto no desenvolvimento equilibrado das regiões europeias;

18. Solicita à Comissão que estude a possibilidade de incluir no Semestre Europeu uma avaliação dos impactos territorial e na governação; realça que o Semestre Europeu deve ser consonante com os objetivos da política de coesão ao abrigo dos artigos 174.º e 175.º do TFUE, e preconiza a participação das regiões na concretização destes objetivos e uma abordagem territorial reforçada; salienta que o PIB regional *per capita* deve continuar a ser o principal critério para determinar as dotações dos Estados-Membros a título da política de coesão, e considera que o PIB regional *per capita* pode eventualmente ser complementado por outros indicadores socioeconómicos regionais (por exemplo, sociais e demográficos) que ajudem a refletir de forma mais rigorosa a situação socioeconómica das regiões, com vista a reduzir ainda mais as disparidades sociais e territoriais, inclusive no seio das regiões, e possibilitar investimentos mais eficazmente direcionados para onde são mais necessários;

19. Entende que os pontos de contacto nacionais dos programas em regime de gestão direta devem ser integrados na programação nacional e regional dos fundos de coesão e de desenvolvimento rural, a fim de promover sinergias e reforçar o desenvolvimento de capacidades no âmbito dos programas geridos de forma centralizada e conjunta que são executados nos mesmos territórios e domínios de intervenção;

20. Incentiva a utilização de instrumentos de desenvolvimento regional integrado, como o ITI e o DLBC, e sugere que se explorem opções para aumentar a parte do orçamento da política de coesão afetada ao ITI, ao DLBC ou a outros instrumentos territoriais em todas as regiões, tendo também em conta as necessidades específicas das zonas rurais e remotas e das regiões situadas na fronteira oriental da UE, colocando a ênfase nos projetos que possam responder eficazmente às necessidades reais dos territórios; recomenda que se estudem propostas de resolução de problemas e assistência técnica para a aplicação de estratégias e a maturação de estudos; é de opinião que o número crescente de iniciativas de desenvolvimento territorial integrado, dentro e fora da política de coesão e de desenvolvimento rural, carece frequentemente de ligações concretas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o que pode limitar a longevidade dos seus efeitos;

21. Opõe-se a qualquer tipo de reforma que vise a centralização do topo para a base ou a renacionalização da programação da política de coesão, e reitera que a governação a vários níveis, a subsidiariedade, a gestão partilhada e a abordagem de base local devem continuar a ser os princípios orientadores fundamentais da programação da política de coesão; considera que, embora o MRR tenha sido concebido para dar uma resposta rápida aos desafios económicos, a sua aplicação tem registado problemas importantes, nomeadamente baixas taxas de absorção, atrasos no desembolso dos fundos e falta de transparência no processo de afetação; constata, no entanto, alguns desenvolvimentos positivos no âmbito do MRR, notadamente o estabelecimento de normas de investimento ecológico e do princípio de «não prejudicar significativamente»; destaca que, nos programas em regime de gestão direta, os desembolsos aos Estados-Membros não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas definidos;

22. Frisa que o modelo centralizado revelou várias fragilidades, sobretudo no que diz respeito à rastreabilidade, à responsabilidade, à eficiência e ao impacto a longo prazo dos fundos da UE ([15]); realça que essas fragilidades incluem o envolvimento insuficiente dos órgãos de poder local e regional e da sociedade civil, bem como atrasos, transparência limitada e riscos de não conclusão das medidas; adverte que a ausência de mecanismos de acompanhamento sólidos e de requisitos de auditoria claros pode comprometer a credibilidade e o impacto a longo prazo dos instrumentos financeiros da UE; preconiza uma supervisão mais forte dos desembolsos e dos resultados verificados e um maior alinhamento entre estes, a fim de assegurar que os fundos da UE proporcionem benefícios concretos para os cidadãos e os intervenientes sociais e económicos; realça que a governação a vários níveis possibilita o desenvolvimento de soluções adaptadas a todas as regiões, e sublinha a importância de processos inclusivos de conceção conjunta que envolvam os órgãos de poder local e regional;

([15]) JO C 114 de 29.3.2023, p. 5; JO C, C/2024/5471, 10.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5471/oj, (n.os 53 a 56).

23. Opõe-se à ideia de um programa nacional único, pois não envolve adequadamente os órgãos de poder local e regional, distancia-se muito das realidades no terreno e põe em risco, ou mesmo elimina, a capacidade da política de coesão para ter em conta as necessidades distintas das políticas setoriais e os objetivos e as especificidades dos instrumentos macrorregionais, nacionais, regionais ou locais; insiste em que a utilização de programas de base local geridos ao nível das regiões NUTS 2 ([16]) tem sido fundamental para atender às necessidades reais no terreno e para reduzir eficazmente as diferenças socioeconómicas regionais, pelo que deve continuar a ser a espinha dorsal da política de coesão;

24. Salienta a importância da colaboração, do intercâmbio de conhecimentos e do reforço das capacidades dos órgãos de poder local e regional, incluindo o investimento nas suas capacidades técnicas e administrativas; adverte que, sem uma parceria forte com os órgãos de poder local e regional, a política de coesão pode tornar-se excessivamente centralizada e menos eficaz na promoção do desenvolvimento regional equilibrado; enfatiza que os esforços de simplificação devem promover o papel dos órgãos de poder local e regional, que são cruciais para o êxito da execução dos projetos financiados pela UE, particularmente no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão e dos programas Interreg; destaca que o reforço do envolvimento dos órgãos de poder local e regional, inclusive na fase de programação, é fundamental para garantir a eficácia, a relevância territorial e a resiliência da política de coesão; é favorável a uma abordagem equilibrada que simplifique os procedimentos, preservando ao mesmo tempo a governação a vários níveis e o valor acrescentado territorial da participação local e regional;

25. Reconhece que os mecanismos baseados no desempenho podem ser fundamentais para tornar a política de coesão mais eficiente e mais orientada para os resultados; desaconselha, no entanto, a imposição rígida ou única deste modelo no contexto do período de programação 2028-2034; enfatiza que, conquanto estes mecanismos possam aumentar a eficácia, devem ter em conta as especificidades dos diferentes setores de despesas e a heterogeneidade dos destinatários finais, notadamente em domínios como a investigação, as políticas sociais e as infraestruturas locais, em que os resultados mensuráveis a curto prazo podem não refletir plenamente os efeitos a longo prazo;

26. Adverte que os atuais modelos baseados no desempenho dependem frequentemente de estruturas de gestão centralizadas, o que pode limitar a capacidade dos órgãos de poder local e regional para atender eficazmente às necessidades territoriais específicas; salienta que qualquer aplicação futura da execução baseada no desempenho não deve ocorrer em detrimento dos princípios fundamentais da política de coesão, como a governação a vários níveis, a subsidiariedade e a abordagem de base local, e deve ser acompanhada de salvaguardas consideravelmente mais sólidas para garantir a boa gestão dos fundos da UE;

27. Insta a Comissão a adotar um quadro de financiamento flexível e equilibrado que combine o financiamento baseado nos resultados e o financiamento tradicional baseado nos custos, propiciando assim soluções específicas adaptadas aos contextos locais; é favorável a uma maior utilização dos pagamentos de montante fixo com base em marcos, à semelhança do que sucede no âmbito do Programa Europa Criativa, garantindo simultaneamente que os órgãos de poder local e regional conservem a autonomia necessária para executar a política de coesão;

28. Observa, especificamente, que as autoridades, as organizações da sociedade civil e as PME não devem ser prejudicadas pela introdução de modelos baseados no desempenho, especialmente tendo em conta as limitações dos recursos financeiros de que normalmente dispõem para pré-financiar medidas ou amortecer eventuais perdas em caso de incumprimento das metas;

29. Observa que potenciais beneficiários, incluindo autoridades locais, que, em alguns Estados-Membros, carecem de autonomia financeira e orçamental, não se candidatam a projetos financiados pela política de coesão por problemas de liquidez; solicita, pois, um aumento significativo e adaptado do pré-financiamento em tais casos e também nas zonas rurais, transfronteiriças e insulares, tendo em vista o rápido desembolso dos fundos da política de coesão, a par de uma simplificação das regras de cofinanciamento;

([16]) «NUTS» (Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas) é o sistema de classificação da UE para designar as regiões dos países para fins estatísticos. «NUTS 2» refere-se às regiões de base (para as políticas regionais).

30. Congratula-se com a proposta apresentada pela Comissão, na sua revisão intercalar da política de coesão 2021-2027, no sentido de os programas que se inserem no âmbito do objetivo de Investimento no Emprego e no Crescimento e incidem nas regiões NUTS 2 que fazem fronteira com a Rússia, a Bielorrússia ou a Ucrânia serem elegíveis para um pré-financiamento único de 9,5 % da dotação do programa e um financiamento da UE de 100 %; exorta a Comissão a propor medidas adicionais para dar resposta às necessidades das regiões fronteiriças orientais da UE;

31. Manifesta preocupação com a sinalização regular pelas partes interessadas de que os Estados-Membros não aplicam os princípios horizontais na elaboração dos acordos de parceria; sugere que o Código de Conduta Europeu sobre Parcerias, depois de revisto, seja diretamente integrado no RDC, no intuito de assegurar o seu caráter vinculativo e abranger os programas em regime de gestão direta com impacto territorial; insta a Comissão a velar rigorosamente pela aplicação do princípio da parceria e a explorar medidas destinadas a reforçar os poderes de supervisão e de controlo do Parlamento em matéria de acordos e programas de parceria; insta a Comissão a assegurar que os Estados-Membros efetuem uma supervisão regular, inclusive dos parceiros durante o acompanhamento e a seleção de peritos, para garantir a competência e prevenir a fraude;

32. Recorda a importância da aplicação rigorosa das regras financeiras da UE em todos os programas e em relação a todos os beneficiários, a fim de evitar todas as formas de fraude, conflitos de interesses, corrupção, duplo financiamento e branqueamento de capitais; insta a Comissão e os Estados-Membros a proporem medidas adicionais para prevenir e evitar o duplo financiamento, aumentar as oportunidades de projetos integrados, garantir a interoperabilidade das ferramentas de mineração de dados e reduzir as obrigações de conservação de dados das autoridades de gestão; solicita novamente à Comissão que torne obrigatória a utilização de ferramentas informáticas, como o sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES) e o ARACHNE, para todos os fundos da UE, incluindo os que são objeto de gestão partilhada, e garanta uma melhor utilização das novas tecnologias, com vista a aumentar os controlos e proteger o orçamento da UE contra a fraude e a utilização indevida dos fundos; enfatiza a necessidade de lograr um equilíbrio entre a simplificação e a proteção do orçamento da UE; recorda que os esforços de simplificação devem ser consonantes com os princípios da boa administração, da contratação pública e do controlo, que são todos essenciais para a salvaguarda da condicionalidade social e ambiental e do Estado de direito;

33. Insta a Comissão a realizar estudos sobre a sinergia entre os fundos de coesão e os programas setoriais, tal como fez no caso do Horizonte Europa;

34. Solicita um acesso mais direto ao financiamento da UE por parte dos órgãos de poder local e regional, bem como dos municípios e das autoridades urbanas, nomeadamente alargando a utilização do ITI e mantendo a tónica em projetos destinados aos parceiros sociais e económicos; insta a Comissão a explorar formas adicionais de garantir que os órgãos de poder local e regional, a sociedade civil e outros beneficiários possam continuar a beneficiar de financiamento da UE em caso de violação do Estado de direito pelos governos nacionais, sem, no entanto, desvirtuar a aplicação do Regulamento Regime Geral de Condicionalidade ([17]); sublinha que o financiamento não deve ser reafetado a outros programas, de forma a preservar a integridade da decisão de suspensão, até que os seus objetivos sejam alcançados e todas as condições de acesso ao financiamento estejam preenchidas;

35. Incentiva, ademais, a criação de uma rede consultiva permanente que coordene os seus trabalhos com os programas ou estruturas já existentes para ajudar os municípios a lidar com as complexidades da execução da política de coesão;

36. Acolhe com agrado instrumentos como o conjunto de instrumentos para os territórios rurais da UE («Rural Toolkit»), cujo objetivo é fornecer aos beneficiários orientações a respeito dos programas disponíveis; salienta, no entanto, que a necessidade de tais balcões únicos evidencia a complexidade excessiva das estruturas atuais, que permanecem inacessíveis para muitos beneficiários, especialmente para as autoridades públicas de pequenas dimensões;

([17]) Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO L 433 I de 22.12.2020, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj).

37. Realça a necessidade urgente de aumentar o investimento na criação de capacidades administrativas eficazes e adequadas, com recursos financeiros e assistência técnica específicos, em particular para os órgãos de poder local e regional — incluindo os de zonas insulares e remotas, e com especial destaque para as regiões com uma taxa de absorção historicamente baixa —, a fim de apoiar a gestão e a execução descentralizadas e eficientes dos fundos da UE;

38. Apela para o reforço dos instrumentos de assistência técnica no quadro da política de coesão, nomeadamente os desenvolvidos no contexto da cooperação entre o Banco Europeu de Investimento e a Comissão, com vista a apoiar as capacidades de planeamento estratégico dos investimentos territoriais, bem como do apoio consultivo específico para a identificação, o planeamento e a preparação de projetos; reconhece o papel fulcral dos instrumentos financeiros na promoção da competitividade em todas as regiões da UE e na mobilização de fundos tanto públicos como privados;

39. Realça que o êxito da política de coesão depende de estratégias inclusivas e orientadas para o futuro, do envolvimento adequado das partes interessadas e da sociedade civil, e da boa governação; constata a necessidade de promover abordagens de gestão baseadas nos resultados, incluindo a utilização de indicadores mensuráveis e de modelos baseados na «teoria da mudança» para a avaliação dos programas; destaca a importância de afetar recursos específicos ao reforço das capacidades dos parceiros sociais e ao fortalecimento do papel das organizações da sociedade civil na boa administração e execução dos fundos da UE;

40. Solicita à Comissão que proponha, no novo quadro relativo aos auxílios estatais, uma maior simplificação da aplicação das regras em matéria de auxílios estatais no caso do financiamento transetorial relacionado com a coesão que combine fundos da UE e nacionais (como o financiamento múltiplo ao abrigo do Fundo Social Europeu Mais e do FEDER), com o objetivo de reduzir os erros e os encargos administrativos a nível nacional e regional e, ao mesmo tempo, aumentar a eficácia no terreno dos investimentos da política de coesão e evitar distorções do mercado; insta a Comissão a analisar se os programas em regime de gestão partilhada poderiam em alguns casos beneficiar de isenções das regras em matéria de auxílios estatais semelhantes às aplicáveis aos programas em regime de gestão direta, como o Horizonte Europa ou o Mecanismo Interligar a Europa;

41. Exorta a Comissão, no contexto da próxima revisão da Diretiva da UE relativa aos contratos públicos ([18]), a promover ainda mais a utilização da cláusula social e a negociação coletiva; sublinha que as autoridades adjudicantes devem excluir dos concursos públicos os operadores económicos que tenham participado em atividades criminosas; preconiza que as regras que regem a política de coesão permitam atribuir fundos públicos apenas às empresas que respeitem os direitos dos trabalhadores e as regras aplicáveis em matéria de condições de trabalho;

42. Considera que o princípio da auditoria única deve ser reforçado e recorda que, na prática, a aplicação da abordagem de auditoria única depende do trabalho de auditoria sólido e fiável realizado pelos organismos de auditoria dos Estados-Membros; frisa que importa introduzir na próxima política de coesão uma abordagem revista, reforçada e unificada das auditorias e dos controlos, e que esta abordagem deve ter por objetivo reduzir as taxas de erro e de fraude mediante o reforço dos controlos preventivos (*ex ante*) no início do período orçamental, com vista a reduzir as insuficiências dos controlos e os riscos; realça a importância de coadunar esta abordagem com as recomendações do Tribunal de Contas Europeu, sobretudo no atinente ao reforço da gestão financeira, à melhoria da eficiência das despesas e à garantia de que não são repetidos os erros identificados em anteriores períodos de programação;

43. Apela para uma interpretação mais coerente da regulamentação pelos organismos de auditoria em toda a UE e relativamente a todos os fundos, e preconiza uma estratégia de auditoria mais baseada no risco, a fim de evitar duplicações desnecessárias, ao mesmo tempo que se assegura a eficácia da supervisão financeira e da prevenção da fraude; realça que os programas geridos pelos Estados-Membros que estejam sujeitos ao mecanismo de condicionalidade relativa ao Estado de direito ou ao procedimento do artigo 7.º, ou que não participem na Procuradoria Europeia, devem ser objeto de maior escrutínio;

([18]) Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

44. Insta a Comissão a propor a normalização e uma utilização mais ampla das opções de custos simplificados e do financiamento não associado aos custos, e destaca o papel fundamental destes na redução dos encargos administrativos, na diminuição das taxas de erro e na melhoria da execução; recomenda que estes mecanismos sejam alargados, nomeadamente através da simplificação dos requisitos em matéria de contratos públicos, verificação e limiares de auditoria; destaca a utilidade destes mecanismos em contextos em que os objetivos são claramente verificáveis, sobretudo para os beneficiários de menores dimensões como as autoridades locais, as organizações da sociedade civil e os grupos de ação local, ou em projetos que envolvam microempresas e intervenientes da economia social, para reduzir a burocracia e acelerar a execução; insta a Comissão a estudar as possibilidades de introduzir procedimentos simplificados de comunicação de informações e de auditoria aplicáveis às autoridades locais com menos de 100 000 habitantes e aos beneficiários situados em zonas rurais, ilhas e regiões ultraperiféricas da UE, com o objetivo de lograr um equilíbrio entre a simplificação e a boa gestão financeira;

45. Considera que é necessária uma mudança na abordagem das auditorias e dos controlos, abandonando a utilização da extrapolação estatística para as correções financeiras, a fim de distinguir claramente entre erros não intencionais e fraudes, com vista a garantir que essas correções visem apenas casos de irregularidades sistémicas e práticas de fraude deliberadas e a evitar impor uma carga de trabalho ou pressão financeira excessivas aos beneficiários e às autoridades de gestão; enfatiza que os encargos administrativos e financeiros ligados ao controlo financeiro e ao trabalho de auditoria, assim como ao seu seguimento, devem ser sempre proporcionais ao volume de fundos e aos riscos envolvidos;

46. Solicita à Comissão que explore diferentes opções para aumentar a complementaridade entre os fundos da UE, designadamente a reintegração das intervenções de desenvolvimento local e de base comunitária do FEADER no RDC;

47. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao Tribunal de Contas Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e aos parlamentos nacionais e regionais dos Estados-Membros.