



Bruxelas, 9.10.2017
COM(2017) 583 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**A Minha Região, A Minha Europa, O Nosso Futuro:
Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial**

{SWD(2017) 330 final}

INTRODUÇÃO

O presente relatório cumpre duas exigências:

1) Reporta sobre a evolução recente da coesão nas regiões da UE e avalia o impacto que as políticas nacionais, a política de coesão e demais políticas da UE, tal como exigido pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹, tiveram sobre essa evolução. O documento de trabalho dos serviços que o acompanha (SWD) é constituído por 6 capítulos: desenvolvimento económico, inclusão social, desenvolvimento sustentável, melhoria das instituições, políticas nacionais e coesão, e impacto da política de coesão. O impacto de outras políticas da UE é tratado nos primeiros quatro capítulos.

2) Analisa as medidas que estabelecem umnexo entre a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e a boa governação económica, tal como exigido pelo Regulamento relativo às Disposições Comuns no que diz respeito aos Fundos Estruturais². Esta análise é resumida na secção 9 e descrita na íntegra na secção 5.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

1. AS DISPARIDADES REGIONAIS ESTÃO A DIMINUIR DE NOVO

Após a dupla recessão em 2008 e 2011, a economia da UE está agora a crescer novamente. A crise afetou seriamente quase todos os Estados-Membros. Travou a redução a longo prazo das disparidades do PIB *per capita* entre os Estados-Membros. Porém, com o início da recuperação, essas disparidades começaram a diminuir de novo graças ao crescimento generalizado, tendo-se observado taxas mais elevadas em países com níveis mais baixos de PIB *per capita*.

Os primeiros sinais da diminuição das disparidades também estão patentes a nível regional em toda a UE. A partir de 2008, as disparidades regionais nas taxas de emprego e de desemprego ampliaram-se a par das do PIB *per capita*. Em 2014, as disparidades no emprego começaram a diminuir, seguidas pelas disparidades entre os PIB *per capita* em 2015. No entanto, muitas regiões ainda têm um PIB *per capita* e uma taxa de emprego abaixo dos níveis anteriores à crise.

Entre 2000 e 2015, o PIB *per capita* em muitas regiões menos desenvolvidas convergiu para a média da UE graças a um crescimento mais rápido da produtividade, apesar da perda de emprego nelas verificada. O setor da indústria transformadora nestas regiões teve, na maior parte dos casos, bom desempenho, o que ajudou as empresas a competir tanto no mercado único como a nível mundial. Para prosseguirem na via desta convergência, estas regiões terão de subir na cadeia de valor, orientando-se para atividades com um maior teor de competências, de tecnologia e de inovação, sobretudo

¹ (A seguir designado por «Tratado»), ver artigo 175.º.

² Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (...) (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320), ver artigo 23.º.

porque a globalização e as alterações tecnológicas³ rapidamente poderão comprometer o seu desempenho económico.

As regiões com um PIB *per capita* bastante superior à média da UE cresceram mais rapidamente do que as menos desenvolvidas devido a uma combinação do crescimento da produtividade e do emprego. Na sua maioria, as regiões com um PIB *per capita* mais elevado compreendem uma capital nacional ou uma grande cidade, o que lhes permite beneficiar de economias de aglomeração, para além do facto de um maior mercado de trabalho permitir uma melhor adequação das competências. A concentração de atividades atrai serviços e fornecedores especializados. O investimento em infraestruturas de transportes e de TIC gera rendimentos mais elevados, enquanto a proximidade geográfica das empresas gera mais inovação e disseminação de conhecimentos. Estes benefícios podem ser alargados melhorando as ligações entre grandes cidades e o respetivo interior rural ou entre cidades mais pequenas, onde a partilha de serviços especializados pode gerar economias de escala.

Várias das regiões com um PIB *per capita* próximo da média da UE parecem, no entanto, presas na «armadilha do rendimento médio». Em média, o PIB *per capita* diminuiu entre 2000 e 2015 em relação à média da UE em muitas destas regiões (ver mapas 1 e 2). O setor da indústria transformadora dessas regiões é menor e menos forte do que o de regiões cujos PIB *per capita* são ou mais baixos ou mais altos. Os seus custos tendem a ser demasiado elevados para competir com as primeiras e os seus sistemas regionais de inovação não são suficientemente fortes para competir com as últimas. Para melhorar o seu desempenho, devem ocorrer em simultâneo múltiplas mudanças: uma maior orientação para a exportação, uma mudança para novos setores e atividades, um impulso na investigação e na inovação, um reforço da educação e da formação e uma melhoria do ambiente empresarial. A globalização provocou perdas de emprego significativas em muitas regiões, mas a prestação de formação a trabalhadores despedidos, por si só, não assegura a criação de novos empregos nem a transformação estrutural necessárias.

2. O EMPREGO RECUPEROU, MAS O DESEMPREGO CONTINUA ACIMA DO NÍVEL ANTERIOR À CRISE

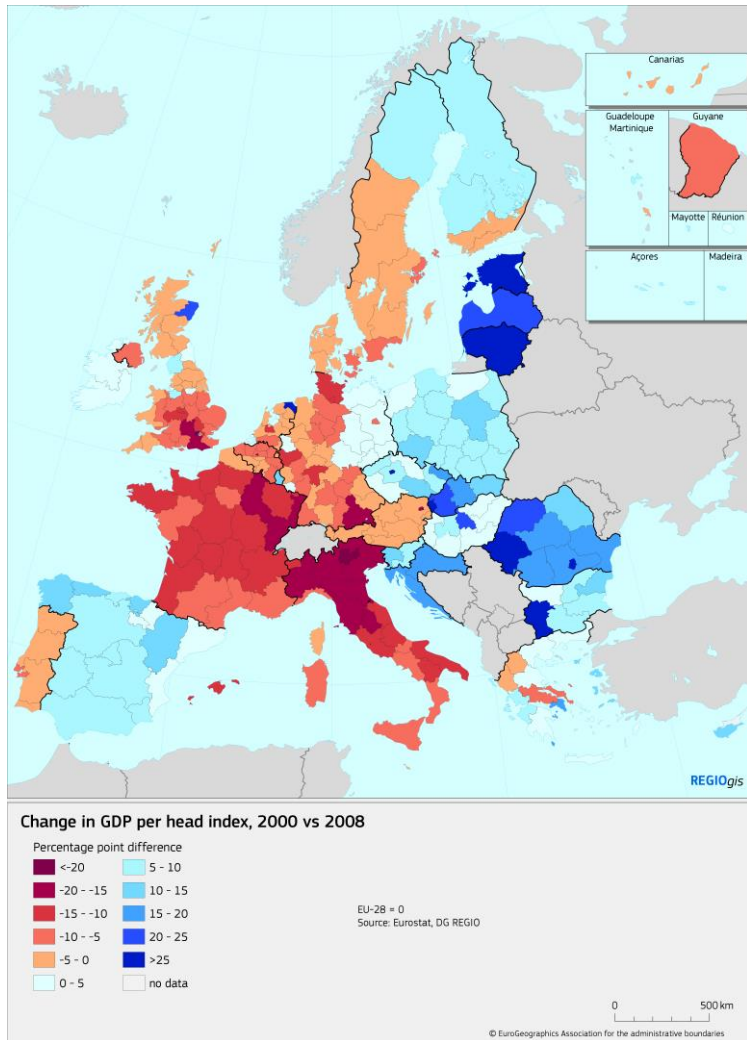
Em 2016, a taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre os 20-64 na UE ultrapassou pela primeira vez o nível anterior à crise. Ao atingir os 71 %, passa a situar-se um ponto percentual acima da taxa de 2008, mas ainda bastante aquém do objetivo de 75 % para 2020, estabelecido na Estratégia Europa 2020. No entanto, a situação varia consideravelmente na UE.

A taxa de desemprego na UE baixou de um pico de 10,9 %, em 2013, para 8,6 %, em 2016, e para 7,7 %, em 2017, ainda acima dos 7 % que se registavam em 2008. Nalguns países, a taxa é mais baixa do que em 2008, mas noutros ainda está pelo menos cinco pontos percentuais mais elevada. As disparidades regionais nas taxas de desemprego não tinham diminuído até 2016, mas tinham, em grande medida, deixado de aumentar. Não obstante, em particular as pessoas com menos de 25 anos, continuam a deparar-se com problemas para arranjar um emprego (ver mapa 3).

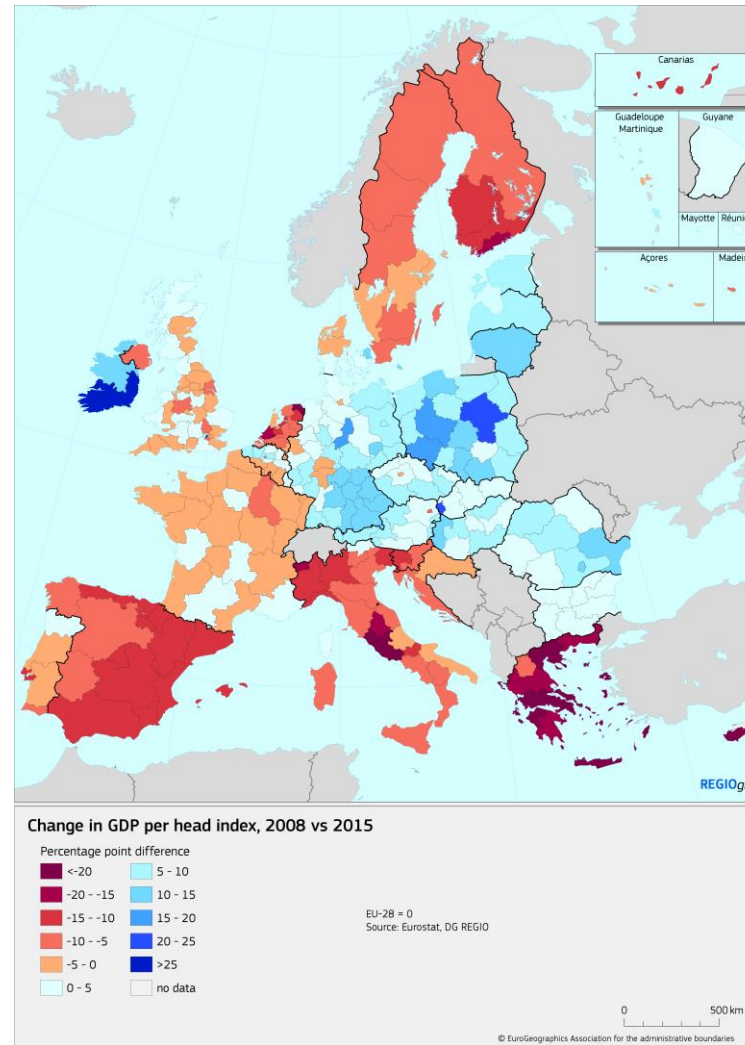
³ Documento de reflexão da Comissão Europeia - Controlar a globalização - COM(2017) 240 final de 10.5.2017.

Embora tenha havido alguns avanços rumo aos objetivos da Estratégia Europa 2020 entre 2010 e 2015, a taxa de progresso não é suficiente para os realizar até 2020. As regiões mais desenvolvidas estão mais próximas da sua concretização, mas as regiões menos desenvolvidas fizeram mais progressos até 2015. As regiões em transição (aquelas que estão entre estas duas categorias) praticamente não fizeram nenhuns progressos até essa data e serão ultrapassadas pelas regiões menos desenvolvidas até 2020, se persistirem as tendências. As zonas rurais estão mais longe de cumprir as metas fixadas pela UE, mas realizaram mais progressos do que as cidades e subúrbios até 2015.

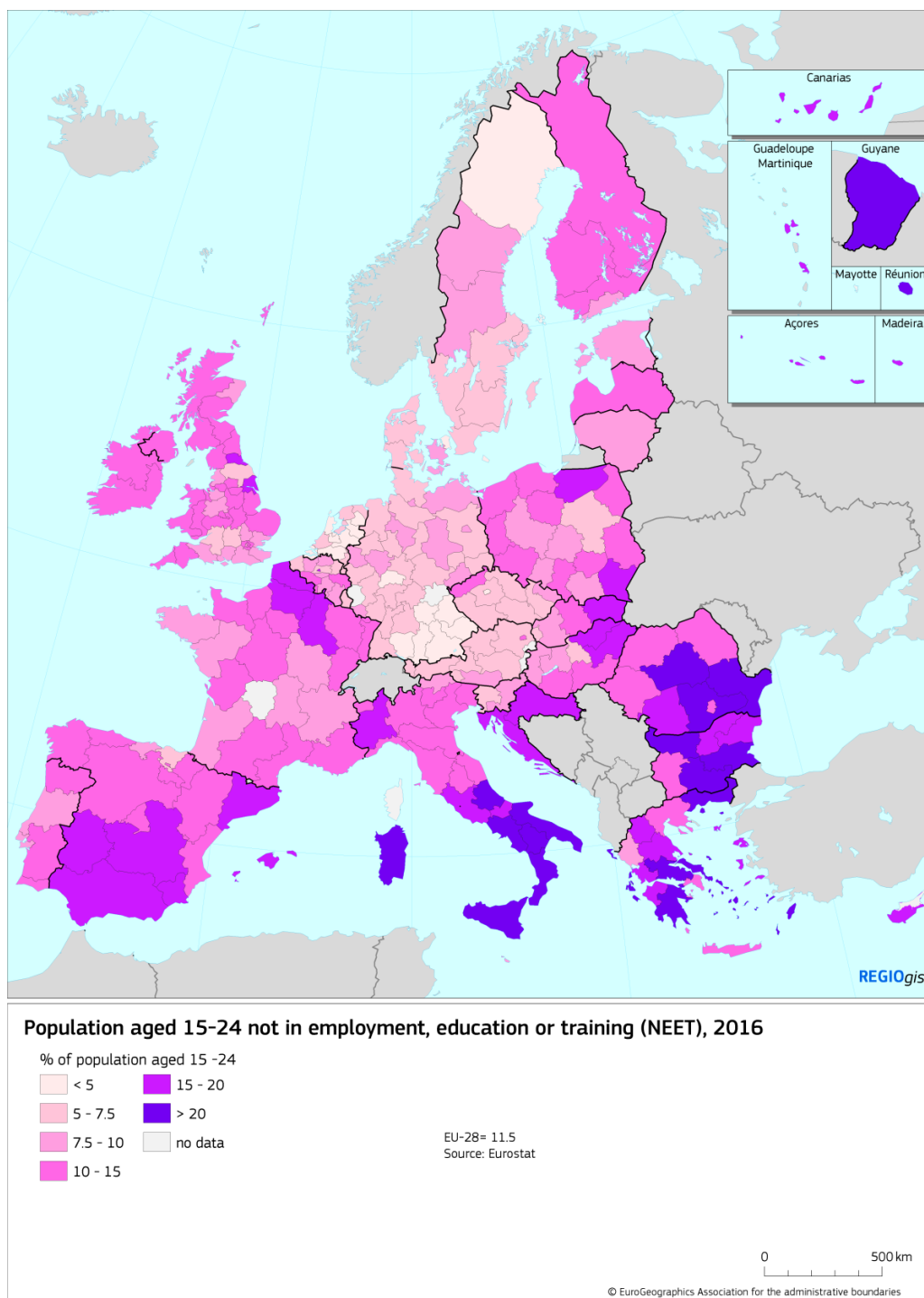
Mapa 1 Variação do PIB *per capita*, 2000-2008



Mapa 2 Variação do PIB *per capita*, 2009-2015



Mapa 3 População entre os 15 e os 24 anos sem emprego, educação ou formação, 2016



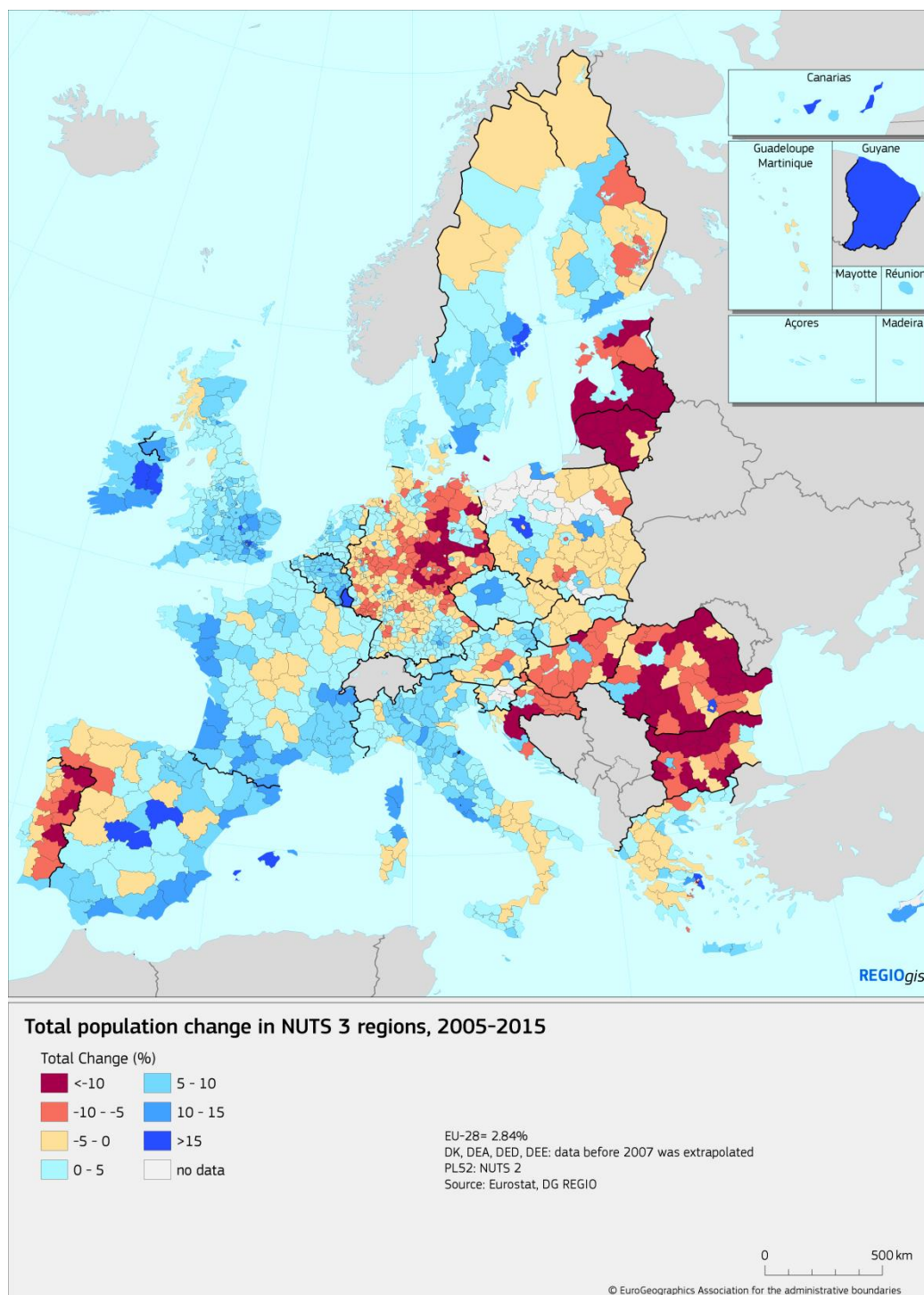
3. ALGUMAS REGIÕES REGISTAM UM CRESCIMENTO RÁPIDO DA POPULAÇÃO, ENQUANTO OUTRAS SE DESPOVOAM

Em 2015, pela primeira vez, o número de óbitos ultrapassou o de nascimentos na UE, o que veio reforçar o impacto da migração e da mobilidade na população regional. As grandes diferenças em termos de desemprego e de rendimento em toda a UE incentivam as pessoas a mudar-se para encontrar melhores oportunidades de emprego e/ou sair do desemprego e da pobreza. Os movimentos deram-se predominantemente dos países UE-

13 para os países UE-15 e, dentro da UE-13, das regiões rurais para a capital e outras grandes cidades. Em várias regiões, este fenómeno gerou uma evolução rápida da população, o que se traduziu por uma pressão sobre as infraestruturas e os serviços públicos, tanto no sentido de os reforçar como no de os reduzir.

No passado recente, a UE também registou um rápido aumento nos requerentes de asilo, atingindo 1,2 milhões de primeiros pedidos de asilo tanto em 2015 como em 2016. Assegurar a todos os refugiados ou migrantes que residem legalmente na UE uma integração efetiva é importante para a coesão e a prosperidade futuras. Melhorar as suas competências, a fim de os ajudar a arranjar um emprego, ajudá-los a criar a sua própria empresa, proporcionar-lhes melhor acesso ao financiamento e combater a discriminação são medidas fundamentais para se alcançar este objetivo.

Mapa 4 Variação da população nas regiões NUTS 3, 2005-2015.



4. AS CIDADES COMBINAM OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Não obstante a crescente concentração de empregos nas cidades, a percentagem de agregados familiares com baixa intensidade de trabalho é a mais elevada nas cidades da UE-15. O risco de pobreza ou de exclusão social na UE regrediu para o seu nível anterior à crise. Na UE-13, esse risco é ainda mais baixo do que antes da crise, mas na UE-15

continua a ser mais elevado em cidades e respetivos subúrbios. Esta situação sublinha o facto de existirem bolsas de pobreza⁴ mesmo em cidades relativamente ricas.

As cidades são mais eficientes no que se refere ao uso da energia e à utilização dos solos⁵ e oferecem a possibilidade de um estilo de vida com baixas emissões de carbono. Ao mesmo tempo, a poluição atmosférica, com todos os seus efeitos nocivos para a saúde humana, continua a ser uma preocupação em muitas cidades europeias.

As estratégias integradas podem ter um grande impacto nas cidades. Por exemplo, a melhoria dos transportes urbanos pode reduzir o congestionamento, tornar as empresas mais produtivas e ligar zonas carenciadas. As instituições de ensino superior podem ajudar a integrar os migrantes, promover a inovação e proporcionar competências inexistentes no mercado de trabalho local. Soluções baseadas na natureza, como sejam os espaços verdes urbanos, podem melhorar a qualidade de vida, a qualidade do ar e a biodiversidade.

5. OS INVESTIMENTOS NA INOVAÇÃO, NAS COMPETÊNCIAS E NAS INFRAESTRUTURAS SÃO INSUFICIENTES

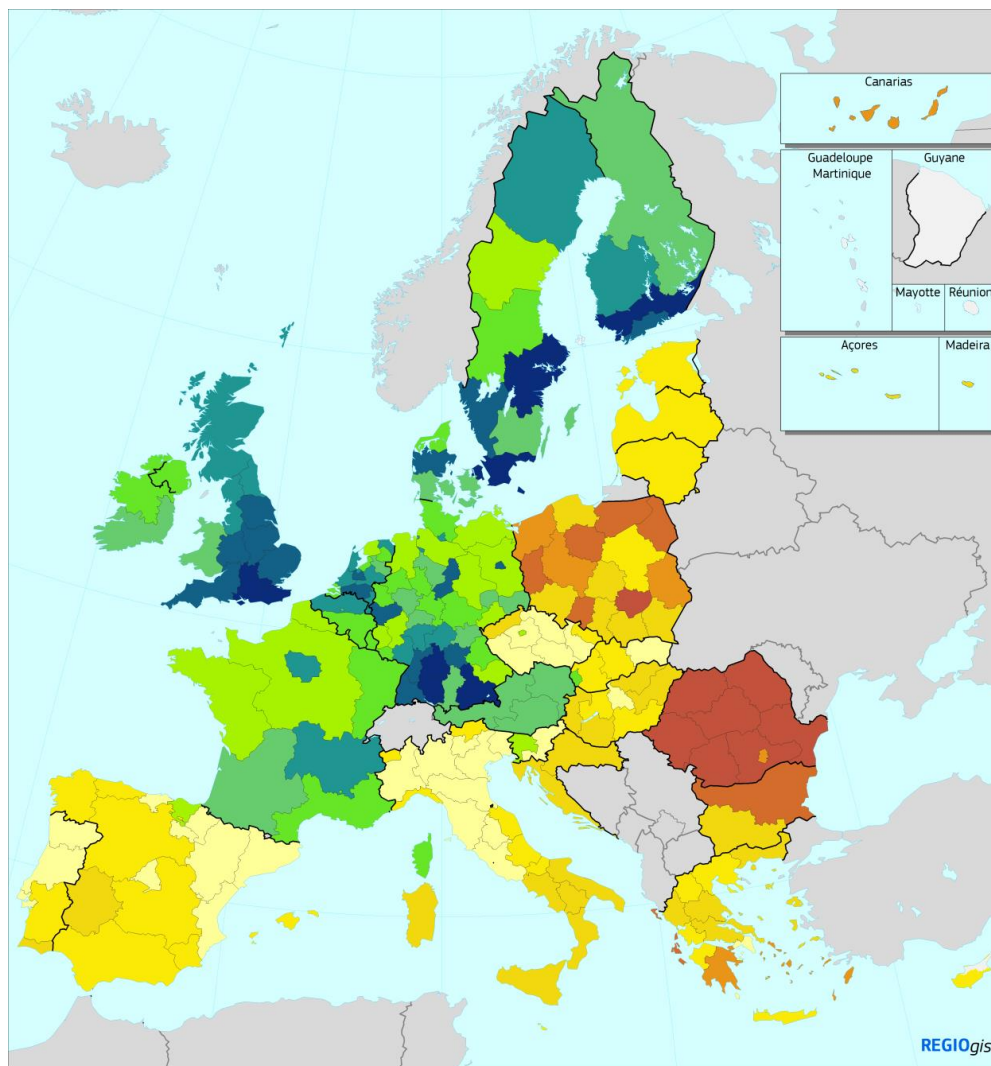
De um modo geral, a inovação na UE permanece altamente concentrada num número limitado de regiões (ver mapa 5). Nos Estados-Membros do noroeste, boas ligações inter-regionais, uma mão-de-obra altamente qualificada e um ambiente empresarial atrativo permitiram que as regiões vizinhas tirassem partido da sua proximidade com as regiões em causa. Nos Estados-Membros meridionais e orientais, o desempenho da inovação é mais fraco, pelo que as regiões próximas dos centros de inovação — sobretudo as capitais — não beneficiam dessa proximidade. Importa por isso aplicar políticas que conectem as empresas, os centros de investigação e os serviços empresariais especializados entre todas as regiões. Investir mais em competências poderia contribuir para o crescimento económico, através da redução do défice de competências, e contribuir para reduzir a pobreza, o desemprego juvenil e a exclusão social.

O investimento público na UE ainda está abaixo do nível registado antes da crise, com défices importantes nalguns dos países mais atingidos pela crise. São necessários mais investimentos para completar a rede transeuropeia de transportes (RTE-T) e as suas conexões. Os serviços de banda larga de base são acessíveis a todos os agregados familiares da UE, mas o acesso à próxima geração — que é muito mais rápida — só está disponível a 40 % dos residentes nas zonas rurais, em comparação com 90 % das zonas urbanas.

⁴ Documento de reflexão da Comissão sobre a dimensão social da Europa, COM(2017) 206 final de 26.4.2017.

⁵ Comissão Europeia e UN-Habitat: Relatório sobre as cidades europeias, 2016.

Mapa 5 Desempenho regional em matéria de inovação, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

6. SÃO NECESSÁRIOS MAIS INVESTIMENTOS EM EFICIÊNCIA ENERGÉTICA, NAS ENERGIAS RENOVÁVEIS E NOS TRANSPORTES HIPOCARBÓNICOS A FIM DE REDUZIR AS EMISSÕES DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA

Conseguiram-se progressos substanciais na redução do consumo de energia e das emissões de gases com efeito de estufa. A maior parte dos Estados-Membros atingiram ou estão perto de atingir os seus objetivos nacionais de 2020 para as emissões de gases com efeito de estufa e para as energias renováveis. Em parte, estes resultados foram facilitados pelo facto de, com a crise, a atividade económica ter abrandado. A

recuperação em curso pode, por conseguinte, pôr em perigo estes resultados. Alcançar as metas da UE mais ambiciosas, ou seja, obter uma redução de 40 % das emissões de gases com efeito de estufa e perfazer uma quota de 27 % de energias renováveis até 2030, exigirá esforços suplementares. O recente acordo sobre o clima (COP21) obriga igualmente os governos a avaliar de cinco em cinco anos a necessidade de metas mais ambiciosas.

Para alcançar o objetivo da UE de reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, é indispensável operar a transição para transportes mais limpos e mais eficientes em termos energéticos e para uma utilização mais eficaz das infraestruturas de transporte existentes. As estradas continuam a ser o principal meio de transporte, tanto para passageiros como mercadorias, pelo que é necessário envidar mais esforços no sentido de aumentar a utilização do caminho-de-ferro e das vias navegáveis interiores, assim como do transporte público⁶.

As alterações climáticas terão efeitos significativos em muitas regiões da UE. Suscitarão alterações no ambiente, a que será muitas vezes dispendioso adaptar-se, que exigirão um investimento substancial para tornar as regiões mais resistentes às suas consequências.

O ambiente na UE tem vindo a melhorar nos últimos anos⁷. No entanto, os principais objetivos ambientais, como as energias renováveis, a eficiência energética, a qualidade do ar e, em alguns Estados-Membros, o tratamento das águas residuais, continuam por cumprir.

7. COOPERAR E SUPERAR OS OBSTÁCULOS ATRAVÉS DAS FRONTEIRAS DA UE

A UE sempre apoiou a cooperação territorial, que tem desempenhado um papel crucial tanto na atenuação dos efeitos negativos das fronteiras internas como na disponibilização de soluções inovadoras para benefício dos cidadãos europeus em matéria de investigação, questões ambientais, transportes, educação, energia, cuidados de saúde, segurança e formação. A cooperação territorial pode também ajudar os países e as regiões a identificar soluções para problemas comuns, incluindo os que se prendem com os novos desafios a nível mundial.

Os programas de cooperação contribuíram para expandir a economia baseada no conhecimento em toda a Europa, aumentando a capacidade de I&D e as transferências de saber-fazer entre regiões, estimulando o investimento nas PME e na diversificação das economias locais. Melhoraram a acessibilidade transfronteiras, a gestão conjunta de recursos naturais e a proteção do ambiente.

No entanto, apesar da eliminação de muitas barreiras institucionais e regulamentares, as fronteiras representam ainda obstáculos à circulação de bens, serviços, pessoas, capitais e ideias. A eliminação de tais obstáculos pode não só estimular o crescimento económico e melhorar o acesso aos serviços nas regiões em causa, mas também ajudar as economias europeias a beneficiar plenamente das vantagens da integração⁸.

⁶ Relatório da Comissão: «Avaliação dos progressos realizados pelos Estados-Membros em 2014 rumo à consecução das metas nacionais no domínio da eficiência energética para 2020» - COM(2017) 56 final de 1.2.2017.

⁷ Agência Europeia do Ambiente: O Ambiente na Europa: Estado e perspetivas, 2015.

⁸ Politecnico di Milano (2017) Quantificação dos efeitos dos obstáculos jurídicos e administrativos das fronteiras nas regiões fronteiriças terrestres.

8. MELHORAR A QUALIDADE DA GOVERNAÇÃO E APLICAR REFORMAS ESTRUTURAIS ESTIMULARIAM O CRESCIMENTO

Uma governação medíocre dificulta o desenvolvimento económico e reduz o impacto do investimento público, designadamente o investimento cofinanciado pela política de coesão (ver capítulo 4). A eficácia da governação varia de um Estado-Membro para outro. Há igualmente disparidades importantes no interior de alguns deles (verMap 6). Melhorar as instituições amplificaria o impacto da política de coesão.

Reformas estruturais que reforcem a concorrência, o ambiente empresarial, a educação e as competências⁹, os mercados de trabalho e os sistemas de proteção social podem trazer grandes benefícios em termos de crescimento da produtividade e do emprego. Isto é particularmente pertinente para as regiões e países em que a produtividade pouco melhorou durante a última década¹⁰. Porém, reformas que exijam principalmente mudanças sobretudo regulamentares e administrativas sem necessidade de investimentos não estão de momento ligadas à política de coesão.

De acordo com o relatório «Doing Business»¹¹, existem diferenças acentuadas entre os Estados-Membros no tocante ao clima favorável às empresas. O ambiente empresarial pode também variar no interior dos países devido a diferenças de eficácia dos órgãos de poder local.

Contratos públicos abertos e transparentes são essenciais para promover o desenvolvimento e recompensar as empresas mais eficientes. No entanto, a utilização de procedimentos abertos, a intensidade da concorrência e a rapidez na tomada de decisão, bem como o risco de corrupção variam consideravelmente entre as diferentes regiões.

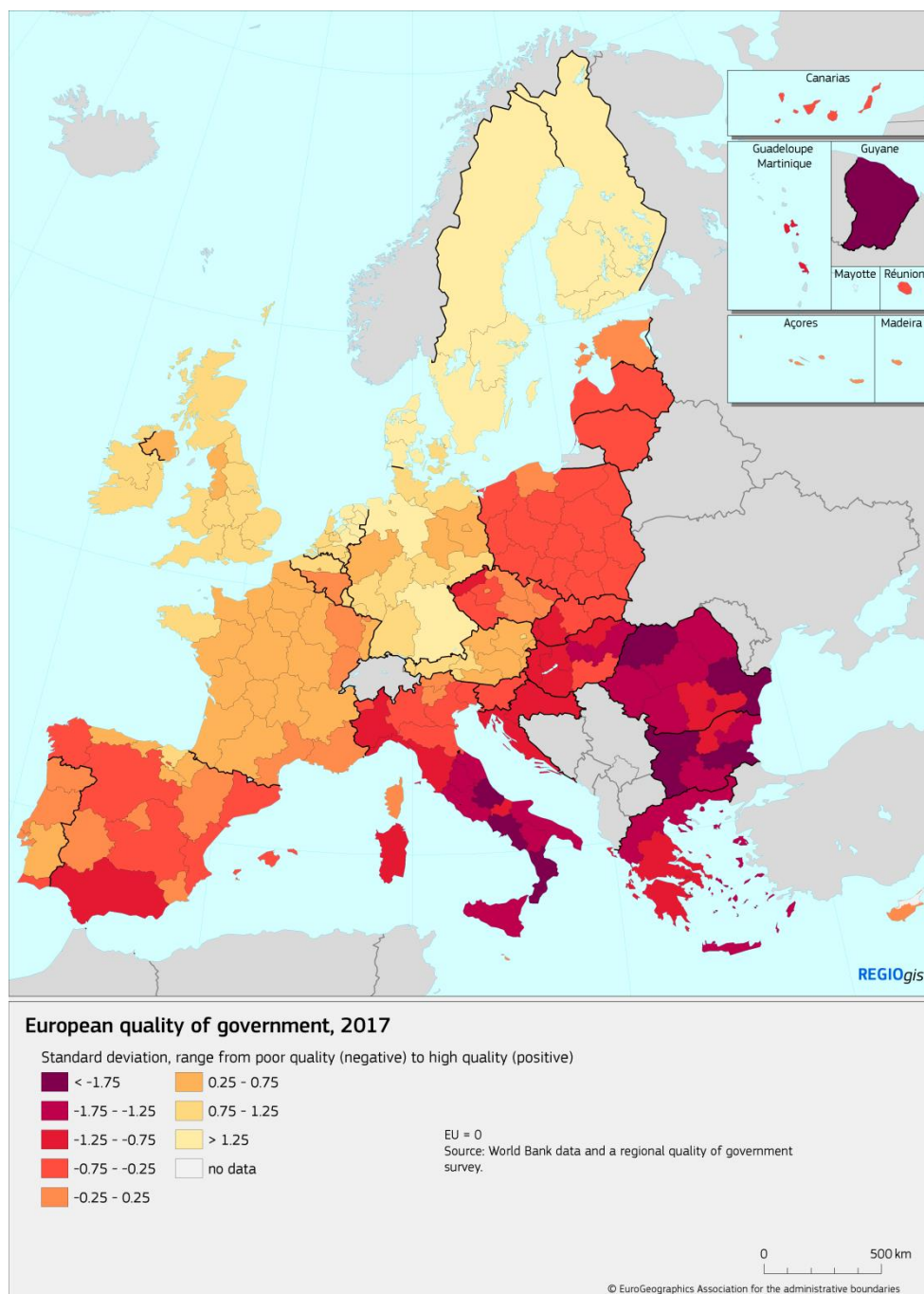
Para potenciar o desenvolvimento económico e o impacto da política de coesão nas regiões da UE, tem de haver melhorias na eficácia e na transparência das instituições públicas e, bem assim, na eficácia dos sistemas judiciais. São ainda necessárias reformas para reduzir os obstáculos de natureza regulamentar e melhorar o funcionamento do mercado de trabalho.

⁹ Comissão Europeia, «Uma nova agenda de competências para a Europa», COM(2016) 381 final de 2.6.2016.

¹⁰ Comissão Europeia, «Competitividade em regiões com baixos rendimentos e baixo crescimento: Relatório sobre as regiões mais atrasadas - SWD(2017) 132 final de 10.4.2017.

¹¹ Banco Mundial. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All.

Mapa 6 Índice da Qualidade da Governação Europeia, 2017



9. O INVESTIMENTO PÚBLICO NACIONAL AINDA NÃO RECUPEROU TOTALMENTE

A economia da UE está a sair de um período prolongado de crise, caracterizado por uma importante redução do investimento em muitos Estados-Membros e regiões. O investimento total em percentagem do PIB diminuiu e praticamente não aumentou desde então.

À medida que a economia da UE foi recuperando, a dívida pública dos Estados-Membros começou a diminuir de um ponto culminante de 87 %, mas está ainda muito acima dos 58 % registados em 2007. Em consequência da pressão sobre as finanças públicas, o investimento público na UE diminuiu de 3,4 % do PIB em 2008 para 2,7 % em 2016. Nalguns Estados-Membros, a redução na despesa favorável ao crescimento tem sido

substancial. Dado que, na sua maioria, os Estados-Membros têm um PIB *per capita* inferior à média da UE, essa redução poderá prejudicar no futuro a diminuição das disparidades existentes na UE.

O investimento público esteve no centro das negociações sobre o atual quadro jurídico dos FEEL. Um dos principais objetivos era melhorar a coerência entre os Fundos e a governação económica europeia com o fito de garantir que a eficácia das despesas por eles financiadas é sustentada por políticas económicas sólidas.

Por este motivo, o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 dota a Comissão (i) do poder de exigir alterações nos programas para responder às prioridades da política económica recomendadas pelo Conselho, e (ii) da obrigação de suspender os fundos nos casos em que o Estado-Membro não toma medidas eficazes para corrigir um défice orçamental excessivo ou desequilíbrios macroeconómicos excessivos. O documento de trabalho dos serviços da Comissão avalia a aplicação desse artigo e explica a razão pela qual a Comissão, de momento, não considera necessária uma proposta legislativa para o alterar (ver capítulo 5).

10. O PAPEL FUNDAMENTAL DESEMPENHADO PELA POLÍTICA DE COESÃO NO INVESTIMENTO PÚBLICO REDUZIU O IMPACTO DA CRISE

A política de coesão é a principal política de investimento da UE, proporcionando um financiamento equivalente a cerca de 8,5 % do investimento de capital público na UE, um valor que ascende a 41 % na UE-13 e a mais de 50 % em alguns países (ver gráfico 1).

Este investimento acrescenta valor a nível europeu, porquanto contribui para:

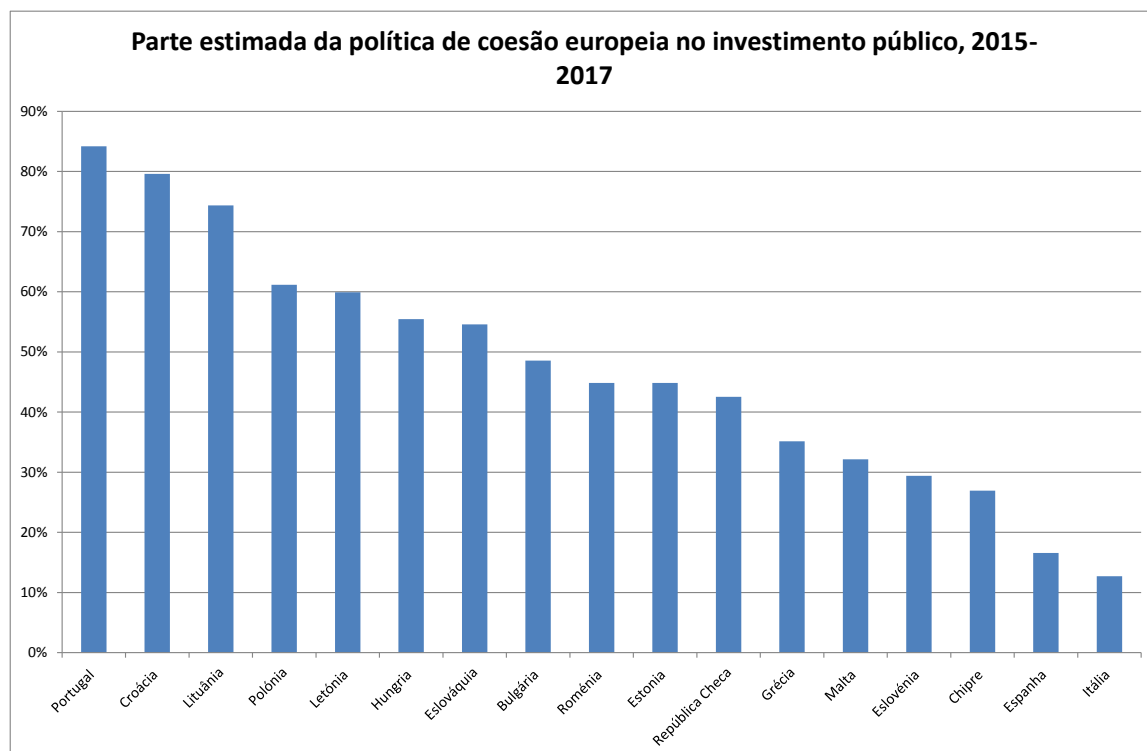
- o **objetivo do Tratado de reduzir as disparidades**, nomeadamente em termos de rendimentos *per capita* e de padrões de vida, assim como de inclusão social e de oportunidades de emprego.
- os **bens públicos europeus**, tais como a inovação e as infraestruturas digitais, as competências, a resposta às alterações climáticas, a diminuição do risco de catástrofes, a transição energética e ambiental, os cuidados de saúde e os investimentos sociais e os transportes públicos e inteligentes.
- a **disseminação dos benefícios** a países não abrangidos pela política de coesão, decorrentes do aumento das trocas comerciais e dos programas de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

O forte valor acrescentado europeu da política de coesão foi sublinhado por muitos dos oradores no Fórum de Coesão, em junho de 2017, que sublinharam que essa política ajudou as regiões menos desenvolvidas a reaproximar-se e permitiu a todas as regiões investir nas prioridades da UE e fazer face a novos desafios.

O impacto da política de coesão na economia da UE é significativo e os efeitos dos investimentos fazem-se sentir a longo prazo. Para os países da UE-12 (isto é, excluindo a Croácia), o modelo QUEST estima que o investimento para 2007-2013 propiciou um aumento de 3 % do PIB em 2015, e que o investimento para 2014-2020¹² deverá permitir alcançar o mesmo valor de 3 % do PIB em 2023.

¹² Desta vez, para a UE-13, ou seja, incluindo a Croácia.

Figura 1 Financiamento proveniente da política de coesão expresso em parte estimada do investimento público, 2015-2017



Fonte: Eurostat e REGIO

Esta situação contribuiu para uma significativa convergência do PIB *per capita* nestes países¹³. Na UE-12, o PIB passou de 54 % da média da UE em 2006 para 67 % em 2015. Além disso, os programas de 2007-2013 levaram diretamente à criação de 1,2 milhões de postos de trabalho nas empresas por eles apoiadas.

Os países não abrangidos pela política de coesão também beneficiam dos efeitos de contágio gerados pelos investimentos nos países da coesão, diretamente (através da venda de bens de investimento) ou indiretamente (devido aos rendimentos mais elevados e, por conseguinte, ao aumento do comércio). Até 2023, estima-se que os programas de 2007-2013 induzam um aumento de 0,12 % do PIB em países não abrangidos pelos fundos de coesão, sendo um quarto desse aumento imputável aos efeitos de contágio decorrentes das despesas nos países da coesão. Esse efeito é particularmente pronunciado para a Áustria e a Alemanha, devido aos estreitos laços comerciais entre ambas.

Os programas de 2014-2020 têm previsto apoiar 1,1 milhões de PME, levando assim diretamente à criação de mais de 420 000 novos postos de trabalho¹⁴. Os programas têm previsto ajudar mais de 7,4 milhões de pessoas desempregadas a encontrar emprego e ajudar mais 2,2 milhões de pessoas no prazo de seis meses após concluírem formação

¹³ Em padrão de poder de compra. O ano de 2006 foi escolhido como ano de base, uma vez que foi o ano que precedeu os programas de 2007-2013, bem como o ano anterior à adesão da Bulgária e da Roménia. O ano de 2015 foi o último desta série de dados no momento da publicação.

¹⁴ O número de novos postos de trabalho deste período é mais baixo comparado com o último período, porque a), são visados empregos inovadores, sustentáveis e de alto valor acrescentado e, b) o número no final do período é geralmente bastante mais elevado do que o número estimado no início. Ver Comunicação «Reforçar a inovação nas regiões da Europa: Estratégias para um crescimento resiliente, inclusivo e sustentável» — COM(2017) 376 final de 18.7.2017.

cofinanciada pelos programas. Além disso, os programas ajudarão mais de 8,9 milhões de pessoas a obter novas qualificações.

Estão a ser investidos fundos significativos na economia digital, estando uma verba de 16 000 milhões de EUR destinada ao desenvolvimento da administração pública em linha, de serviços e aplicações TIC para PME, da banda larga de alta velocidade, de redes inteligentes e de sistemas inteligentes de distribuição de energia, e de centros de dados em grande escala. Tal investimento deverá prover o acesso à banda larga de mais 14,5 milhões de agregados familiares.

A política de coesão está a fazer um importante investimento na proteção ambiental e na eficiência energética. Prevê-se que mais 17 milhões de pessoas fiquem ligadas a instalações de tratamento de águas residuais e mais 3,3 milhões fiquem ligadas às redes inteligentes, enquanto 870 000 famílias serão ajudadas a reduzir o seu consumo de energia.

Além disso, o investimento nos transportes permitirá suprimir estrangulamentos, reduzir os tempos de deslocação e permitir a implantação de mais elétricos urbanos e metropolitanos. Os programas têm previsto renovar mais de 4 600 km de linhas de caminho de ferro da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), construir 2 000 km de novas estradas RTE-T e construir ou melhorar 750 km de linhas de elétrico e metropolitano.

A política de coesão está também a fazer um investimento substancial em infraestruturas sociais. Cerca de 6,8 milhões de crianças terão acesso a novas ou modernizadas escolas e instalações de acolhimento de crianças e 42 milhões de pessoas terão acesso a serviços de cuidados de saúde melhorados.

Os programas de cooperação territorial deverão contar com uma participação de 240 000 pessoas em iniciativas de mobilidade transfronteiras, e de 6 900 empresas e 1 400 instituições de investigação em projetos de investigação.

Foram introduzidas várias medidas para melhorar a qualidade dos investimentos para o período de 2014-2020:

- **Condicionalidades ex ante**, que constituem condições prévias associadas aos programas e que resolvem os principais estrangulamentos sistémicos que limitam a eficácia do investimento público. Estas condicionalidades permitiram acelerar as reformas em curso e o lançamento de reformas adicionais. Também reforçaram a capacidade administrativa para aplicar as regras da UE relativas à contratação pública, aos auxílios estatais, à legislação ambiental e à luta contra a discriminação¹⁵.
- **Especialização inteligente**, a política industrial e de inovação mais abrangente e descentralizada na Europa de hoje. Congrega os principais intervenientes — comunidade de investigação, empresas, setor do ensino superior, administração pública e sociedade civil — no intuito de direcionar o apoio em consonância com o potencial local e as oportunidades de mercado. O objetivo é alcançar massa crítica, realizar inovação e subir na cadeia de valor.

¹⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão – O valor acrescentado das condicionalidades *ex ante* nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — SWD(2017) 127 final de 31.3.2017.

- Uma maior **concentração nos resultados**, o que significa que os programas devem estabelecer objetivos concretos, traduzidos em indicadores de resultados claros, com metas e valores de referência. Os relatórios periódicos revelam se os programas estão a alcançar os objetivos, podendo os principais indicadores ser seguidos em linha numa plataforma de dados abertos, a fim de se verificar o seu progresso. Existe também uma reserva de desempenho que pode liberada se forem cumpridos os objetivos predefinidos.

O financiamento atribuído aos projetos selecionados pelos programas de 2014-2020 até julho de 2017 ascende a 39 % da verba total disponível. Embora o financiamento seja similar ao anterior, a sua execução tem sido lenta, o que sugere que há necessidade de dar mais atenção às questões que se prendem com a simplificação e a capacidade. É ainda demasiado cedo para monitorizar os progressos na consecução dos objetivos, que só se tornarão aparentes quando mais projetos forem concluídos.

11. A POLÍTICA DE COESÃO E O FUTURO DA EUROPA

O Livro Branco sobre o Futuro da Europa¹⁶ lançou um debate sobre a direção que a UE deveria tomar nos próximos anos. Juntamente com os seus cinco documentos de reflexão, este livro branco aborda as três principais questões relacionadas com a política de coesão:

- 1) Onde investir?
- 2) Quais as prioridades de investimento?
- 3) Como deveria ser executada?

Estas questões estão resumidas a seguir e postas em relação com os desafios identificados no presente relatório. Dois importantes acordos que a política de coesão terá de ter em conta são o acordo da COP 21 sobre as alterações climáticas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para 2030.

O documento de reflexão da Comissão sobre o futuro das finanças da UE¹⁷ suscita a questão de saber se a política de coesão deve investir fora das regiões menos desenvolvidas e transfronteiriças.

Desde a sua criação, a política de coesão dispensou uma atenção especial às regiões menos desenvolvidas e à cooperação territorial. Investiu igualmente noutras áreas que são referidos no Tratado, tais como as zonas afetadas pela transição industrial, as zonas rurais e as regiões ultraperiféricas. Investiu também em áreas de elevado desemprego e zonas urbanas desfavorecidas. Durante os dois últimos períodos de programação, a política de coesão cobriu todas as regiões.

O presente relatório mostra que o impacto da globalização, das migrações, da pobreza e da ausência de inovação, das alterações climáticas, da transição energética e da poluição não se limita às regiões menos desenvolvidas.

O financiamento futuro da cooperação transfronteiriça deve continuar a centrar-se nas áreas de especial valor acrescentado da UE e na resolução de problemas transfronteiriços,

¹⁶ Comissão Europeia, «Livro Branco da Comissão Europeia sobre o futuro da Europa – Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025», COM(2017) 2025 final de 1.3.2017.

¹⁷ Comissão Europeia, Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE - COM(2017) 358 final de 26.6.2017.

tais como as lacunas e a falta de articulação entre os diferentes domínios políticos, incluindo os transportes. Por último, também poderão ser tomadas em consideração a partilha de serviços públicos conjuntos nas regiões fronteiriças e as necessidades em matéria de reforço institucional¹⁸.

O documento de reflexão sobre as finanças da UE afirma, de um modo mais geral, que todas as necessidades de financiamento da UE devem centrar-se nas áreas onde possa ser alcançado o maior valor acrescentado europeu. A inclusão social, as competências, o emprego, a investigação e inovação, as alterações climáticas, a transição energética e ambiental são identificadas como as áreas em que a política de coesão necessita de se centrar. Para além disso, o documento de reflexão enumera outras áreas onde a política de coesão tem um impacto positivo, como seja o apoio às PME, as infraestruturas sociais e de saúde, as infraestruturas digitais e de transporte. Por último, mas não menos importante, sublinha a necessidade de tratar a questão da migração e da globalização.

Tanto o documento de reflexão como o presente relatório defendem que a má qualidade das instituições reduz a competitividade, o impacto do investimento e do crescimento económico. Deve ser dado ainda maior destaque à melhoria da qualidade da administração pública, à execução das reformas estruturais e ao reforço da capacidade administrativa. Ambos os documentos sublinham que a ligação com a governação económica e com o Semestre Europeu poderá ter de ser reforçada para garantir que o sistema seja mais simples, transparente e fornece incentivos positivos para levar a cabo reformas concretas a fim de promover a convergência. Para tanto, podem ser necessárias novas abordagens, por exemplo pela via de uma melhor coordenação dos instrumentos disponíveis e de um maior envolvimento da Comissão. A iniciativa relativa às regiões mais atrasadas¹⁹ continha vários elementos bem-sucedidos que poderiam ser alargados. A necessidade de melhorar as instituições também está demonstrada pelos apelos no sentido de subordinar o desembolso de fundos da UE à existência de legislação e de instituições que adiram aos valores europeus comuns.

Para além das questões acima suscitadas sobre a cobertura territorial e as prioridades de investimento, o documento de reflexão examina um conjunto de opções para melhorar a execução da política de coesão:

- um conjunto único de regras para os fundos existentes permitiria assegurar uma maior coerência de investimento e torná-lo mais fácil para os beneficiários. Um único conjunto de regras aplicáveis à política de coesão e a outros instrumentos de financiamento orientados para programas ou projetos do mesmo teor também asseguraria uma melhor coerência. Tal deveria abrir a via para uma mais forte complementaridade entre as políticas de coesão e o financiamento da inovação ou das infraestruturas.
- O sistema de atribuição dos fundos poderia ser revisto acrescentando critérios associados aos desafios com que a UE se defronta, desde a demografia e o desemprego à inclusão social e migrações, e desde a inovação às alterações climáticas.

¹⁸ Comissão Europeia, «Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE», COM(2017) 534 final de 20.9.2017.

¹⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão - «Competitividade das regiões com baixo crescimento e com baixos rendimentos – relatório sobre as regiões mais atrasadas - SWD(2017) 132 final de 10.4.2017.

- Os níveis de cofinanciamento nacional para a política de coesão poderiam ser aumentados, a fim de melhor os alinhar para os diferentes países e regiões e aumentar o sentimento de apropriação da política.
- A política de coesão ganharia em flexibilidade e em capacidade de resposta a novos desafios com maior rapidez se pudesse dispor de uma parte não afetada dos financiamentos.
- Poder-se-ia lograr uma execução mais rápida e uma transição mais harmoniosa entre os períodos de programação através de alterações, tais como regras de anulação de autorizações mais estritas, procedimentos mais breves de encerramento dos programas, agilização dos processos de nomeação das autoridades de gestão, bem como de alterações para tornar os programas mais flexíveis.
- A complementaridade entre os instrumentos financeiros poderia ser reforçada. A coordenação a montante, as mesmas regras e uma demarcação mais clara das intervenções poderiam assegurar a complementaridade entre o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, o novo Fundo Pan-Europeu de Fundos de Capital de Risco e os instrumentos de empréstimo, garantia e capital próprio geridos pelos Estados-Membros no âmbito da política de coesão.
- Por último, a política tem-se tornado cada vez mais complexa e difícil de gerir. Por conseguinte, é necessário enfrentar a simplificação da sua execução com uma abordagem muito mais radical.

Em seguida, as partes interessadas da política de coesão e o público em geral serão convidados a participar na consulta pública no âmbito da avaliação de impacto. Em maio de 2018, a Comissão tem intenção de adotar a proposta relativa ao quadro financeiro plurianual, seguida de propostas para a política de coesão após 2020.