



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.2.2013
COM(2013) 104 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Resultados da verificação intercalar da adicionalidade 2007-2013

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Resultados da verificação intercalar da adicionalidade 2007-2013

1. INTRODUÇÃO

A adicionalidade é um princípio fundamental da política de coesão e destina-se a garantir o seu valor acrescentado. Tal significa que os fundos estruturais da UE complementam, sem todavia substituir, as despesas estruturais públicas ou equivalentes de um Estado-Membro¹. A adicionalidade é respeitada se a média anual da despesa nacional em termos reais no período de 2007-2013 for pelo menos igual ao nível determinado no início do período. Esta confere ainda um verdadeiro impacto à política de coesão, decorrente da complementaridade entre a participação europeia e os investimentos nacionais. Continua a ser um elemento essencial da proposta da Comissão para a política de coesão em 2014-2020, na medida em que ajuda a preservar os investimentos suscetíveis de promover o crescimento.

No período de programação de 2007-2013, a Comissão verifica o respeito da adicionalidade nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência (incluindo as regiões em fase de saída progressiva) de 20 Estados-Membros². A verificação é efetuada em três fases:

- *ex ante*, quando da fixação do nível das despesas públicas a manter nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência em 2007-2013 («base inicial»)³;
- intercalar, quando é determinado o nível de despesas públicas realmente realizadas no período de 2007-2010 e a base inicial é revista;
- *ex post*, quando é determinado o nível das despesas efetivamente realizadas em 2011-2013 e é verificado o cumprimento da base inicial.

A presente comunicação resume os resultados da verificação intercalar realizada para o período de 2007-2010. Abrange os anos imediatamente anteriores à emergência da crise económica e financeira e os primeiros do seu desenvolvimento, quando muitos Estados-Membros empreenderam medidas de estímulo orçamental. A maioria dos Estados-Membros tem adotado uma estratégia de consolidação orçamental desde então, o que poderá ter um impacto significativo sobre o investimento público e a adicionalidade no período de 2011-2013. É provável por isso que a verificação *ex post* das despesas efetivas conduza a novos ajustamentos.

A verificação intercalar deu origem a três conclusões principais:

Em primeiro lugar, o nível agregado das despesas estruturais nacionais verificado nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência durante o período de 2007-2010 ultrapassou em 7% o nível estabelecido *ex ante*. Esta situação decorre do aumento das despesas públicas em certos Estados-Membros. As despesas públicas superiores

¹ Para a definição de equivalência em matéria de despesas públicas, ver: documento metodológico da Comissão que dá orientações sobre o cálculo das despesas estruturais públicas ou equivalentes para efeitos de adicionalidade, documento de trabalho n.º 3, dezembro de 2006.

² Ver artigo 15.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Os 20 Estados-Membros em causa são Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, República Eslovaca e Reino Unido.

³ Ver Comunicação da Comissão: Relatório sobre a verificação *ex ante* do cumprimento do princípio da adicionalidade nas regiões elegíveis ao abrigo do Objetivo de Convergência, para o período de 2007-2013, COM (2009) 112 final.

ao previsto devem-se principalmente ao esforço contra-cíclico de alguns governos para atenuar o impacto da crise ou a uma forte expansão económica antes da crise ocorrida em alguns países.

Por outro lado, dez Estados-Membros solicitaram à Comissão que reduzisse as suas bases iniciais para o período de 2007-2013. Na maior parte deles, o pedido devia-se à consequência da consolidação orçamental aplicada ou planificada e, em dois deles, à necessidade de corrigir a análise *ex ante* (ver pontos 2 e 3). A Comissão considerou que todos eles se justificavam.

Em terceiro lugar, a verificação intercalar salientou deficiências no atual método de verificação da adicionalidade. É por esta razão que a Comissão propôs a reforma do processo de verificação em 2014-2020, para o alinhar com o novo quadro de governação económica da União⁴.

2. DESPESAS ESTRUTURAIS NAS REGIÕES ABRANGIDAS PELO OBJETIVO DA CONVERGÊNCIA EM 2007-2010

De um ponto de vista metodológico, foi difícil determinar o nível da despesa pública para a verificação da adicionalidade em 2007-2010. Tal significou a recolha e agregação de dados *ad hoc* sobre investimento público, setor por setor, a nível local, regional e nacional. A Comissão verificou a sua coerência com as tendências do investimento público observadas nas estatísticas do Eurostat, em particular o sistema de contas do SEC 95 e a classificação das funções das administrações públicas (COFOG), e organizou uma série de reuniões bilaterais com os Estados-Membros para verificar o nível declarado de despesas. Para fazer face a estes problemas, a Comissão propôs a reforma do sistema de verificação para 2014-2020, como refere a conclusão.

Os resultados da verificação intercalar estão resumidos no quadro 1, que compara a média certificada das despesas estruturais anuais em 2007-2010 com o nível acordado *ex ante*. Apesar da crise, as despesas estruturais anuais foram, em média, 7,3% superiores ao inicialmente previsto (102 mil milhões de euros em vez de 95 mil milhões de euros⁵). Tal situação explica-se pelo facto de, nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência de dez Estados-Membros, o nível das despesas estruturais ter sido igual ou superior ao nível acordado aquando da verificação *ex ante* (Bélgica, Bulgária, República Checa, Espanha, França, Malta, Polónia, Roménia, Eslovénia e República Eslovaca).

Em seis Estados-Membros (Alemanha, Estónia, Letónia, Portugal, Áustria e Reino Unido) a diferença era modesta comparada com os compromissos iniciais. A Lituânia e a Hungria ficaram aquém dos compromissos assumidos *ex ante* em mais de 10% e a Grécia e a Itália em mais de 20%. Nos outros Estados-Membros, à exceção da Alemanha, o nível de despesas inferiores às previsões deveu-se à rápida deterioração do ambiente macroeconómico.

⁴ Ver: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm

⁵ Os valores relativos às despesas estruturais são expressos em preços de 2006, em conformidade com as orientações do documento de trabalho n.º 3, de dezembro de 2006.

Quadro 1- nível de referência <i>ex ante</i> em 2007-2013 e despesas reais em 2007-2010			
	Média do nível de referência em 2007-2013	Média das despesas 2007-2010	Diferença
BE	1,128	1,246	10.5%
BG	919	1,444	57.2%
CZ	2,549	2,649	3.9%
DE	16,504	16,452	-0.3%
EE	1,316	1,275	-3.1%
GR	8,661	6,719	-22.4%
ES	13,973	21,367	52.9%
FR	1,815	2,271	25.1%
IT	20,613	16,194	-21.4%
LV	971	902	-7.1%
LT	755	672	-11.1%
HU	3,330	2,867	-13.9%
MT	107	170	59.3%
AT	139	138	-0.9%
PL	7,940	12,531	57.8%
PT	3,946	3,624	-8.2%
RO	4,773	5,196	8.9%
SI	957	1,121	17.1%
SK	876	1,396	59.4%
UK	3,495	3,465	-0.9%
Total	94,765	101,698	7.3%
Nota: média anual em milhões de EUR (preços de 2006)			

A Grécia foi duramente atingida pela crise e sofre uma grave recessão desde o final de 2008. Foram precisos dois programas de ajustamento e a assistência financeira dos Estados-Membros da zona do euro e do Fundo Monetário Internacional.

Na Itália, a razão invocada para a diminuição da despesa pública era o facto de ter sido fixado um nível *ex ante* demasiado ambicioso. Os valores eram baseados no programa de investimento *Fondo per le Aree Sottoutilizzate*, que complementa os fundos estruturais da UE com um pilar nacional para o desenvolvimento regional essencialmente destinado ao Mezzogiorno. Em 2008-2009, o programa de investimento teve de ser significativamente reduzido quando o país se confrontou

com a necessidade urgente de proceder à consolidação orçamental, em resposta à crise.

Em Espanha, a principal razão de base para as despesas superiores ao previsto foi a adoção em 2009 dos pacotes de medidas de recuperação económica para as infraestruturas locais essenciais (cerca de 7 a 8 mil milhões de euros) e economia sustentável (cerca de 4 a 5 mil milhões de euros), destinados a contrariar os primeiros efeitos da crise. Do mesmo modo, na Eslováquia, em 2009-2010, o Governo adotou três pacotes de estímulo de valor correspondente a cerca de 1% do PIB para fomentar o emprego, estimular a R&D e apoiar o investimento na eficiência energética.

Na Polónia, um conjunto de medidas de incentivo ao desenvolvimento de recursos humanos e infraestruturas de base culminou num valor de despesas estruturais superior ao esperado. Por último, na Bulgária, a discrepância entre o nível fixado e o realmente necessário deveu-se a uma forte expansão económica antes da crise que provocou um aumento significativo na formação bruta de capital fixo.

3. REVISÃO DO OBJETIVO DO NÍVEL DE DESPESAS ESTRUTURAIS PARA 2007-2013

Durante a verificação intercalar nos termos das disposições do regulamento dos fundos estruturais⁶, dez Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Portugal e o Reino Unido) solicitaram à Comissão que baixasse o nível fixado *ex ante* para as despesas públicas em 2007-2013.

A Comissão avaliou estes pedidos e, em consulta com os Estados-Membros, decidiu alterar o nível das despesas estruturais, tendo em conta que a situação económica se tinha alterado desde o início do período de programação. A Comissão elaborou as seguintes três opções para fixar um novo nível de referência da despesa pública:

(1) Manter a percentagem do PIB afetada ao investimento público No âmbito desta opção, o novo «nível de referência» é equivalente, em termos de percentagem do PIB, ao estabelecido *ex ante*. O objetivo é manter o nível de investimento público conforme à dimensão da economia nacional (ou seja, o PIB). Significa isto que a redução do «nível de referência» é aceitável, desde que seja proporcional ao declínio da atividade económica.

(2) Manter a parte das receitas públicas primárias constante. A segunda opção é fixar um novo nível de referência proporcional ao total das receitas primárias. O novo «nível de referência» é equivalente ao estabelecido na verificação *ex ante* em termos do total das receitas primárias das administrações públicas. O objetivo é manter o nível de investimento público coerente com os recursos financeiros do setor público.

(3) Tomar como novo nível de referência as despesas públicas no período de 2000-2006 (2004-2006 no caso dos 12 novos Estados-Membros). Esta opção permite que os Estados-Membros estabeleçam o novo nível de referência em consonância com as despesas públicas do período de programação anterior. É assim dada resposta às preocupações dos Estados-Membros que, com base em previsões económicas demasiado otimistas, estabeleceram um nível ambicioso para as despesas públicas de 2007-2013.

⁶ Artigo 15.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1083/2006 do Conselho.

Os novos níveis de referência para a República Checa, a Estónia, a Lituânia e a Hungria são coerentes com a opção (1). Os novos níveis de referência do Reino Unido e da Letónia são coerentes com a opção (2) e (3), respetivamente.

Nos restantes quatro Estados-Membros, a revisão do nível de referência teve em conta vários outros elementos adicionais. Na Alemanha, a despesa pública em políticas ativas relativas ao mercado de trabalho nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência na Alemanha Oriental está a diminuir mais depressa do que o previsto inicialmente, graças a uma forte e inesperada redução do desemprego. A Comissão aceitou esta redução uma vez que as despesas relativas ao mercado laboral se mantêm constantes numa base *per capita*.

No caso da Grécia e de Portugal, a Comissão assegurou-se de que os novos níveis de despesas públicas a manter em 2007-2013 seriam coerentes com a condicionalidade política dos programas de ajustamento económico acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Em ambos os países, estes programas preconizam uma redução substancial da despesa pública nos domínios elegíveis para apoio no âmbito dos fundos estruturais, incluindo a educação, a formação, as despesas de capital e as despesas de empresas públicas.

Na Grécia, o investimento público deverá sofrer uma contração, passando de 3,1% do PIB em 2007-2010 para 2,2% por ano durante o período de 2011-2013. Em termos absolutos, tal significa uma redução anual de 2,5 mil milhões de euros.

Em Portugal, o investimento público (formação bruta de capital fixo do setor público administrativo) deverá registar uma contração e passar de 3% do PIB em 2007-2010 para 2,1% por ano no período de 2011-2013, a fim de cumprir as exigências do programa de ajustamento económico. Isto significa uma redução anual de cerca de 1,8 mil milhões de euros.

A economia da Itália foi duramente atingida pela crise da dívida soberana da área do euro. Nos últimos anos, para combater o aumento da dívida pública, o Governo italiano adotou importantes medidas de consolidação orçamental. Incluem-se planos de poupança ministerial e cortes nas transferências para os governos infranacionais. Os efeitos destes últimos também se verificaram nas despesas de investimento que diminuíram de 2,3% para 1,5% do PIB, no período de 2007-2013. Em consequência, os esforços de consolidação orçamental afetaram seriamente a capacidade de a Itália manter o nível das despesas públicas acordado para 2007-2013.

Ambos os níveis de referência, *ex ante* e novo, são apresentados no quadro 2. O montante revisto será o novo objetivo e nível de referência para a verificação do cumprimento da adicionalidade. A verificação será realizada *ex post* em 31 de dezembro de 2016.

QUADRO 2: Novos níveis de referência aprovados com base no artigo 15.º, n.º 4			
	Média do nível de referência em 2007-13	Média do novo nível de referência em 2007-2013	Diferença
BE	1,128	1,128	0.0%
BG	919	919	0.0%
CZ	2,549	2,271	-10.9%
DE	16,504	14,562	-11.8%

EE	1,316	1,276	-3.0%
GR	8,661	6,125	-29.3%
ES	13,973	13,973	0.0%
FR	1,815	1,815	0.0%
IT	20,613	13,860	-32.8%
LV	971	770	-20.7%
LT	755	598	-20.8%
HU	3,330	2,828	-15.1%
MT	107	107	0.0%
AT	139	139	0.0%
PL	7,940	7,940	0.0%
PT	3,946	2,637	-33.2%
RO	4,773	4,773	0.0%
SI	957	957	0.0%
SK	876	876	0.0%
UK	3,465	3,072	-11.3%
Total	94,765	80,624	-14.9%
Nota: média anual em milhões de EUR (preços de 2006)			

O novo nível de referência agregado para 2007-2013 (80,6 mil milhões de euros) é inferior em 15% ao prevista na fase de verificação *ex ante* (94,8 mil milhões de euros). As maiores reduções verificaram-se em Portugal (-33,2%), na Itália (-32,8%) e na Grécia (-29,3%), seguidas pelas ocorridas na Lituânia (-20,8%) e Letónia (-20,7%). As despesas brutas de investimento na UE-27 que chegaram a 2,7% do PIB em 2007-2010 deverão cair para 2,3% do PIB fixado para 2011-2014, ou seja, descer abaixo do nível anterior à crise.

É importante notar, no entanto, que o nível de investimento público nacional na maior parte das regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência continua a ser substancial. Em média, o investimento dos Estados-Membros nas suas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência é de cerca de 500 euros *per capita* e por ano, no período de 2007-2013. O investimento público *per capita* também continua a ser significativo nos países em que o nível de referência foi reduzido como, por exemplo, 959 euros na Alemanha Oriental, 795 no Mezzogiorno, 600 na Grécia, 351 em Portugal e 333 na Letónia.

O restabelecimento da solidez das finanças públicas através de uma consolidação orçamental é uma condição importante para manter o crescimento a longo prazo. No entanto, continuará a afetar a capacidade dos Estados-Membros para apoiar o crescimento a médio prazo e cumprir os seus compromissos de adicionalidade. Por

consequente, é provável que a verificação *ex post* para o período de 2011-2013 conduza a novos ajustamentos.

4. CONCLUSÃO

A adicionalidade é a pedra angular da política de coesão que assegura a sua vertente de investimento.

Pela primeira vez desde que a verificação da adicionalidade entrou em vigor, a UE atravessa uma grave crise económica. As consequências orçamentais e fiscais da crise conduziram a uma revisão em baixa do nível da despesa pública nas regiões abrangidas pelo Objetivo da Convergência de vários Estados-Membros. No entanto, apesar de a consolidação orçamental ser necessária, muitos foram os países que, entre 2007 e 2010, envidaram esforços significativos no domínio das despesas estruturais *per capita*. A política de coesão representa uma parte considerável do investimento público em muitos Estados-Membros e continua a ser fundamental para a preservação de níveis de investimento sustentados para financiar políticas orientadas para o crescimento em toda a Europa.

Com base neste relatório, em 2016 a Comissão verificará *ex post* se os Estados-Membros respeitaram o princípio da adicionalidade no período de 2007-2013. Nessa fase, os níveis das despesas estruturais serão analisados, incluindo os relativos aos anos de 2011-2013, que constituíram um período de consolidação orçamental e reajustamento das despesas para a maioria dos Estados-Membros. Em consequência, poderá ser necessária uma nova revisão dos objetivos do princípio da adicionalidade.

A verificação intercalar da adicionalidade também revelou várias deficiências do sistema atual. Os resultados não são integralmente comparáveis em todos os Estados-Membros. O processo de verificação *ad hoc* exige recursos consideráveis, dos Estados-Membros e da Comissão, e o sistema de verificação não está alinhado com o novo quadro de governação económica da UE.

Para resolver este problema, a Comissão propôs que uma reforma da verificação do princípio de adicionalidade fosse feita em 2014-2020. O objetivo é estabelecer uma ligação direta entre a adicionalidade e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, a fim de abordar a questão do frágil equilíbrio entre adicionalidade e défice público, num quadro público e transparente que torne o sistema de verificação mais simples, mais comparável e menos pesado. Embora a gama de investimentos no âmbito da política de coesão não esteja totalmente abrangida (nomeadamente em matéria de emprego, educação, formação e inclusão social), a melhor solução consiste em utilizar as informações do investimento público (formação bruta de capital fixo) de todos os programas de estabilidade e convergência (PEC) para a sua verificação. É importante que o sistema proposto entre em vigor para garantir a eficácia e o valor acrescentado da política de coesão no próximo período de programação.