



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 23.7.2014  
COM(2014) 473 final

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

**Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: investimento no  
crescimento e no emprego**

{SWD(2014) 242 final}

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

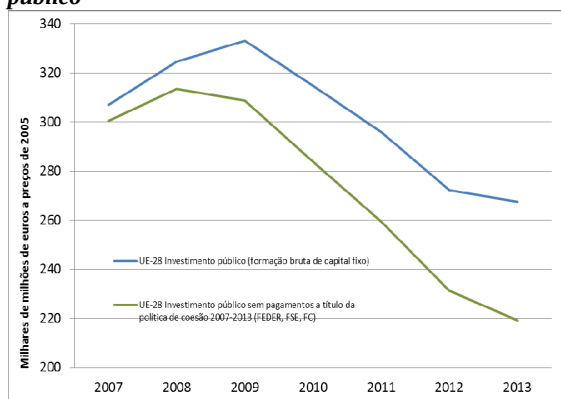
## Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: investimento no crescimento e no emprego

### 1. INTRODUÇÃO

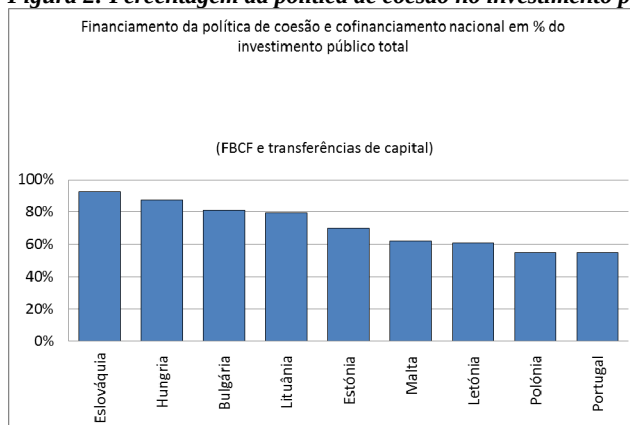
Embora os governos nacionais tivessem de aplicar reduções de despesas nos últimos anos, para equilibrar os seus orçamentos, e o financiamento privado tenha escasseado devido à crise financeira e económica, o financiamento da política de coesão continuou a fluir para os Estados-Membros e as regiões, apoiando investimentos essenciais no crescimento e no emprego.

A crise teve um impacto profundo nos orçamentos nacionais e regionais, limitando o financiamento disponível em todas as áreas de investimento. No conjunto da UE, o investimento público desceu 20 %, em termos reais, entre 2008 e 2013. Na Grécia, em Espanha e na Irlanda, a descida foi de cerca de 60 %. Nos países da Europa Central e Oriental, onde o financiamento da política de coesão é particularmente significativo, o investimento público (medido como formação bruta de capital fixo) baixou um terço. Sem a política de coesão, os investimentos nos Estados-Membros mais afetados pela crise poderiam ter diminuído ainda mais 50 %. O financiamento da política de coesão já representa mais de 60 % do orçamento de investimento nesses países.

**Figura 1: Impacto da política de coesão no investimento público**



**Figura 2: Percentagem da política de coesão no investimento público**



A crise económica inverteu uma longa tendência de convergência do PIB e da taxa de desemprego na UE, que afeta particularmente as regiões da Europa meridional. Além disso, a crise deu origem a um aumento da pobreza e da exclusão social, o que, por sua vez, torna ainda mais difícil cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020.

Por exemplo, em 210 das 277 regiões da UE, verificou-se um aumento da taxa de desemprego entre 2007 e 2012. Em 50 dessas regiões, o aumento fez com que a taxa de desemprego passasse para mais do dobro. A situação é particularmente preocupante para os jovens, uma vez que, em 2012, em cerca de metade das regiões, a taxa de desemprego dos jovens foi superior a 20 %. Como resultado, muitas regiões ainda não foram capazes de contribuir para

cumprir o objetivo global da Estratégia Europa 2020 de uma taxa de emprego de 75 % da população com idade entre 20 e 64 anos, até 2020.

Além de manterem a tónica na abordagem dos obstáculos estruturais de longo prazo ao desenvolvimento, a Comissão e os Estados-Membros reagiram à crise através da reorientação de alguns investimentos de coesão para domínios em que o impacto na atividade económica e no emprego seria direto e imediato. Consequentemente, mais de 45 mil milhões de euros – ou 13 % do financiamento total – foram reafetados até ao final de 2013. Esta transferência de fundos serviu para sustentar medidas destinadas a atenuar o crescimento do desemprego e da exclusão social e a apoiar o investimento na inovação e na investigação e desenvolvimento (I&D), apoiar as empresas, a energia sustentável e as infraestruturas sociais e educativas.

A Comissão propôs igualmente medidas para melhorar a liquidez nos Estados-Membros mais afetados pela crise. A adoção destas medidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho permitiu uma redução das contribuições nacionais e deu origem a mais de 7 mil milhões de euros de adiantamentos adicionais. Foi igualmente aprovada uma nova redução do cofinanciamento nacional no valor de quase 2,1 mil milhões de euros.

Os dados disponíveis indicam que os investimentos da política de coesão tiveram um impacto significativo.

Entre 2007 e 2012, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) criou cerca de 600 000 postos de trabalho, o que corresponde a quase 20 % das previsões de perdas de postos de trabalho no mesmo período, desde o início da crise financeira. Investiu em 200 000 projetos de pequenas e médias empresas (PME) e em 80 000 empresas em fase de arranque, financiou 22 000 projetos que envolviam cooperação entre a investigação e o setor empresarial, forneceu cobertura de banda larga a 5 milhões de pessoas e deu a 5,5 milhões de pessoas acesso ao tratamento de águas residuais. Além disso, os investimentos da UE no contexto da política de coesão permitiram construir 3 000 km de redes europeias de transportes fundamentais (15 % do total da rede RET-T) e duplicaram o volume do financiamento público de I&D nos Estados-Membros menos desenvolvidos.

Entre 2007 e 2012, o Fundo Social Europeu (FSE) apoiou 68 milhões de participações em diferentes projetos. Após terem recebido apoio do FSE, 5,7 milhões de desempregados ou de pessoas inativas obtiveram emprego e quase 8,6 milhões de qualificações foram obtidas com o apoio do FSE. Foram comunicados mais de 400 000 casos de novas empresas em fase de arranque e de pessoas que começaram a trabalhar por conta própria. Este quadro contribuiu para limitar a queda do PIB em muitos países ou para evitar novos aumentos do desemprego.

Os efeitos destes investimentos aumentarão nos próximos anos, dado que os Estados-Membros devem utilizar os fundos dos programas de 2007-13 até ao final de 2015 e existe um desfasamento temporal entre o momento em que é feito o investimento e o momento em que é possível avaliar o seu impacto.

Com um orçamento total de mais de 450 mil milhões de euros (incluindo o cofinanciamento nacional) para o período de programação de 2014-20, a política de coesão será a principal vertente de investimento da UE. Dará a maior contribuição para apoiar as PME, a I&D e inovação, a educação, a economia com baixas emissões de carbono, o ambiente, a luta contra o desemprego e a exclusão social, para desenvolver a infraestrutura de ligação entre os cidadãos da UE e para a modernização das administrações públicas. Os seus investimentos, combinados com reformas estruturais, desempenharão um papel fundamental no apoio ao crescimento e à criação de emprego e na consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

O desafio consiste em assegurar que estes recursos sejam utilizados da forma mais eficaz e eficiente, maximizando o seu impacto, consolidando a recuperação e ajudando a UE a sair da crise mais forte e mais competitiva do que antes.

A nova política de coesão está plenamente alinhada com a Estratégia Europa 2020 e os seus principais objetivos em matéria de emprego, investigação e desenvolvimento, alterações climáticas e energia, educação e luta contra a pobreza e a exclusão social, e ligada ao Semestre Europeu e ao processo de governação económica da UE. Por conseguinte, os investimentos realizados ao abrigo da política de coesão serão igualmente utilizados para apoiar as políticas adotadas pelos Estados-Membros no âmbito das Orientações Integradas e dos programas nacionais de reforma, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país do Conselho. A Comissão pode igualmente convidar os Estados-Membros a alterarem os seus acordos de parceria e programas operacionais para reagirem aos novos desafios identificados nas recomendações específicas por país.

A presente comunicação sintetiza as realizações dos fundos de coesão no período de programação anterior. Descreve os principais elementos da reforma da política de coesão para o período de 2014-20<sup>1</sup> e as novas tendências das atuais negociações do programa entre a Comissão e os Estados-Membros. É acompanhada por um documento de trabalho dos serviços da Comissão, que analisa os desafios socioeconómicos e de governação que os Estados-Membros e as regiões enfrentam e avalia o impacto da política de coesão e do investimento público nas disparidades económicas e sociais.

## **2. UMA POLÍTICA EM EVOLUÇÃO: INVESTIR NA COMPETITIVIDADE DAS REGIÕES PARA MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA DAS POPULAÇÕES**

O Tratado da União Europeia estabelece como objetivo da política de coesão a redução das disparidades económicas, sociais e territoriais, prevendo um apoio especial às regiões menos desenvolvidas.

Ao longo do tempo, a política de coesão contribuiu para melhorar o nível de vida e as oportunidades económicas nas regiões da UE, aumentando as competências e a empregabilidade; aumentando o acesso às regiões; apoiando a constituição de capacidades administrativas; estabelecendo laços entre as instituições de investigação, as universidades e a comunidade empresarial; e prestando serviços às pequenas e médias empresas. Ao apoiar os principais impulsionadores do crescimento económico, a política de coesão ajuda as regiões da UE a crescer mais rapidamente.

Mantendo-se fiel às suas raízes, a política de coesão desenvolveu-se e progrediu. Nos seus primeiros anos, esta política teve uma incidência puramente nacional, financiando projetos previamente definidos nos Estados-Membros, com pouca influência europeia. Ao longo do tempo, foram introduzidos princípios fundamentais, como a programação plurianual, mais investimentos estratégicos e um maior envolvimento dos parceiros locais e regionais.

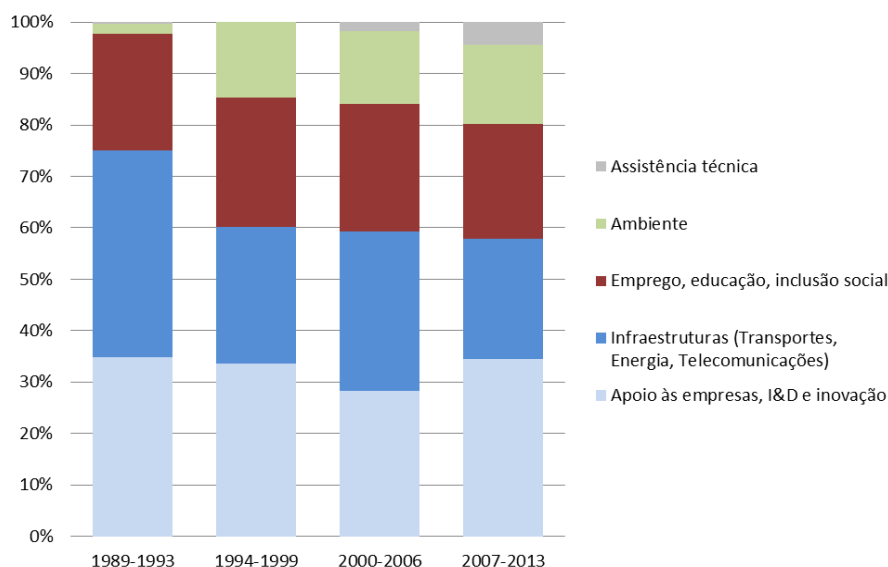
A maior parte do apoio financeiro ao abrigo desta política tem incidido sempre nas regiões e nos Estados-Membros menos desenvolvidos. Registou-se, no entanto, uma reorientação do investimento em infraestruturas para o apoio às PME, à inovação e a políticas sociais e de emprego mais inovadoras. Esta mudança foi possível devido ao desenvolvimento de infraestruturas nos Estados-Membros (tanto nos que aderiram à UE depois de 2004, como nos «antigos» Estados-Membros), apoiado ao abrigo da política de coesão em períodos anteriores.

A figura 3 mostra o desenvolvimento da composição do investimento desde 1989.

---

<sup>1</sup> Ver JO L 347, de 20.12.2013.

**Figura 3: Composição do investimento da política de coesão nas regiões menos desenvolvidas (1989-2013)**



A percentagem de investimento em infraestruturas pesadas (nomeadamente de transportes) foi elevada, aquando do lançamento da política de coesão e após o alargamento de 2004, quando aderiram à UE países com claras lacunas a nível das infraestruturas. Com a criação do Fundo de Coesão (FC), na década de 1990, o investimento ambiental tornou-se cada vez mais importante, ajudando os Estados-Membros e as regiões a cumprirem as diretivas e os regulamentos da UE neste domínio. O investimento no setor produtivo e nas PME em particular manteve-se relativamente estável.

O investimento nas pessoas (educação, emprego e inclusão social), no entanto, decresceu ligeiramente em termos relativos. Não obstante, o papel do FSE enquanto instrumento de investimento em capital humano aumentou de forma significativa recentemente, em consequência do impacto dramático da crise económica nos mercados de trabalho dos Estados-Membros. Tratando-se de uma nova medida para fazer face a este problema, o quadro regulamentar para 2014-20 reserva uma percentagem mínima (23,1 %) do orçamento da política de coesão para o FSE. Trata-se de um requisito importante para o volume de investimentos em capital humano, emprego, inclusão social, reforma da administração pública e reforço da capacidade institucional necessária para contribuir para a realização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Pela primeira vez, a política de coesão – em particular através do FSE – concedeu apoios, durante o período de 2007-13, para modernizar e reformar os órgãos da administração pública e os sistemas judiciais nos países em fase de convergência. Este apoio visa melhorar o funcionamento, a acessibilidade e a qualidade dos serviços públicos, a fim de facilitar a definição de políticas com base em dados concretos e executar as políticas em conjunto com os parceiros sociais e a sociedade civil.

Por último, a percentagem de recursos consagrados à assistência técnica tem aumentado significativamente desde 2000-06, refletindo a importância crucial de instituições que funcionem corretamente na gestão eficaz dos programas da política de coesão.

Ao adaptar os investimentos em função dos níveis de desenvolvimento económico, a política de coesão tem sido capaz de se adaptar à evolução das necessidades de cada região. No entanto, a evolução da política não foi tão decisiva como seria de esperar. Os factos indicam, por exemplo, que a introdução, em 2007-13, da afetação obrigatória de parte do

financiamento às prioridades da UE foi um passo em frente, mas os resultados têm sido variáveis e o financiamento ainda se encontra disseminado de forma muito dispersa.

Também se tornou cada vez mais evidente que a eficácia da política de coesão depende de boas políticas macroeconómicas, de um ambiente empresarial favorável e da existência de instituições fortes. Nalguns casos, a existência de políticas inadequadas e de deficiências administrativas e institucionais limitou a eficácia do financiamento. Essas lacunas também se mantiveram no que respeita à transposição da legislação da UE para o direito nacional em domínios diretamente relacionados com a política de coesão. Embora tenham sido feitas tentativas de definir quadros estratégicos, institucionais e administrativos em vigor, a sua aplicação continuou a ser discricionária e não sistemática.

Por último, a aplicação dos fundos centrou-se mais nas despesas e no cumprimento das regras de gestão do que na realização dos objetivos. Por vezes, os objetivos do programa foram vagos, o que dificultou o controlo e a avaliação do desempenho. O estabelecimento de metas é complexo e alguns Estados-Membros fixaram objetivos que não eram suficientemente ambiciosos, o que limitou a capacidade de avaliar os efeitos das intervenções e compreender quais as medidas mais eficazes e por que razão.

### **3. A OBTENÇÃO DE RESULTADOS ESTÁ NO CERNE DA NOVA POLÍTICA DE COESÃO**

Os resultados das negociações sobre a reforma da política de coesão, que terminaram em dezembro de 2013, abordam estas deficiências.

A reforma centra-se na criação de uma política de investimento. Os objetivos da política de coesão foram alinhados com a Estratégia Europa 2020 e as respetivas recomendações específicas por país são sistematicamente tidas em conta na planificação dos investimentos. A forma como funciona a política de coesão foi também objeto de reforma, com base em cinco pontos principais.

#### **3.1. Os programas da política de coesão têm de operar num enquadramento favorável**

A nova política de coesão está relacionada com o processo de governação económica da UE e com o «Semestre Europeu», dado que os investimentos ao abrigo da política de coesão não podem ser considerados de forma isolada do contexto económico em que são realizados.

Para evitar políticas orçamentais ou económicas insustentáveis que prejudiquem a eficácia do apoio da UE durante o período de 2014-20, o financiamento pode ser suspenso se um Estado-Membro não cumprir as recomendações recebidas no âmbito do processo de governação económica da UE.

A eficácia do investimento não deve ser prejudicada por políticas inadequadas ou por estrangulamentos regulamentares, administrativos ou institucionais. Os Estados-Membros e as regiões devem, por conseguinte, satisfazer uma série de condições prévias. Essas condições foram fixadas para garantir que o investimento contribui para um quadro estratégico claro, assegurando a rápida transposição da legislação da UE que afeta a execução do financiamento da coesão, uma capacidade administrativa suficiente e o respeito de requisitos mínimos - por exemplo, em matéria de luta contra a discriminação, igualdade entre homens e mulheres, deficiência, contratos públicos e auxílios estatais.

Em especial, cada área de investimento deve basear-se numa estratégia bem definida. Por exemplo, não podem ser feitos investimentos no setor dos transportes enquanto não estiver em vigor uma ampla estratégia de transportes nacional ou regional. Do mesmo modo, os investimentos no domínio da I&D e da inovação devem inscrever-se no âmbito de uma

«estratégia de especialização inteligente», que envolva um processo de desenvolvimento de uma visão, a identificação das vantagens concorrenciais, a definição de prioridades estratégicas e o recurso a políticas inteligentes, para maximizar o potencial de desenvolvimento baseado no conhecimento de qualquer região. Em resumo, os projetos devem seguir as estratégias e não o inverso.

### **3.2. Os programas da política de coesão devem concentrar os recursos num número reduzido de prioridades e otimizar o seu valor acrescentado**

Os Estados-Membros e as regiões devem concentrar o financiamento num número limitado de áreas com relevância ao nível da UE. Uma grande parcela do FEDER será afetada a quatro prioridades no centro da Estratégia Europa 2020: inovação e investigação, agenda digital, apoio às PME e economia com baixas emissões de carbono.

O facto de o FSE se concentrar, no máximo, em cinco prioridades de investimento irá apoiar a consolidação das realizações e dos resultados a nível europeu. Permitirá também garantir uma ligação mais clara à Estratégia Europeia para o Emprego e às Orientações Integradas para o Emprego. Pelo menos 20 % do orçamento do FSE serão reservados para apoiar a inclusão social e a luta contra a pobreza e a discriminação.

Dada a necessidade urgente de combater o desemprego entre os jovens, foi lançada a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), com um orçamento de 6 mil milhões de euros, que proporciona financiamento específico para ajudar a pôr em prática a Garantia Jovem em toda a UE. Esta garante a oferta a todos os jovens de emprego adequado ou de formação, no prazo de quatro meses após terem deixado o ensino ou terem ficado desempregados. O financiamento da IEJ centrar-se-á nas regiões com taxas de desemprego jovem particularmente elevadas.

As regiões e os Estados-Membros terão de fazer escolhas claras acerca dos seus objetivos. Isso permitirá alcançar uma massa crítica de recursos, assegurando um impacto significativo e garantindo que são efetuados investimentos nesses domínios com um impacto direto e imediato sobre o crescimento e o emprego.

### **3.3. Os programas da política de coesão devem definir objetivos e resultados claros**

O êxito da política de coesão será medido pelos resultados e pelo impacto que tiver. Por conseguinte, as reformas incidem na garantia de uma maior concentração nos resultados, através de melhores indicadores de desempenho, da apresentação de relatórios e da avaliação.

Aquando da conceção dos programas, os Estados-Membros e as regiões devem especificar os resultados que pretendem alcançar até ao final do período de programação. Os programas terão de definir de que modo as ações propostas irão contribuir para atingir esses objetivos e estabelecer indicadores de desempenho com referências e objetivos claros que permitam medir os progressos realizados. Cada programa disporá de um quadro de desempenho, no intuito de aumentar a transparência e a responsabilização.

Para dar um incentivo suplementar, cerca de 20 mil milhões de euros (ou seja, 6 % do orçamento da política de coesão) foram reservados para afetação em 2019 aos programas que demonstrarem estar no bom caminho para atingirem os seus objetivos.

### **3.4. Os programas da política de coesão têm de dar um papel de maior relevância às cidades**

As cidades podem ter um papel fundamental na política de coesão e na consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Mais de dois terços da população europeia vivem em cidades. As cidades são inovadoras e produtivas e podem assumir a liderança na realização de um crescimento inteligente. Podem ser mais eficientes em termos de recursos (por exemplo,

reduzindo ao mínimo a ocupação do território, a impermeabilização dos solos e a utilização da energia) e participar na realização de um crescimento sustentável, por exemplo, através de infraestruturas verdes. Dadas as disparidades em termos de riqueza, concentração dos grupos socialmente excluídos e concentração da pobreza nas cidades, elas são essenciais para enfrentar o desafio do crescimento inclusivo.

Por estes motivos, espera-se que cerca de metade do FEDER seja gasto nas cidades em 2014-20. A nova política de coesão tem igualmente por objetivo dar poder às cidades para elaborarem e aplicarem políticas que contribuam para atingir os objetivos da Estratégia Europa 2020, mediante a fixação de um montante mínimo (5 % do FEDER) para investimentos integrados no desenvolvimento urbano sustentável e a garantia de que as cidades irão desempenhar o papel mais importante na seleção de projetos.

A Comissão também lançará convites à apresentação de projetos no âmbito do novo programa de ações urbanas inovadoras para apoiar as cidades que desejem testar novas ideias de desenvolvimento urbano.

### **3.5. Os programas da política de coesão têm de fazer uma melhor inclusão dos parceiros a todos os níveis**

O quadro político para 2014-20 baseia-se no pressuposto de que todos os parceiros a nível nacional, regional e local - respeitando os princípios da governação a vários níveis e incluindo os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil - serão envolvidos em todas as fases da programação. Pela primeira vez a nível da UE, o código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria<sup>2</sup> fornece um modelo para os Estados-Membros desenvolverem relações com estes parceiros, mobilizando-os para o desenvolvimento de programas, no decurso da execução dos programas e durante a fase de acompanhamento e avaliação. As parcerias também podem ser particularmente eficazes na criação de estratégias de desenvolvimento local dirigidas pelas comunidades. Nos novos regulamentos também incluem medidas destinadas a reforçar as capacidades dos parceiros sociais e da sociedade civil.

## **4. DA TEORIA À PRÁTICA: NOVOS DADOS RESULTANTES DAS NEGOCIAÇÕES**

Aquando da adoção da presente comunicação, a Comissão tinha recebido todos (28) os acordos de parceria (AP) e cerca de 150 programas operacionais (PO)<sup>3</sup>. As negociações com os Estados-Membros e as regiões ainda estão em curso. Por conseguinte, o que se segue apenas dá uma indicação da medida em que os principais elementos da reforma foram incorporados nos novos programas e estratégias.

As informações disponíveis revelam algumas tendências muito encorajadoras e alguns desafios.

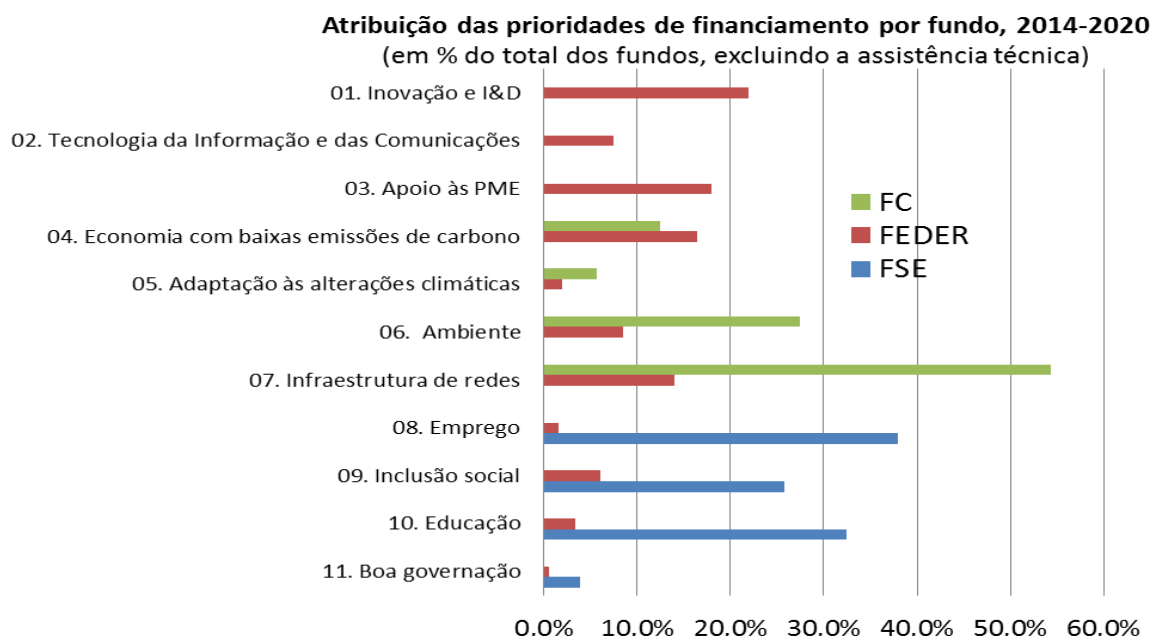
No total, cerca de 336 mil milhões de euros são afetados aos programas nacionais e regionais ao abrigo do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego (ICE). Os recursos estão repartidos do seguinte modo: 187,5 mil milhões de euros para o FEDER, 63 mil milhões de euros para o Fundo de Coesão e 85 mil milhões de euros para o FSE, o que é superior à dotação mínima legalmente exigida do FSE de 80 mil milhões de euros<sup>4</sup>.

*Figura 4: Atribuição das prioridades de financiamento por fundo (2014-20), em % do total dos fundos*

<sup>2</sup> Ver Regulamento delegado da Comissão, de 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

<sup>3</sup> Quatro AP já foram adotados pela Comissão.

<sup>4</sup> Os recursos financeiros para o objetivo ICE incluem o FEDER (com exclusão do apoio à Cooperação Territorial Europeia), o FSE e o Fundo de Coesão. Os valores refletem a situação a partir de 1 de junho, podendo ainda sofrer alterações no contexto das negociações dos programas.



Cerca de 124 mil milhões de euros são afetados à I&D e inovação, às TIC, às PME e à economia de baixo teor de carbono, o que representa um aumento de quase 22 % em comparação com 2007-2013. A maior parte deste montante é financiada pelo FEDER (116,5 mil milhões de euros) e o restante pelo Fundo de Coesão.

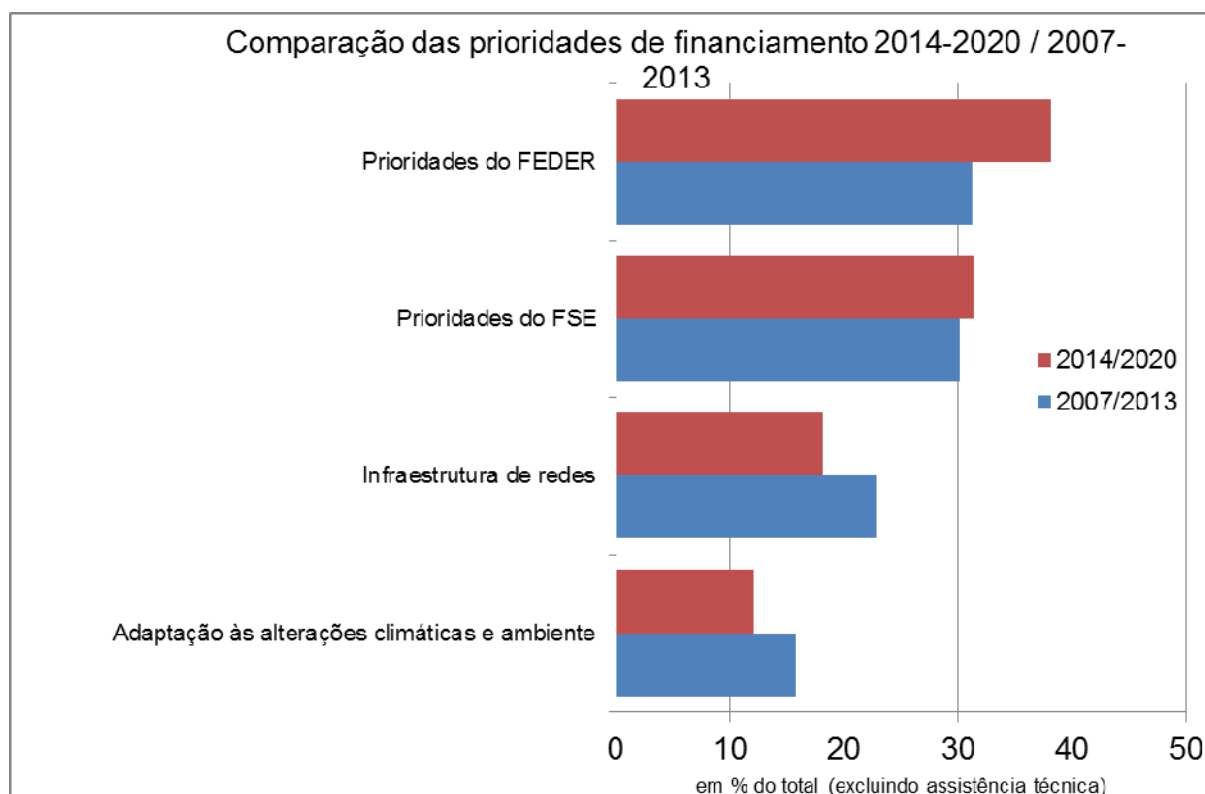
Serão investidos 98 mil milhões de euros em medidas para o emprego, a inclusão social e a educação. A maior parte deste montante é financiada pelo FSE: emprego (30,7 mil milhões de euros), inclusão social (20,9 mil milhões de euros) e educação (26,3 mil milhões de euros).

São afetados 59 mil milhões de euros à infraestrutura das redes de transportes e energia, o que representa uma perda de 21 % em relação a 2007-2013.

Quase 4,3 mil milhões de euros serão investidos no reforço da capacidade institucional das entidades públicas e na eficiência das administrações e dos serviços públicos («boa governação»). Este valor representa um aumento de 72 % em comparação com o período anterior.

O novo período de programação traz, portanto, uma clara mudança em termos de prioridades de financiamento em comparação com o período de 2007-13. Os Estados-Membros e as regiões irão investir mais nas prioridades do FEDER (I&D e inovação, TIC, PME e economia de baixo teor de carbono) e nas prioridades do FSE (emprego, inclusão social, educação e governação). Por outro lado, haverá menos investimentos nas infraestruturas de redes e nas infraestruturas ambientais. A diminuição do investimento em infraestruturas é particularmente importante nos Estados-Membros mais desenvolvidos.

**Figura 5: Atribuição das prioridades de financiamento em 2014-20 em comparação com 2007-13, em % do total**



A atenção especial que a Comissão deu à economia de baixo teor de carbono resultou num aumento visível neste tipo de investimento: mais de 38 mil milhões de euros serão usados para apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e de resiliência às alterações climáticas. Vários países colocaram particular ênfase na eficiência energética ou no desenvolvimento das energias renováveis. Em alguns casos, porém, há que clarificar a relação entre o investimento e os resultados esperados em relação aos objetivos em matéria de alterações climáticas.

Tendo em conta os desafios dos altos níveis de desemprego e do aumento da pobreza, o destaque dado ao crescimento inclusivo poderá ser mais forte em determinados AP. A Comissão também considera que o financiamento à educação é atualmente insuficiente para pôr em prática as prioridades identificadas. Em alguns AP, a prioridade dada às medidas ativas de inclusão social é baixa. Para garantir melhores resultados sociais e investimentos que respondam melhor às mudanças sociais, a programação deve integrar melhor a reforma da política social.

Além disso, no que diz respeito à IEJ, a respetiva informação em alguns AP e PO é bastante genérica e não explica de que forma esta nova iniciativa funcionará, nem se e como irá apoiar a implementação dos sistemas de Garantia Jovem. Em alguns programas, as ações apoiadas pela Iniciativa para o Emprego dos Jovens devem concentrar-se mais no apoio à criação de emprego.

Não obstante a existência de recomendações específicas por país quanto à integração da minoria cigana, alguns Estados-Membros não preveem uma prioridade específica para as comunidades marginalizadas, tornando mais difícil avaliar em que medida o financiamento será afetado a este domínio de intervenção. Alguns Estados-Membros não contemplam suficientemente as necessidades referentes a este grupo-alvo ou precisam de elaborar melhor a respetiva estratégia e a lógica de intervenção.

A modernização administrativa e a qualidade da justiça são reconhecidas como fatores essenciais para a competitividade e o crescimento inclusivo. Muitos Estados-Membros planeiam medidas para tornar as instituições públicas mais fortes e melhorar a sua capacidade de produzir políticas mais eficazes, melhores serviços administrativos, processos judiciais mais céleres, maior transparência e integridade das instituições públicas e maior participação do público nas diferentes fases do processo de elaboração de políticas. Contudo, em alguns Estados-Membros em que a reforma da administração pública foi identificada como um desafio, não existe uma estratégia clara e os objetivos são incompletos e imprecisos, embora tais reformas sejam indispensáveis para apoiar o emprego, o crescimento e a competitividade. Além disso, nalguns dos Estados-Membros em causa, não existe um compromisso político claro para essa reforma.

É evidente que a necessidade de preparação para o investimento mediante o cumprimento de condições antes da execução do programa foi tomada a sério. O processo não tem sido fácil e, em muitos casos, a Comissão terá de chegar a acordo sobre planos de ação para garantir a plena conformidade com os requisitos dentro de prazos bem definidos. As condições, que os Estados-Membros consideraram especialmente difíceis de cumprir, dizem respeito a domínios em que as diretivas da UE devem ser transpostas ou em que os regulamentos da UE têm de ser aplicados de modo eficaz.

Foram concebidas estratégias de especialização inteligente a nível nacional e regional, a fim de acelerar a transformação económica e reduzir as lacunas em matéria de conhecimentos. Deve dar-se maior destaque a formas de assistência flexíveis, ao apoio a uma investigação orientada para o mercado e à cooperação com as empresas. Existe um risco de manutenção do *status quo* no apoio às PME, em vez de se providenciar um apoio adaptado às suas necessidades e potencial de crescimento, com vista a assegurar um elevado efeito de alavanca e uma rápida adoção.

Alguns Estados-Membros dispõem de programas que estabelecem relações claras entre a economia digital e a inovação. Esta questão é importante, uma vez que são necessários investimentos em banda larga de alta velocidade e em TIC para superar estrangulamentos específicos e promover soluções orientadas para o mercado. Por exemplo, é essencial concentrar o investimento na banda larga para as redes da nova geração, a fim de assegurar que as regiões menos desenvolvidas não se atrasem ainda mais. As sinergias entre a política de coesão, o programa Horizonte 2020 e outros programas da UE também são determinantes no contexto das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e regional.

No período de 2014-20, cerca de 88 programas em 16 países serão programas plurifinanciados, combinando recursos do FEDER, do FC e do FSE. Espera-se que este plurifinanciamento dê origem a uma abordagem integrada, reunindo diferentes políticas, fundos e prioridades.

Para tornar esta política mais eficaz, mais orientada para os resultados e mais assente no desempenho, os Estados-Membros e as regiões terão que fixar metas e objetivos detalhados. É essencial que os programas não enunciem objetivos de modo demasiado geral, incluindo um grande número de ações possíveis, a fim de manter a máxima flexibilidade na seleção de projetos numa fase posterior. Este aspeto é crucial: se os objetivos e metas não forem suficientemente ambiciosos e suficientemente detalhados, será muito difícil avaliar a política e realizar um verdadeiro debate público sobre ela. Durante o processo de negociação, a Comissão centrar-se-á nesses riscos.

Os acordos de parceria têm sido, em grande medida, elaborados através de um diálogo razoável com os parceiros, embora haja indícios de que, em alguns casos, este diálogo tem sido insuficiente, que as partes interessadas importantes não tinham sido envolvidas ou que as

observações não se refletiram na versão posterior dos documentos. A Comissão examinará muito cuidadosamente a forma como os Estados-Membros aplicaram o código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria, com vista a assegurar uma verdadeira participação das partes interessadas.

Por último, mas não menos importante, o novo período requer uma governação e mecanismos de coordenação fortes, a nível nacional e regional, a fim de assegurar a coerência entre os programas, apoiar a Estratégia Europa 2020 e as recomendações específicas por país e para evitar sobreposições e lacunas. Este aspeto é especialmente importante, tendo em conta o aumento global do número de programas regionais (para os programas do FSE o aumento é de quase 60 % em comparação com o período de 2007-13).

## **5. CONCLUSÃO**

Em 2014-20, a política de coesão irá orientar o investimento de um terço do orçamento da UE para ajudar a alcançar os objetivos de crescimento e de emprego em toda a UE e reduzir as disparidades económicas e sociais. Além disso, é o maior instrumento de investimento a nível da UE para a prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Dá a maior contribuição em vários domínios, nomeadamente: apoio às PME, à I&D e inovação, investimento numa mão-de-obra competitiva e qualificada, luta contra o desemprego e a exclusão social, adaptação às alterações climáticas e ambiente.

Os modelos económicos dão uma indicação do impacto macroeconómico. Por exemplo, prevê-se que, nos principais países beneficiários, graças à política de coesão, o PIB possa ser, em média, 2 % mais elevado e o emprego cerca de 1 % mais elevado, durante o período de execução.

Mas os efeitos que a política de coesão tem no aumento da produtividade continuam a sentir-se após a conclusão dos programas. Até 2030, estima-se que o PIB destes países se situe mais de 3 % acima do nível esperado se esta política não fosse posta em prática. Isso significa que, durante o período de 2014-30, por cada euro gasto nos principais países beneficiários, o PIB deverá ser mais de três euros mais elevado.

Para se conseguirem estes resultados, contudo, é essencial que os Estados-Membros e as regiões contribuam para as reformas e usem a política como um verdadeiro instrumento de investimento. O resultado das negociações em curso para desenvolver estratégias sólidas, identificar um pequeno número de prioridades essenciais de investimento, estabelecer objetivos ambiciosos e garantir que as condições micro e macroeconómicas maximizam o impacto dos investimentos cofinanciados no âmbito da política de coesão, será, pois, crucial.

Em 2017, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um primeiro relatório intercalar sobre os programas. O relatório dará uma panorâmica dos progressos realizados pelos Estados-Membros e pelas regiões para cumprir os objetivos estabelecidos nos seus programas, indicando se estão a produzir os resultados pretendidos.