Comissão Europeia

Investimento no crescimento e no emprego

Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da UE



Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial

Política Regional e Urbana

Julho de 2014

Comissão Europeia

Investimento no crescimento e no emprego

Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da UE

Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial

Bruxelas, 2014

O presente relatório foi aprovado pela Comissão Europeia em 23 de julho de 2014

Editor: Lewis Dijkstra, Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia

Esta publicação pode ser consultada em linha em:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/light_6cr_pt.pdf

Esta publicação foi produzida com o apoio técnico da Applica (Bélgica) em colaboração com a SeproTec Multilingual Solutions SL (Espanha).

Eventuais observações sobre o relatório serão bem-vindas e deverão ser enviadas para:
Comissão Europeia
Direção-Geral da Política Regional e Urbana
Direção B
B-1049 Bruxelas
Endereço de correio eletrónico: regio-B1-head-of-unit@ec.europa.eu

Ilustrações da capa (da esquerda para a direita):
© Free Graphic Download
© Deymos Photo/Shutterstock.com
© Eleonora Cugini e Gianluca Bernardo
© Artens/Shutterstock.com

Para qualquer utilização ou reprodução das fotos não abrangidas pelos direitos de autor da União Europeia, deve ser solicitada autorização diretamente ao(s) detentor(es) dos direitos de autor.

Europe Direct é um serviço que responde às suas perguntas sobre a União Europeia

Linha telefónica gratuita (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabines telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Mais informações sobre a União Europeia encontram-se disponíveis na rede Internet, via servidor Europa (http://europa.eu).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-79-39123-1
doi 10.2776/99167

© União Europeia, 2014
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Belgium
Impresso em papel branqueado sem cloro elementar (ECF).

Prefácio





A crise teve um grande impacto nas regiões e cidades da UE. O processo de redução das disparidades económicas regionais foi interrompido e o desemprego aumentou rapidamente em quase todas as partes da UE. A pobreza e a exclusão também aumentaram, nomeadamente em muitas cidades dos Estados-Membros mais desenvolvidos.

O sexto relatório sobre a coesão tem por base os relatórios anteriores. Salienta as ligações entre a política de coesão e a Estratégia Europa 2020, na medida em que inclui capítulos sobre o crescimento inteligente, inclusivo e sustentável. Além disso, mostra como a política evoluiu para reforçar o seu impacto nos objetivos da UE em matéria de crescimento e emprego e como a boa governação é fundamental para assegurar a sua eficácia.

A política de coesão já melhorou a competitividade regional e a vida das pessoas na UE. Apoiou a criação de empresas e ajudou as pessoas a obterem qualificações e novos empregos. Alargou o acesso à banda larga e investiu na melhoria das ligações ferroviárias e rodoviárias nas regiões menos desenvolvidas da UE, tendo também aumentado substancialmente o número de casas com ligação à rede de abastecimento de água potável e a estações de tratamento de águas residuais.

Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (Fundos EEI) desempenham um papel cada vez mais importante na consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, sobretudo no que diz respeito ao emprego e à redução da pobreza. Atualmente, constituem a principal fonte de financiamento para o investimento público em vários Estados-Membros que foram obrigados a cortar no investimento para reduzir o seu défice orçamental.

Os Fundos EEI irão reforçar, até 2020, o seu investimento numa economia de baixo teor de carbono, na inovação e nas PME, na qualidade do emprego, na mobilidade laboral e na inclusão social, bem como nas principais redes RTE-T e digitais, na educação, na formação, na aprendizagem ao longo da vida e na reforma da administração pública.

O Semestre Europeu e as recomendações específicas por país adotados no seu âmbito desempenham um papel fundamental na sustentação da política de coesão. O quadro jurídico dos Fundos EEI adotado em 2014 veio introduzir novas regras que visam assegurar um contexto regulamentar e macroeconómico adequado para maximizar o impacto da política de coesão. Além disso, os Fundos EEI investirão mais no reforço da capacidade administrativa devido a uma consciencialização crescente de que, sem uma boa governação, não será possível alcançar taxas elevadas de crescimento e convergência económica regional.

Conjugadas com uma maior concentração nos resultados, estas alterações permitirão à política de coesão uma abordagem mais eficaz das disparidades regionais verificadas no desempenho económico e nos níveis de vida, ao mesmo tempo que contribuirão para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

Johannes Hahn
Comissário Europeu
para a Política Regional

László Andor
Comissário Europeu para o Emprego,
Assuntos Sociais e Inclusão

Índice

Prefácio ..... **iii**

Léxico ..... **xi**

Investimento no crescimento e no emprego ..... **xv**

1. Introdução xv

2. Uma política em evolução: Investir na competitividade das regiões para melhorar a qualidade de vida das populações xviii

3. A obtenção de resultados está no cerne da nova política de coesão xx

3.1 Os programas da política de coesão têm de operar num enquadramento favorável xx

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

3.3 Os programas da política de coesão devem definir objetivos e resultados claros xxi

3.4 Os programas da política de coesão têm de dar um papel de maior relevância às cidades xxii

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

4. Da teoria à prática: novos dados resultantes das negociações xxiii

5. Conclusão xxvii

Resumo ..... **xxix**

Capítulo 1: Crescimento inteligente **1**

1. Introdução 1

2. A crise suspendeu a redução nas disparidades regionais 1

3. Os Estados-Membros da Europa Central e Oriental mantêm um setor industrial forte, mas o seu setor agrícola continua a necessitar de modernização 11

4. Os setores da construção e da indústria são os mais afetados pela crise 12

5. A crise originou perdas de emprego, mas também alguns ganhos de produtividade 14

6. Crescimento nas regiões metropolitanas mais suscetível a altos e baixos do que nas regiões rurais 17

6.1 As regiões metropolitanas das capitais apresentaram um bom desempenho até a crise ter provocado perdas de emprego superiores à média 17

6.2 O crescimento do PIB nas regiões rurais foi mais baixo antes da crise, mas mostrou-se mais resistente durante os anos da crise 21

7. A criação de empresas e o empreendedorismo dependem da iniciativa individual e de um ambiente institucional adequado 21

8. A inovação permanece concentrada em termos espaciais 29

8.1 A I&D e o objetivo para 2020 31

8.2 Registo de patentes na UE e nos EUA 37

9. As habilitações ao nível do ensino superior estão a aumentar, mas persistem fortes disparidades 37

10. As lacunas nas redes digitais e de transportes estão a ser colmatadas, mas serão necessários esforços suplementares 41

10.1 Expansão desigual das redes digitais 41
10.2 A rede rodoviária nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental ainda está bastante menos desenvolvida 43
10.3 Transporte ferroviário menos atrativo do que o automóvel nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental devido à baixa velocidade de circulação e à reduzida frequência de ligações 49
11. O comércio e o investimento direto estrangeiro estimulam o crescimento na UE-12 50
12. A competitividade regional gera benefícios regionais reduzidos na UE-13 52
13. Conclusão 55
Capítulo 2: Crescimento inclusivo 57
1. Introdução 57
2. A crise anulou a maioria dos ganhos em termos de emprego conseguidos desde 2000 57
2.1 As taxas de emprego desceram rapidamente nas regiões mais afetadas pela crise 57
2.2 O desemprego mais alto na UE há mais de uma década 58
2.3 As mulheres apresentam taxas de desemprego muito mais altas nas regiões do sul da UE 63
2.4 A redução do abandono escolar precoce está no bom caminho 63
2.5 A aprendizagem ao longo da vida está a estagnar 66
2.6 A competência dos adultos em literacia e numeracia tem de aumentar em vários Estados-Membros da UE, de acordo com o PIAAC da OCDE 71
3. Pobreza e exclusão aumentam devido à crise 71
3.1 A privação material severa é mais elevada nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais dos Estados-Membros menos desenvolvidos 71
3.2 Intensidade de trabalho muito baixa nos Estados-Membros mais desenvolvidos concentra-se nas cidades 73
3.3 Maior risco urbano de pobreza nos Estados-Membros mais desenvolvidos e maior risco nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais nos Estados-Membros menos desenvolvidos 73
3.4 As cidades nos Estados-Membros menos desenvolvidos estão próximas dos objetivos de 2020, ao passo que as cidades nos Estados-Membros mais desenvolvidos estão mais atrasadas 77
3.5 A qualidade de vida nas cidades europeias varia 78
3.6 As taxas de criminalidade são mais elevadas nas regiões urbanas, nas regiões fronteiriças e nos destinos turísticos 79
4. A circulação de pessoas no interior e entre Estados-Membros é impulsionada pelas disparidades no emprego, nos salários e na saúde 79
4.1 A UE, já altamente urbanizada, prossegue o seu processo de urbanização, embora lentamente 79
4.2 A migração líquida é a principal fonte do crescimento populacional nos anos 2000 86
4.3 Mais trabalhadores nascidos fora do país ingressaram no mercado de trabalho com mais ou menos sucesso 90
4.4 A esperança de vida é alta, mas as disparidades regionais persistem 92
4.5 O desenvolvimento humano está a melhorar nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, mas baixou em Espanha, na Grécia e na Irlanda devido à crise 96
5. Conclusão 97

Capítulo 3: Crescimento sustentável 99
1. Introdução 99
2. Atenuação das alterações climáticas e adaptação aos seus efeitos: uma necessidade para a União Europeia 100
2.1 A União Europeia tem de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa para alcançar os objetivos para 2020 102
2.2 A UE tem de aumentar a utilização de energias renováveis para atingir os objetivos para 2020 103
2.3 A União Europeia tem de se adaptar a ricos naturais mais frequentes e com consequências mais graves 105
3. A transição para transportes mais sustentáveis pode aumentar a eficiência energética e melhorar a qualidade do ar 108
3.1 Melhorar a acessibilidade e a eficiência energética 108
3.2 As grandes cidades oferecem melhor acesso aos transportes públicos 110
3.3 Elevado congestionamento em diversas grandes cidades da UE 113
3.4 A qualidade do ar ainda pode ser melhorada em muitas regiões da UE 115
4. Tornar as cidades mais atrativas pode impulsionar a eficiência dos recursos da UE 117
4.1 As utilização dos solos é mais eficiente nas cidades 117
4.2 As políticas nacionais e locais podem influenciar a localização e a intensidade da utilização dos solos de novos empreendimentos promovendo cidades mais compactas 124
5. A melhoria dos ecossistemas e redução dos impactos ambientais pode melhorar a eficiência da UE e a qualidade de vida dos seus habitantes 124
5.1 Preservar a qualidade da água e proteger as espécies e os *habitats* 124
5.2 O tratamento das águas residuais urbanas é necessário para assegurar uma excelente qualidade da água 125
5.3 A gestão dos resíduos sólidos está a melhorar, mas há ainda um longo caminho a percorrer em muitas regiões da UE 128
5.4 Os ecossistemas sãos prestam muitos serviços vitais 130
6. Conclusões 136
Capítulo 4: Investimento público, crescimento e a crise 137
1. Introdução 137
2. A percentagem de despesa promotora do crescimento na despesa pública diminuiu 137
2.1 A crise fez disparar os défices públicos 137
2.2 O investimento público apoia o crescimento económico 139
2.3 A despesa pública aumentou, mas agora voltou a descer 140
2.4 O investimento público começou por aumentar, mas depois sofreu uma forte queda 142
3. As autoridades regionais e locais desempenham um papel fundamental na despesa e no investimento público 142
3.1 As autoridades regionais e locais são responsáveis por uma grande parte da despesa pública 142
3.2 As autoridades regionais e locais gerem a maioria dos investimentos públicos 144
3.3 A crise pôs cobro a um período de crescimento sustentado da despesa pública por parte das autoridades regionais e locais 147

3.4 Investir em tempos de crise: financiamento direto e investimento regional e local 148
3.5 As receitas a nível infranacional assentam fundamentalmente nas transferências 150
3.6 Défice público e dívida pública das administrações públicas subnacionais 152
4. Contribuição da política de coesão para o investimento público nos Estados-Membros 154
5. Investimento, auxílios estatais e empréstimos do BEI 155
5.1 Política de concorrência 155
5.2 Banco Europeu de Investimento 157
6. Conclusões 159
Capítulo 5: A importância da boa governação para o desenvolvimento económico e social 161
1. Por que razão deve a UE concentrar-se na boa governação? 161
2. É mais fácil fazer negócios no norte da UE 162
3. A maioria dos europeus considera que a corrupção é generalizada e representa um problema grave 165
4. Os indicadores da governação variam entre Estados-Membros e no interior destes 168
4.1 Algumas regiões têm uma qualidade de governo muito superior (ou inferior) 168
4.2 As competências das regiões da UE estão a aumentar 171
5. Uma má governação limita o impacto da política de coesão 175
5.1 A má governação pode abrandar o investimento, conduzindo a perdas de financiamento 175
5.2 A má governação pode reduzir o efeito de alavancagem da política de coesão 176
6. Conclusão 177
Capítulo 6: A evolução da política de coesão 179
1. Introdução 179
2. À medida que o financiamento aumentou, a geografia tornou-se mais simples 180
2.1 A despesa da política de coesão aumentou em termos de percentagem do RNB 180
2.2 A geografia da política tornou-se mais simples entre 1989 e 2013 182
2.3 O financiamento mantém-se concentrado nas regiões menos desenvolvidas 186
2.4 Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e a política de coesão 187
2.5 As intensidades de auxílio nas regiões menos desenvolvidas aumentaram até 2000–2006, tendo diminuído desde então 191
3. A evolução dos objetivos ao longo do tempo 193
3.1 Enfoque inicial na formação e na mobilidade 194
3.2 Desemprego estrutural e rápidas alterações na agricultura e na indústria transformadora nas décadas de 1970 e 1980 194
3.3 Falta de infraestruturas chave nos países que aderiram à UE nas décadas de 1980 e 2000 194
3.4 Melhoria das infraestruturas na área dos transportes e do ambiente 196
3.5 A Agenda de Lisboa e de Gotemburgo 196
3.6 Europa 2020, redução da pobreza, atenuação das alterações climáticas e «para além do PIB» 197
3.7 Além do PIB: pobreza, desenvolvimento humano e bem-estar 198
3.8 Quais são os objetivos da política de coesão? 200
4. O argumento económico subjacente à política tornou-se mais integrado 201
4.1 A política de coesão avançou para além dos fatores do crescimento de «primeira natureza» 201

4.2 A política de coesão pode impulsionar o crescimento através do investimento em fatores do crescimento de «segunda natureza» 203
4.3 A política de coesão apoia a integração do mercado e pode acelerar o crescimento das regiões menos desenvolvidas 205
5. A repartição do financiamento por domínios de intervenção evoluiu com a alteração dos objetivos da política 206
6. O impacto da crise no período 2007–2013 207
6.1 O FSE e a reação à crise 210
7. Conclusão 211
Capítulo 7: Impacto da política de coesão 213
1. Introdução 213
2. Os resultados dos programas em 2007–2013 214
2.1 O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão 214
2.2 O Fundo Social Europeu 218
3. Dados relativos à avaliação do impacto da política de coesão 221
3.1 Balanço e desafios dos programas cofinanciados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão 221
3.2 Dados das avaliações dos programas do FEDER e do Fundo de Coesão 224
3.3 Dados das avaliações dos programas do FSE 228
4. Modelização do impacto da política de coesão nos períodos 2000–2006 e 2007–2013 230
5. Conclusão 233
Capítulo 8: A política de coesão em 2014–2020 235
1. Principais elementos da reforma 235
1.1 Nova geografia e financiamento 236
1.2 Concentração temática no apoio à Estratégia Europa 2020 239
1.3 Reforçar a eficácia do investimento 242
1.4 Obter e demonstrar resultados 243
1.5 Alinhar o investimento da UE com o Semestre Europeu 246
1.6 Uma abordagem estratégica às reformas da administração pública 247
1.7 Boa governação económica 248
1.8 Preservar o investimento favorável ao crescimento 251
1.9 Associar a verificação da adicionalidade aos programas de estabilidade e convergência 253
1.10 Reforçar o papel dos instrumentos financeiros 253
1.11 Reforçar a cooperação na Europa 254
2. Avaliação preliminar das negociações sobre a programação 2014–2020 258
2.1 Prioridades de financiamento em 2014–2020 258
2.2 Alinhar o investimento com as recomendações específicas por país 262
2.3 Aumentar o impacto do investimento e apresentar resultados 264
3. Estimativa do impacto da política de coesão 2014–2020 265
3.1 Estimativa do impacto a nível nacional 266
3.2 Estimativa do impacto a nível regional 268
Referências 277
Lista de figuras, mapas, quadros e caixas 287

Léxico

Política de coesão: Abrange todos os programas apoiados pelos seguintes fundos: Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo de Coesão (FC).[1] Também conhecida como política regional.

Fundos Estruturais: O Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Abreviaturas

AEA: Agência Europeia do Ambiente
AMECO: Base de dados macroeconómica anual da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia
BEI: Banco Europeu de Investimento
CCI: Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia
CITE: Classificação Internacional Tipo da Educação
COH: Países da coesão, incluindo Estados-Membros menos desenvolvidos e medianamente desenvolvidos (ver abaixo)
DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia
DG COMP: Direção-Geral da Concorrência da Comissão Europeia
DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia
DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia
DG MOVE: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes da Comissão Europeia
DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia
EFGS: Fórum Europeu de Geografia e Estatística
FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, anteriormente designado Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)
FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca, anteriormente designado Fundo Europeu das Pescas (FEP) e, antes disso, Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP)
FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Abrangem todos os programas apoiados pelo FSE, FEDER, FC, FEADER e FEP
FSE: Fundo Social Europeu
INE: Instituto Nacional de Estatística
OCDE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
PPC: Padrão de Poder de Compra
UE: União Europeia, anteriormente designada Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Económica Europeia (CEE) e Comunidade Europeia (CE)

Estados-Membros e suas siglas

BE Bélgica
BG Bulgária
CZ República Checa
DK Dinamarca
DE Alemanha
EE Estónia
IE Irlanda
EL Grécia
ES Espanha

1 O FEADER e o Fundo das Pescas foram considerados como fazendo parte dos fundos estruturais ou da política de coesão durante determinados períodos. No presente relatório serão, no entanto, serão analisados em separado.

FR	França
HR	Croácia
IT	Itália
CY	Chipre
LV	Letónia
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
HU	Hungria
MT	Malta
NL	Países Baixos
AT	Áustria
PL	Polónia
PT	Portugal
RO	Roménia
SI	Eslovénia
SK	Eslováquia
FI	Finlândia
SE	Suécia
UK	Reino Unido

Agrupamentos de Estados-Membros

Por data de adesão

A fim de facilitar a leitura, o presente relatório usa a sigla UE (União Europeia) para se referir à Comunidade Económica Europeia (CCE) e à Comunidade Europeia (CE).

UE-6:	os seis Estados-Membros iniciais: BE, DE, FR, IT, LU e NL
UE-9:	UE-6 mais DK, IE e UK
UE-10:	UE-9 mais EL
UE-12:	UE-10 mais ES e PT (quando é feita referência a dados relativos ao período 1986-1995)
UE-12:	todos os Estados-Membros que aderiram em 2004 e 2007: BG, CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, RO, SI, SK
UE-13:	todos os Estados-Membros que aderiram em 2004, 2007 e 2013: BG, CZ, EE, HR, CY, LV, LT, HU, MT, PL, RO, SI, SK
UE-15:	UE-12 mais AT, FI, SE
UE-25:	UE-15 mais CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK
UE-27:	UE-25 mais RO e BG
UE-28:	UE-27 mais HR

Por localização geográfica

- Estados-Membros do Centro e de Leste: BG, CZ, EE, HR, LV, LT, HU, PL, SI, SK
- Estados-Membros do Sul: EL, ES, IT, CY, MT, PT
- Estados-Membros ocidentais: UE-15
- Estados-Membros nórdicos: DK, FI, SE
- Estados bálticos: EE, LV, LT
- Benelux: BE, LU, NL

Por nível de desenvolvimento

Estados-Membros menos desenvolvidos: BG, EE, HR, LV, LT, HU, PL, SK, RO (PIB *per capita* inferior a 75 % da média da UE, em 2012)
Estados-Membros medianamente desenvolvidos: CZ, EL, CY, MT, PT, SI[2] (PIB *per capita* entre 75 % e 90 %)
Estados-Membros altamente desenvolvidos: BE, DK, IE, ES, FR, DE, IT, LU, NL, AT, FI, SE, UK (PIB *per capita* superior à média da UE)

Por estatuto

Países candidatos: Turquia, Montenegro, Sérvia e Antiga República Jugoslava da Macedónia (ARJM)
Potenciais países candidatos: Albânia, Bósnia e Herzegovina, Kosovo (ao abrigo da Resolução 1244/99 do CSNU) e Islândia.

Tipologias regionais

Regiões metropolitanas

Esta classificação foi desenvolvida em colaboração com a OCDE e consiste numa aproximação NUTS 3 de todas as zonas urbanas funcionais com mais de 250 000 habitantes tal como definidas pela metodologia de Zonas Urbanas Funcionais da UE-OCDE.

Regiões predominantemente urbanas, intermédias e predominantemente rurais

Esta classificação baseia-se na classificação da OCDE, mas foi revista pela Comissão. O Anuário Regional do Eurostat 2010 inclui uma metodologia detalhada.

Regiões fronteiriças

As regiões fronteiriças são regiões NUTS 3 que são elegíveis para programas de cooperação transfronteiriça ao abrigo do regulamento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Tipologias locais

Grau de urbanização

Cidades: unidades administrativas locais em que mais de 50 % da população vive num centro urbano.
Vilas e subúrbios: unidades administrativas locais em que mais de 50 % da população vive em núcleos urbanos, mas menos de 50 % vive num centro urbano.
Zonas rurais: unidades administrativas locais em que mais de 50 % da população vive em células rurais.
Para mais informações, consultar:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Degree_of_urbanisation_classification_-_2011_revision
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

Cidades e suas zonas de influência

Cidades: ver definição *supra*
Zonas de influência: unidades administrativas contíguas em que, pelo menos, 15 % da população ativa se desloca diariamente para a cidade.
Para mais informações, consultar:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/European_cities_-_the_EU-OECD_functional_urban_area_definition
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf

2 Chipre foi incluído por ser elegível para o Fundo de Coesão. O respetivo PIB *per capita* correspondia a 92 % da média da UE, em 2012, e prevê-se que se fixe abaixo dos 90 % em 2013.

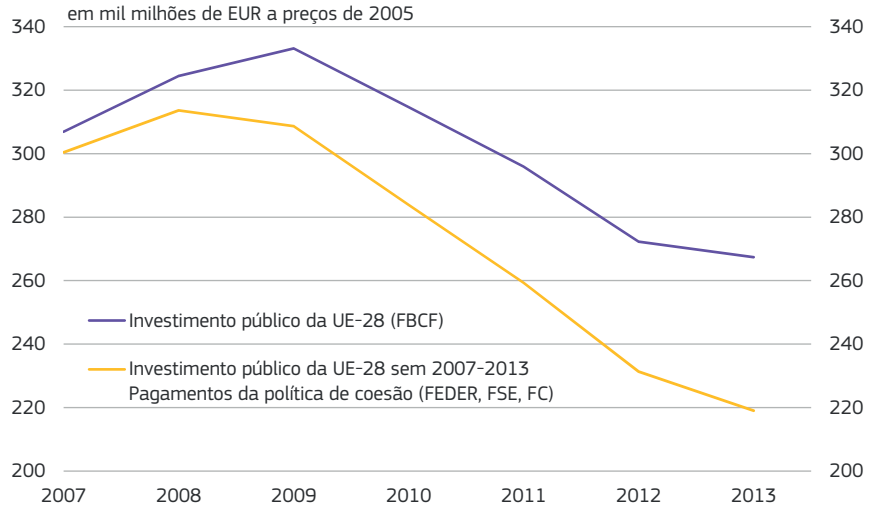
Investimento no crescimento e no emprego[1]

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 (Figura 1). 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 2).

Figura 1 Impacto da política de coesão no investimento público, 2007-2013

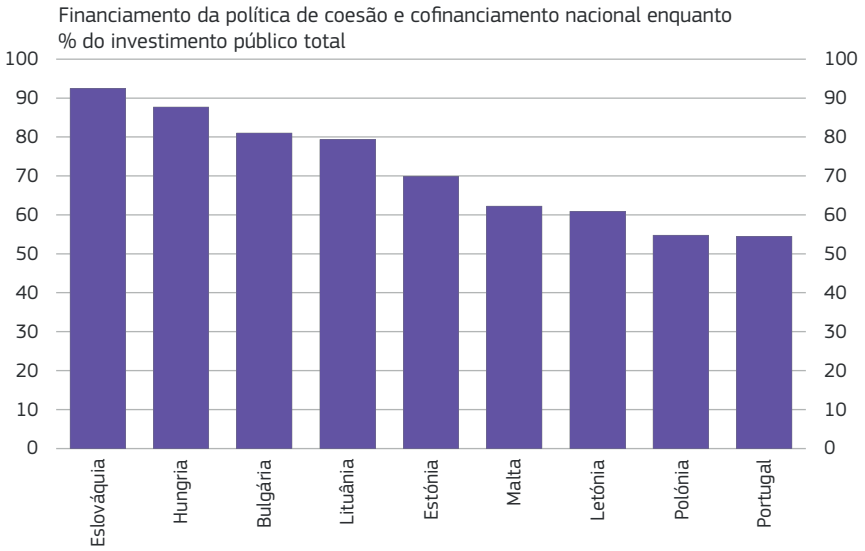


Fonte: Eurostat e DG REGIO

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.

1 COM(2014) 473 final.

Figura 2 Parte da política de coesão no investimento público, média 2010-2012



Fonte: Eurostat e DG REGIO

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 2014–2020[2], 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[3], 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.

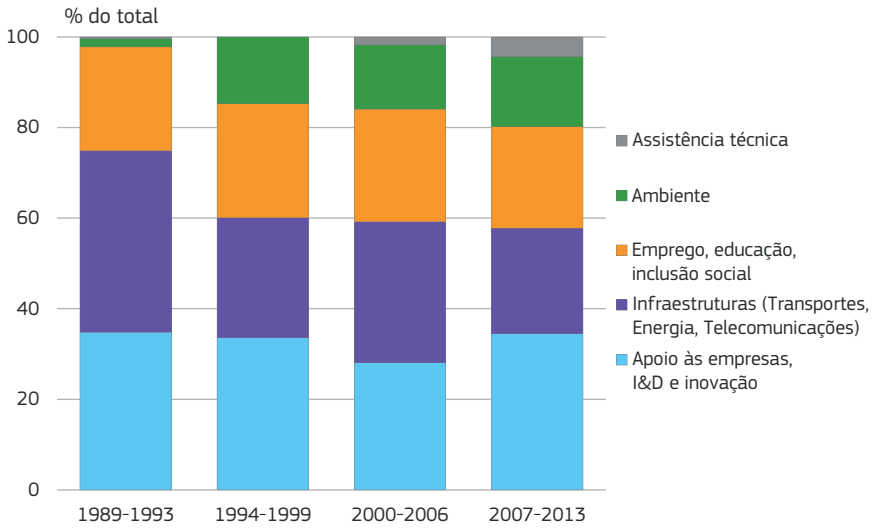
A maior parte do apoio financeiro ao abrigo desta política tem incidido sempre nas regiões e nos Estados-Membros menos desenvolvidos. Registou-se, no entanto, uma reorientação do investimento em infraestruturas para o apoio às PME, à inovação e a políticas sociais e de emprego mais inovadoras. Esta mudança 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 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 (Figura 3). 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.

2 Regulamentos (UE) n.os 1299/2013 a 1304/2013.

3 SWD(2014) 242 final.

Figura 3 Composição do investimento da política de coesão nas regiões menos desenvolvidas, 1989-2013



Fonte: DG REGIO

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 ma-

téria 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[4] 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

4 Ver Regulamento delegado da Comissão, de 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

particularmente eficazes na criação de estratégias de desenvolvimento local dirigidas pelas comunidades. Os novos regulamentos também incluem medidas destinadas a reforçar as capacidades dos parceiros sociais e da sociedade civil.

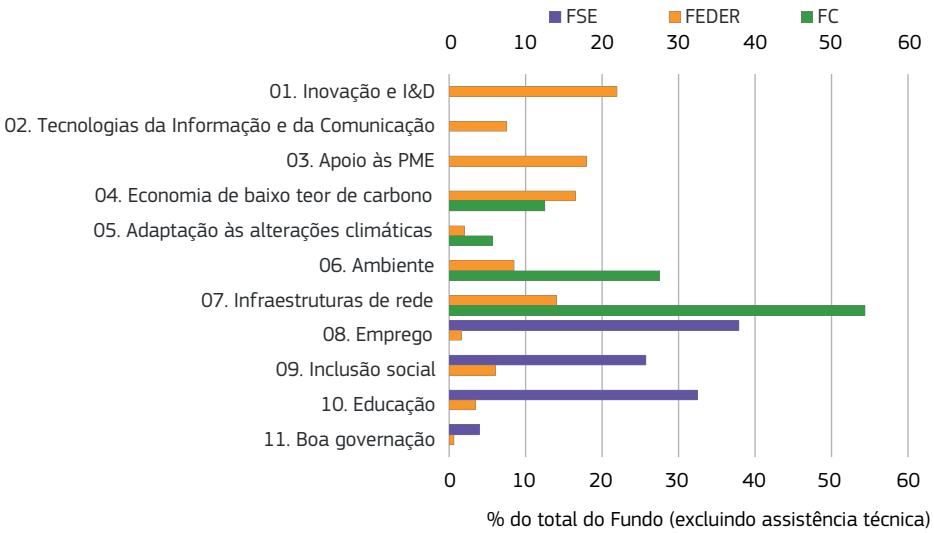
4. Da teoria à prática: novos dados resultantes das negociações

Aquando da adoção da presente comunicação, a Comissão tinha recebido todos (28) os acordos de parceria (AP) e cerca de 150 programas operacionais (PO)[5]. 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[6].

Figura 4 Dotações para prioridades por Fundo, 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

5 Quatro AP já foram adotados pela Comissão.

6 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 (Figura 4), 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.

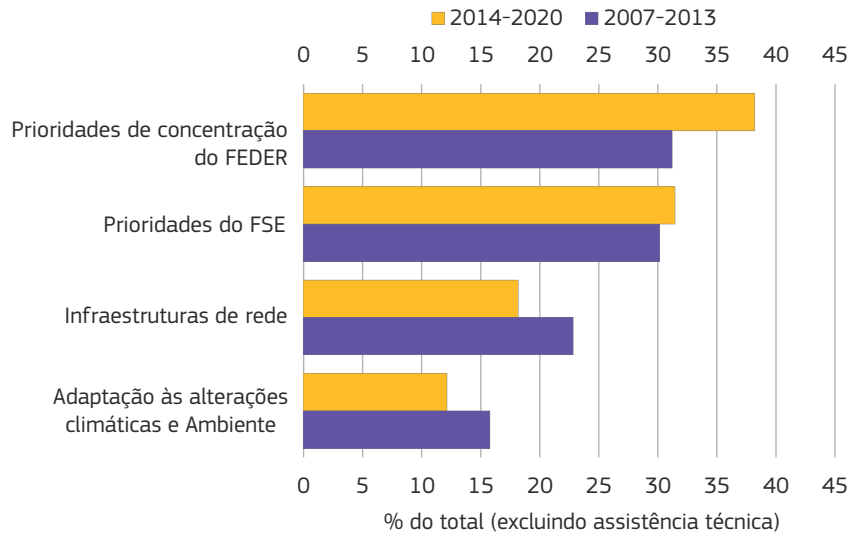
Serão investidos 98 mil milhões de euros em medidas para o emprego, a inclusão social e a educação. A maior parte deste montante é financiada pelo FSE: emprego (30,7 mil milhões de euros), inclusão social (20,9 mil milhões de euros) e educação (26,3 mil milhões de euros).

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 (Figura 5). 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 Dotações para prioridades 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014 e DG REGIO

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.

Resumo

O presente relatório é publicado no início de um novo período de programação de sete anos para a política de coesão, num contexto profundamente diferente do que prevalecia na UE no início do período anterior, em 2007. Nessa altura, a UE ainda vivia um período de crescimento económico sustentado, caracterizado pela subida dos níveis de rendimento, das taxas de emprego e do investimento público, bem como por uma redução da pobreza e exclusão social e pela atenuação das disparidades regionais. Contudo, apesar das tendências positivas, as disparidades entre regiões ainda permaneciam a muitos níveis.

A chegada da crise veio alterar toda esta situação. Desde 2008, a dívida pública aumentou consideravelmente, o rendimento de muitas pessoas na UE diminuiu, as taxas de emprego caíram na maioria dos países e o desemprego atingiu os níveis mais elevados dos últimos 20 anos, enquanto a pobreza e a exclusão social estão a alastrar. Simultaneamente, as disparidades regionais nas taxas de emprego e desemprego aumentaram, tal como as diferenças em termos de PIB *per capita*, que se acentuaram em muitos países e noutros deixaram de se aproximar. Esta evolução significa que os objetivos em matéria de emprego e combate à pobreza da Estratégia Europa 2020 se encontram agora muito mais distantes do que quando foram inicialmente fixados, exigindo um esforço substancial durante os próximos seis anos para alcançá-los num contexto de pesadas restrições orçamentais.

Capítulo 1: na fase inicial, a crise teve um grande impacto na construção e na indústria transformadora. O emprego caiu vertiginosamente em ambos os setores, na construção devido ao rebentamento da bolha imobiliária em alguns Estados-Membros e à redução do investimento público, e na indústria transformadora devido à redução da procura mundial, sobretudo de bens de investimento. Mais recentemente, os mercados mundiais registaram uma expansão e a subida das exportações induziu algum crescimento na indústria transformadora. Tal é especialmente importante em muitos dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, onde a indústria transformadora representa uma grande parte do valor acrescentado.

O impacto territorial da crise tem sido variável. Na maior parte da UE, as regiões metropolitanas têm-se mostrado mais suscetíveis a altos e baixos, enquanto as regiões rurais se revelaram mais resilientes. Na UE-15, as regiões metropolitanas de segundo nível tiveram um desempenho próximo da média, ao passo que na UE-13 superaram as outras regiões. As regiões rurais da UE-15 registaram uma menor contração do PIB face às demais regiões entre 2008 e 2011, graças ao maior crescimento da sua produtividade. Também na UE-13, o maior crescimento da produtividade permitiu colmatar a lacuna relativamente às outras regiões.

Apesar do contexto económico difícil, nos últimos anos, a percentagem de pessoas com curso superior aumentou na maioria dos países e as taxas de abandono escolar precoce baixaram. Consequentemente, é provável que os objetivos da UE nestas duas áreas sejam alcançadas até 2020, ou até mesmo antes. Por outro lado, a I&D

não diminuiu em relação ao PIB durante a crise, tendo mesmo começado a aumentar ligeiramente nos últimos um a dois anos, embora não o suficiente para atingir o objetivo de 3 % fixado para 2020. A inovação, porém, mantém-se altamente concentrada em termos espaciais e não mostra sinais de se alargar às regiões menos avançadas.

O investimento em infraestruturas digitais e de transportes e contribuiu para reduzir as deficiências existentes nessas redes em muitas áreas rurais e regiões menos desenvolvidas. No entanto, o acesso à Internet através da tecnologia de nova geração coloca novos desafios às áreas rurais onde esta tecnologia é praticamente inexistente. Além disso, serão necessárias, pelo menos, mais duas décadas de investimento substancial para concluir a rede transeuropeia de transportes, sobretudo na maioria dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental.

Com o início da crise, a UE sofreu quebras significativas nas trocas comerciais e no investimento direto estrangeiro, que constituem importantes fontes de crescimento para os Estados-Membros menos desenvolvidos. Felizmente, as exportações da UE-13 para outros países da UE registaram uma recuperação considerável, representando atualmente uma parte mais importante do seu PIB do que antes da crise, tendo o investimento direto estrangeiro (IDE) também aumentado.

A competitividade mantém-se baixa na maioria das regiões dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, embora as regiões das capitais constituam geralmente uma exceção. Estas tendem a ser altamente competitivas, mas, na maior parte dos casos, ainda não geram repercussões mensuráveis que beneficiem outras regiões. Por conseguinte, nesses países, a maioria das regiões próximas da capital não retira vantagens percetíveis da sua proximidade, ao passo que em muitos Estados-Membros mais desenvolvidos as regiões adjacentes à capital tendem a apresentar igualmente níveis elevados de competitividade. Com efeito, nalguns Estados-Membros, como os Países Baixos, a Alemanha e a Itália, outras regiões com uma cidade secundária importante apresentam um nível de competitividade mais elevado do que a região da capital.

Capítulo 2: a crise anulou metade dos ganhos em termos de emprego conseguidos entre 2000 e o início da recessão, sobretudo nos Estados-Membros da Europa meridional. Consequentemente, as taxas de emprego encontram-se cerca de 10 pontos percentuais abaixo do objetivo nacional nas regiões em transição e menos desenvolvidas, contra uma distância de apenas 3 pontos percentuais nas regiões mais desenvolvidas. As subidas no desemprego foram também mais pronunciadas nessas regiões, rondando em média 5 pontos percentuais entre 2008 e 2013, face a 3 pontos percentuais nas regiões mais desenvolvidas.

Apesar de 2013 ter sido o primeiro ano em que se registou na UE uma taxa média de desemprego igual tanto para as mulheres como para os homens, em algumas regiões continuam a subsistir grandes disparidades, nomeadamente nas regiões do sul onde o desemprego afeta muito mais as mulheres do que os homens. As taxas de emprego das mulheres mantêm-se inferiores às dos homens em todas as regiões da UE. Embora a diferença seja relativamente pequena em várias regiões da Suécia e Finlândia, é superior a 20 pontos percentuais na Itália, na Grécia e em várias regiões da Roménia, República Checa e Polónia. No tocante à educação, porém, em nove de dez regiões mais mulheres do que homens com idade entre 30 e 34 anos possuem qualificações ao nível do ensino superior.

O maior risco de pobreza e exclusão social é outro dos legados da crise económica. Existem atualmente cerca de 9 milhões de pessoas em risco de pobreza ou exclusão na UE, sendo o aumento especialmente acentuado na Grécia, em Espanha, na Itália e no Reino Unido. Um problema fundamental é a variação no interior de cada país. Nos Estados-Membros menos desenvolvidos, o risco de pobreza tende a ser muito menor nas cidades do que no resto do país, enquanto nas cidades dos Estados-Membros mais desenvolvidos se verifica o contrário. Por conseguinte, a realização dos objetivos nacionais de combate à pobreza estabelecidos na Estratégia Europa 2020 exigirá, nestes últimos, uma redução substancial do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão nos centros urbanos, enquanto nos países menos desenvolvidos o principal desafio consistirá em reduzir o número de pessoas em risco nas zonas mais rurais.

As grandes disparidades existentes em termos de emprego, níveis de rendimento e bem-estar social constituem fatores determinantes subjacentes aos movimentos da população no interior da UE. Nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, tem-se verificado a tendência, nos últimos 20 anos, de a população abandonar as zonas rurais para se instalar nas zonas urbanas, sobretudo na capital, bem como noutras partes da UE. A conjugação do decréscimo natural da população com a emigração resultou numa redução significativa, ao longo da última década, do número de pessoas que vive nas regiões rurais da UE-13. Na UE-15, por outro lado, a população registou, em média, um aumento nas regiões rurais devido ao facto de a imigração líquida mais do que compensar a redução natural da população.

Ao longo da última década, a contribuição da imigração líquida para o crescimento demográfico na UE-15 foi três vezes superior à do crescimento natural da população. Contrariamente, na UE-13, a emigração líquida contribuiu duas vezes mais para o decréscimo da população do que a redução natural.

Em toda a UE, subsistem grandes variações na esperança de vida e nas taxas de mortalidade. No que diz respeito à esperança de vida, existe uma diferença de mais de nove anos entre as dez regiões onde é mais elevada e as dez regiões onde é mais baixa. De igual modo, as taxas de mortalidade infantil e mortalidade rodoviária relativamente à população divergem por um fator de quatro entre as 10 regiões com melhores e piores resultados.

Capítulo 3: a crise teve efeitos variáveis no ambiente. A diminuição da atividade económica e do rendimento veio facilitar a redução das emissões de gases com efeito de estufa, mas como não foi acompanhada de um aumento considerável da eficiência energética, é bem possível que esta tendência se venha a inverter com a retoma da procura. A crise foi igualmente responsável pela redução do custo das licenças de emissão de gases com efeito de estufa no quadro do regime europeu de comércio de licenças, fazendo depreciar os incentivos económicos ao investimento na eficiência energética e nas energias renováveis e protelando a transição para uma economia com baixas emissões de carbono. A Comissão Europeia adiou o leilão de algumas licenças perante esta descida de preços.

Registaram-se alguns progressos em toda a UE no atinente à melhoria do tratamento das águas residuais urbanas e dos resíduos sólidos. Presentemente, há mais vilas e cidades a cumprirem as normas de qualidade fixadas pela diretiva da UE relativa ao tratamento das águas residuais urbanas e uma maior quantidade de resíduos sólidos

reciclados, ou incinerados com valorização energética, e menos resíduos depositados em aterros. Em ambos os casos, porém, exigem-se ainda esforços suplementares e investimentos significativos, nomeadamente em muitos dos Estados-Membros e regiões menos desenvolvidos.

A qualidade dos «serviços» prestados pelo ecossistema varia consideravelmente no território da UE. Os serviços em causa podem desempenhar funções importantes como a purificação do ar e da água, a retenção da água para reduzir os riscos de inundações e a remoção de carbono. As recentes inundações em várias zonas da UE e a má qualidade do ar em muitas cidades vêm reforçar a importância destes serviços. A vantagem de investir nesses serviços é a de que, muitas vezes, apresentam uma boa relação custo-eficácia e, simultaneamente, ajudam a limitar a perda de biodiversidade.

A dimensão urbana do crescimento sustentável revela muitos contrastes. Por um lado, a qualidade do ar é má em muitas cidades, agravada pelo congestionamento do tráfego, e as cidades são mais vulneráveis a ondas de calor devido ao efeito «ilha de calor», bem como a inundações pelo facto de, em muitos casos, se encontrarem junto a rios e ao mar e pela grande extensão de superfícies impermeáveis.

Por outro lado, as cidades oferecem vantagens importantes em termos de ecoeficiência, uma vez que a proximidade de diferentes localizações reduz a necessidade de percorrer longas distâncias. Nas cidades existe também uma maior oferta de transportes públicos, proporcionando um meio de deslocação eficiente do ponto de vista energético e as pessoas que vivem nas cidades utilizam, em média, menos energia para aquecer a sua habitação. De igual modo, as cidades utilizam os solos de forma muito mais eficiente do que outras áreas onde a densidade populacional é muito menor e a área construída por habitante é muito superior.

Capítulo 4: a maioria dos Estados-Membros registou um défice orçamental significativo durante o período da crise e os níveis da divida pública subiram consideravelmente, em alguns casos muito acima dos 100 % do PIB. A deterioração das finanças públicas levou à aplicação generalizada de medidas de consolidação orçamental e muitos governos viram-se obrigados a efetuar cortes drásticos no investimento público. Em média, o investimento público na UE diminuiu 20 % em termos reais entre 2008 e 2013, tendo baixado mais de 60 % na Grécia, em Espanha e na Irlanda, e 32 % nos países da UE-12, onde o financiamento da política de coesão é particularmente importante. Esta situação poderá afetar as taxas de crescimento a médio prazo.

Os cortes na despesa nacional resultaram numa maior dependência da política de coesão para financiar o investimento promotor do crescimento. No período 2010–2012, o financiamento da política de coesão era equivalente a 21 % do investimento público em toda a UE, a 57 % no conjunto dos países da coesão e a mais de 75 % na Eslováquia, Hungria, Bulgária e Lituânia. Sem este financiamento, o investimento público nos Estados-Membros menos desenvolvidos teria diminuído ainda mais.

Sendo responsáveis por quase dois terços de todo o investimento público, as administrações públicas locais e regionais da UE foram fortemente afetadas pelas restrições impostas. A autonomia política das regiões tem vindo a ser reforçada nas últimas décadas, registando-se aumentos substanciais em muitos Estados-Membros. Em Itália,

designadamente, o grau de autonomia das regiões é agora superior ao dos estados federados da Alemanha, Áustria e Bélgica.

Capítulo 5: nos últimos anos, a UE concedeu uma atenção crescente à importância da governação e à qualidade das instituições públicas, incluindo no âmbito dos programas da política de coesão. Por exemplo, em 2014 foi aprovado um relatório anticorrupção e muitas das recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu dizem respeito a questões de capacidade administrativa. Iniciativas como a administração pública eletrónica e os concursos públicos eletrónicos podem contribuir para aumentar a eficiência e minimizar as oportunidades de abuso de poder. Além disso, a criação de estratégias nacionais anticorrupção e antifraude é suscetível de reforçar a capacidade administrativa e de aumentar a eficácia na utilização dos financiamentos.

No atinente à política de coesão, a melhoria da capacidade institucional e da administração pública constitui uma das 11 prioridades temáticas para o período 2014–2020. Uma das razões deste objetivo é a ligação observada entre os baixos níveis de eficiência governamental e a taxa de absorção do financiamento da política de coesão no período 2007–2013 que, em alguns casos, é tão baixa que os Estados-Membros correm o risco de perderem quantias significativas dos fundos à sua disposição.

Enquanto os países do norte da Europa apresentam bons resultados nos inquéritos sobre a qualidade da governação e a facilidade de fazer negócios, continuam a existir demasiados Estados-Membros em que a qualidade da administração pública é percecionada como sendo má e várias pessoas admitem já ter pago subornos. Um novo estudo revelou que a facilidade de fazer negócios e a qualidade das instituições também varia, em muitos casos, no seio dos países, o que poderá exigir intervenções mais direcionadas para melhorar essa situação nas regiões em atraso. O estudo concluiu ainda que os problemas de governação podem travar o desenvolvimento social e económico e limitar o impacto do investimento da política de coesão.

Reconhecendo o papel determinante das autoridades regionais e locais no investimento público, a OCDE adotou recentemente princípios sobre a gestão eficaz do investimento público aplicáveis a todos os níveis de governo.

Capítulo 6: a política de coesão é fruto da preocupação de que os obstáculos ao desenvolvimento económico, tais como a falta de inovação, de qualificações da mão-de-obra, de infraestruturas e de qualidade institucional, venham a entravar de forma permanente o crescimento e a produtividade e baixar os níveis de vida. Ao longo dos anos, o apoio financeiro concedido ao abrigo desta política, que se concentrou consistentemente nas regiões menos desenvolvidas, foi reorientado do investimento em infraestruturas físicas para o apoio às empresas e à inovação, ao emprego e à inclusão social, a fim de superar esses obstáculos.

A natureza e os objetivos da política de coesão também evoluíram. A cobertura geográfica foi simplificada, uma vez que todas as regiões passaram a ser elegíveis para uma determinada medida de apoio, e, para além de se concentrar na redução das disparidades económicas, a política tem vindo a ser cada vez mais alinhada com a estratégia geral da UE. Assim, na década de 1990, o financiamento foi alargado às infraestruturas na área do ambiente e dos transportes transeuropeus e, na década

de 2000, a política de coesão foi direcionada para a prossecução das estratégias de Lisboa e Gotemburgo em favor do crescimento e do desenvolvimento sustentável. No novo período, a política de coesão é parte integrante da Estratégia Europa 2020, colocando uma forte ênfase no emprego, na inovação, na sustentabilidade e na redução da pobreza e da exclusão social.

Os alargamentos sucessivos da UE vieram alterar os desafios aos quais a política de coesão tem de fazer face e aumentar a dificuldade em abordá-los. Não só conduziram a um número muito maior de regiões com baixos níveis de desenvolvimento como também aumentaram a diversidade territorial da UE.

Com a adoção do Tratado de Lisboa, a coesão territorial passou a ser um objetivo explícito da política de coesão, pelo que foi colocada maior ênfase no acesso aos serviços, na geografia funcional, na análise territorial e na sustentabilidade. Esta mudança está refletida na Estratégia Europa 2020, mais focada no crescimento sustentável, e no reconhecimento da importância de avaliar o desenvolvimento territorial não apenas com base no PIB. Continua em curso o debate sobre como medir o progresso e o papel da política de coesão a este respeito.

Capítulo 7: no período 2007–2013, a política de coesão deu um contributo substancial para o crescimento e o emprego. Estima-se que tenha aumentado o PIB em 2,1 % por ano, em média, na Letónia, em 1,8 % por ano na Lituânia e em 1,7 % por ano na Polónia relativamente ao valor que teria sido alcançado sem o investimento que financiou. Estima-se ainda que tenha aumentado o nível de emprego em 1 % por ano na Polónia, em 0,6 % na Hungria e em 0,4 % na Eslováquia e na Lituânia. As estimativas relacionadas com os efeitos a longo prazo são mais significativas devido ao impacto da política no potencial de desenvolvimento das economias. Tanto na Lituânia como na Polónia, estima-se que, em 2020, o PIB seja superior em mais de 4 % face ao que teria sido sem os investimentos em questão e na Letónia em mais de 5 %.

Durante o mesmo período, a política de coesão revelou-se importante para manter a despesa pública em áreas cruciais como a I&D, o apoio às PME, a sustentabilidade energética, o desenvolvimento dos recursos humanos e a inclusão social. Nalguns Estados-Membros também contribuiu para intensificar os esforços nacionais de reforma, sobretudo no tocante aos sistemas de ensino, ao mercado do trabalho e à administração pública.

Não restam dúvidas de que a política de coesão está a apresentar resultados tangíveis em diversos domínios. Até ao fim de 2012, já tinha prestado apoio a mais de 60 000 projetos de IDT, mais de 21 500 acordos de cooperação entre empresas e centros de investigação e quase 80 000 empresas em fase de arranque. Além disso, os fundos concedidos permitiram o acesso à banda larga a mais de 5 milhões de pessoas, um abastecimento melhorado de água potável a mais de 3,3 milhões e saneamento básico e ligação a estações de tratamento de águas residuais a 5,5 milhões.

Entre 2007 e 2012, a política apoiou 68 milhões de participações individuais em programas do mercado de trabalho[1], onde as mulheres representaram 35 milhões, os

1 Este número contabiliza todas as participações, sendo possível que muitas pessoas tenham participado várias vezes. As participações podem ir desde uma breve entrevista, a aconselhamento, formação ou experiência de trabalho.

jovens 21 milhões, os desempregados 22 milhões e as pessoas com baixos níveis de escolaridade (ensino obrigatório ou inferior) quase 27 milhões. O FSE ajudou 5,7 milhões de pessoas a encontrar emprego e quase 8,6 milhões a obter qualificações, ao mesmo tempo que os Estados-Membros declararam que contribuiu para a criação de mais de 400 000 novas empresas ou empregos por conta própria.

Espera-se que os programas do período 2007–2013 ainda produzam resultados importantes até ao final de 2015. Os dados relativos aos pagamentos sublinham, contudo, a necessidade de acelerar a conclusão desses programas. Embora haja um atraso inevitável entre a despesa no terreno e os pagamentos por parte da Comissão, verificam-se atrasos graves relativamente à seleção de projetos para receberem apoio e à execução dos mesmos em vários países. Essa situação verifica-se, particularmente, em domínios como a IDTI, os transportes ferroviários, as TIC e a banda larga e o investimento em energias renováveis e poupança energética, onde as autoridades têm ainda pouca experiência ou os projetos são relativamente complexos.

Capítulo 8: em 2014–2020, um terço do orçamento da UE será investido na política de coesão para ajudar a atenuar as disparidades entre as regiões contribuindo, simultaneamente, para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020. Ambos os objetivos são totalmente compatíveis entre si. De facto, a prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 pode ser encarada como uma forma de promover o desenvolvimento regional e reforçar os vários elementos que determinam o potencial de crescimento das regiões.

A nova política de coesão não só está plenamente alinhada com a Estratégia Europa 2020 e os seus principais objetivos, como também está ligada ao Semestre Europeu e ao processo de governação económica da UE. Deste modo, fica assegurado que a eficácia do investimento não será prejudicada por políticas económicas e orçamentais inadequadas. Os Estados-Membros e as regiões são igualmente convidados a implementar quadros regulamentares, administrativos e institucionais sólidos para maximizar o impacto do investimento. Conjugada com uma concentração dos recursos em algumas prioridades principais e uma maior orientação para o desempenho e os resultados, esta abordagem otimizará os recursos e aumentará a contribuição da política de coesão para o crescimento a criação de emprego.

Capítulo 1: Crescimento inteligente

1. Introdução

A política de coesão investiu fortemente no crescimento inteligente ao longo das últimas décadas. Cofinanciou a inovação, a educação, bem como as redes digitais e de transportes. Este investimento contribuiu para criar um mercado único que estimula o crescimento, a produtividade e a especialização em todas as regiões e que, em conformidade, reforça a posição da UE nos mercados globais onde tem de competir tanto com localizações de baixo custo como com concorrentes altamente inovadores.

Este capítulo descreve as tendências relacionadas com o crescimento inteligente nas regiões e cidades da UE e destaca o impacto que a crise teve nessas mesmas regiões. Abrange um vasto leque de tópicos, incluindo a dimensão territorial da crise, a inovação, o ensino superior, o empreendedorismo, a extensão das redes digitais e de transportes e a integração do mercado através do comércio e do investimento direto estrangeiro.

Ao longo de todo o capítulo procurou-se destacar o desempenho das regiões menos desenvolvidas e de determinados tipos de áreas, como as cidades e as zonas rurais. Outra preocupação prendeu-se com a prossecução dos objetivos nacionais da Estratégia Europa 2020 em termos de despesa em I&D, ensino superior e aprendizagem ao longo da vida.

A maioria das tendências a longo prazo referidas neste relatório são positivas no que se refere ao desempenho das economias da UE. Entre estas conta-se uma integração mais estreita dos mercados, do comércio e do IDE, a transição do emprego para setores mais produtivos, um melhor acesso às redes digitais e de transportes e aumentos continuados no número de pessoas com curso superior.

No entanto, a crise exerceu um efeito altamente perturbador em muitas regiões da UE. Inverteu a tendência a longo prazo de estreitamento das disparidades regionais. Conduziu a reduções na atividade económica e no emprego na maioria dos Estados-Membros. Felizmente, já se vislumbram os primeiros sinais de recuperação em vários dos aspetos analisados neste relatório, tais como aumentos no comércio e um crescimento positivo do PIB no final de 2013 em quase todos os Estados-Membros da UE.

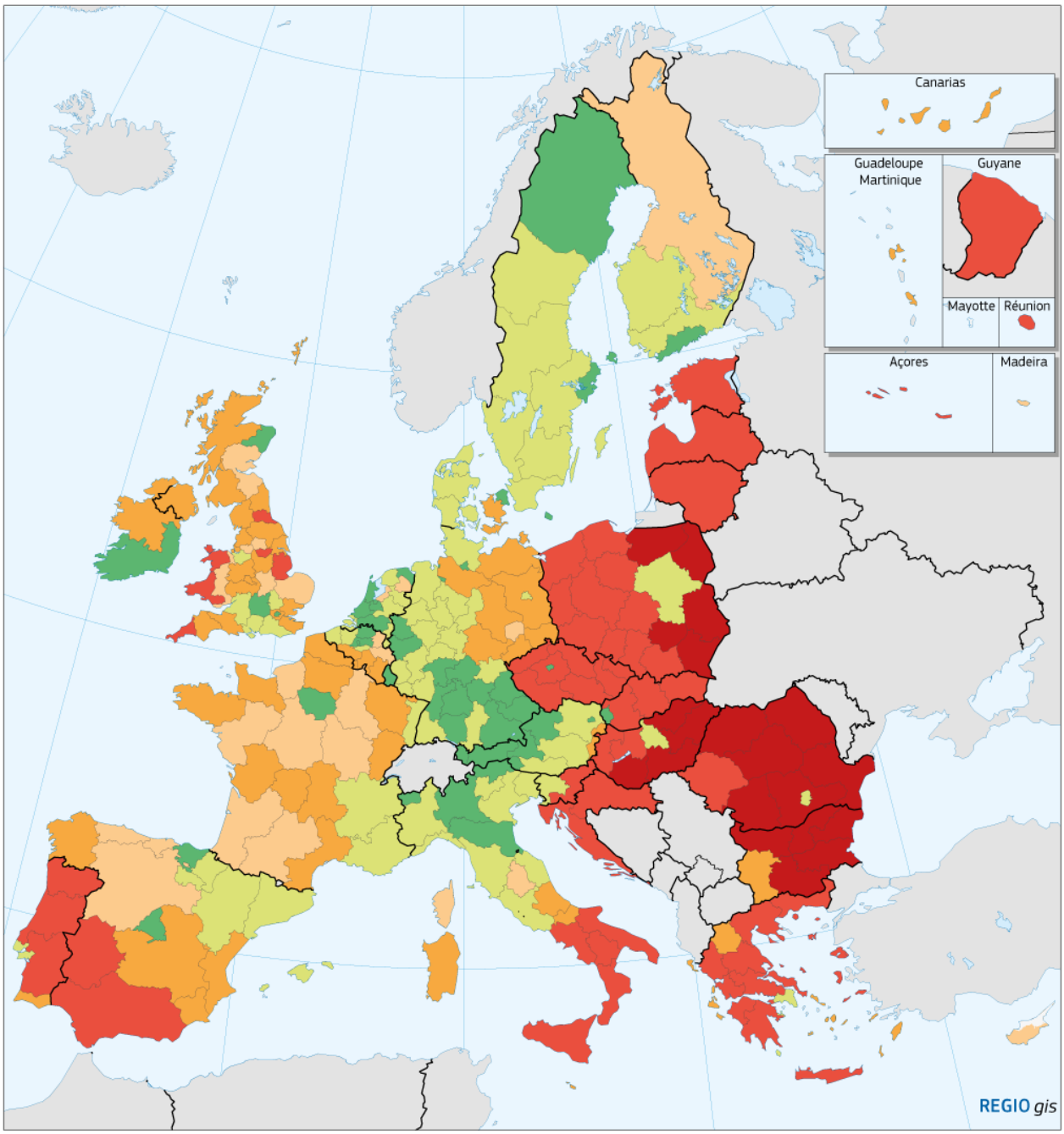
Embora a política de coesão tenha contribuído substancialmente para o crescimento inteligente e a redução das disparidades, os baixos níveis de inovação em muitas regiões, as disparidades económicas que se mantêm e as lacunas nas redes físicas e digitais continuam a exigir montantes avultados de investimento nos próximos anos e para além do atual período de programação.

2. A crise suspendeu a redução nas disparidades regionais

Um em cada quatro habitantes da UE vive em regiões (NUTS 2) com um PIB *per capita* em termos de PPC[1] inferior a 75 % da média da UE (Mapa 1.1). A maioria destas regiões situa-se em Estados-Membros da Europa Central e Oriental, mas também na Grécia, no sul de Itália, em Portugal e na maioria das regiões ultraperiféricas.

Entre 2000 e 2011, todas as regiões nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental registaram um aumento do PIB *per capita* em termos de PPC relativamente à média da UE. Os maiores aumentos registaram-se normalmente nas regiões das capitais. Com efeito, nestas regiões da Eslováquia, Roménia e Bulgária, o PIB *per capita* em termos de PPC aumentou substancialmente (respetivamente, para 186 %, 122 % e 78 % da média da UE); nos primeiros dois países, em mais do dobro do aumento médio nacional. Contudo, nas regiões menos desenvolvidas da Grécia, Itália e Portugal (exceto os Açores), não se verificou qualquer aumento do PIB *per capita* em relação à média da UE, na Grécia devido ao severo efeito da crise, e, nos outros dois países, em parte porque as

1 O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* em termos de Paridade do Poder de Compra corresponde ao valor total do conjunto de bens e serviços produzidos por habitante. A Paridade do Poder de Compra (PPC) ajusta as diferenças em termos de poder de compra que resultam das diferenças nos níveis de preços nos vários países.



Mapa 1.1 PIB *per capita* (PPC), 2011

Índice, UE-28 = 100

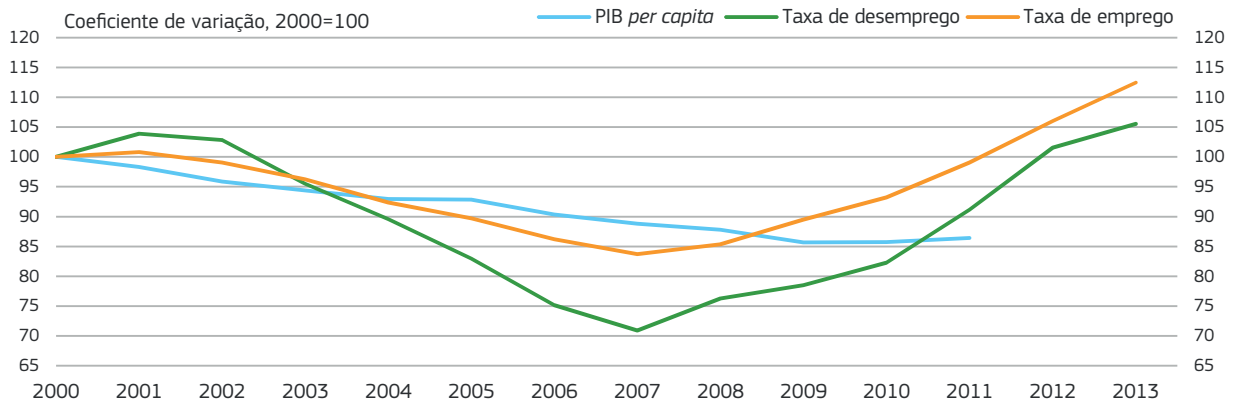
- < 50
- 50 - 75
- 75 - 90
- 90 - 100
- 100 - 125
- >= 125

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 1.1 Coeficiente de variação do PIB *per capita*, da taxa de emprego (15-64) e da taxa de desemprego, regiões NUTS 2 da UE-27, 2000-2013



Fonte: Eurostat, cálculos da DG REGIO

respetivas taxas de crescimento já eram relativamente baixas antes da crise.

Até à crise, em 2008, as disparidades entre as economias regionais na UE estavam a diminuir (o coeficiente de variação do PIB *per capita* regional caiu 10 % entre 2000 e 2008 — Figura 1.1). Em 2000, o PIB médio *per capita* nos 20 % de regiões mais desenvolvidas foi cerca de 3,5 % mais alto do que nos 20 % de regiões menos desenvolvidas. Em 2008, a diferença diminuiu para 2,8 vezes. Este aspeto deveu-se principalmente ao facto de as regiões com o menor PIB *per capita* estarem a crescer mais rapidamente do que a média e a convergir com as mais prósperas (processo conhecido como convergência Beta). No entanto, a crise parece ter suspendido esta tendência e, entre 2008 e 2011, as disparidades regionais alargaram-se (o coeficiente de variação aumentou ligeiramente).

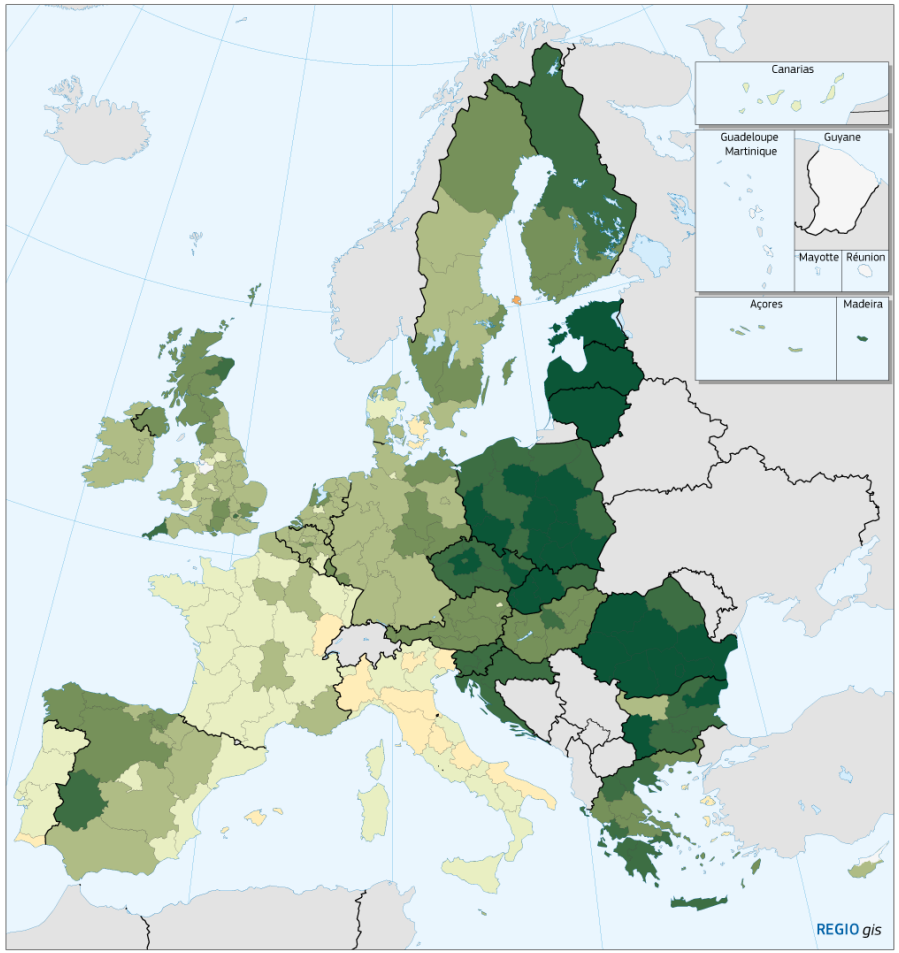
Esta quebra na tendência de convergência é confirmada por outros indicadores económicos relativamente aos quais estão disponíveis dados mais recentes, em especial no que se refere ao emprego e ao desemprego. As disparidades regionais diminuíram tanto nas taxas de emprego como de desemprego entre 2000 e 2007, mas subiram significativamente desde 2008. Por conseguinte, em 2013, as disparidades em ambas as taxas eram mais acentuadas do que em 2000.

Estas alterações podem também ser testemunhadas nas taxas de crescimento real do PIB *per capita*. Praticamente todas as regiões registaram um crescimento positivo entre 2001 e 2008, com taxas superiores a 5 % ao ano em muitas regiões da UE-13 (Mapa 1.2). Entre 2008 e 2011, duas em cada três regiões sofreram uma redução no PIB *per capita*, ascendendo a mais de 3 % ao ano na Grécia e em regiões da Roménia, do Reino Unido e da Irlanda (Mapa 1.3).

As disparidades regionais alargaram-se durante os últimos anos porque a crise económica afetou as regiões de forma diferente. Algumas regiões foram severamente afetadas, outras praticamente nada. Este aspeto é especialmente evidente no que respeita às taxas regionais de desemprego. Em 2008, cinco regiões apresentavam uma taxa de desemprego acima dos 20 %. Em 2013, o número aumentou para 27. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego baixou em muitas regiões da Alemanha devido a um desempenho relativamente forte da economia alemã desde a recessão mundial de 2008–2009.

Ainda que os últimos valores disponíveis relativos ao PIB *per capita* regional mostrem apenas o início da crise, o mesmo padrão é evidente. Em algumas regiões, o PIB *per capita* em termos reais (ou seja, a preços constantes) diminuiu consideravelmente, como, por exemplo, em Közép-Dunántúl (Hungria) ou na Estónia, onde caiu 15 % entre 2008 e 2009. Noutras, continuou a aumentar, como em Pomorskie (Polónia) ou Åland (Finlândia), onde cresceu 4 % e 6 %, respetivamente.

O impacto da recessão mundial que se seguiu à crise financeira de 2008 não apresentou nenhum padrão geográfico claro, afetando tanto as economias mais de-



Mapa 1.2 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, 2001-2008

Variação média anual em %

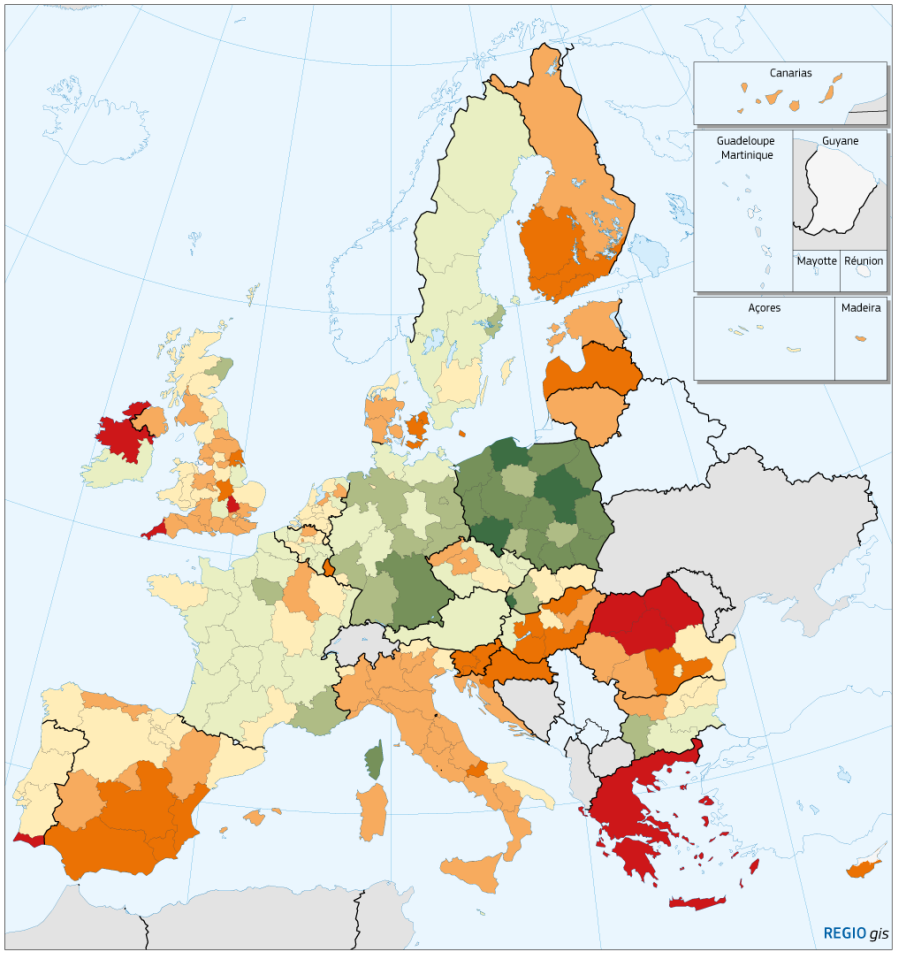
< -3	1 - 2
-3 - -2	2 - 3
-2 - -1	3 - 5
-1 - 0	> 5
0 - 1	sem dados disponíveis

UE-28 = 1,7
DE: Valores NUTS 1

Fonte: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.3 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, 2008-2011

Variação média anual em %

< -3	1 - 2
-3 - -2	2 - 3
-2 - -1	3 - 5
-1 - 0	> 5
0 - 1	sem dados disponíveis

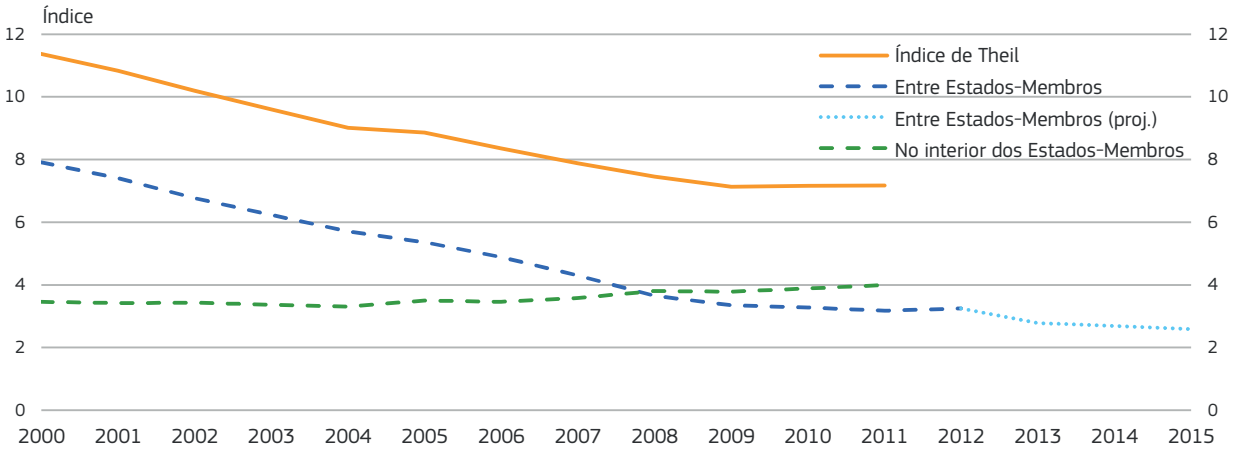
UE-28 = -0,6
AT, EL: valores nacionais; DE: Valores NUTS 1

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 1.2 Índice de Theil, PIB *per capita*, regiões NUTS 2 da UE-28, 2000-2015



Fonte: Eurostat, cálculos da DG REGIO

senvolvidas como as menos desenvolvidas. Entre 2008 e 2009, o PIB real *per capita* diminuiu acentuadamente nos três Estados Bálticos, bem como na Finlândia, na Suécia e em Itália. Por outro lado, a queda do PIB real *per capita* foi relativamente modesta em França e na Bélgica, mas também no Chipre e em Malta, ao passo que a Polónia registou um crescimento continuado. Das 13 regiões onde o PIB real *per capita* caiu mais de 10 %, seis apresentavam um PIB *per capita* acima da média da UE em 2008.

As disparidades regionais no interior dos países também se ampliaram significativamente em vários casos entre 2000 e 2011. Foi o que aconteceu, em especial, na Bulgária e na Roménia (onde o coeficiente de variação aumentou 22 e 12 pontos percentuais, respetivamente), sobretudo devido à elevada taxa de crescimento na região da capital. O PIB *per capita* nas outras regiões em ambos os países continuava a convergir com a média da UE, mas a um ritmo muito mais lento.

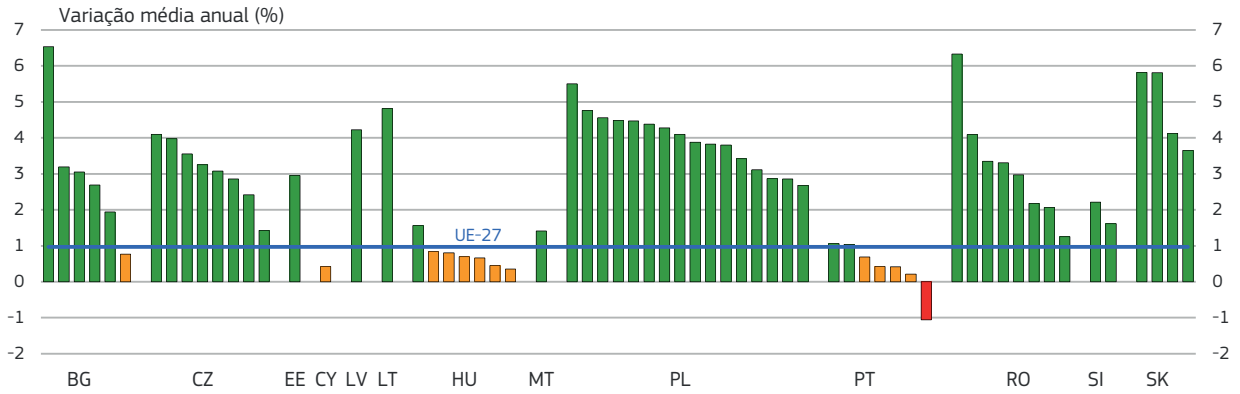
As disparidades regionais também aumentaram na Grécia e no Reino Unido ao longo destes 11 anos (o coeficiente de variação subiu 12 e 8 pontos percentuais, respetivamente), mas em ambos os casos tal é explicado, em parte, pelo facto de o PIB *per capita* ter caído em relação à média da UE em algumas regiões menos desenvolvidas. Foi o que aconteceu, por exemplo, em Ipeiros (Grécia), onde caiu de um valor de 71 % da média da UE para 55 %, e em West Wales and the Valleys (no Reino Unido), onde caiu de um valor de 72 % da média da UE para 64 %.

Outro indicador das disparidades regionais, o Índice de Theil[2], pode ser decomposto num componente que mede as disparidades entre Estados-Membros e outro que mede as disparidades no interior dos mesmos. Este índice revela que as disparidades no PIB *per capita* entre regiões NUTS 2 no interior dos Estados-Membros (os dados disponíveis apenas permitem o cálculo até 2011) aumentaram ligeiramente desde 2004, o que, em larga medida, reflete a elevada taxa de crescimento num conjunto de áreas urbanas (em geral, regiões da capital) na UE-13 (Figura 1.2). Esta tendência foi compensada pela acentuada redução nas disparidades entre Estados-Membros verificada até 2009, resultando assim numa redução geral das disparidades regionais na UE-28. A crise económica interrompeu este processo de convergência, tendo as disparidades permanecido inalteradas em 2009 e aumentado em 2010 e 2011. No entanto, os dados das contas nacionais relativos a 2012 e as últimas previsões a nível dos Estados-Membros até 2015 sugerem que esta interrupção pode ser meramente temporária e que pode já ter-se dado uma retoma do processo de convergência em 2012, desde que não se tenha verificado nenhum aumento significativo nas disparidades regionais no interior dos países.

O efeito da crise económica no processo a longo prazo de redução das disparidades regionais na UE pode também ser observado na experiência de regiões individuais. Entre 2003 e 2011, 50 das 63 regiões dos Estados-Membros menos desenvolvidos ou mediana-

2 O Índice de Theil mede essencialmente o grau em que a desigualdade do PIB *per capita* entre regiões difere de uma situação em que todas as regiões apresentassem o mesmo nível.

Figura 1.3 Taxas de crescimento do PIB *per capita* nos Estados-Membros menos desenvolvidos ou medianamente desenvolvidos, 2003-2011



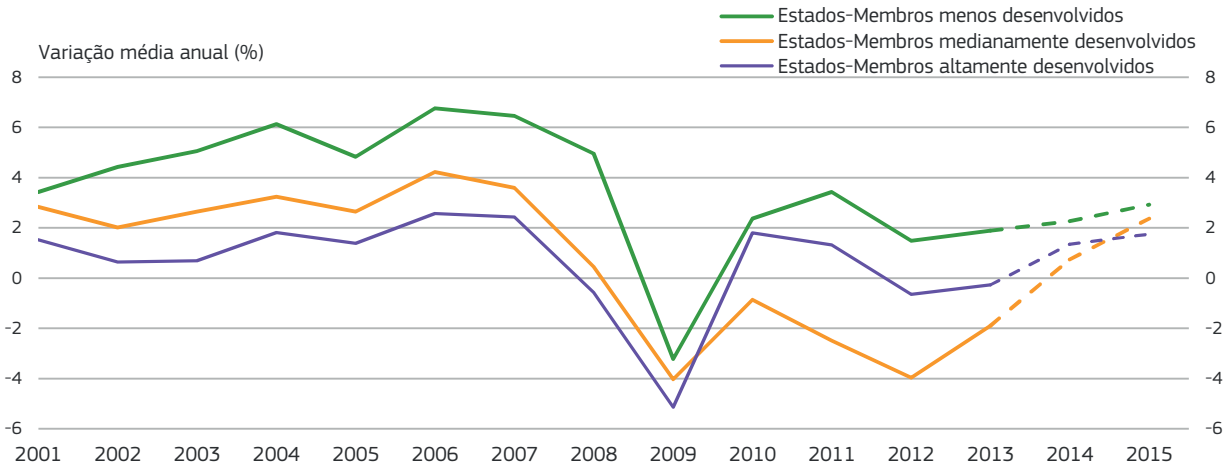
As barras representam as regiões NUTS 2. Não existem dados para a Grécia.
Fonte: Eurostat, cálculos da DG REGIO

mente desenvolvidos registaram uma taxa de crescimento superior à média da UE (Figura 1.3). No período anterior à crise (2003–2008), 56 destas regiões cresceram mais depressa do que a média da UE, ao passo que durante a crise (2009–2011), este número caiu para 45.

Há razões para acreditar que o processo de convergência a longo prazo na UE prosseguirá depois da crise terminar. Na medida em que o processo é conduzido, em parte, por regiões menos desenvolvidas que adotam a tecnologia e os métodos de trabalho desenvolvidos e testados noutras regiões, estas tendem a recuperar o atraso em termos de produtividade. Este processo, que conta com investimentos financiados ao abrigo da política de coesão, deverá contribuir para que o crescimento nas regiões menos desenvolvidas volte a apresentar uma taxa mais alta do que o das regiões mais desenvolvidas da UE nos próximos anos, tal como aconteceu no período 2003–2008.

A análise da evolução do PIB *per capita* entre 2000 e 2011 confirma que, no longo prazo, a convergência resultará essencialmente da recuperação do atraso por parte das regiões menos desenvolvidas do que de um abrandamento do crescimento nas mais desenvolvidas. Por exemplo, 37 regiões (NUTS 2) apresentavam um PIB *per capita* inferior a 50 % da média da UE em 2000,

Figura 1.4 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, UE-28, 2001-2015



Fonte: Eurostat

mas em 2011 eram apenas 20, tendo o PIB *per capita* aumentado em 16 regiões para 50 % a 75 % da média da UE e numa região (Yugozapaden, a capital da Bulgária) para 75 % a 100 % dessa média. O ritmo de convergência em Bucureşti–Ilfov (Roménia) entre 1995 e 2011 foi também notável, tendo o seu PIB *per capita* aumentado de menos de 50 % da média da UE para mais de 120 %.

O PIB *per capita* cresceu mais rapidamente em termos reais nos Estados-Membros menos desenvolvidos ao longo do período 2000–2013 e essa tendência deverá manter-se em 2014 e 2015 (Figura 1.4). No entanto, a taxa de crescimento nos Estados-Membros medianamente desenvolvidos caiu abaixo da que se registou nos Estados-Membros altamente desenvolvidos em 2010 e manteve-se mais baixa em 2011–2013, mas prevê-se que volte a ser ligeiramente superior em 2015.

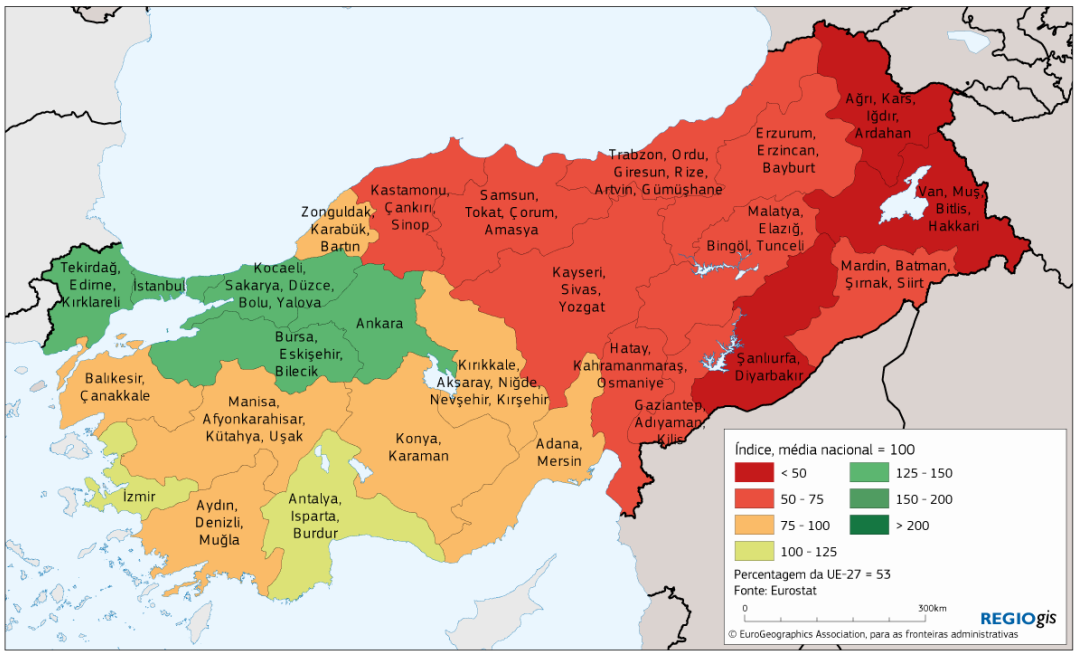
Turquia

A Turquia possui uma população de 75 milhões de habitantes que se encontra em rápido crescimento (quase 10 milhões ao longo da última década). A economia também está a crescer rapidamente, à taxa de 5 % ao ano entre 2002 e 2012. Como resultado, o PIB *per capita* em termos de PPC ascendeu a 56 % da média da UE no último ano do período, uma taxa superior à da Roménia ou da Bulgária, mas inferior à da Croácia.

No entanto, persistem amplas disparidades regionais. As regiões ocidentais de Istambul (50 % acima da média nacional em 2011), Kocaeli (41 % acima), Ancara (32 % acima) e Bursa (31 % acima) registam níveis relativamente elevados de PIB *per capita* (Mapa 1.4). Três regiões orientais possuem níveis inferiores a metade da média nacional. Estas disparidades alargaram-se entre 2004 e 2007, mas estreitaram-se um pouco entre 2007 e 2011.

O setor agrícola representa ainda quase um quarto do emprego total e uma percentagem significativa, embora muito menor, do PIB (9 % em 2012).

Mapa 1.4 Turquia: PIB *per capita* (PPC), 2011



Disparidades económicas regionais no mundo

Encontram-se vastas disparidades económicas regionais na área do Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) (Mapa 1.5), bem como nos países BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) (Mapa 1.6). As disparidades não podem ser diretamente comparadas com as existentes na Europa, já que a dimensão das regiões difere bastante. A Índia e a China, ambas com populações superiores a mil milhões de pessoas, necessitariam de mais de 700 regiões para poderem ser comparadas com as regiões NUTS 2 da UE. No que se refere aos EUA, o PIB *per capita* deveria relacionar-se com 160 regiões em vez de 50 estados para que pudesse haver um termo de comparação.

O Acordo de Comércio Livre da América do Norte facilitou uma integração económica mais estreita entre o Canadá, os EUA e o México desde 1994 através de um incremento do comércio e do investimento direto estrangeiro. Ao contrário da UE, o acordo NAFTA não contempla a livre circulação de pessoas. Como resultado, muitos dos mexicanos que trabalham nos EUA são imigrantes ilegais.

Durante a primeira década do acordo (1994–2003), o crescimento do PIB real *per capita* no México alcançava uma média de apenas 0,8 % ao ano. A taxa era três vezes mais alta no Canadá e nos EUA durante o mesmo período. A baixa taxa geral de crescimento no México deveu-se não ao acordo de comércio livre, mas possivelmente aos baixos níveis de educação, a um ambiente empresarial desfavorável e à ausência de infraestruturas de transportes. Uma vez que o acordo NAFTA não possui uma política de desenvolvimento como a política de coesão, as regiões mexicanas demoram muito mais tempo a beneficiar da integração do comércio.

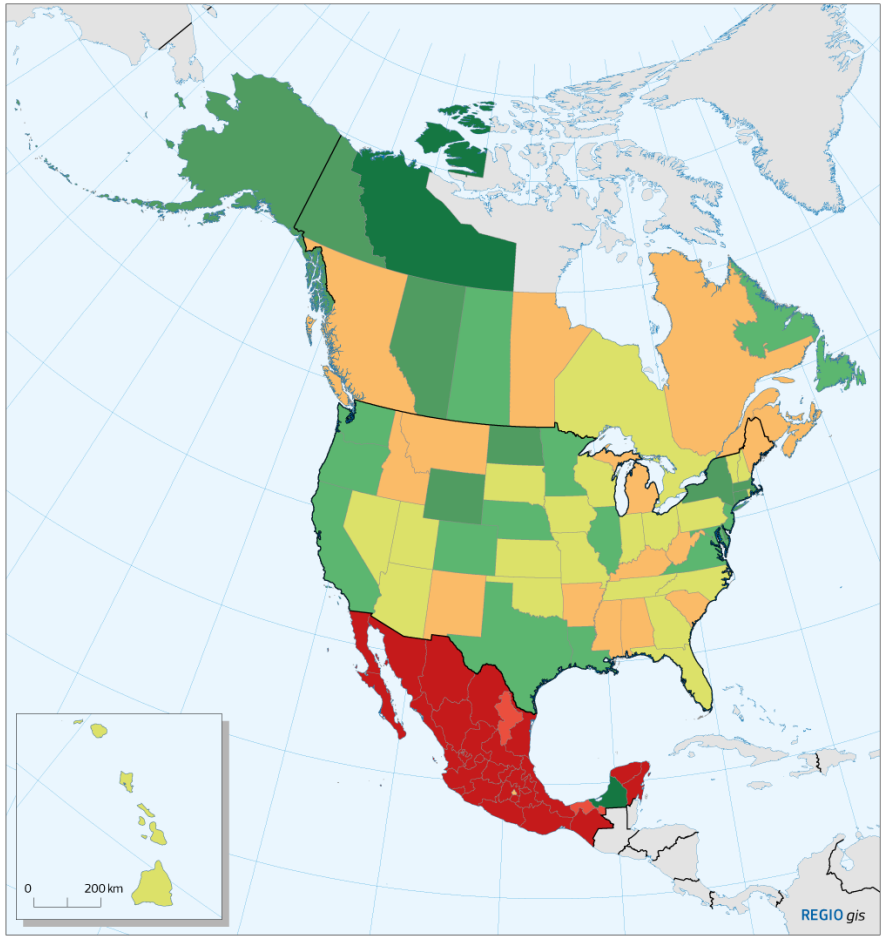
Entre 2004 e 2012, porém, a economia mexicana melhorou o desempenho apesar da crise, com o PIB real *per capita* a crescer a uma média de 1,5 % ao ano, o dobro da taxa do Canadá e dos EUA.

Apesar do desempenho económico mais forte do México, não se verificou qualquer redução das disparidades regionais no âmbito do NAFTA. Tal deve-se, em grande parte, ao facto de muitas das regiões mexicanas menos desenvolvidas não terem conseguido recuperar o atraso.

Embora as disparidades regionais tendam a alargar-se nas primeiras fases do desenvolvimento económico, não foi o que aconteceu nos países BRIC. Entre 2000 e 2010, as disparidades diminuíram na China e no Brasil, embora tenham aumentado na Índia e na Rússia.

Na China, as regiões costeiras apresentam um PIB *per capita* muito mais alto do que as regiões do interior. Na Rússia, Moscovo, São Petersburgo e as regiões circundantes possuem um PIB *per capita* muito mais alto do que as regiões do sul do país. De uma maneira geral, o PIB *per capita* no norte tende a ser mais alto do que no sul devido à extração de recursos naturais. O Brasil e a Índia também apresentam fortes disparidades regionais, já que as suas principais áreas urbanas possuem um PIB *per capita* muito mais alto do que as regiões rurais mais remotas.

Na medida em que estes países procuraram novas formas de reduzir as disparidades regionais, tornaram-se mais interessados na forma de funcionamento da política de coesão. Nos últimos oito anos, a Comissão assinou memorandos de entendimento com vista à cooperação em matéria de política regional com a China, a Rússia e o Brasil e acordos de cooperação com o Chile, o Peru e o Japão, bem como com a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia ao abrigo da Parceria Oriental. No âmbito desta parceria, a Comissão organizou atividades relativas à política regional e urbana que conduziram a intercâmbios sobre assistência técnica, estudos, visitas de estudo, cursos de formação, conferências, criação de redes e contactos entre regiões e cidades na UE e estes países.



Mapa 1.5 NAFTA: PIB *per capita* (PPC em USD), 2012

Índice, média da NAFTA = 100

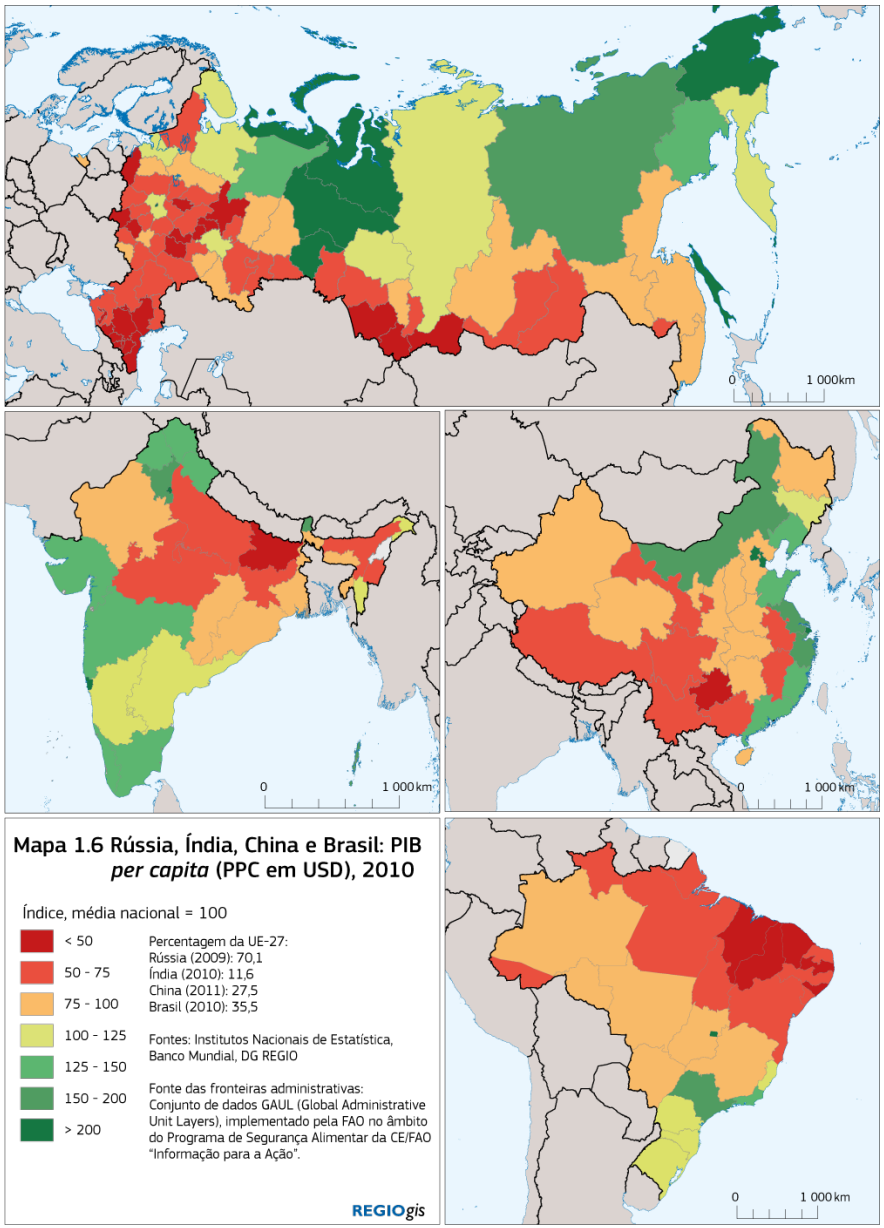
- < 50
- 50 - 75
- 75 - 100
- 100 - 125
- 125 - 150
- 150 - 200
- > 200

México: 2011

Fonte: OCDE

Fonte das fronteiras administrativas: Conjunto de dados GAUL (Global Administrative Unit Layers), implementado pela FAO no âmbito do Programa de Segurança Alimentar da CE/FAO "Informação para a Ação".

0 1 000 km



Mapa 1.6 Rússia, Índia, China e Brasil: PIB *per capita* (PPC em USD), 2010

Índice, média nacional = 100

- < 50
- 50 - 75
- 75 - 100
- 100 - 125
- 125 - 150
- 150 - 200
- > 200

Percentagem da UE-27:
Rússia (2009): 70,1
Índia (2010): 11,6
China (2011): 27,5
Brasil (2010): 35,5

Fontes: Institutos Nacionais de Estatística, Banco Mundial, DG REGIO

Fonte das fronteiras administrativas: Conjunto de dados GAUL (Global Administrative Unit Layers), implementado pela FAO no âmbito do Programa de Segurança Alimentar da CE/FAO "Informação para a Ação".

REGIOgis

Balcãs Ocidentais

Existem três países candidatos nos Balcãs Ocidentais (Montenegro, Sérvia e a Antiga República Jugoslava da Macedónia) e três potenciais países candidatos (Albânia, Bósnia e Herzegovina e Kosovo, nos termos da Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas).

Montenegro tem a população de menor dimensão, com cerca de 620 000 habitantes, mas o PIB *per capita* mais elevado (embora de apenas 46 % da média da UE em termos de PPC em 2012) e a segunda taxa mais baixa de desemprego (20 %).

A Sérvia tem a população mais numerosa (sete milhões de habitantes) e a economia maior. O PIB cresceu 6 % ao ano entre 2003 e 2008, mas o crescimento caiu para 1,2 % ao ano entre 2008 e 2012. O PIB *per capita* é de apenas um terço da média da UE e o desemprego representava, em 2012, 24 % da força de trabalho.

A Antiga República Jugoslava da Macedónia tem uma população de pouco mais de dois milhões de habitantes. O seu PIB cresceu 5 % ao ano entre 2003 e 2008 e 2 % ao longo dos quatro anos seguintes. A taxa de desemprego é bastante alta (31 % em 2012) e o PIB *per capita* é semelhante ao da Sérvia (35 % da média da UE).

Em 2012, os três potenciais países candidatos tinham um PIB *per capita* entre 23 % e 30 % da média da UE em termos de PPC. A Albânia apresentava a taxa de desemprego mais baixa (14 %), mas ainda assim muito superior à média da UE, ao passo que as taxas na Bósnia e Herzegovina (29 %) e no Kosovo (35 %) se situavam ainda muito mais acima dessa média.

Apenas um dos seis países (Albânia) tinha uma taxa de emprego superior a 50 % da população com idade entre 15 e 64 anos (na UE, nenhum Estado-Membro possui uma taxa inferior a 50 %). Na Bósnia e Herzegovina, a taxa era de apenas 40 % em 2012, ao passo que no Kosovo menos de um quarto da população em idade ativa estava empregada, o que é notável.

Quadro 1.1 Principais indicadores para os Balcãs Ocidentais, 2003–2012

	População (em milhares)	PIB *per capita* em PPC (UE-28=100)	Taxa de desemprego (%)	Taxa de emprego 15–64 (%)	Taxa de crescimento do PIB real (% ao ano)	
	2012	2012	2012	2012	2003-2008	2008-2012
Montenegro	621	43	20	47	6,2	1,2
Antiga República Jugoslava da Macedónia	2060	35	31	44	4,7	1,9
Sérvia	7217	35	24	45	5,0	0,2
Albânia	2816	30	14	56	6,0	3,8
Bósnia e Herzegovina	3836	28	29	40	5,2	0,6
Kosovo (nos termos da Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas)	1816	23	35	24		4,6*

*2008–2011
Fonte: Eurostat, Banco Mundial e WIIW

3. Os Estados-Membros da Europa Central e Oriental mantêm um setor industrial forte, mas o seu setor agrícola continua a necessitar de modernização

Em 1970, o setor industrial representava mais de 30 % do emprego total e do VAB (valor acrescentado bruto) na UE-6 (ou seja, os seis Estados-Membros de então). O crescimento do setor dos serviços, a automatização da produção e a deslocalização de uma parte da produção para as economias emergentes conduziu a uma redução progressiva na proporção do emprego e do VAB na indústria (excluindo a construção) na economia da UE (Figura 1.5). Esta tendência não foi afetada pelos alargamentos, exceto os que sucederam em 2004 e 2007, tendo ambos levado a um pequeno aumento na proporção do emprego na indústria. Em 2012, a proporção do VAB na indústria tinha caído para 19 % e a proporção do emprego para 16 %.

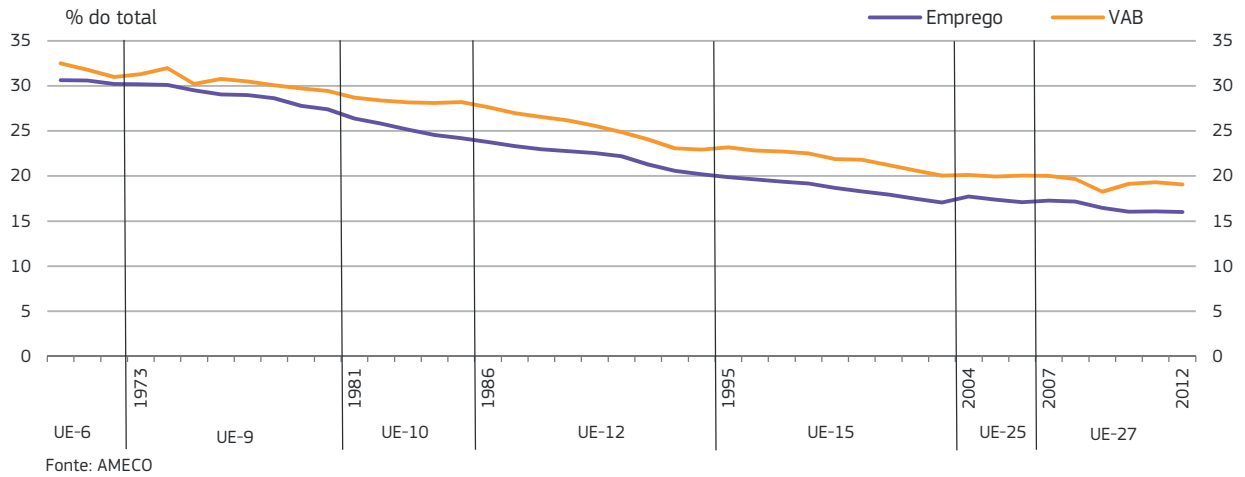
No entanto, na UE-12 a proporção da indústria é mais elevada do que na UE-15 e alterou-se menos ao longo do tempo. A proporção do VAB na indústria manteve-se em cerca de 27 % entre 1995 e 2012. A percentagem do emprego caiu de 26 % para 22 % ao longo dos últimos 17 anos, mas permanece muito mais elevada do que na UE-15, onde apenas 14 % do emprego total se encontra na indústria (Figura 1.6).

A variação na proporção da agricultura foi significativa. Em 1970, representava 12 % do emprego total e 6 % do VAB na UE-6 (Figura 1.8). Em 2012, as percentagens na UE-27 tinham caído para 5 % e 2 %, respetivamente. O efeito dos vários alargamentos é mais visível neste caso, com aumentos na percentagem do emprego após os alargamentos de 1981, 1986, 2004 e 2007. No entanto, devido ao baixo nível de produtividade na agricultura nos países que aderem à UE, a sua percentagem do VAB não aumentou significativamente. A agricultura de subsistência, por exemplo, contribui para o emprego na agricultura mas praticamente nada para o VAB.

Na UE-12, a percentagem do emprego na agricultura caiu de 25 % para 15 % entre 1995 e 2012 e, à medida que a produtividade aumenta, é provável que venha a cair ainda mais (Figura 1.7). Na UE-15, representava apenas 3 % em 2012.

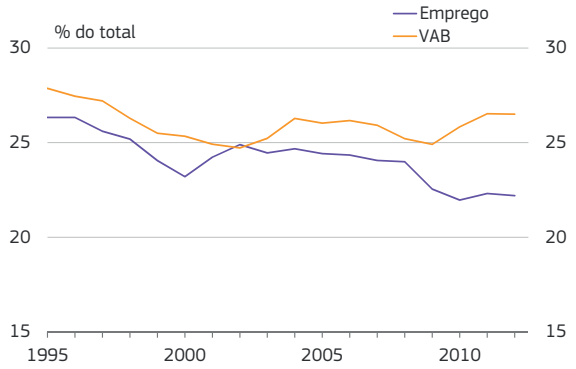
Paralelamente à diminuição dos empregos na agricultura e na indústria, aumentou a criação de emprego no setor dos serviços. No entanto, mudar de um emprego na agricultura ou na indústria para outro no setor dos serviços geralmente exige aprender todo um conjunto de novas competências. A oferta de formação às pessoas que pretendem procurar emprego noutro setor pode ajudar a facilitar esta transição.

Figura 1.5 Percentagem da indústria (excluindo a construção) na UE, 1970-2012



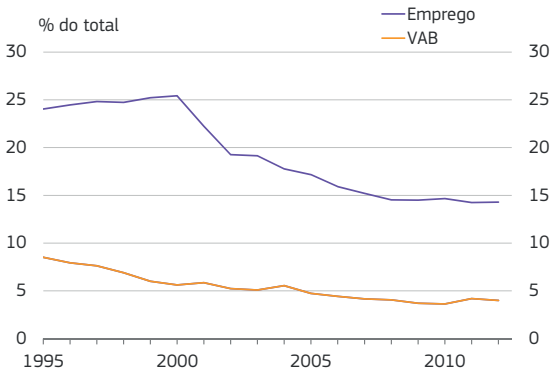
Fonte: AMECO

Figura 1.6 Percentagem da indústria (excluindo a construção) na UE-12, 1995-2012



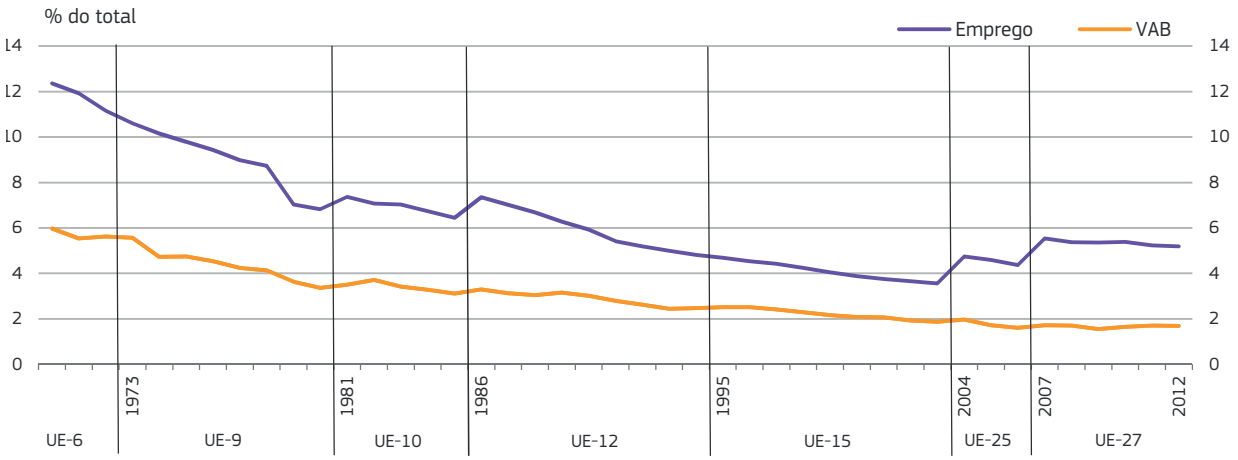
Fonte: AMECO

Figura 1.7 Percentagem da agricultura na UE-12, 1995-2012



Fonte: AMECO

Figura 1.8 Percentagem da agricultura na UE, 1970-2012



Fonte: AMECO

4. Os setores da construção e da indústria são os mais afetados pela crise

Os Estados-Membros menos desenvolvidos tendem a possuir uma estrutura económica diferente da do resto da UE, com mais emprego e VAB na indústria (Quadro 1.2). Em 2012, a percentagem do emprego na indústria nestes países era de 22 %, ou seja, 50 % mais elevada do que nos Estados-Membros altamente desenvolvidos (15 %). Existem poucos indícios de convergência nesta percentagem. A indústria nos Estados-Membros menos desenvolvidos registou um crescimento mais alto do VAB do que outros setores entre 2000 e 2012. Mesmo durante o período da crise, entre 2008 e 2012, cresceu 2 % ao ano, ao passo que caiu 1 % ao ano tanto nos Estados-Membros mediana como altamente desenvolvidos. O emprego na indústria também se manteve globalmente inalterado até 2008 nos Estados-Membros menos desenvolvidos, ao passo que nos outros diminuiu.

A adesão à UE e ao mercado único criou um maior potencial para a especialização e a agregação espacial. Por conseguinte, os Estados-Membros menos desenvolvidos poderão ter conseguido manter uma percentagem maior do emprego na indústria, porque o equilíbrio entre os custos laborais, a produtividade e a acessibilidade criaram uma localização atrativa para os fabricantes.

O emprego e o VAB na construção caíram acentuadamente ao longo do período da crise nos três grupos de

Quadro 1.2 Evolução do emprego e do VAB por setor e grupo de Estados-Membros, 2000–2008 e 2008–2012

	Emprego				VAB			
	Menos desenvolvidos	Medianamente desenvolvidos	Altamente desenvolvidos	UE-28	Menos desenvolvidos	Medianamente desenvolvidos	Altamente desenvolvidos	UE-28
Valor em 2012 (%)								
Agricultura, silvicultura e pesca	15,9	8,3	2,5	5,2	4,5	2,7	1,5	1,7
Indústria (exceto construção)	21,7	18,6	14,5	16,0	25,9	20,5	18,5	19,1
Construção	7,3	7,5	6,4	6,6	7,4	4,5	5,8	5,9
Comércio por grosso e a retalho; transportes; atividades de alojamento e restauração, informação e comunicação	25,0	29,1	27,7	27,4	26,8	27,1	23,2	23,6
Atividades financeiras e de seguros; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades de serviços administrativos e de apoio	8,8	11,6	17,2	15,3	18,8	23,0	27,6	26,9
Administração pública; atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	21,2	24,9	31,6	29,4	16,6	22,3	23,4	22,9
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Variação média anual em % 2000–2008								
Agricultura, silvicultura e pesca	-2,5	-2,5	-1,6	-2,2	2,6	-1,9	0,8	0,9
Indústria (exceto construção)	0,1	-0,3	-1,1	-0,7	5,8	3,7	1,0	1,4
Construção	4,6	0,8	1,5	1,9	6,5	1,2	1,4	1,7
Comércio por grosso e a retalho; transportes; atividades de alojamento e restauração, informação e comunicação	2,0	1,8	1,1	1,3	5,4	4,6	2,4	2,7
Atividades financeiras e de seguros; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades de serviços administrativos e de apoio	3,1	3,1	2,8	2,8	4,7	2,9	2,5	2,6
Administração pública; atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	1,2	1,8	1,4	1,4	1,7	1,9	1,5	1,6
Total	**0,8**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**4,7**	**3,0**	**1,9**	**2,1**
Variação média anual em % 2008-2012								
Agricultura, silvicultura e pesca	-1,3	-2,0	-1,5	-1,5	-3,1	-0,5	-1,8	-1,9
Indústria (exceto construção)	-2,9	-3,6	-2,0	-2,3	2,0	-1,2	-1,0	-0,8
Construção	-3,5	-7,1	-3,9	-4,1	-0,3	-13,3	-3,9	-4,1
Comércio por grosso e a retalho; transportes; atividades de alojamento e restauração, informação e comunicação	-0,4	-1,8	-0,2	-0,3	0,9	-3,5	-0,1	-0,3
Atividades financeiras e de seguros; atividades imobiliárias; atividades profissionais, científicas e técnicas; atividades de serviços administrativos e de apoio	2,3	-0,2	0,5	0,6	0,7	-1,0	0,3	0,3
Administração pública; atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0,2	-1,0	0,7	0,5	0,3	-0,7	0,8	0,7
Total	**-1,0**	**-2,3**	**-0,4**	**-0,6**	**0,8**	**-2,4**	**-0,2**	**-0,3**

Fonte: Eurostat

países. A redução foi mais marcada nos três Estados Bálticos, na Irlanda, na Grécia e em Espanha, tendo-se verificado em todos eles o rebentamento de uma enorme bolha imobiliária com a chegada da crise financeira.

Os serviços financeiros e empresariais representam percentagens consideravelmente menores do emprego e do VAB nos Estados-Membros menos desenvolvidos, mas estão a aproximar-se lentamente daquelas se verificam nos países altamente desenvolvidos. Nos Estados-Membros menos desenvolvidos, o impacto da crise no setor combinado foi reduzido, tendo o emprego e o VAB continuado a crescer, embora a um ritmo mais lento do que entre 2000 e 2008.

A reestruturação e modernização do setor agrícola continua em curso nos Estados-Membros menos desenvolvidos. Em 2012, o setor representava 16 % do emprego total, ou seja, seis vezes mais do que nos Estados-Membros altamente desenvolvidos (2,5 %). A percentagem do VAB na agricultura era consideravelmente menor, mas ainda assim três vezes maior do que nos últimos países (4,5 % face a 1,5 %). Ambas as percentagens tendem a declinar, já que o emprego continua a diminuir e o crescimento do VAB está a perder terreno em relação aos outros setores. No entanto, a percentagem do emprego na agricultura dos Estados-Membros menos desenvolvidos em 2012 era superior à que se registava na UE-6 em 1970 (12 %).

O impacto da crise foi mais grave nos Estados-Membros medianamente desenvolvidos, com o VAB e o emprego a caírem mais de 2 % ao ano entre 2008 e 2012. A redução foi especialmente significativa na construção, na indústria transformadora, na distribuição, nos transportes e nas comunicações.

De uma maneira geral, os Estados-Membros altamente desenvolvidos foram menos afetados pela crise, com o emprego a cair apenas 0,4 % ao ano e o VAB 0,2 % ao ano entre 2008 e 2012. A maior redução tanto no emprego como no VAB registou-se nos setores da construção, da indústria transformadora e da agricultura.

5. A crise originou perdas de emprego, mas também alguns ganhos de produtividade

Entre 2001 e 2008, o VAB *per capita* na UE cresceu 1,7 % ao ano em termos reais, alimentado principalmente pelo crescimento da produtividade de 1,2 % ao ano. As subidas da taxa de emprego acrescentaram mais 0,5 % ao ano, ao passo que o aumento da percentagem da população ativa na população total exerceu um impacto reduzido, mas positivo (0,1 % – Quadro 1.3). Ao longo do período da crise de 2008–2012, o VAB *per capita* caiu 0,5 % ao ano e a taxa de emprego 0,8 % ao ano com a produtividade a crescer 0,3 % ao ano.

A diferença entre os Estados-Membros menos desenvolvidos e o resto da UE foi acentuada em ambos os períodos. Entre 2001 e 2008, o crescimento do VAB *per capita* foi bastante mais elevado nos Estados-Membros menos desenvolvidos (5,2 % ao ano), o que se deve principalmente ao crescimento da produtividade (4,2 % ao ano), ao passo que o aumento da percentagem da população ativa na população total (que se traduz num aumento do número de pessoas empregados qualquer que seja a taxa de emprego) também contribuiu significativamente (0,4 % ao ano). Ao longo do período 2008–2012, o VAB *per capita* no grupo dos Estados-Membros menos desenvolvidos aumentou, mas a uma taxa média muito mais baixa (1,2 % ao ano), tendo caído em praticamente todos os outros Estados-Membros. A principal fonte de crescimento durante estes anos foi a produtividade (que aumentou 1,8 % ao ano), ao passo que o emprego diminuiu significativamente (1,1 % ao ano).

Todos os Estados-Membros menos desenvolvidos registaram perdas de emprego entre 2008 e 2012 e ganhos de produtividade, exceto a Roménia e a Hungria, onde se verificou uma situação inversa. Em cinco desses países, o crescimento da produtividade compensou a redução no emprego e o VAB *per capita* manteve-se inalterado. O impacto do aumento da percentagem da população ativa na população total foi menor durante este período (acrescentando 0,2 % ao ano ao crescimento em lugar de 0,4 %), mas mostrou-se ainda significativo na Bulgária, na Polónia e na Eslováquia (acrescentando entre 0,4 % e 0,5 % ao ano). Na Croácia, verificou-se uma

Quadro 1.3 Decomposição da evolução média anual no VAB *per capita* 2000–2008 e 2008–2012

	2000-2008					2008-2012			
Variação média anual (%)	**VAB** *per capita*	***Produtividade***	***Taxa de emprego***	***Percentagem da população ativa***		**VAB** *per capita*	***Produtividade***	***Taxa de emprego***	***Percentagem da população ativa***
UE-28	1,7	1,2	0,5	0,1	UE-28	-0,5	0,3	-0,8	0,0
Menos desenvolvidos	**5,2**	**4,2**	**0,6**	**0,4**	**Menos desenvolvidos**	**0,9**	**1,8**	**-1,1**	**0,2**
Hungria	3,3	3,0	0,0	0,2	Croácia	-2,7	0,4	-2,5	-0,6
Polónia	4,5	2,9	0,6	0,9	Roménia	-1,2	-1,1	0,0	-0,1
Croácia	4,5	2,2	2,0	0,2	Hungria	-1,2	-1,4	0,3	0,0
Estónia	6,2	4,0	1,8	0,3	Letónia	-0,5	3,8	-4,5	0,3
Eslováquia	6,4	4,4	1,1	0,8	Estónia	0,0	1,2	-1,4	0,3
Bulgária	6,4	3,2	3,3	-0,3	Lituânia	0,4	0,9	-0,7	0,1
Roménia	7,0	8,2	-0,8	-0,4	Bulgária	1,0	3,8	-3,1	0,4
Letónia	8,5	5,0	3,1	0,2	Eslováquia	1,2	2,3	-1,6	0,5
Lituânia	8,8	5,8	2,5	0,4	Polónia	2,7	3,3	-1,0	0,4
Medianamente desenvolvidos	**2,7**	**2,1**	**0,5**	**0,1**	**Medianamente desenvolvidos**	**-2,5**	**-0,2**	**-2,0**	**-0,3**
Portugal	0,6	0,8	-0,2	0,0	Grécia	-5,2	-0,8	-3,7	-0,8
Malta	1,8	1,3	-0,1	0,6	Chipre	-3,2	0,4	-4,4	0,8
Chipre	1,9	0,6	0,5	0,7	Eslovénia	-2,4	-0,5	-2,0	0,1
Grécia	3,2	1,6	1,4	0,1	Portugal	-0,8	1,8	-2,4	-0,2
Eslovénia	4,3	3,3	0,8	0,1	Rep. Checa	-0,5	-0,3	0,0	-0,2
Rep. Checa	4,7	4,2	0,3	0,2	Malta	0,4	-0,8	1,2	-0,1
Altamente desenvolvidos	**1,3**	**0,9**	**0,4**	**0,0**	**Altamente desenvolvidos**	**-0,7**	**0,1**	**-0,7**	**-0,1**
Itália	0,2	-0,5	0,9	-0,3	Luxemburgo	-2,6	-2,5	-0,5	0,3
Dinamarca	0,8	0,6	0,6	-0,4	Irlanda	-1,8	2,4	-3,6	-0,6
França	0,9	1,0	-0,2	0,1	Itália	-1,8	-0,8	-0,9	-0,1
Espanha	1,3	0,1	0,7	0,5	Finlândia	-1,7	-0,9	-0,4	-0,4
Bélgica	1,4	1,0	0,4	0,0	Espanha	-1,5	2,7	-3,9	-0,1
Alemanha	1,7	1,3	0,7	-0,4	Reino Unido	-1,4	-0,7	-0,5	-0,1
Países Baixos	1,7	1,5	0,4	-0,1	Dinamarca	-1,2	0,7	-1,3	-0,5
Irlanda	1,7	1,0	-0,2	0,8	Países Baixos	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3
Áustria	2,0	1,4	0,6	0,0	Bélgica	-0,5	-0,2	-0,5	0,1
Reino Unido	2,0	1,7	0,1	0,2	França	-0,3	0,3	-0,4	-0,2
Luxemburgo	2,1	1,8	0,3	0,0	Áustria	0,0	-0,4	0,3	0,0
Suécia	2,3	2,2	0,1	0,0	Suécia	0,5	0,9	-0,2	-0,2
Finlândia	2,5	1,5	1,0	-0,1	Alemanha	0,7	-0,1	0,6	0,2

Na Irlanda e em Malta foi utilizado o PIB real em vez do VAB real
Fonte: Eurostat, AMECO e cálculos da DG REGIO

queda da percentagem da população ativa na população total (reduzindo o VAB *per capita* em 0,6 % ao ano) devido à combinação de três fatores: emigração, baixas taxas de natalidade e envelhecimento da população.

O VAB *per capita* cresceu 1,3 % ao ano entre 2001 e 2008 nos Estados-Membros altamente desenvolvidos, mas diminuiu 0,7 % ao ano entre 2008 e 2012. Entre 2001 e 2008, o crescimento da produtividade (0,9 % ao ano) contribuiu mais do que a subida da taxa de emprego (0,4 % ao ano), permanecendo inalterada a percentagem da população ativa na população total. Entre 2008 e 2012, a taxa de emprego desceu (0,7 % ao ano), ao passo que a produtividade aumentou apenas marginalmente e a percentagem da população ativa na população total também registou uma queda marginal média, embora mais acentuada (cerca de 0,5 % ao ano) na Irlanda, na Dinamarca e na Finlândia.

No grupo dos Estados-Membros altamente desenvolvidos, a Irlanda e a Espanha destacam-se por terem sofrido a maior redução nas taxas de emprego (3,6 % e 3,9 % ao ano) e por terem obtido o maior crescimento da produtividade (2,4 % e 2,7 % ao ano). Tal deve-se, em parte, ao colapso do setor da construção (com baixa produtividade), mas também a ganhos de produtividade noutros setores.

A Alemanha e a Suécia foram os dois únicos Estados-Membros altamente desenvolvidos a conseguir um aumento do VAB *per capita* ao longo do período da crise, mas com uma repartição muito diferente entre a produtividade e o emprego. Assim, na Alemanha, o emprego (a taxa de emprego combinada com a percentagem da população em idade ativa) registou um aumento ligeiramente superior ao do VAB *per capita*, devido efetivamente a uma pequena quebra na produtividade. Na Suécia, a produtividade aumentou mais do que o VAB *per capita* e a taxa de emprego caiu.

O grupo dos Estados-Membros medianamente desenvolvidos (que incluem a Grécia, Portugal, Chipre, Malta, República Checa e Eslovénia) foi mais severamente afetado pela crise do que os outros Estados-Membros. Embora tendo aumentado 2,7 % ao ano no primeiro período, o VAB *per capita* diminuiu 2,5 % ao ano no segundo período, principalmente devido à descida da taxa de emprego (2 % ao ano), mas também à queda da percentagem da população ativa na população total (0,3 % ao ano) e ao declínio da produtividade (0,2 % ao ano). Este declínio amorteceu, portanto, o efeito da redução do VAB no emprego, mas apenas um pouco. No entanto, registaram-se nos vários países padrões de desenvolvimento muito diferentes ao longo deste período.

Em Malta, o VAB *per capita* aumentou ligeiramente, tendo sido o único país do grupo onde tal aconteceu, mas um declínio relativamente acentuado na produtividade (0,8 % ao ano) foi acompanhado por um significativo aumento na taxa de emprego (1,2 % ao ano). Em Portugal, por outro lado, o VAB *per capita* caiu, mas menos do que a média do grupo, ao passo que a produtividade aumentou muito mais do que no resto do grupo (1,8 % ao ano), pelo que a taxa de emprego desceu sig-

Decomposição do crescimento do VAB *per capita*

O crescimento do VAB *per capita* está dividido em tês componentes principais: variação da produtividade (VAB por pessoa empregada), variação da taxa de emprego (emprego relativo à população ativa) e variação da percentagem da população ativa na população total.

Ou seja:

$$\frac{\text{VAB}}{\text{População total}} = \frac{\text{VAB}}{\text{Emprego}} \times \frac{\text{Emprego}}{\text{População ativa}} \times \frac{\text{População ativa}}{\text{População total}}$$

A mesma equação pode ser expressa em termos de variações.

Em geral, a taxa de emprego é apurada com base no inquérito às forças de trabalho e baseia-se no local de residência da pessoa empregada. A produtividade, por outro lado, é calculada com base no emprego no local de trabalho (obtido das contas nacionais). A fim de garantir a validade desta equação simples, a taxa de emprego baseia-se neste caso no emprego declarado nas contas nacionais e não no inquérito às forças de trabalho.

nificativamente (2,4 % ao ano). Em Chipre, o VAB *per capita* registou uma queda acentuada (3,2 % ao ano), mas a produtividade aumentou (0,4 % ao ano), ao contrário do que aconteceu nos outros países do grupo (Grécia e Eslovénia). Além disso, verificou-se um forte aumento da percentagem da população ativa na população total (0,8 % ao ano) devido aos fluxos de imigração, o que levou a uma quebra considerável da taxa de emprego (4,4 % ao ano, mais do que em qualquer outro país).

6. Crescimento nas regiões metropolitanas mais suscetível a altos e baixos do que nas regiões rurais

6.1 As regiões metropolitanas das capitais apresentaram um bom desempenho até a crise ter provocado perdas de emprego superiores à média

Em 2011, as regiões metropolitanas (Mapa 1.7) representavam 59 % da população, 62 % do emprego e 67 % do PIB da UE. Por conseguinte, trata-se de grandes centros de emprego e de atividade empresarial, que possuem um nível mais elevado de produtividade do que outras regiões. Em todos os Estados-Membros o PIB *per capita* é mais alto nas regiões metropolitanas do que noutras regiões, embora tal nem sempre se traduza em taxas de crescimento mais elevadas. Por exemplo, entre

Quadro 1.4 Evolução do PIB *per capita*, da produtividade e do emprego *per capita* por tipo de região metropolitana, 2000–2008 e 2008–2011

	2000-2008			2008-2011		
Variação média anual (%)	**PIB** *per capita*	**Produti-vidade**	**Emprego** *per capita*	**PIB** *per capita*	**Produti-vidade**	**Emprego** *per capita*
UE-15						
Região metropolitana da capital	1,4	0,9	0,6	-0,8	0,3	-1,1
Região metropolitana secundária	1,3	0,7	0,6	-0,8	0,1	-0,9
Região metropolitana mais pequena	1,2	0,7	0,5	-0,6	0,2	-0,8
Região não metropolitana	1,2	0,8	0,4	-0,8	0,2	-1,0
Total	**1,3**	**0,8**	**0,5**	**-0,7**	**0,2**	**-0,9**
UE-13						
Região metropolitana da capital	5,5	3,6	1,9	-0,3	1,0	-1,3
Região metropolitana secundária	4,9	4,1	0,8	1,4	1,3	0,1
Região metropolitana mais pequena	3,7	3,6	0,1	1,4	1,2	0,2
Região não metropolitana	4,5	4,4	0,0	0,6	1,7	-1,1
Total	**4,9**	**4,3**	**0,6**	**0,7**	**1,4**	**-0,8**
UE-28						
Região metropolitana da capital	1,9	1,0	0,9	-0,7	0,5	-1,2
Região metropolitana secundária	1,6	1,0	0,6	-0,6	0,1	-0,7
Região metropolitana mais pequena	1,3	0,8	0,5	-0,5	0,2	-0,8
Região não metropolitana	1,6	1,3	0,3	-0,5	0,5	-1,0
Total	**1,6**	**1,1**	**0,5**	**-0,5**	**0,4**	**-0,9**

Fonte: Eurostat e cálculos da DG REGIO

Quadro 1.5 Evolução do PIB *per capita*, da produtividade e do emprego *per capita* por tipologia urbana/rural, 2000–2008 e 2008–2011

	2000-2008			2008-2011			2011
Variação média anual (%)	**PIB** *per capita*	**Produti-vidade**	**Emprego** *per capita*	**PIB** *per capita*	**Produti-vidade**	**Emprego** *per capita*	**Índice do PIB** *per capita* **(PPC) UE-28=100**
UE-15							
Urbano	1,3	0,8	0,5	-0,9	0,2	-1,0	124
Intermédias	1,2	0,7	0,5	-0,6	0,3	-0,8	100
Rural	1,2	0,7	0,5	-0,5	0,4	-0,9	90
Total	**1,3**	**0,8**	**0,5**	**-0,7**	**0,2**	**-0,9**	**110**
UE-13							
Urbano	5,5	3,6	1,9	0,7	0,9	-0,2	108
Intermédias	4,6	4,2	0,4	0,5	1,5	-1,0	57
Rural	4,3	4,5	-0,2	0,6	1,6	-1,1	46
Total	**4,9**	**4,3**	**0,6**	**0,7**	**1,4**	**-0,8**	**64**
UE-28							
Urbano	1,5	0,9	0,7	-0,8	0,2	-0,9	122
Intermédias	1,5	1,0	0,5	-0,4	0,4	-0,9	90
Rural	1,7	1,5	0,2	-0,3	0,7	-1,0	74
Total	**1,6**	**1,1**	**0,5**	**-0,5**	**0,4**	**-0,9**	**100**

Fonte: Eurostat e cálculos da DG REGIO

2000 e 2011, o PIB *per capita* cresceu mais depressa nas regiões não metropolitanas da Alemanha, Áustria, Suécia, Finlândia, Portugal e Espanha.

No entanto, tanto na UE-15 como na UE-13, o PIB real *per capita* nas regiões metropolitanas cresceu mais depressa do que noutras regiões entre 2000 e 2008 (Quadro 1.4). As taxas de crescimento nas regiões da capital foram especialmente elevadas, em parte devido ao seu maior crescimento da produtividade na UE-15 e ao maior crescimento do emprego na UE-13.

As regiões metropolitanas de segundo nível registaram um crescimento idêntico ao nacional, mas com taxas inferiores às regiões metropolitanas da capital. As regiões metropolitanas mais pequenas cresceram mais lentamente do que as outras regiões metropolitanas. Na UE-15, apresentavam a mesma taxa de crescimento que as regiões não metropolitanas. Na UE-13, as regiões metropolitanas mais pequenas apresentavam uma taxa de crescimento significativamente mais baixa do que as regiões não metropolitanas.

A crise teve um impacto diferente nas regiões metropolitanas da UE-15 e da UE-13 entre 2008 e 2011. Na UE-15, o PIB nas regiões metropolitanas da capital desceu à mesma taxa que se verificou noutras regiões. Na UE-13, o PIB nas regiões metropolitanas da capital baixou, ao passo que nas noutras regiões aumentou. Em ambos os casos, esta tendência foi acompanhada por uma maior redução no emprego do que noutras regiões.

Na UE-15, as regiões metropolitanas secundárias e de pequena dimensão registaram um baixo crescimento da produtividade e uma queda no emprego, ao passo que a descida do PIB *per capita* foi semelhante à do conjunto da UE-15.

Nas regiões metropolitanas secundárias e de pequena dimensão da UE-13, o crescimento do PIB *per capita* foi duas vezes superior à média da UE-13 em resultado do forte crescimento da produtividade e à manutenção da taxa de emprego. Será interessante observar se este fenómeno dará azo a um período de crescimento mais significativo fora das regiões metropolitanas da capital, com uma consequente aproximação ao PIB *per capita* destas últimas.

Um novo estudo do ESPON[3] que analisa especificamente o desempenho das cidades secundárias concluiu que, embora algumas dessas cidades contribuam substancialmente para a economia nacional, na maioria dos

3 Parkinson, M. *et al.* (2012).

Dimensão da cidade, benefícios da aglomeração e governação metropolitana

Em todos os países da OCDE, a produtividade e os salários aumentam proporcionalmente à dimensão da cidade (Figura 1.9). Como resultado dos seus elevados níveis de produtividade e da sua dimensão considerável, as grandes aglomerações urbanas contribuem substancialmente para o crescimento nacional.

Por que motivo as cidades maiores são mais produtivas?

A produtividade das cidades depende de um grande leque de fatores, tais como a presença de empresas inovadoras e de trabalhadores qualificados. No entanto, pelo menos até certo ponto, a produtividade aumenta proporcionalmente à dimensão das cidades, o que levanta a questão do porquê. Em primeiro lugar, as cidades maiores têm, tendencialmente, mais capital humano, ainda que a relação com a dimensão da cidade não seja frequentemente linear, na medida em que as percentagens de trabalhadores altamente qualificados e de trabalhadores pouco qualificados aumentam ao mesmo tempo. Em segundo lugar, as cidades maiores apresentam, em geral, uma percentagem maior de setores de alta produtividade, como a consultoria e os serviços jurídicos e financeiros. Em terceiro lugar, as cidades maiores têm mais probabilidades de constituírem plataformas ou centros de serviços por onde passam os fluxos comerciais, financeiros e de outra natureza. Estes fluxos geralmente exigem a prestação de serviços de elevado valor acrescentado. Em quarto lugar, as cidades lucram com os «benefícios da aglomeração», o que significa que, em média, a produtividade de uma pessoa aumenta consoante o tamanho da cidade onde vive e trabalha. A Figura 1.10 mostra os níveis de produtividade de cidades na Alemanha e nos EUA ajustados de acordo com os diferentes níveis de capital humano. Estimativas recentes da OCDE sugerem que a produtividade aumenta entre 2 % a 5 % de cada vez que a população duplica (Ahrend *et al.* (2014a)), o que está em sintonia com estudos semelhantes relativos a países individuais (Combes *et al.* (2011)].

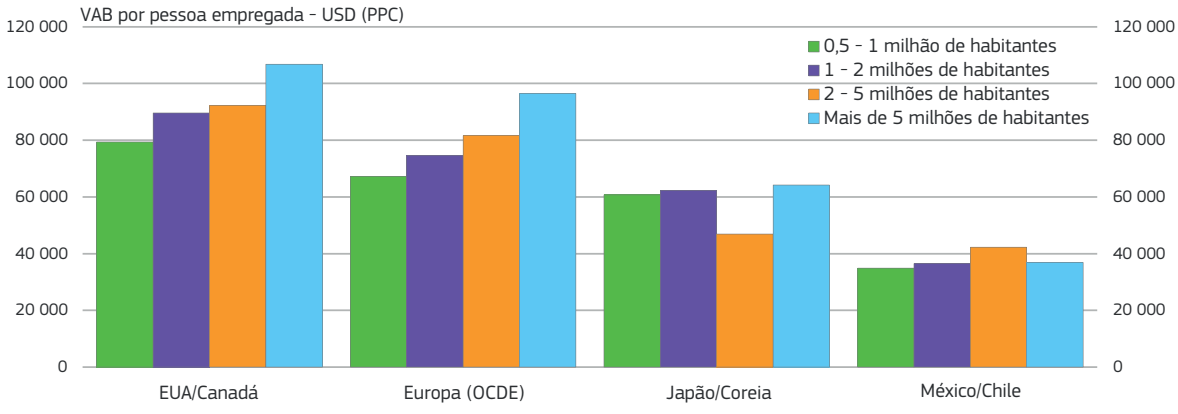
Normalmente, julga-se que os benefícios da aglomeração surgem da «partilha», «correspondência» e «aprendizagem» (ver, por exemplo, Duranton e Puga, 2004). Em aglomerações maiores, as empresas beneficiam de um maior abastecimento de bens públicos locais, bem como de equipamentos «partilhados», ou comuns, como laboratórios públicos e universidades. Têm igualmente mais facilidade em encontrar fornecedores que respondam mais adequadamente às suas necessidades. De igual modo, um mercado de trabalho maior permite um nível de flexibilidade superior e uma correspondência mais adequada dos trabalhadores aos empregos. Além disso, a maior facilidade de criação, difusão e acumulação de conhecimentos nas aglomerações maiores facilita o acesso a tecnologias e competências. Por outro lado, considera-se frequentemente que os benefícios das aglomerações estão relacionados com o facto de as pessoas estarem melhor «ligadas» nas cidades maiores e que emergem talvez como resultado de níveis superiores de «capital baseado no conhecimento» (ativos intangíveis) nas empresas ali situadas.

Os benefícios das aglomerações não decorrem simplesmente da dimensão da população da própria cidade, como podem também ser «emprestados» das aglomerações vizinhas. Por cada duplicação da população que vive em aglomerações num raio de 300 km, prevê-se que a produtividade da cidade no centro aumente entre 1 % e 1,5 % (Ahrend *et al.* (2014a)). Este facto poderá explicar por que motivo nos EUA a produtividade nas aglomerações urbanas geralmente aumenta mais acentuadamente com a dimensão da população do que nos países europeus. Essencialmente porque as distâncias entre aglomerações tendem a ser menores na Europa, as cidades mais pequenas não estão tão desfavorecidas na medida em que podem «emprestar» benefícios de aglomeração das cidades e vilas vizinhas.

O papel das estruturas de governação metropolitanas na eficiência económica e no bem-estar

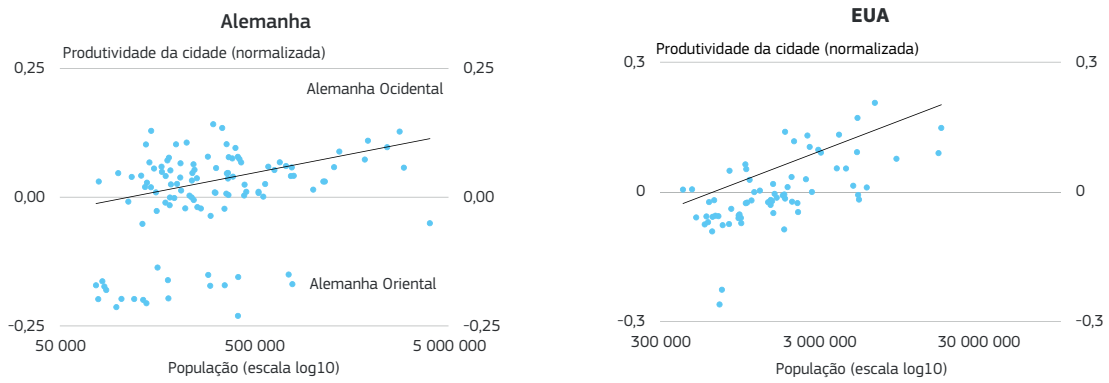
As áreas metropolitanas geralmente atravessam várias fronteiras administrativas. Por conseguinte, geralmente so-

Figura 1.9 Produtividade maior nas grandes áreas metropolitanas



Fonte: OECD Metropolitan Database

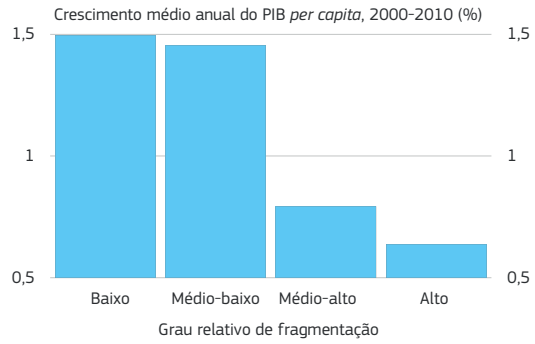
Figura 1.10 Dimensão da população e produtividade por cidade



Fonte: Ahrend *et al.* (2014a)

frem de decisões políticas fragmentadas e não são raros os casos em que chegam a depender de várias centenas de autoridades locais. Se cada uma delas adotar políticas independentes umas das outras, não conseguirão certamente superar o desafio de desenvolver de forma adequada o potencial económico da região metropolitana no seu conjunto e o bem-estar das pessoas que ali vivem. Os estudos realizados pela OCDE revelam que a fragmentação municipal reduz efetivamente o crescimento económico (Figura 1.11), bem como a produtividade das áreas metropolitanas; as estimativas indicam que uma duplicação do número de municípios por 100 000 pessoas está associada a uma redução de 5 % a 6 % na produtividade. É provável que tal seja, em parte, o resultado de um fornecimento insatisfatório de infraestruturas de transportes, o que é exemplificado pelos itinerários que, em muitas áreas metropolitanas, terminam em fronteiras administrativas sem nenhum motivo aparente. Este aspeto pode também aumentar a o risco de exclusão social das pessoas que vivem em áreas mal servidas.

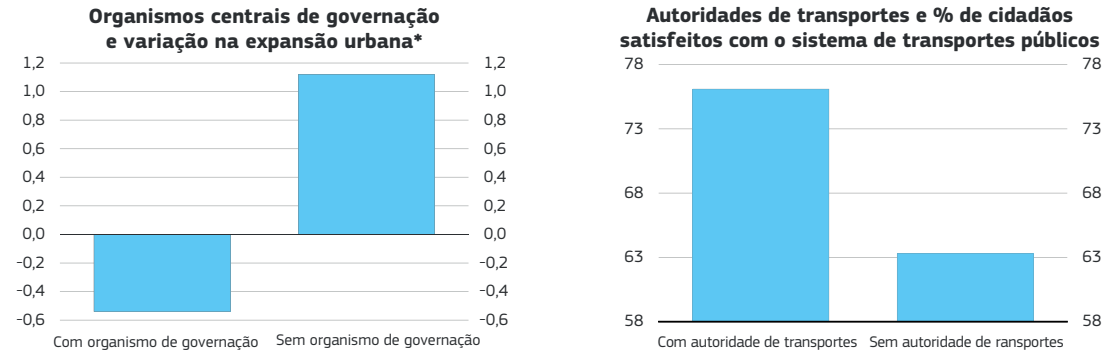
Figura 1.11 Crescimento mais forte nas áreas metropolitanas menos fragmentadas



Fonte: Ahrend *et al.* (2014b)

Contudo, os efeitos potencialmente adversos da fragmentação dos municípios podem ser mitigados, em grande medida, por mecanismos de governação. Mais especificamente, estima-se que a existência de um organismo central de governação metropolitano reduza em cerca de metade o efeito adverso da fragmentação sobre a produtividade. As áreas metropolitanas com um organismo central de governação sofrem, em média, de uma menor dispersão urbana, possivelmente como resultado de uma utilização mais eficiente dos solos e do planeamento dos transportes (Figura 1.12). Do mesmo modo, nas áreas metropolitanas com uma autoridade de transportes, ou outro organismo de coordenação dos transportes, as pessoas tendem a estar muito mais satisfeitas com o sistema de transportes públicos. Essas áreas também costumam apresentar níveis de poluição atmosférica muito mais baixos (Ahrend *et al.* (2014b)).

Figura 1.12 Instituições de governação e resultados selecionados



* Tendo em conta os efeitos fixos de cada país

Fonte: Ahrend *et al.* (2014c)

países o seu contributo é menor do que o das capitais. No entanto, há quem defenda que o seu contributo poderia ser maior se recebessem mais apoios comunitários e nacionais.

Em muitos países parece haver uma forte tendência para investir exageradamente nas capitais e pouco nas cidades secundárias e há quem defenda que os governos ao mais alto nível devem inverter esta tendência e adotar políticas territoriais especificamente dirigidas às cidades secundárias. Esta constatação salienta a importância de uma política de desenvolvimento adaptada e orientada para o contexto local e de tomar explicitamente em conta o diferente impacto territorial que as políticas nacionais têm na I&D, inovação, educação e competências, bem como nos transportes e na conetividade.

6.2 O crescimento do PIB nas regiões rurais foi mais baixo antes da crise, mas mostrou-se mais resistente durante os anos da crise

Entre 2000 e 2008, o PIB real *per capita* nas regiões rurais (Mapa 1.8 e Caixa) na UE-28 cresceu 1,7 % ao ano (Quadro 1.5), semelhante à taxa noutros tipos de região. A única diferença é que a produtividade nas regiões rurais aumentou mais rapidamente, ao passo que o emprego em relação à população cresceu mais lentamente.

Nas regiões rurais da UE-15, o PIB *per capita* cresceu um pouco mais lentamente, já que o crescimento da produtividade foi inferior ao de outras regiões, mas o emprego relativamente à população aumentou ao mesmo ritmo que nas outras regiões.

Nas regiões rurais da UE-13, o PIB *per capita* também cresceu mais lentamente entre 2000 e 2008 do que noutras regiões, embora se tenha verificado um crescimento maior da produtividade e uma diminuição do emprego em relação à população, ao passo que noutras regiões este último aumentou. As duas tendências podem estar associadas, na medida em que o maior crescimento da produtividade ficou a dever-se à recuperação do atraso na utilização da tecnologia e à adoção de métodos de trabalho mais eficientes, incluindo na agricultura, o que por sua vez conduziu a uma redução do emprego.

A crise teve um impacto diferenciado nas regiões rurais. A redução do PIB *per capita* entre 2008 e 2011 foi menos pronunciada nas regiões rurais do que nas urbanas na UE-15. Na UE-13, as taxas de crescimento do PIB *per capita* entre 2008 e 2011 foram muito mais baixas do que no período anterior, mas ainda assim positivas. O crescimento nas regiões urbanas foi ligeiramente maior do que nas outras.

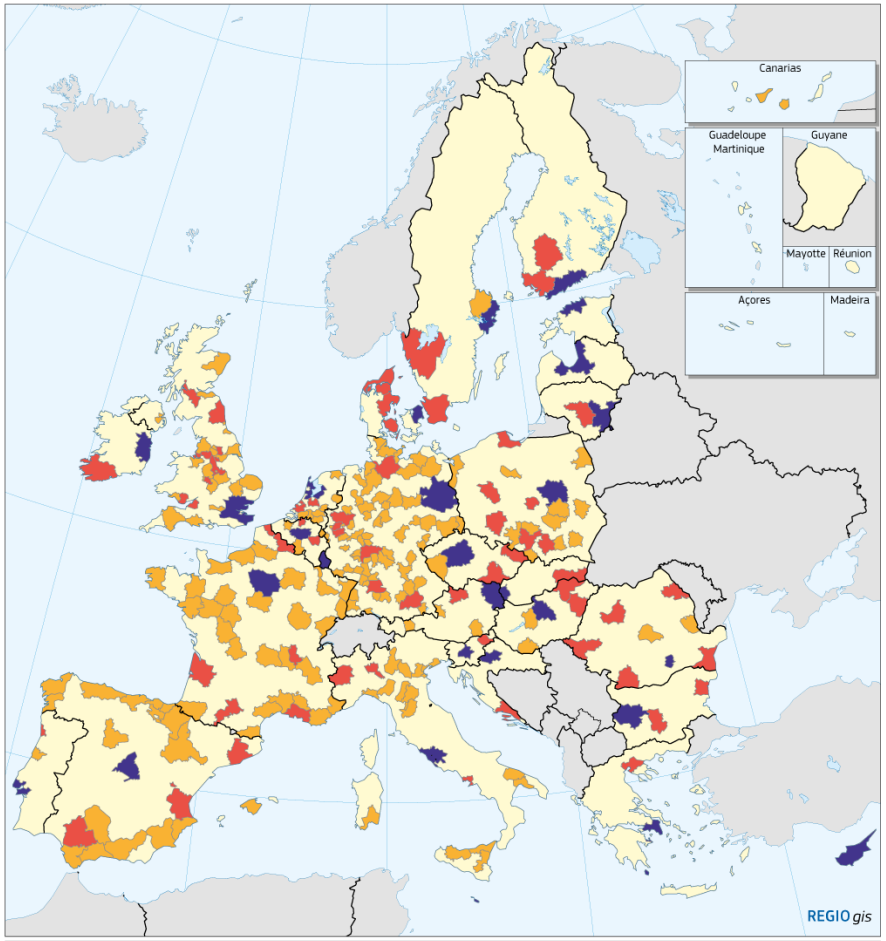
O emprego caiu em todos os tipos de região, mais nas regiões urbanas da UE-15 e nas regiões rurais da UE-13. A produtividade continuou a crescer na UE-15 e, de um modo particular, na UE-13. Em ambos os casos, o crescimento foi mais alto nas regiões rurais do que nas outras.

Em 2011, as diferenças no PIB *per capita* entre os três tipos de região na UE-15 eram muito mais reduzidas do que na UE-13. Nas regiões rurais, o PIB médio *per capita* correspondia a 90 % da média da UE e, nas regiões urbanas, a 124 % da média, o que constitui uma diferença de 34 pontos percentuais. Na UE-13, por outro lado, o PIB médio *per capita* nas regiões rurais representava apenas 46 % da média da UE, ao passo que nas regiões urbanas era de 108 % da média, o que constitui uma diferença de 62 pontos percentuais.

7. A criação de empresas e o empreendedorismo dependem da iniciativa individual e de um ambiente institucional adequado

A demografia das empresas reflete a dinâmica de uma economia através da adaptação das estruturas económicas e dos empresários à evolução das condições de mercado. No período 2014–2020, a política de coesão irá concentrar-se fortemente no apoio ao crescimento inteligente, com uma ênfase particular na inovação e nas empresas de elevado crescimento, com programas que visam apoiar a capacidade de inovação das PME. Também em períodos anteriores uma percentagem substancial do financiamento da política de coesão foi dedicado a melhorar o ambiente empresarial e a promover o empreendedorismo.

Os indicadores da demografia regional das empresas mostram a localização das novas empresas criadas e a rapidez com que as empresas crescem. Nesta secção,



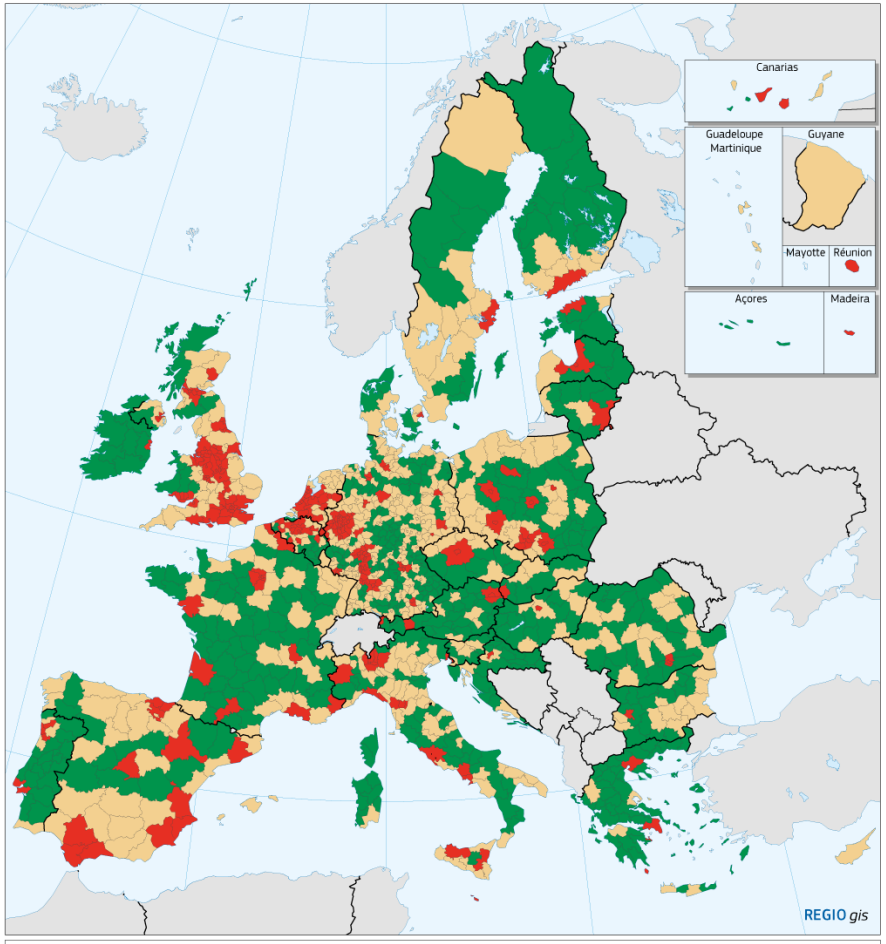
Mapa 1.7 Tipologia das regiões metropolitanas

- Região capital
- Região metropolitana secundária (grupo de cidades maiores, excluindo a capital)
- Região metropolitana mais pequena

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.8 Tipologia urbana-rural das regiões NUTS 3

- Regiões predominantemente urbanas
- Regiões intermédias
- Regiões predominantemente rurais

Tipologia baseada numa definição de células de grelha urbanas e rurais de 1 km².

Fontes: Eurostat, CCI, EFGS, LandScan, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

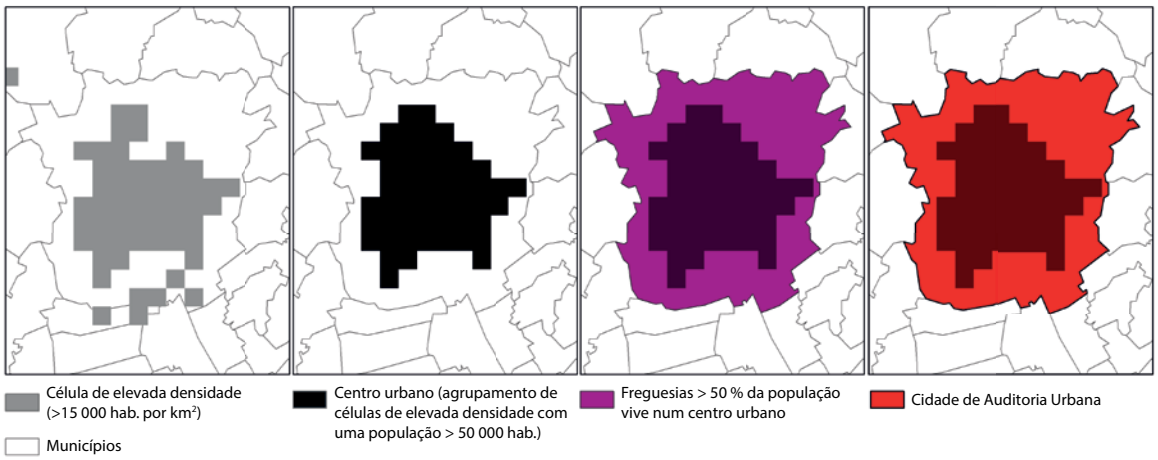
Ligação entre a definição da UE-OCDE de cidade e zona de influência e as regiões metropolitanas

A nova definição da UE-OCDE está ligada às regiões metropolitanas.

As cidades incluídas nesta nova definição são idênticas às identificadas segundo o grau de urbanização (ver acima). Uma cidade é definida como um conjunto de um ou mais municípios (unidade administrativa local de nível 2) em que pelo menos 50 % da população vive num centro urbano.

A área de influência da cidade é definida como todos os municípios contíguos onde pelo menos 15 % dos habitantes empregados se deslocam para a cidade. Os municípios abaixo deste limiar mas rodeados por municípios acima deste limiar estão também incluídos na área de influência. (Para informações mais detalhadas, ver Dijkstra e Poelman 2012 e OCDE 2012). A cidade e a sua zona de influência formam uma zona urbana funcional.

Células de elevada densidade, centro urbano e cidade (Graz)



O presente relatório inclui dados relativos a centros urbanos (ver acesso a transportes públicos), cidades (ver população em risco de pobreza) e cidades e respetivas zonas de influência (ver qualidade do ar).

As regiões metropolitanas[1] representam cidades e suas zonas de influência com mais de 250 000 habitantes. Se uma região NUTS 3 tiver mais de 50 % da sua população a viver nesse tipo de cidade, incluindo a zona de influência, é considerada como (parte de) uma região metropolitana.

A tipologia distingue três tipos de regiões metropolitanas:

1. regiões capitais (ou seja, onde se encontra a capital nacional);
2. regiões metropolitanas secundárias;
3. regiões metropolitanas mais pequenas.

As regiões metropolitanas secundárias correspondem às maiores cidades do país, excluindo a capital. Foi utilizada uma divisão natural da dimensão da população para distinguir as regiões secundárias das regiões metropolitanas mais pequenas.

1 Eurostat, *Metropolitan regions*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/metropolitan_regions

Deslocações pendulares e geografias funcionais

A diferença entre o PIB *per capita* nas regiões urbanas e noutras regiões deve-se, em parte, às deslocações pendulares, que tendem a distorcer a comparação. As pessoas que trabalham numa região urbana e vivem numa região intermédia ou rural vizinha inflacionam o PIB *per capita* da região urbana (contribuindo para o seu PIB, mas não para a sua população) e deflacionam o PIB *per capita* da região em que vivem (aumentando a sua população, mas não o seu PIB). Em muitos casos, este efeito é ligeiro, mas noutros casos pode ser bastante significativo. Por exemplo, metade das pessoas que trabalham em Bruxelas vive fora da região de Bruxelas, motivo pelo qual o PIB *per capita* em Bruxelas é de cerca do dobro do que seria sem as pessoas que lá trabalham. Numa situação deste tipo, o PIB *per capita* constitui um indicador fraco dos rendimentos *per capita*.

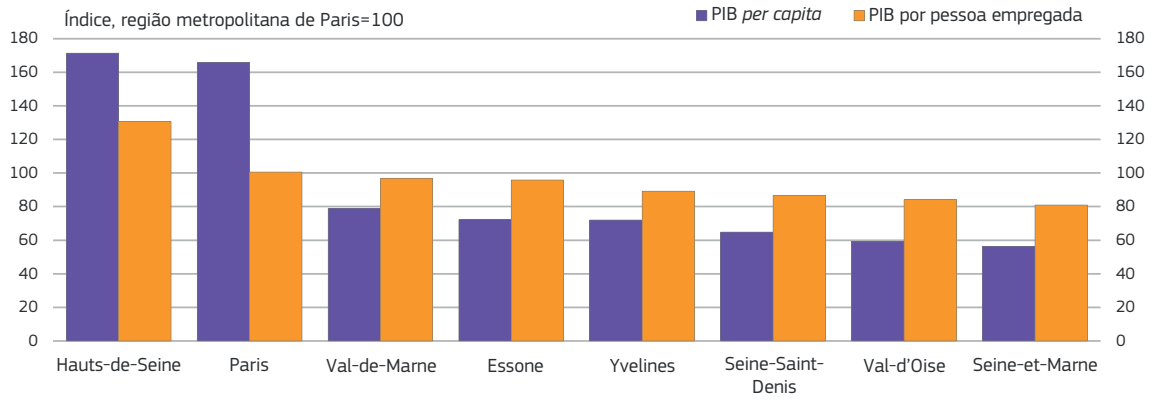
A utilização de regiões funcionais como áreas do mercado de trabalho[1] ou regiões metropolitanas evita esta distorção. No entanto, 42 das 272 regiões metropolitanas abrangem uma mistura de áreas urbanas, intermédias e rurais, o que significa que, nestes casos, a diferença no PIB *per capita* entre os três tipos de áreas estará provavelmente exagerada devido aos fluxos pendulares.

Uma forma de demonstrar o impacto das deslocações pendulares consiste em comparar o PIB *per capita* (distorcido pelas deslocações pendulares) com o PIB por pessoa empregada, sendo as pessoas empregadas contabilizadas com base no seu local de trabalho, o que evita a distorção causada pelas deslocações pendulares. Como é evidente, o PIB por pessoa empregada é muito mais alto do que o PIB *per capita*, já que apenas cerca de metade da população total está empregada. Numa região funcional sem qualquer deslocação pendular de entrada ou saída, esta diferença corresponderia à percentagem da população empregada.

Contudo, no caso da região metropolitana de Paris, por exemplo, o PIB *per capita* é muito mais alto do que esta diferença implicaria nas duas áreas com um fluxo pendular líquido de entrada, ao passo que é substancialmente mais baixo nas áreas com um fluxo pendular líquido de saída (Figura 1.13). Tal ilustra a inflação do PIB *per capita* nas regiões com mais empregos do que habitantes empregados e a redução nas regiões com a situação oposta (que são, efetivamente, «dormitórios» da região onde se concentra a atividade económica).

Existe um crescente consenso em como as políticas económicas e as estratégias de desenvolvimento deveriam estar relacionadas com regiões mais funcionais ao invés de abrangerem partes específicas de uma área económica ou mercado de trabalho. Esta tendência está patente na emergência de novos instrumentos de governação das áreas metropolitanas em França, no Reino Unido e noutros países. Este foi também o motivo pelo qual, para efeitos de avaliação da competitividade regional, foram agrupadas várias regiões NUTS 2, de modo a evitar que uma área metropolitana única fosse dividida em várias regiões.

Figura 1.13 PIB *per capita* e por pessoa empregada na região metropolitana de Paris, 2010



Fonte: Eurostat e cálculos da DG REGIO

1 O Eurostat criou um grupo de trabalho para estudar as diferentes metodologias do mercado de trabalho. Os resultados estarão disponíveis em 2015.

Novo grau de urbanização e tipologia urbana/rural

Desde o Quinto Relatório da Coesão, a Comissão Europeia desenvolveu uma nova tipologia de áreas locais que está associada a uma tipologia de regiões[1].

Ambas as tipologias baseiam-se numa nova ferramenta analítica, a grelha de população, que é utilizada para identificar três tipos de célula:

1. centro urbano (nome alternativo: agrupamento de alta densidade): células contíguas de um km² com uma densidade de pelo menos 1 500 habitantes por km² e uma população mínima de 50 000 habitantes;
2. agrupamento urbano: células contíguas de um km² com uma densidade de pelo menos 300 habitantes por km² e uma população mínima de 5 000 habitantes;
3. célula rural: células fora dos agrupamentos urbanos.

Estas são depois utilizadas para definir três tipos de municípios (unidades administrativas locais de nível 2) da seguinte forma:

1. cidades: pelo menos 50 % da população vive num centro urbano;
2. vilas e subúrbios: menos de 50 % da população vive num centro urbano, mas mais de 50 % vive num agrupamento urbano;
3. áreas rurais: pelo menos 50 % da população vive em células rurais.

Estas células são também utilizadas para definir as regiões NUTS 3 da seguinte forma:

1. predominantemente urbanas: menos de 20 % da população vive em células rurais;
2. intermédias: entre 20 % e 50 % da população vive em células rurais;
3. predominantemente rurais: pelo menos 50 % da população vive em células rurais.

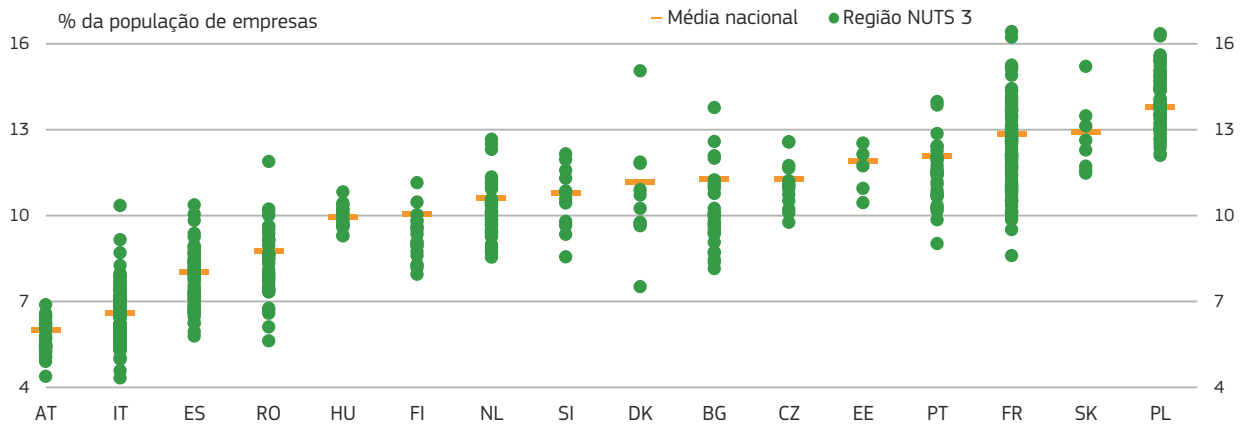
Esta definição cria uma ligação especialmente estreita entre as regiões rurais e as áreas rurais que são definidas exatamente da mesma forma.

1 Eurostat, *Urban-rural typology*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology

serão analisados dois dos principais indicadores: a taxa de criação de empresas (número de empresas criadas numa região em relação ao número de empresas com atividade nessa região) e a taxa de encerramento (número de empresas que fecham portas depois de terem exercido a sua última atividade na região em relação ao número total de empresas ativas).

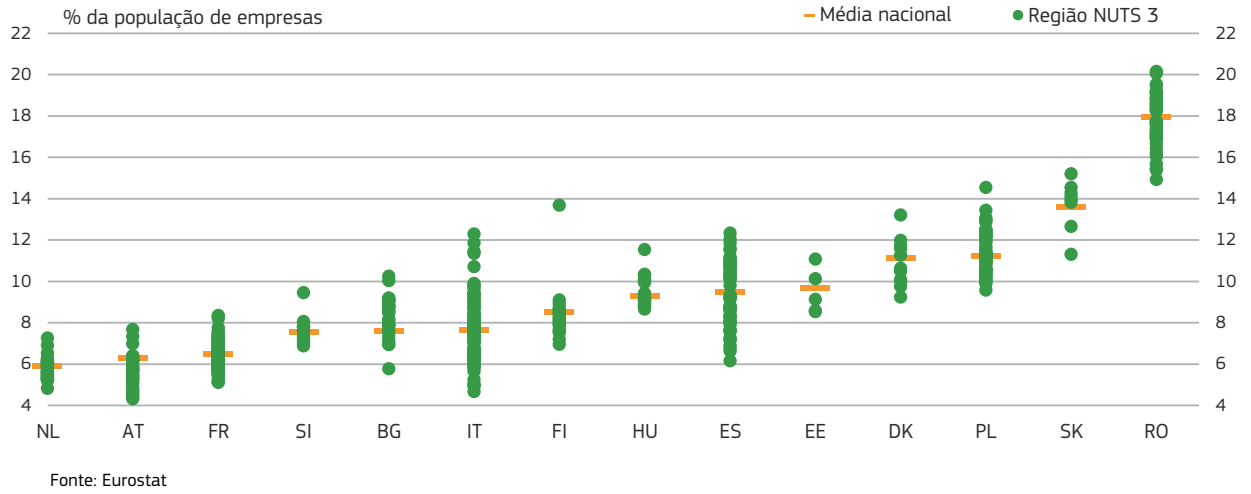
A taxa de criação de empresas é um dos principais motores da criação de emprego e do desenvolvimento económico. Empresas novas e inovadoras tendem a aumentar a competitividade de uma economia, tanto de forma direta como através do incentivo indireto dos concorrentes a tornarem-se mais eficientes. As taxas de

Figura 1.14 Taxa de criação de empresas, 2010



Fonte: Eurostat

Figura 1.15 Taxa de encerramento de empresas, 2010



Fonte: Eurostat

encerramento tendem a indicar as atividades económicas que deixam de ser rentáveis.

Em 2010, o número de empresas recém-criadas era geralmente superior nas regiões da capital (ou à sua volta), tanto nos Estados-Membros mais desenvolvidos como nos menos desenvolvidos. As taxas de criação eram igualmente elevadas nas regiões onde a economia continuava em expansão (especialmente na Polónia) ou se encontrava em rápida recuperação após a grave contração de 2009 (como sucedeu na Eslováquia) (Figura 1.14).

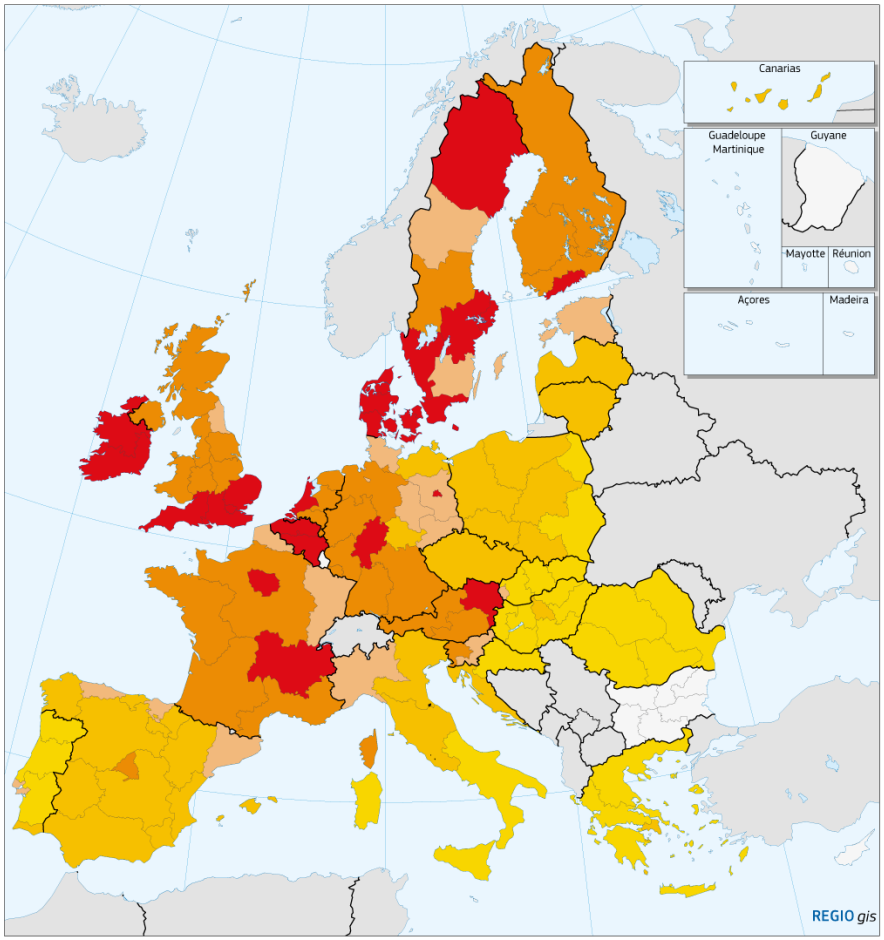
Em França, onde a taxa média de criação de empresas era elevada, havia diferenças regionais acentuadas, registando-se taxas superiores nas regiões ultraperiféricas e meridionais, bem como nas imediações de Paris e nas regiões que fazem fronteira com a Bélgica e a Alemanha.

Na Áustria e em Itália, as taxas de criação de empresas eram particularmente baixas. Noutros países, observam-se também grandes diferenças regionais, embora em alguns casos essa situação se deva principalmente a uma única região, como é o caso de Ilfov, na Roménia, da região NUTS 3 em torno de Budapeste e de Byen København (taxa elevada) e Bornholm (taxa baixa) na Dinamarca.

As taxas de encerramento de empresas foram especialmente elevadas na Roménia, na Eslováquia e na maioria das regiões polacas, bem como nas regiões do sul de Espanha (por exemplo, Andalucia e Murcia), de Itália (por exemplo, Calabria) e do leste da Dinamarca (Figura 1.15). Foram registadas baixas taxas de encerramento nos Países Baixos, na Áustria, no nordeste de Itália e em várias regiões de França. É interessante verificar que as regiões na Polónia e na Eslováquia tiveram tendência para apresentar taxas elevadas tanto de criação como de encerramento de empresas, o que indica uma taxa especialmente elevada de rotação de empresas. Na Roménia, as elevadas taxas de encerramento foram acompanhadas por baixas taxas de criação em 2010, refletindo uma nova contração da economia na sequência da grave recessão em 2009.

Este novo conjunto de dados sobre a demografia regional das empresas poderá vir a tornar-se um indicador estratégico fundamental para medir a dinâmica empresarial ao nível regional. Com efeito, permite estabelecer onde as taxas de criação de empresas são substancialmente inferiores à média ou quais as regiões que apresentam uma elevada taxa de encerramento ou uma baixa taxa de sobrevivência das empresas. Qualquer um destes três casos deve ser objeto de uma análise mais aprofundada para determinar os motivos pelos quais o ambiente empresarial não parece ser ideal nessas regiões.

O empreendedorismo é um importante motor do desenvolvimento económico, da reestruturação e do crescimento das regiões. O empreendedorismo pode ser visto como uma interação dinâmica e institucionalmente integrada entre as atitudes, aptidões e aspirações das pessoas, que orienta a atribuição de recursos através



Mapa 1.9 Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento (REDI) – Índice Combinado

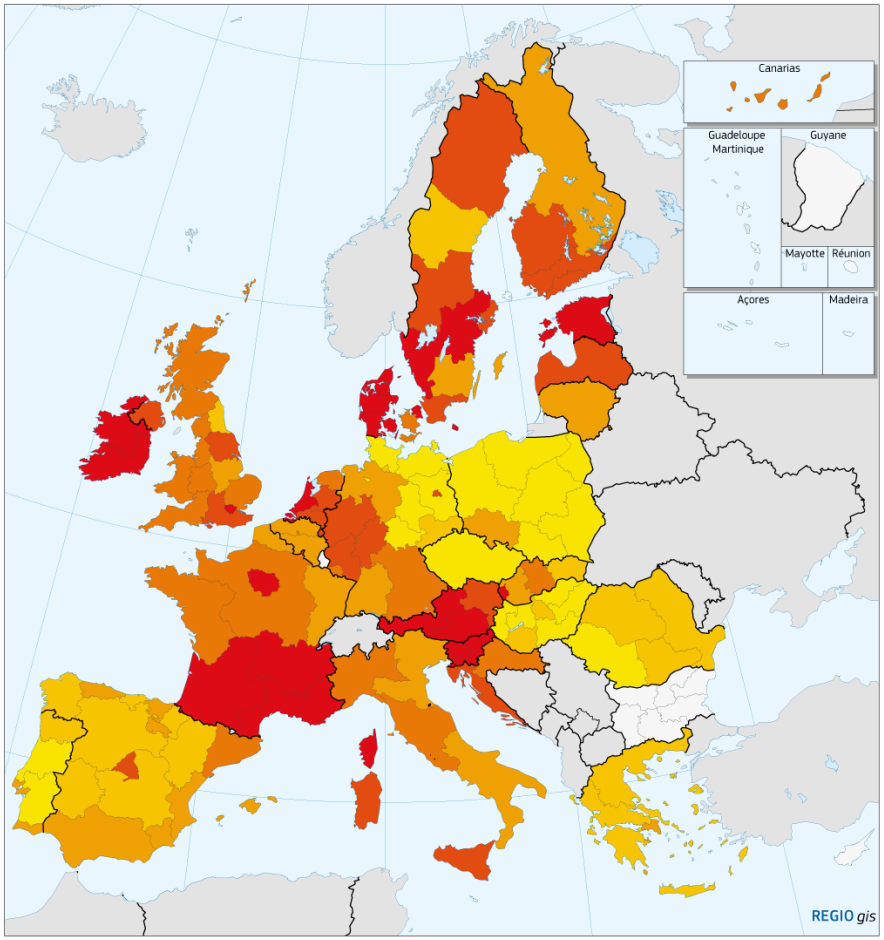
- < 30
- 30 - 40
- 40 - 50
- 50 - 60
- > 60

O índice varia entre baixos níveis de empreendedorismo (valores baixos) e altos níveis de empreendedorismo (valores altos).

Fonte: Szerb, L. *et al.* (2013)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.10 Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento (REDI) – Dimensão individual

- < 57,6
- 57,6 - 60,7
- 60,7 - 63,2
- 63,2 - 65,2
- 65,2 - 68,8
- >= 68,8

O índice varia entre baixos níveis de empreendedorismo (valores baixos) e altos níveis de empreendedorismo (valores altos).

Fonte: Szerb, L. *et al.* (2013)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

O Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento – REDI

Um projeto recente da UE[1] desenvolveu um índice (o Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento) que descreve o processo de empreendedorismo, levando em conta tanto as atitudes e caraterísticas individuais como o contexto regional e, assim sendo, não somente se as pessoas estão dispostas a lançar uma empresa, mas também se as condições para o realizarem estão em vigor na região em causa.

O índice é composto por três sub-índices que abrangem as atitudes, aptidões e aspirações em termos de empreendedorismo. Cada um dos sub-índices possui um componente individual (relacionado com o comportamento individual de tomada de decisões) e um componente institucional (relacionado com o contexto). As atitudes empreendedoras indicam as atitudes da população numa região em relação ao empreendedorismo, incluindo elementos como a perceção de oportunidades e riscos, o apoio cultural e o trabalho em rede. Estes são medidos por indicadores de aglomeração de mercado, capital social e grau de corrupção. As aptidões empreendedoras medem as caraterísticas dos empreendedores e das empresas em fase de arranque com elevado potencial de crescimento, como a utilização de tecnologia, o nível de capital humano e o grau de concorrência no mercado. Os indicadores utilizados incluem o nível de escolaridade, o grau de sofisticação das empresas e a liberdade de funcionamento das empresas. As aspirações empreendedoras referem-se ao caráter distintivo e estratégico da atividade empreendedora, como a inovação em termos de produtos e processos e o acesso ao financiamento. Estas são medidas através de indicadores de inovação, I&D e desenvolvimento do mercado financeiro. Os indicadores podem referir-se tanto a regiões (NUTS 1 ou NUTS 2) como a países.

1 Szerb, L. *et al.* (2013)

da criação de novas empresas e do funcionamento das existentes. Por conseguinte, o empreendedorismo reflete um processo complexo que envolve a tomada de decisões individuais e o contexto mais amplo em que estas se inscrevem. O fenómeno foi estudado tanto na perspetiva dos indivíduos como do contexto, mas a relação complexa entre ambas nunca tinha sido estudada ao nível regional.

A medição do empreendedorismo nas 125 regiões revela variações substanciais (Mapa 1.9). O índice é mais do que quatro vezes superior na região que ocupa a primeira posição (Hovedstaden, na Dinamarca) do que na última (Macroregiunea doi, na Roménia). Quatro regiões suecas, duas dinamarquesas, duas britânicas, uma francesa e uma irlandesa são as dez melhores classificadas, sendo Hovedstaden seguida pelas duas regiões com as maiores cidades da UE: Greater London e Île de France. Outras regiões mais desenvolvidas com grandes cidades e um PIB *per capita* mais alto apresentam, geralmente, uma classificação melhor do que as regiões menos desenvolvidas do mesmo país. Na maioria dos casos, as regiões da capital classificam-se em primeiro lugar em cada país. As regiões com as classificações mais baixas situam-se na Roménia, na Hungria e na Grécia.

O índice baseia-se em indicadores tanto individuais como institucionais ou ambientais (ver caixa), que refletem o contexto regional. Por exemplo, um fator como a perceção do risco resulta da combinação de um fator institucional (o risco efetivo que as empresas em fase de arranque enfrentam, medido com base na taxa de encerramento de empresas) com um fator individual (a aceitação pessoal do risco pelos empresários, medida com base na percentagem de pessoas com idade entre 18 e 64 anos que afirma que o medo do fracasso não as impediria de criar uma empresa).

A análise dos aspetos individuais fornece uma imagem diferente da que reflete o índice combinado (Mapa 1.10). As dez regiões com melhor classificação no índice «individual» incluem cinco das dez com melhor classificação no índice combinado (nomeadamente, London, Hovedstaden e Île de France), mas também as duas regiões eslovenas e as duas irlandesas. As dez regiões com a pior classificação, ao contrário do que acontece no índice combinado, incluem três regiões alemãs e quatro polacas.

Esta análise pode ajudar as regiões a adaptarem as suas estratégias com vista à supressão dos principais obstáculos que impedem a libertação do potencial de empreendedorismo, incluindo o empreendedorismo social.

8. A inovação permanece concentrada em termos espaciais

Tal como tem sido amplamente documentado na literatura económica, a investigação e a inovação desempenham um papel fundamental na determinação do desempenho económico dos países e das regiões. A inovação, entendida no sentido lato como incluindo a inovação em termos de produto, processo, mercado e organização, é considerada um dos principais motores do crescimento económico, do emprego e da sustentabilidade ecológica e, por conseguinte, é fulcral para o progresso social e a prosperidade.

De um modo particular, a inovação é um importante motor do crescimento da produtividade a longo prazo e, como tal, é fundamental para manter a competitividade das empresas face aos seus concorrentes. Esta situação é particularmente relevante para as empresas da Europa, que cada vez mais concorrem com empresas situadas em regiões menos desenvolvidas do mundo e em economias emergentes. Estas empresas concorrentes não só estão a recuperar rapidamente o atraso em termos de tecnologia, como também continuam a beneficiar de baixos custos laborais, em parte, devido à aplicação de normas diferentes na organização do mercado de trabalho, à ausência de proteção social para os trabalhadores e às expetativas salariais mais baixas, embora convenha referir que os baixos custos da mão-de-obra são, em certa medida, compensados por uma menor produtividade. Desta perspetiva, a inovação, bem como a capacidade de assimilar a inovação produzida noutros locais, podem ser consideradas como condições importantes para manter as caraterísticas específicas do modelo social europeu.

Além disso, ao contrário do crescimento obtido com a reestruturação económica, o crescimento decorrente da inovação em princípio não tem limites, motivo pelo qual é fundamental para garantir o crescimento económico e o desenvolvimento a longo prazo[4].

Um dos principais indicadores para avaliar o investimento na inovação é o nível de despesa regional em investigação e desenvolvimento (I&D)[5]. O progresso técnico é, em grande medida, impulsionado por atividades de I&D, e a despesa em I&D é um indicador do esforço dedicado pelo setor público e pelas empresas à geração de inovações e de novas oportunidades de mercado[6]. O papel que a I&D desempenha no apoio dos principais motores de crescimento levou a que fosse incluída nos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020, que especifica que, até 2020, 3 % do PIB da UE devem ser investidos em I&D.

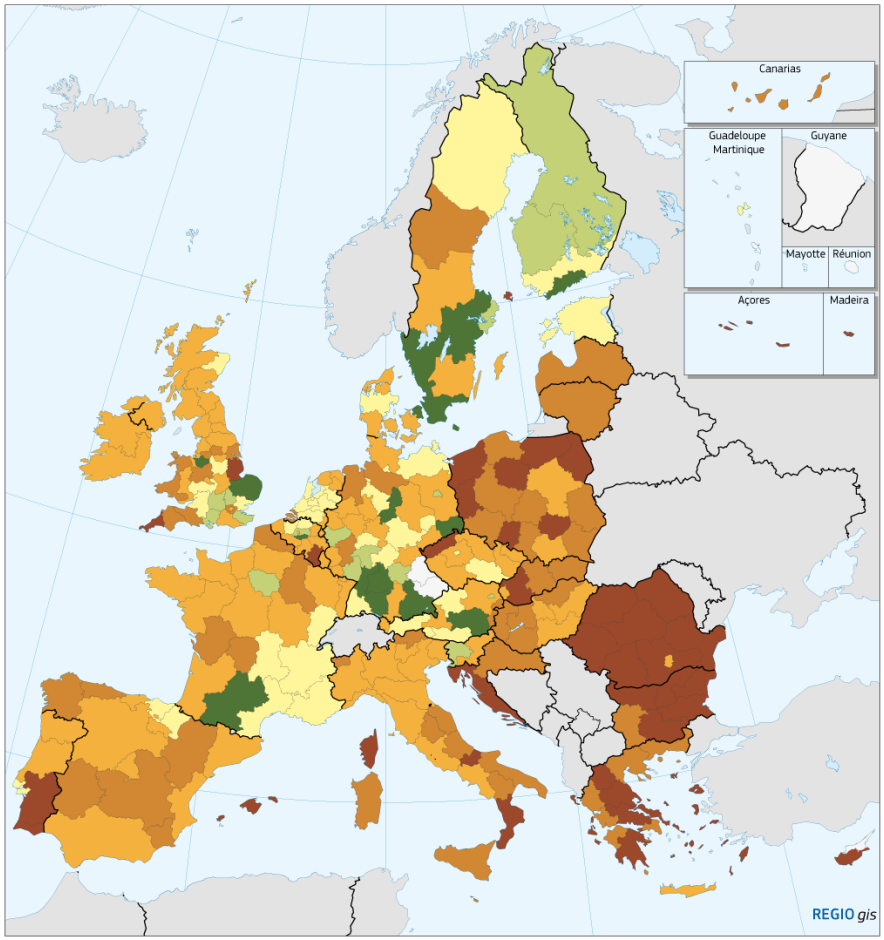
De acordo com os últimos dados disponíveis, a despesa em I&D na UE-28 ascendeu a cerca de 2 % do PIB em 2011 (Mapa 1.11). No entanto, verifica-se uma ampla variação em torno da média em algumas regiões, como Braunschweig, na Alemanha, e Brabant Wallon, na Bélgica, com uma despesa em I&D de 8 % do PIB, e outras (Ciudad Autónoma de Ceuta, em Espanha, Dytiki Makedonia e Notio Aigaio, na Grécia, e Severozapaden, na Bulgária), com uma despesa de apenas cerca de 0,1 % do PIB.

A despesa em I&D na União Europeia aumentou de forma contínua ao longo da última década, de 1,8 % do PIB da UE-27 em 1995 para 2,0 % em 2011. No entanto, o ritmo deste aumento é demasiado lento para reduzir o fosso que a separa de outras economias altamente desenvolvidas do mundo, como o Japão, onde a despesa em I&D ascendeu a 3,7 % do PIB em 2011, ou os EUA, onde representava 2,9 % do PIB.

4 A importância é reconhecida pela iniciativa «União da Inovação», lançada em 2010 no âmbito da Estratégia Europa 2020, que visa estimular a investigação e a inovação em toda a UE através de 34 linhas de ação.

5 Importa, no entanto, salientar que a despesa em I&D subestima provavelmente as atividades de inovação, em especial nos setores não pertencentes à indústria transformadora onde é frequente a inovação não tecnológica (ver a secção sobre o Painel Regional da Inovação, mais adiante).

6 Cumpre referir que a despesa em I&D é uma grandeza que não tem em conta se essa despesa é efetivamente transformada em inovações e, mais especificamente, em inovações comerciais.



Mapa 1.11 Despesa total em I&D, 2011

% do PIB regional

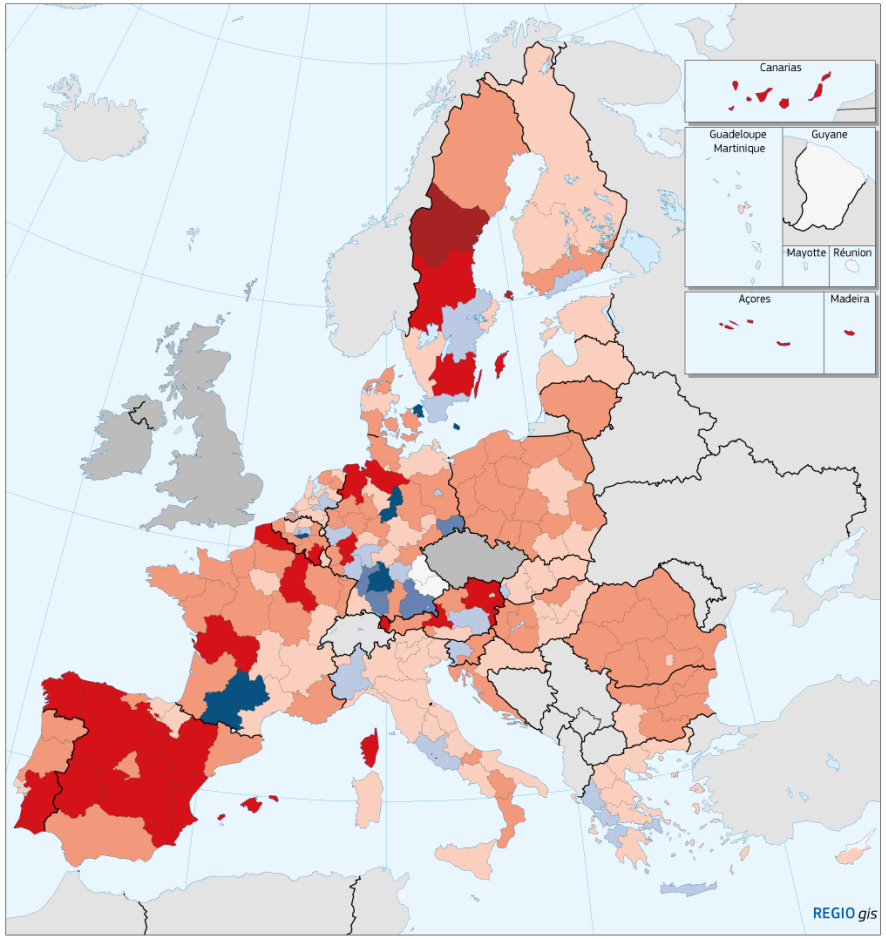
- < 0,5
- 0,5 - 1
- 1 - 2
- 2 - 3
- 3 - 4
- >= 4
- sem dados disponíveis

UE-28 = 2,04
FR91: 2009; LU: 2010
O objetivo da estratégia Europa 2020 em matéria de I&D é de 3 %.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.12 Despesa total em I&D, 2011 – Distância do objetivo nacional para 2020

Diferença em pontos percentuais

- < -3
- -3 - -2
- -2 - -1
- -1 - 0
- 0 - 1
- 1 - 2
- >2
- sem objetivo nacional
- sem dados disponíveis

UE-28 = -0,96
As regiões azuis alcançaram o objetivo.
As regiões vermelhas não alcançaram o objetivo.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Quadro 1.6 Total da despesa em I&D e distância do objetivo para 2020, regiões da UE-28, 2011

	Mais desenvolvidas	Transição	Menos desenvolvidas	UE-28
I&D enquanto % do PIB, 2011	2,3	1,3	0,8	2,1
Distância do objetivo nacional (diferença em pontos percentuais)	0,4	1,4	0,9	0,9
% das regiões* que alcançaram o objetivo nacional	21	8	5	14

* Inclui apenas regiões com um objetivo nacional e para as quais existem dados disponíveis
Fonte: Eurostat e cálculos da DG REGIO

Em geral, as regiões com despesas elevadas em I&D são as mais desenvolvidas. Das 20 regiões da UE com a despesa mais elevada em I&D, 16 têm um nível de PIB *per capita* superior a 100 % da média da UE-27. A grande maioria das regiões que registam baixos níveis de despesa em I&D situa-se nos Estados-Membros do sul, do centro e de leste ou, quando se situam nos Estados-Membros ocidentais, são regiões com níveis relativamente baixos de PIB *per capita*.

8.1 A I&D e o objetivo para 2020

A despesa em I&D em 2011 superou o objetivo da Estratégia Europa 2020 de 3 % em apenas 32 regiões da UE e foi inferior a 1 % em 100 regiões. Na maioria das regiões, a despesa fica bastante aquém do objetivo nacional, o qual, na maioria dos Estados-Membros, é menos ambicioso do que o objetivo global (Quadro 1.6 e Mapa 1.12). Apenas em 32 regiões a despesa alcançou o objetivo nacional e, até em Estados-Membros com uma despesa próxima do objetivo nacional (por exemplo, Dinamarca, Suécia e Alemanha), as disparidades regionais são ainda consideráveis[7]. Contudo, nem todas as regiões conseguem ou deveriam sequer tentar alcançar o objetivo nacional, porque as diferenças regionais existentes a este nível são uma caraterística inerente à sua localização, como veremos mais adiante.

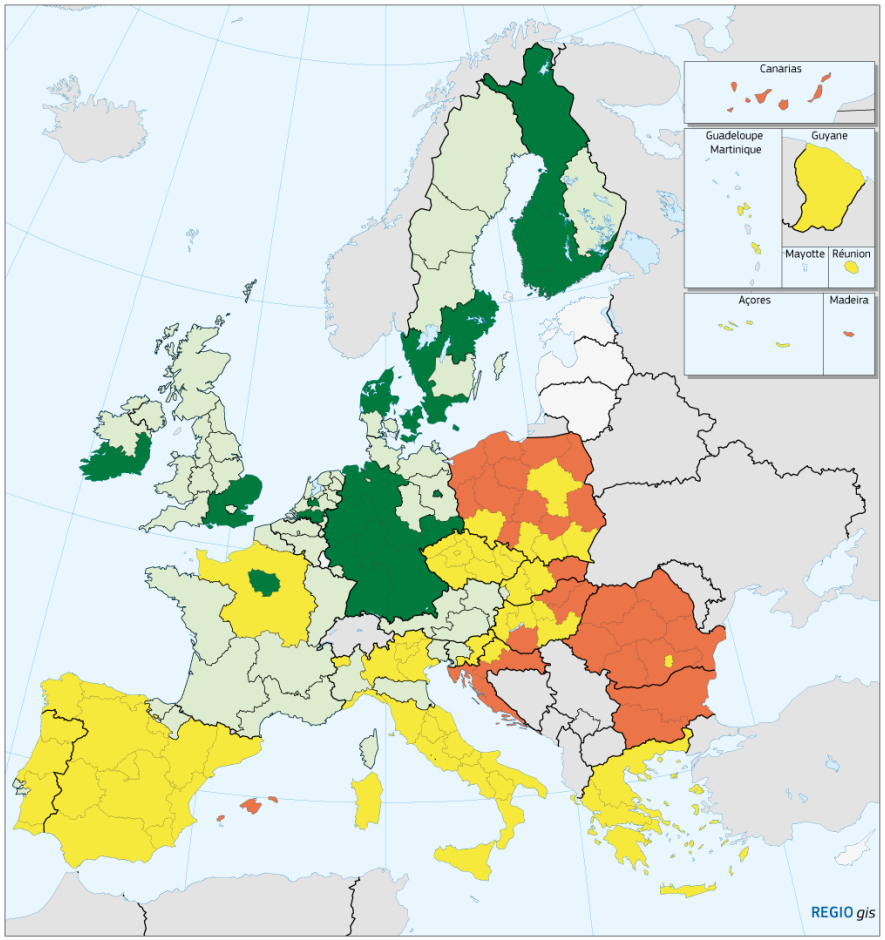
A despesa em I&D é geralmente alta nas regiões que albergam uma grande cidade, embora as regiões onde se situa a maior cidade do país (geralmente a capital) nem sempre apresentem os níveis mais elevados de despesa. Com efeito, muitas regiões com uma elevada despesa não albergam nenhuma grande cidade, como Oulu, na Finlândia, ou Styria, na Áustria. Esta situação explica-se, em parte, pelo facto de a atividade da indústria transformadora, que é a fonte principal de I&D, geralmente estar menos representada nas cidades muito grandes.

A I&D não engloba, de modo algum, a totalidade da despesa na área da inovação. Embora capte uma grande parte da despesa em inovação no setor da indústria transformadora, escapa-lhe a maior parte dessa despesa no setor dos serviços. Tendo em conta a concentração espacial da indústria transformadora, não é realista esperar que todas as regiões consigam alcançar o objetivo nacional relativo à despesa em I&D. Devido às externalidades ou repercussões positivas decorrentes da concentração da inovação tecnológica em apenas alguns locais, muitas regiões não devem, efetivamente, tentar alcançar o objetivo nacional estabelecido em matéria de I&D, devendo antes concentrar-se noutras formas de inovação.

A inovação é um fator-chave do desenvolvimento em todas a regiões da UE, não só naquelas de alta tecnologia. No entanto, as regiões apresentam um desempenho bastante variado no que se refere à inovação. Algumas estão perto da fronteira tecnológica global e o seu crescimento depende geralmente da capacidade de a I&D e a inovação tecnológica fazerem avançar ainda mais esta fronteira. Outras regiões estão a recuperar o atraso face às que lideram através de um processo de absorção da tecnologia existente. Nessas regiões, o principal desafio consiste em reforçar a capacidade dos trabalhadores e das empresas para conseguirem realizar esse processo.

Noutro conjunto de regiões, o fator limitativo reside na baixa dotação de infraestruturas e na qualidade do ambiente empresarial. Por conseguinte, é importante levar em conta outros aspetos da inovação para além da I&D, ou inovação tecnológica, a fim de obter uma imagem mais exata e completa da geografia da inovação na UE. Esta é a abordagem adotada pelo Painel Regional da

7 Ver ESPON (2013), *Territorial Dimension of the Europe 2020 Strategy*.



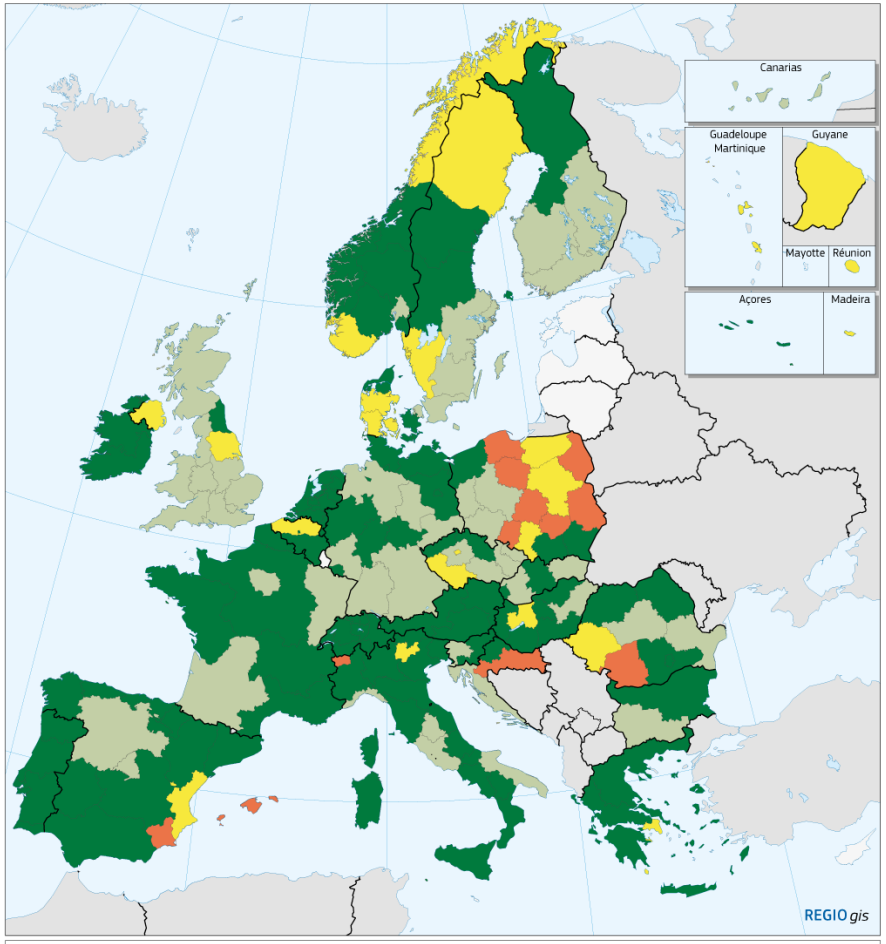
Mapa 1.13 Painel Regional da Inovação, 2014

- Líder da inovação
- Seguidor da inovação
- Inovador moderado
- Inovador modesto

Fonte: Maastricht *Economic and Social Research Institute on Innovation and technology*

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



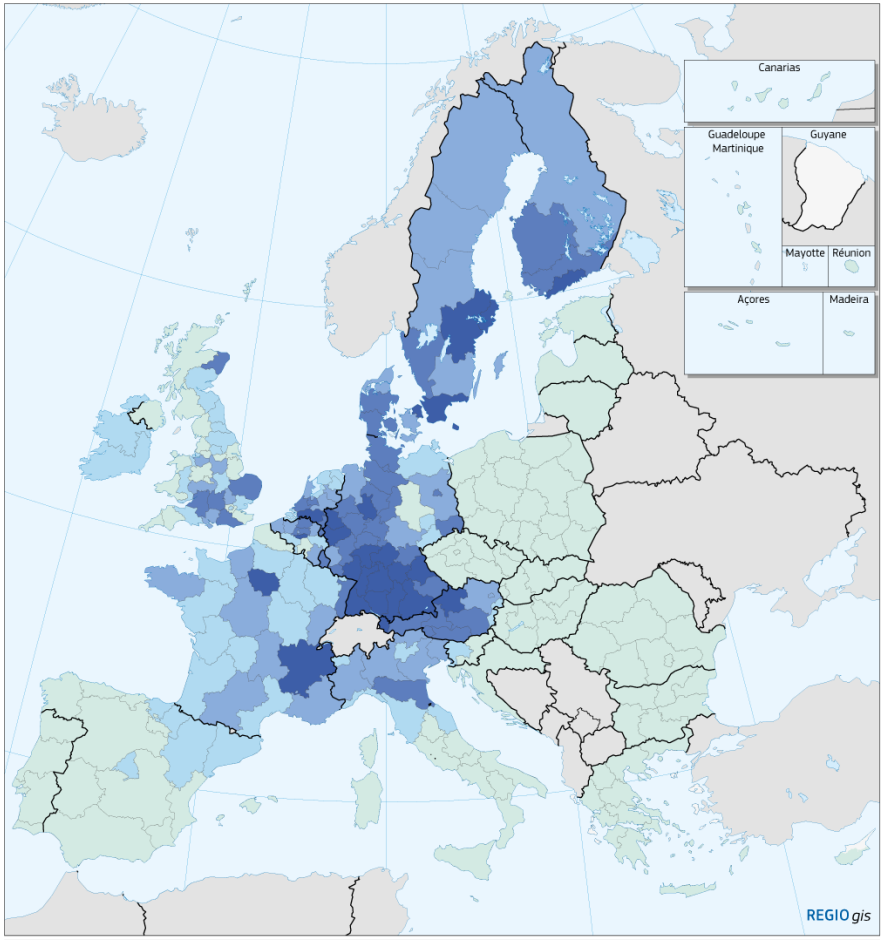
Mapa 1.14 Desempenho regional em matéria de inovação, 2008–2014

- < -2, 5 %
- -2,5 % - 0 %
- 0 % - 2,5 %
- 2,5 % -15 %

Fonte: *Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and technology*

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.15 Pedidos de patentes junto do Instituto Europeu de Patentes (IEP) média 2008–2009

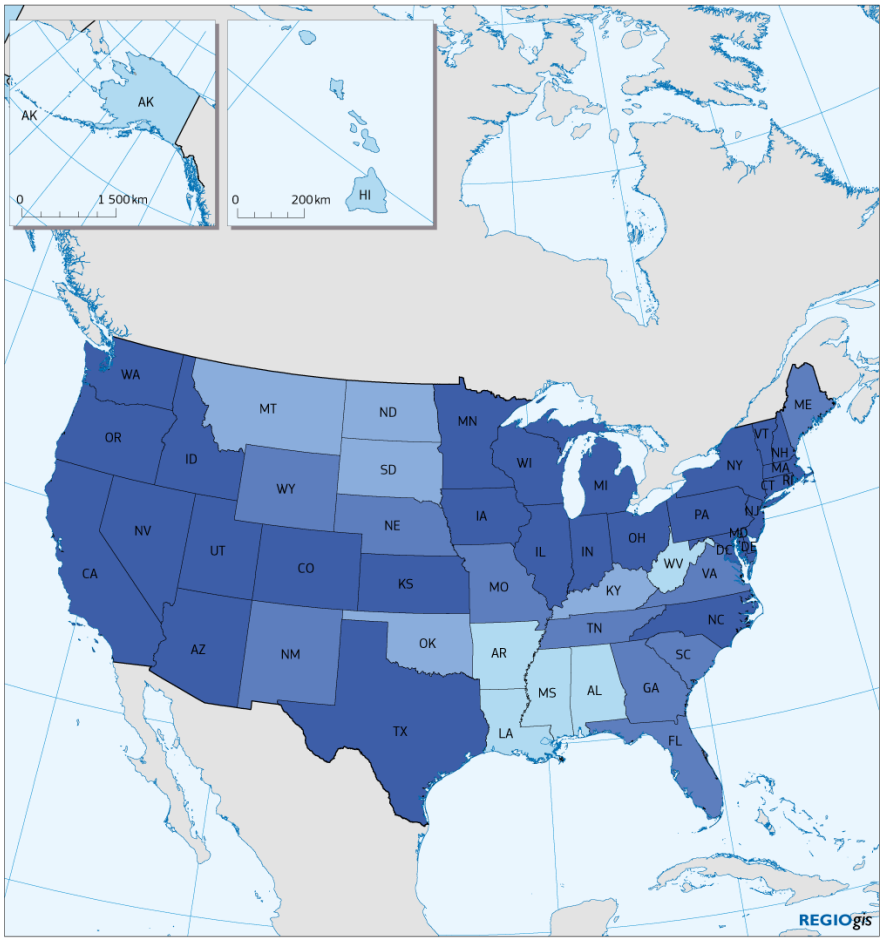
Pedidos por milhão de habitantes
- <50
- 50 - 100
- 100 - 150
- 150 - 250
- >= 250
- sem dados disponíveis

UE-28 = 111

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.16 Pedidos de patentes nos EUA, média 2011–2012

Pedidos por milhão de habitantes
- <50
- 50 - 100
- 100 - 150
- 150 - 250
- >=250

Média dos EUA = 408

Fonte: *US Patent and Trademark Office*

0 1 000 km

Inovação (RIS, na sigla em inglês) para avaliar o desempenho nesta matéria nas regiões NUTS 1 e 2.

O RIS abrange um total de 190 regiões da Europa, isto é, todas as regiões da UE mais as da Noruega e da Suíça[8]. Baseia-se em 11 indicadores que refletem vários aspetos importantes para a inovação, tais como «Recursos Humanos», «Financiamento e apoio«, «Investimento empresarial» e «Relacionamentos e empreendedorismo» (indicador que capta os esforços de empreendedorismo e os esforços conexos de colaboração), bem como os «Resultados» (ou seja, o número de empresas que lançaram inovações no mercado ou no interior das suas organizações e os respetivos efeitos no emprego, nas exportações e nas vendas). Para efeitos de análise, as regiões estão agrupadas em quatro categorias (Mapa 1.13): líderes da inovação (34), seguidores da inovação (57 regiões), inovadores moderados (68 regiões) e inovadores modestos (31 regiões).

O desempenho regional medido corresponde, de um modo geral, ao desempenho nacional. A maioria dos líderes da inovação e dos seguidores da inovação a nível regional situa-se em países identificados como tal no Painel da União da Inovação (*Innovation Union Scoreboard* – IUS) e o mesmo se aplica aos inovadores moderados e modestos a nível regional. Todas as regiões líderes da inovação situam-se em apenas oito Estados-Membros da UE (Alemanha, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Países Baixos, Reino Unido e Suécia), o que indica que a excelência na inovação está concentrada em relativamente poucas regiões da Europa. As regiões da Bulgária, Croácia, Grécia, Polónia e Roménia registaram o pior desempenho.

No entanto, verificam-se algumas variações do desempenho regional no interior dos países. Em 14 países, nomeadamente, as regiões estão distribuídas por dois grupos de desempenho, e quatro países (França, Portugal, Eslováquia e Espanha) têm regiões em três grupos de desempenho. Somente a Áustria, a Bélgica, Grécia e a República Checa têm todas as suas regiões no mesmo grupo.

A análise efetuada relativamente ao período 2004–2010 mostra que o desempenho na inovação melhorou na maioria das regiões (155 em 190, ver Mapa 1.14). As regiões com taxas de melhoria relativamente altas estão espalhadas por toda a UE. Pelo menos uma região em cada país melhorou o seu desempenho acima da média da UE. Foi o que sucedeu em todas as regiões da Áustria, Irlanda, Países Baixos e Suíça.

Por outro lado, em metade dos países (14), o desempenho piorou em, pelo menos, uma região ao longo do período. A classificação baixou em mais de 2,5 % ao ano em sete regiões polacas, em quatro regiões espanholas e, respetivamente, numa região da Croácia, da Itália e da Roménia. A descida foi ainda mais marcante (mais de 10 % ao ano) em Ciudad Autónoma de Ceuta e Ciudad Autónoma de Melilla, em Espanha, e Podlaskie e Kujawsko-Pomorskie, na Polónia. Em geral, os resultados não indicam qualquer sinal de recuperação do atraso, no sentido de haver uma aproximação em termos de desempenho entre as regiões menos inovadoras e as regiões mais inovadoras.

A maioria das regiões altamente inovadoras (líderes da inovação e seguidores da inovação de alto desempenho) obtém bons resultados na maioria dos indicadores (nomeadamente, recursos humanos, despesa em I&D, empreendedorismo e inovações em termos de produtos e processos). Em contrapartida, a maioria dos inovadores moderados e modestos apresenta resultados muito variados nestas áreas.

Uma atitude positiva das pessoas relativamente à novidade (sondada através do Inquérito Social Europeu) é um fator-chave tanto para o empreendedorismo como para a inovação. O desempenho regional também depende em grande medida da existência de um sistema bem desenvolvido de apoio financeiro público à inovação, do qual muitas empresas possam de alguma forma beneficiar. Isso significa que o financiamento público pode compensar a falta de financiamento privado para impulsionar a atividade da inovação.

Em geral, a análise confirma a ampla diversidade das regiões da UE em termos de desempenho na inovação, o que reforça a ideia de que a inovação possui uma forte dimensão regional. Em virtude desta enorme variação, os programas de apoio à inovação, incluindo os programas da política de coesão, devem levar explicitamente em conta o contexto local ou regional quando tomam decisões sobre o tipo de apoio a prestar.

8 Informações mais detalhadas sobre o método e os indicadores utilizados para estabelecer o RIS podem ser encontradas no relatório *Regional Innovation Scoreboard 2014*, da Comissão Europeia (2014).

Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação

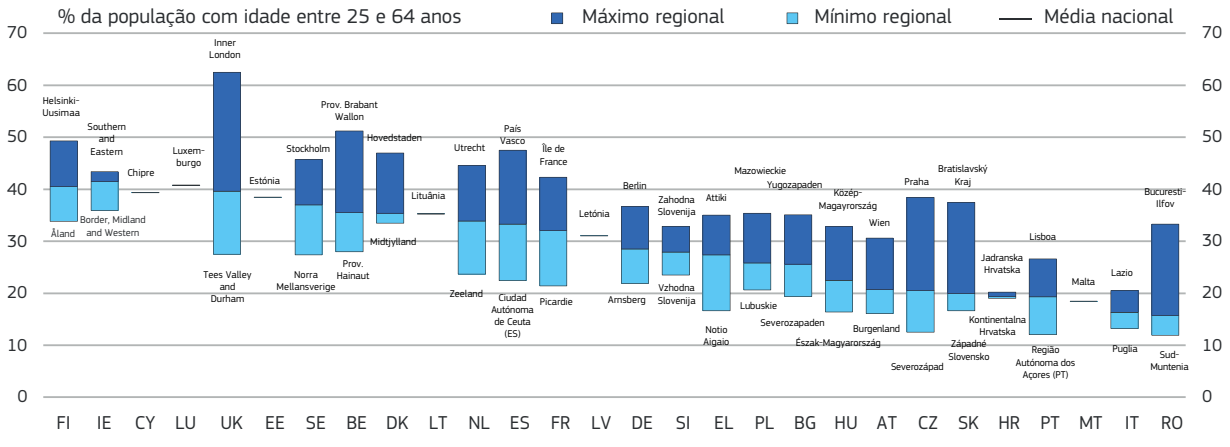
O Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) constitui um dos programas de financiamento da UE que apoia as atividades de inovação (incluindo a inovação ecológica) na UE, facilita o acesso ao financiamento e presta serviços de apoio às empresas. Dotado de um orçamento de 3,6 mil milhões de euros para o período de 2007–2013, o programa destina-se às empresas de média dimensão. A coesão não é um objetivo explícito, embora os principais projetos que apoia contribuam para alcançar os objetivos da política de coesão.

Os principais meios de apoio para as PME são instrumentos financeiros (com um financiamento de cerca de mil milhões de euros), embora sejam também proporcionadas redes, plataformas e agências (por exemplo, a «Enterprise Europe Network», a «PRO INNO Europe» e a «Europe INNOVA»). Outras iniciativas concentram-se em clusters europeus (por exemplo, Observatório Europeu dos Clusters e Iniciativa Clusters Europeus de Excelência) e no apoio à inovação ecológica, projetos de replicação comercial e projetos-piloto relacionados com as TIC.

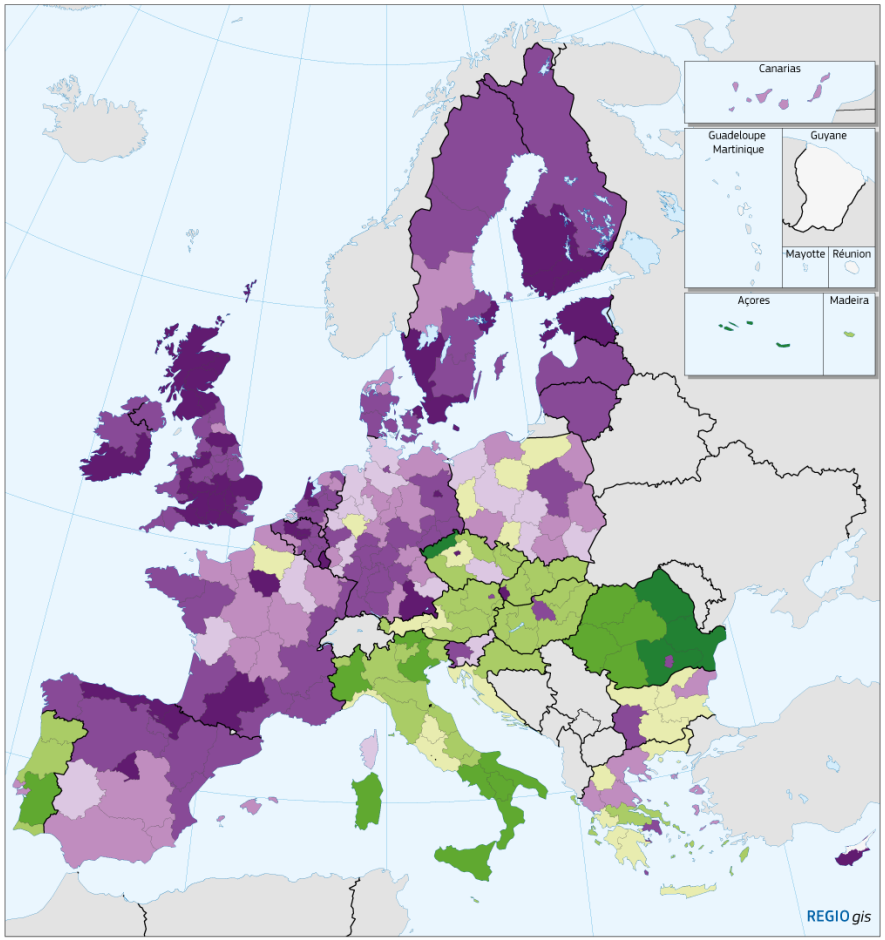
O PCI também apoia análises estatísticas da inovação regional. O projeto RIM Plus (Monitor regional de inovação) oferece uma plataforma para a partilha de conhecimentos sobre tendências de políticas de inovação nas regiões da UE. O Painel Regional da Inovação (RIS) proporciona uma avaliação comparativa do desempenho das regiões europeias em matéria de inovação. A edição de 2012 do RIS confirma que existe uma diversidade considerável no desempenho das regiões em termos de inovação e que as diferenças não se alteram muito ao longo do tempo. Por conseguinte, entre 2007 e 2011, apenas um pequeno número de regiões melhorou o seu desempenho.

Com base nas lições aprendidas com o PCI, dois programas prestarão apoio à competitividade e inovação no período de programação 2014–2020. O Programa para a Competitividade das Empresas e das Pequenas e Médias Empresas (COSME) irá centrar-se em questões de competitividade de particular relevância para as PME. A inovação será abrangida pelo Programa-Quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020. A melhoria das sinergias entre o COSME, o Horizonte 2020 e os Fundos Estruturais constitui um elemento-chave dos novos programas. As regiões devem estabelecer estratégias de especialização inteligentes ao nível regional a fim de melhorarem o impacto do seu investimento, retirarem melhor partido do potencial inovador e criativo do mercado interno e adaptarem os seus esforços de investigação e inovação às necessidades das empresas. Neste contexto, o financiamento da política de coesão pode ser uma importante fonte de apoio para a implementação de métodos de produção avançados, a modernização de fábricas e o desenvolvimento de tecnologias facilitadoras essenciais.

Figura 1.16 Proporção da população com curso superior por país e extremos regionais, 2013



Fonte: Eurostat



Mapa 1.17 População com idade entre 25 e 64 anos com curso superior, 2013

% da população com idade entre 25 e 64 anos

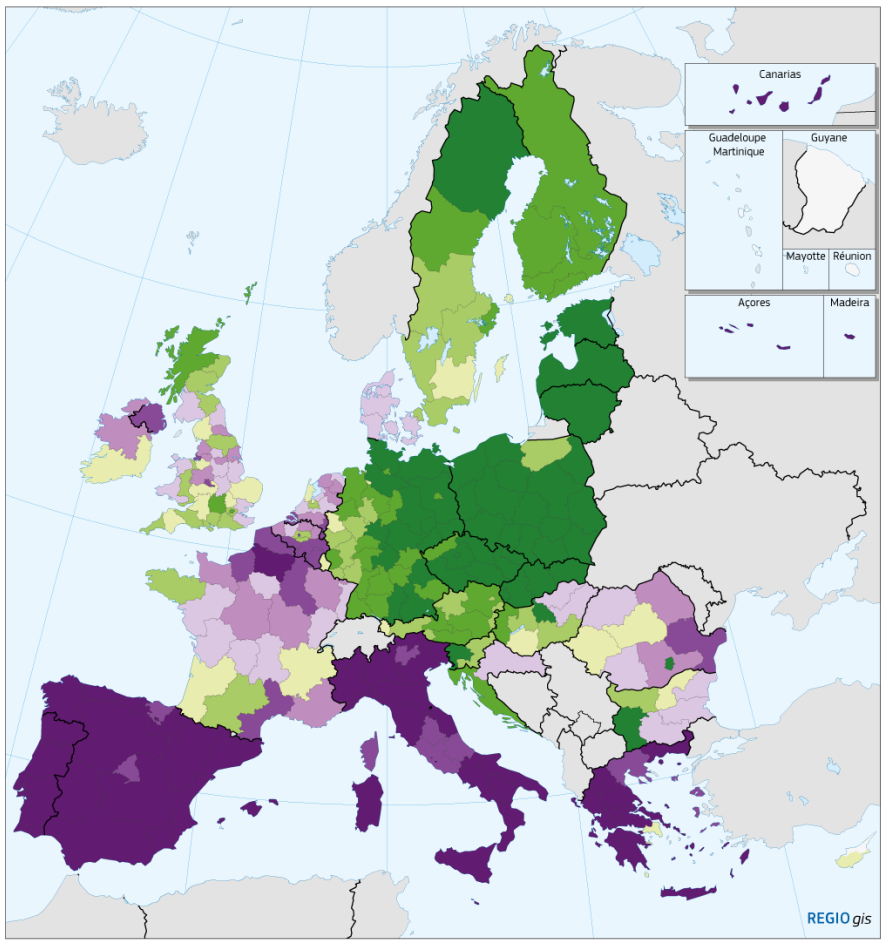
< 13	25 - 28
13 - 16	28 - 36
16 - 19	> 36
19 - 22	sem dados disponíveis
22 - 25	

UE-28 = 28,4
Níveis 5 e 6 da CITE

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.18 População com idade entre 25 e 64 anos com baixo nível de escolaridade, 2013

% da população com idade entre 25 e 64 anos

< 13	25 - 28
13 - 16	28 - 36
16 - 19	> 36
19 - 22	sem dados disponíveis
22 - 25	

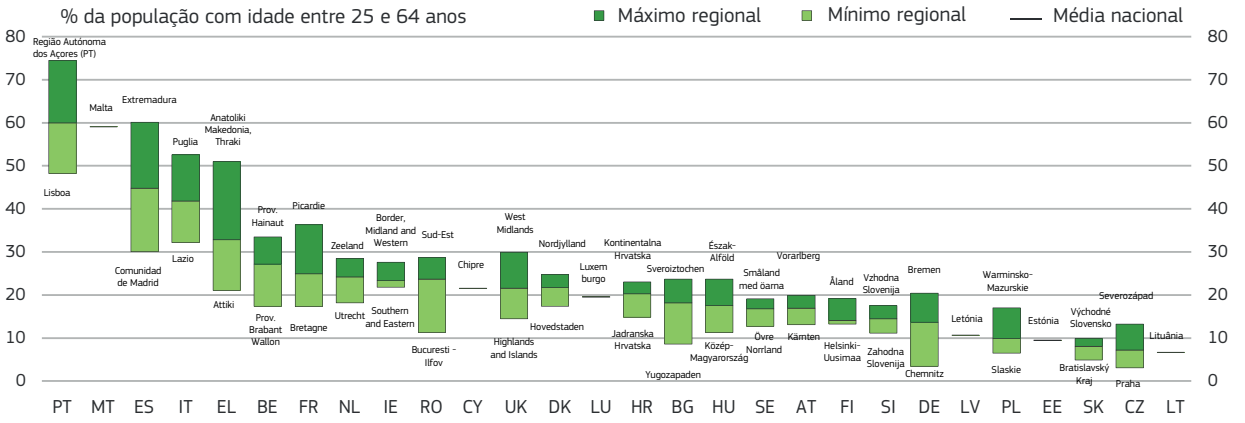
UE-28 = 24,8
Níveis 1 e 2 da CITE

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 1.17 Proporção da população com baixo nível de escolaridade por país e extremos regionais, 2013



Fonte: Eurostat

8.2 Registo de patentes na UE e nos EUA

Ao longo dos anos de 2008 e 2009, foram apresentados cerca de 135 pedidos de patentes por milhão de pessoas ao Instituto Europeu de Patentes (IEP). Nos EUA, registaram-se 408 pedidos por milhão de pessoas no mesmo período. A taxa mais elevada de pedidos de patentes nos EUA reflete uma economia mais inovadora, embora também uma maior tendência para o registo de patentes.

Embora se verifiquem variações acentuadas entre as regiões tanto na UE como nos EUA, a maioria dos estados dos EUA regista um número muito maior de patentes por habitante do que as regiões da UE. Na UE, as regiões com o maior número de pedidos de patentes são Noord-Brabant (559 por milhão de pessoas), Estugarda (544) e Mittelfranken (505); outras regiões com taxas relativamente altas situam-se na Alemanha, no sul de Inglaterra, na Suécia e na Finlândia. No entanto, a maioria das regiões da UE apresenta um número relativamente baixo de patentes por habitante (Mapas 1.15 e 1.16).

Nos EUA, os estados com mais pedidos de patentes situam-se sobretudo nas Costas Leste e Oeste, no Massachusetts (879 por milhão de pessoas) e na Califórnia (864).

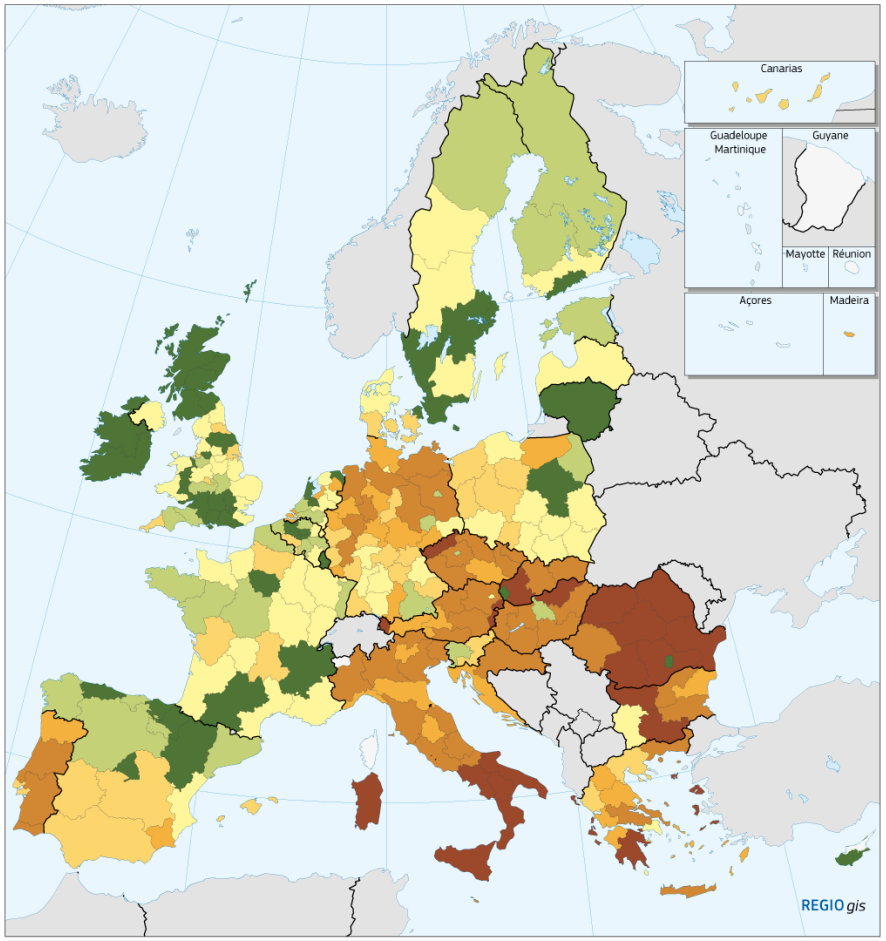
Os números relativos aos pedidos de patentes sugerem que, embora algumas regiões da UE possam estar próximas da fronteira global do conhecimento em certas áreas da atividade económica, a maioria delas não está. Nos EUA parece haver mais estados que pertencem à primeira categoria.

9. As habilitações ao nível do ensino superior estão a aumentar, mas persistem fortes disparidades

O ensino superior, com as suas ligações à investigação e inovação, pode contribuir para fornecer o capital humano altamente qualificado de que a UE necessita para criar emprego, crescimento económico e melhorias no bem-estar social[9].

Uma força de trabalho com um bom nível de ensino é fundamental para a prosperidade. Parece existir uma forte correlação entre o nível de escolaridade da força de trabalho de uma região e os rendimentos médios da mesma. Além disso, quem obtém um nível de escolaridade relativamente alto geralmente corre um menor risco de ficar desempregado. No entanto, a percentagem de pessoas com idade entre 25 e 64 anos com um elevado nível de habilitações (ou seja, ao nível do ensino superior) varia significativamente de região para região (Mapa 1.17 e Figura 1.16). Em 2013, essa percentagem foi superior a 40 % apenas em 10 % das regiões, verificando-se os valores mais altos em Inner London, Brabant Wallon e Helsínquia. Na maioria dos casos, as

9 Comissão Europeia (2012), *Education and training monitor 2012*.



Mapa 1.19 População com idade entre 30 e 34 anos com curso superior, média 2011-2013

% da população com idade entre 30 e 34 anos

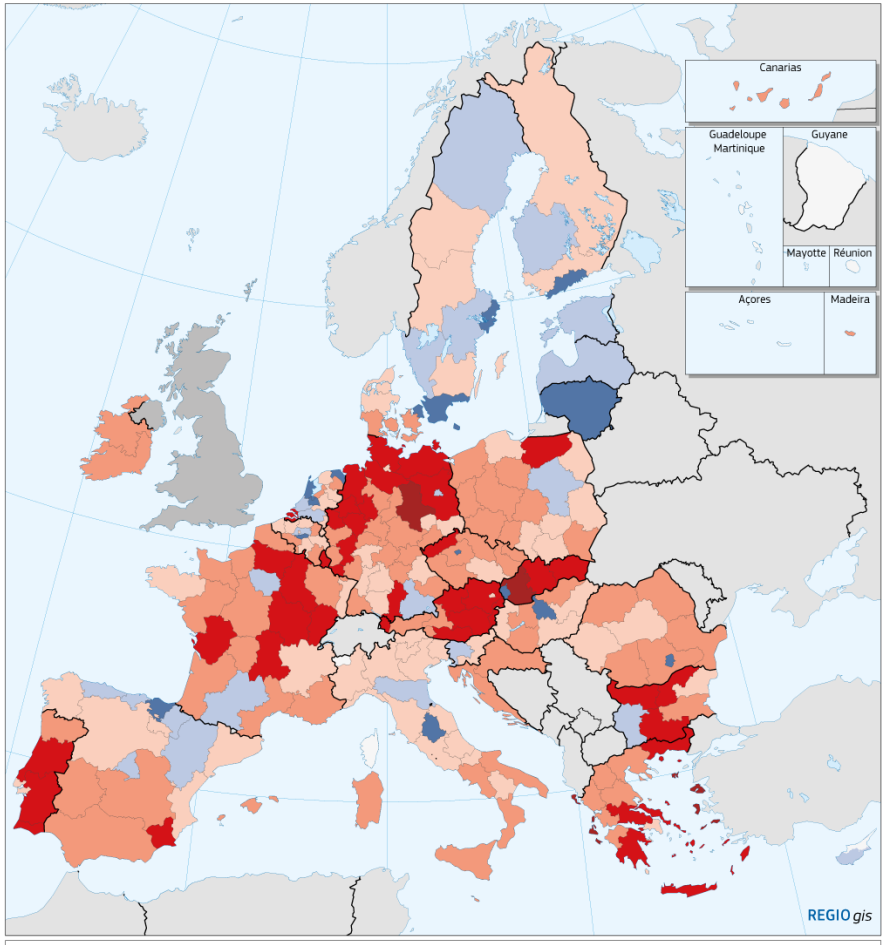
- < 20
- 20 - 25
- 25 - 30
- 30 - 35
- 35 - 40
- 40 - 45
- > 45
- sem dados disponíveis

UE-28 = 35,7
Níveis 5 e 6 da CITE
O objetivo da estratégia Europa 2020 é de 40 %.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.20 População com idade 30 e 34 anos com curso superior, média 2011-2013 – Distância do objetivo nacional para 2020

Diferença em pontos percentuais

- < -21
- -21 - -14
- -14 - -7
- -7 - 0
- 0 - 7
- > 7
- sem objetivo nacional
- sem dados disponíveis

UE-28 = -4,3
Níveis 5 e 6 da CITE
As regiões azuis alcançaram o objetivo.
As regiões vermelhas não alcançaram o objetivo.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Quadro 1.7 População com idade entre 30 e 34 anos com curso superior nas regiões da UE-28, média de 2013

	Mais desenvolvidas	Transição	Menos desenvolvidas	UE-28
População com idade entre 30 e 34 anos com curso superior, 2013	41,3	32,3	28,9	36,8
variação em pontos %, 2008–2013	5,7	1,1	8,1	5,8
variação em pontos %, 2000–2008	9,3	9,1	8,5	8,6
Distância do objetivo nacional (diferença em pontos percentuais)	1,0	12,2	8,7	4,3
% das regiões* que alcançaram o objetivo nacional	27	0	6	17

* Inclui apenas regiões com um objetivo nacional e para as quais existem dados disponíveis
Fonte: Eurostat e cálculos da DG REGIO

Programas-Quadro de Investigação

Os Programas-Quadro de Investigação constituem os principais instrumentos de apoio à investigação e inovação em toda a UE. Os seus objetivos essenciais consistem em reforçar a base científica e tecnológica da UE e a sua competitividade internacional através da cooperação em investigação com parceiros de outros países.

O Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ), com um orçamento de cerca de 50 mil milhões de euros para 2007–2013, visava tornar a UE no mais importante espaço de investigação do mundo através do apoio à excelência da investigação independentemente do local onde tenha lugar.

Foi prestado apoio a um conjunto de atividades, como o incentivo a um maior envolvimento das PME em atividades de investigação, o apoio à criação de infraestruturas de investigação de grande escala, ao nível pan-europeu[1], e a otimização da utilização das instalações e equipamentos existentes. Verificou-se também a preocupação de reforçar o potencial de I&D das regiões através do incentivo da emergência de clusters de investigação (envolvendo a «tripla hélice» de investigadores, empresas e autoridades públicas) por via da iniciativa «Regiões do Conhecimento» e do apoio a centros de investigação de excelência nas regiões de convergência por meio da iniciativa «Potencial de Investigação».

O Horizonte 2020, o novo programa da UE para a investigação e a inovação, decorre entre 2014 e 2020 com um orçamento próximo dos 80 mil milhões de euros (a preços correntes), complementado pelo investimento privado que deverá atrair. O programa visa associar a investigação e a inovação através do apoio à excelência científica, à liderança industrial e a medidas de combate aos desafios sociais. O objetivo consiste em contribuir para produzir ciência de nível mundial na UE, remover barreiras à inovação e facilitar a colaboração entre o setor público e o setor privado para produzir inovação.

O programa Horizonte 2020 reúne todo o financiamento disponibilizado pela UE para a investigação e inovação num único programa, abrangendo o atual 7.º Programa-Quadro, as atividades de inovação do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação e o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia. Visa, assim, proporcionar um financiamento contínuo para projetos inovadores desde o laboratório até à exploração comercial e reunir atividades anteriormente separadas para melhor combater desafios societais em matéria de saúde, energia limpa e transportes.

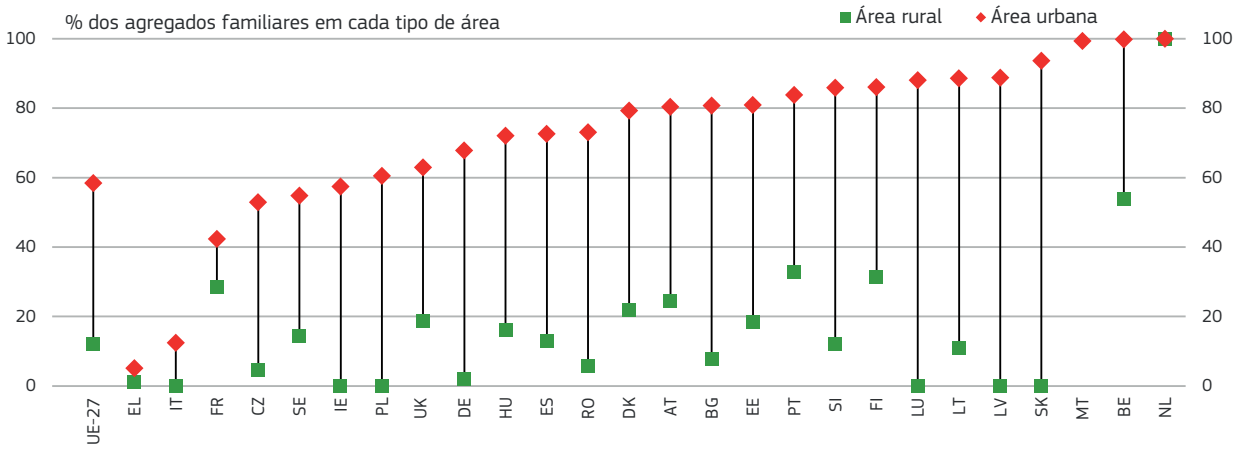
Todas as formas de inovação são abrangidas, incluindo nos serviços e na inovação social, sendo também prestado apoio ao desenvolvimento do mercado das inovações e à conceção de legislação relevante sobre contratos públicos, estabelecimento de normas, etc.

O objetivo consiste em atrair os melhores investigadores independentemente do local onde se encontram, e o financiamento continuará a ser atribuído com base em convites à apresentação de propostas, sem ter em conta as regiões de onde provenham. No entanto, uma abordagem deste tipo necessita de ser complementada por medidas que garantam que o financiamento está aberto a um amplo leque de candidatos, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. Por conseguinte, será prestado apoio às regiões ao abrigo da política de coesão no sentido de ajudá-las a desenvolver as suas capacidades de investigação e inovação.

Tal como no anterior período de programação, uma parte da investigação financiada incidirá sobre questões regionais. A investigação na área das ciências socioeconómicas e humanas, dotada de um orçamento de 623 milhões de euros para 2007–2013, incluiu por isso estudos sobre o desempenho regional, a especialização inteligente, a inovação social, os problemas urbanos, as regiões rurais que sofrem a pressão da globalização e a coesão social nas cidades. A iniciativa Horizonte 2020 continuará a apoiar estudos deste tipo ao abrigo da prioridade «Desafios Societais», bem como trabalhos de investigação em matéria de ordenamento territorial e urbano inovador no sentido de criar ambientes sustentáveis e inclusivos.

1 Comissão Europeia, ESFRI — *Fórum Estratégico Europeu para as Infraestruturas de Investigação*. http://cordis.europa.eu/esfri/roadmap.htm

Figura 1.18 Cobertura das redes de acesso de próxima geração (NGA) por tipo de área, final de 2011



Fonte: Comissão Europeia, 2013, *Broadband lines in the EU: situation at 1 July 2012*, Documento de trabalho do Comité das Comunicações da Comissão Europeia

regiões com capitais ou próximas das mesmas apresentam os níveis de escolaridade mais altos[10].

Em contrapartida, a percentagem era inferior a 15 % em 15 regiões, situadas principalmente em Itália e na Roménia.

As variações regionais podem ser substanciais no interior de um país. No Reino Unido, a percentagem de pessoas com curso superior varia entre 28 % e 63 %, mais do que a variação entre Estados-Membros, que se situa apenas entre 16 % e 42 %. No outro extremo, cerca de um quarto das pessoas com idade entre 25 e 64 anos na UE possuem apenas o ensino básico (ou seja, habilitações inferiores ao ensino secundário). Muitas das regiões onde a proporção de pessoas com este nível de escolaridade é maior encontram-se nos Estados-Membros do sul, em vários casos, com valores superiores a 50 % (Mapa 1.18 e Figura 1.17).

Na maioria dos casos, os extremos regionais parecem estar em conformidade com as médias nacionais, mas existem algumas exceções. Por exemplo, a Roménia possui uma percentagem mais elevada de pessoas com baixa escolaridade do que o Reino Unido ou a Dinamarca, mas Bucureşti-Ilfov apresenta uma percentagem mais baixa do que qualquer uma das regiões destes dois Estados-Membros.

A população com curso superior e o objetivo para 2020

A Estratégia Europa 2020 visa aumentar para 40 %, até 2020, a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos com curso superior. Os Estados-Membros definiram objetivos nacionais nesta matéria, os quais variam entre 26 % (em Itália) e 60 % (na Irlanda). Na UE-27, a percentagem aumentou significativamente entre 2008 e 2012, de 31 % para 36 %, o que sugere que o objetivo de 40 % à escala da União deverá ser alcançado sem grandes dificuldades.

Contudo, a situação que prevalecia em 2013 varia fortemente de região para região (Mapa 1.19 – devido à dimensão relativamente pequena da amostra em que os dados se baseiam, é utilizada uma média de três anos para as regiões a fim de garantir valores mais fiáveis).

Verifica-se que 29 % das 124 regiões mais desenvolvidas que estabeleceram um objetivo nacional e para as quais existem dados disponíveis já alcançaram esse objetivo, mas nenhuma região em transição e apenas quatro das regiões menos desenvolvidas alcançaram o seu objetivo nacional (Quadro 1.7 e Mapa 1.20).

10 Cumpre, no entanto, referir que a organização dos sistemas de ensino apresenta muitas diferenças ao nível da UE. Na Alemanha e na Áustria, por exemplo, a formação dos trabalhadores qualificados fora do sistema universitário demora muito mais tempo do que noutros países, mas o nível de qualificações adquirido também é correspondentemente elevado. Isso significa que o número de pessoas com curso superior não é necessariamente um indicador fiável de uma força de trabalho altamente qualificada ou com um bom nível de ensino.

As regiões em que menos de 20 % da população com idade entre 30 e 34 anos tem curso superior situam-se em Itália, na Roménia, Grécia, Eslováquia, República Checa e Hungria. A distância média do objetivo nacional foi reduzida em 9 pontos percentuais em todas as três categorias de regiões entre 2000 e 2008. Entre 2008 e 2013, a distância estreitou-se mais nas regiões menos desenvolvidas (8 pontos percentuais), seguidas das regiões mais desenvolvidas (5,7 pontos percentuais). Nas regiões de transição, a distância do objetivo nacional não diminuiu substancialmente entre 2008 e 2013, representando ainda 12 pontos percentuais em comparação com apenas 1 ponto percentual nas regiões mais desenvolvidas e 9 pontos percentuais nas menos desenvolvidas. Isso significa que, a manterem-se estas tendências, os objetivos serão provavelmente alcançados nas regiões mais e menos desenvolvidas, mas nas regiões de transição serão necessários mais esforços para alcançar o objetivo.

10. As lacunas nas redes digitais e de transportes estão a ser colmatadas, mas serão necessários esforços suplementares

10.1 Expansão desigual das redes digitais

O acesso a redes de telecomunicações de alta capacidade constitui um fator-chave de competitividade e de crescimento económico. A prestação de serviços digitais e a capacidade de operar com sucesso num ambiente empresarial global depende cada vez mais de ligações de banda larga rápidas e eficazes. Por conseguinte, a infraestrutura de TIC constitui uma condição fundamental para o potencial de desenvolvimento das regiões da UE. As regiões mais prósperas estão, de uma maneira geral, já bem equipadas a este respeito, embora ainda subsistam importantes lacunas em muitas das regiões menos prósperas.

Nos últimos anos, a extensão da cobertura da banda larga aumentou significativamente na UE. Em 2012, 96 % das famílias da UE-27 tinham acesso a, pelo menos, uma rede fixa de banda larga[11], ao passo que, no que se refere às tecnologias sem fios, a tecnologia High Speed Packet Access (HSPA) chegava a 95 % das famílias. A cobertura de banda larga via satélite de alta capacidade por banda KA era total em todos os Estados-Membros, à exceção de quatro (Estónia, Letónia, Lituânia e Suécia). No entanto, a cobertura é muito maior do que a utilização e, em 2012, apenas cerca de 70 % das famílias com acesso (67 % do total) tinham uma assinatura de banda larga fixa.

As disparidades são também pronunciadas entre regiões, especialmente entre regiões urbanas e rurais. Em 2012, 9,1 milhões de agregados familiares da UE ainda não tinham cobertura de banda larga fixa e mais de 90 % destes situavam-se em zonas rurais. A cobertura era inferior a 40 % nestas zonas na Polónia e na Bulgária. A cobertura é quase total na maioria das zonas urbanas e nas cidades, embora exista um conjunto de zonas com uma cobertura abaixo dos 90 %, a maioria das quais situadas no norte da Suécia e da Finlândia e no sul e leste da Europa, e algumas onde é inferior a 75 %, todas elas na Polónia.

O fosso é muito maior no que se refere às redes de acesso de próxima geração[12] (NGA, na sigla em inglês) (Figura 1.18). Em 2011, 78 % das famílias rurais na UE tinham acesso à banda larga padrão, mas apenas 12 % ao NGA. Contrariamente à situação da banda lar-

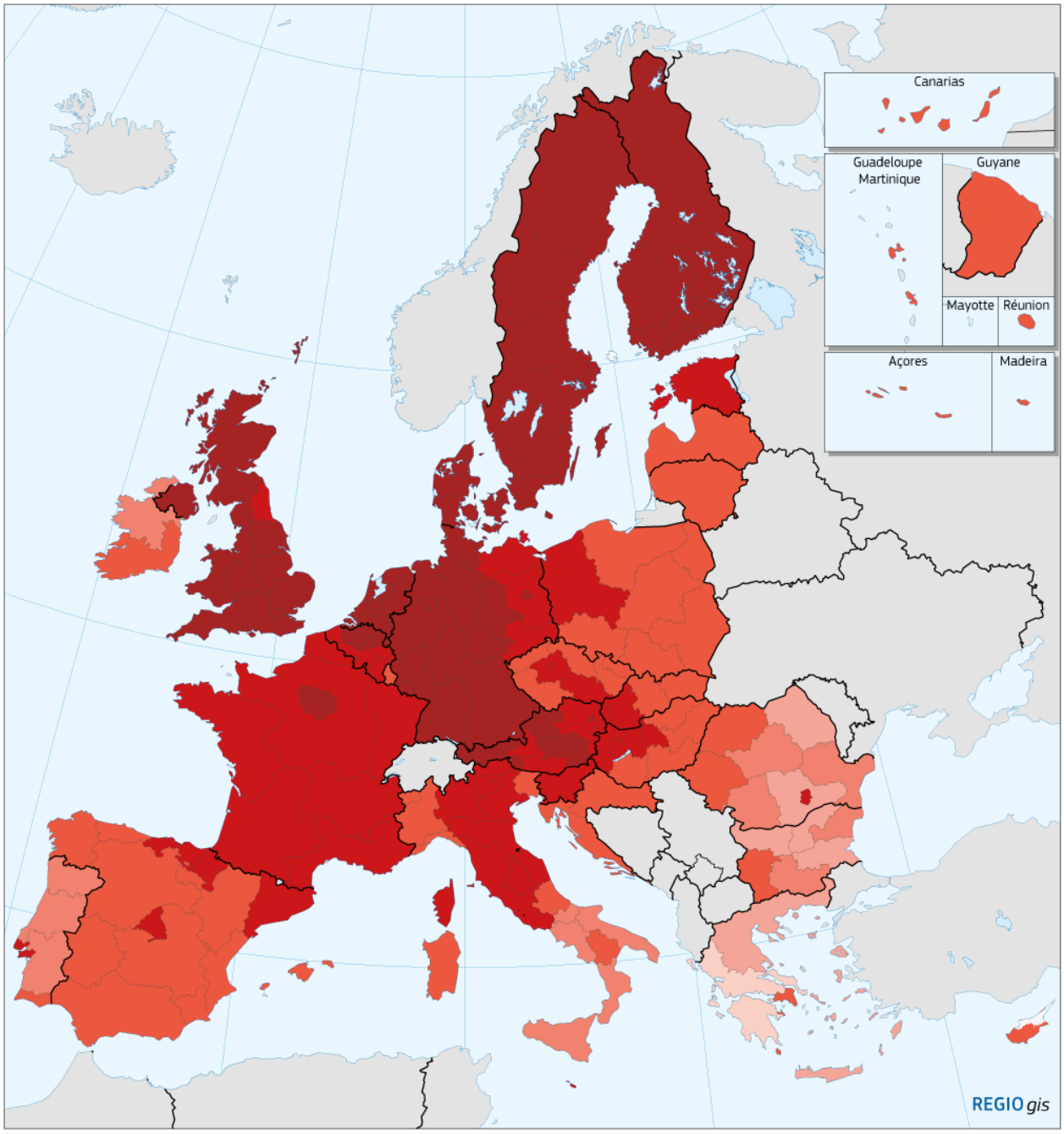
A agenda digital

Estima-se que as TIC tenham impulsionado metade do crescimento da produtividade na UE na primeira década do presente século[1]. Por conseguinte, o desenvolvimento de redes de TIC é importante para a coesão económica na União, já que as regiões menos desenvolvidas tendem a registar um atraso no que se refere ao acesso à banda larga. Os objetivos da agenda digital para 2020 são os seguintes: 1) que toda a população da UE tenha acesso à banda larga rápida (débito superior a 30 Mbps), 2) que pelo menos metade da população da UE utilize a banda larga com débito igual ou superior a 100 Mbps e 3) duplicar o investimento público da I&D em TIC.

1 Comissão Europeia, *Europe's Digital Competitiveness Report* (2010).

11 Comissão Europeia (2013), *Broadband lines in the EU*, Documento de trabalho do Comité das Comunicações da Comissão Europeia.

12 As redes de acesso de próxima geração são redes de acesso por cabo constituídas na totalidade ou em parte por elementos óticos, com capacidade para fornecer serviços de acesso de banda larga com caraterísticas melhoradas (tais como débitos mais elevados) em comparação com os que são fornecidos pelas redes de cobre existentes.



Mapa 1.21 Agregados familiares com ligação de banda larga, 2013

% de todos os agregados familiares

- < 40
- 40 - 50
- 50 - 60
- 60 - 70
- 70 - 80
- > 80
- sem dados disponíveis

UE-28 = 76

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

ga clássica, as regiões mais atrasadas situam-se na sua maioria nos Estados-Membros da UE-15. A cobertura situa-se em 100 % ou próximo desse valor nos Países Baixos, na Bélgica e em Malta, mas abaixo dos 40 % em França, Irlanda, Itália, Grécia, Polónia e Chipre. Os agregados familiares que vivem nas zonas rurais não têm qualquer acesso a redes NGA no Luxemburgo, Irlanda, Itália, Chipre, Eslováquia, Letónia e Polónia e somente uma cobertura marginal na Alemanha.

A utilização da banda larga pelas famílias aumentou significativamente nos últimos anos, tal como a cobertura da rede. Em 2009, apenas cerca de 56 % das famílias na UE possuíam uma assinatura de banda larga, mas em 2013 este valor já era superior a 76 %. No entanto, persistem grandes diferenças entre as regiões (ver Mapa 1.21). Em Severozapaden (Bulgária), Kentriki Ellada, Nisia Aigaiou Kriti (Grécia) e Nord-Est (Roménia), a taxa de utilização era inferior a 50 % em 2013, ao passo que em Flevoland, Utrecht (Países Baixos), London, South West (Reino Unido), Helsinki-Uusimaa (Finlândia) e Bremen era superior a 90 %.

O mesmo cenário se aplica às empresas. Entre 2010 e 2013, a percentagem de empresas com 10 ou mais trabalhadores na UE-28 que tinham uma assinatura de banda larga aumentou de 84 % para 90 %. Na Finlândia, França e Dinamarca, a taxa de utilização era superior a 96 %. Em contrapartida, a taxa de utilização era ligeiramente inferior a 80 % na Bulgária, Grécia, Croácia e Polónia e de apenas 61 % na Roménia.

10.2 A rede rodoviária nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental ainda está bastante menos desenvolvida

Em 1955, apenas algumas ligações da rede rodoviária principal RTE-T permitiam que as pessoas viajassem a uma velocidade média superior a 80 km/h (ver Mapa 1.22). Na grande maioria das ligações, a velocidade média de circulação era inferior a 70 km/h. Em 1970, a situação melhorara substancialmente, com muitas ligações na Alemanha, Itália, nos Benelux e no Reino Unido a apresentarem velocidades médias superiores a 80 km/h, embora poucas ou nenhumas no resto da UE, incluindo nos países da Europa Central e Oriental.

A política comum de transportes contribui para a coesão e o desenvolvimento regional, ao melhorar a acessibilidade

Um mercado único plenamente integrado não é possível sem boas ligações entre as diferentes partes do território. Contudo, verifica-se ainda a ausência de ligações que atravessem as fronteiras nacionais em muitos casos, especialmente nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, o que divide o centro da UE da periferia e impede um maior desenvolvimento do comércio no interior da UE.

A política comum de transportes visa desenvolver modos de transporte acessíveis em termos económicos, competitivos e eficientes do ponto de vista energético que possam contribuir para reduzir a natureza periférica das regiões mais afastadas do centro da UE e favorecer o desenvolvimento das regiões menos avançadas dotadas de escassas redes de transportes e com elevados custos de transportes. Inclui o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância, das «autoestradas do mar», das vias navegáveis interiores e uma utilização mais eficiente das linhas férreas existentes.

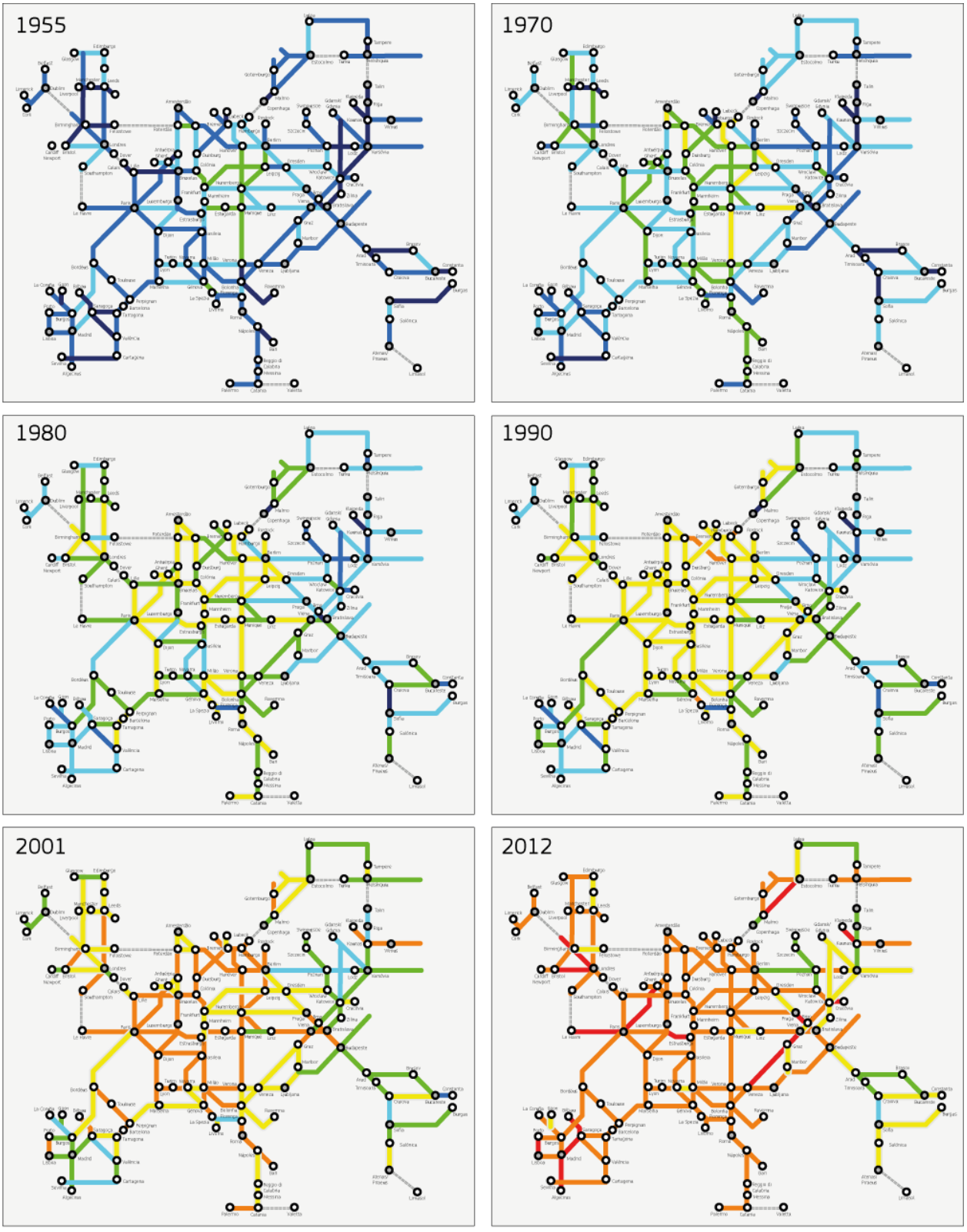
A RTE-T[1] tem duas fases: uma rede principal a concluir até 2030 e uma rede mais alargada de ligação à rede principal, a concluir até 2050. A rede principal será a espinha dorsal do mercado único na medida em que facilitará a circulação de bens e pessoas na UE, incluindo nos Estados-Membros menos desenvolvidos (Mapa 1.22). Inclui a ligação de 94 grandes portos europeus às redes ferroviárias e rodoviárias, a ligação ferroviária de 38 importantes aeroportos a grandes cidades, a modernização de 15 000 km de linhas férreas de modo a permitir a circulação de comboios de alta velocidade e 35 projetos transfronteiriços que visam reduzir os congestionamentos.

Um novo instrumento financeiro, o Mecanismo Interligar a Europa,[2] irá apoiar a implementação da RTE-T através da triplicação do orçamento disponível para as infraestruturas de transportes no período 2014–2020, que atingirá 26 mil milhões de euros e funcionará como «capital semente» para estimular um maior investimento por parte dos Estados-Membros.

A experiência demonstra que o financiamento das infraestruturas da RTE-T tende a exercer um forte efeito dinamizador. Para o próximo período de programação, prevê-se que cada milhão de euros de financiamento da UE gere cerca de cinco milhões de euros dos governos nacionais ou, no caso de serem utilizados instrumentos financeiros inovadores, até 20 milhões de euros do setor privado.

1 Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

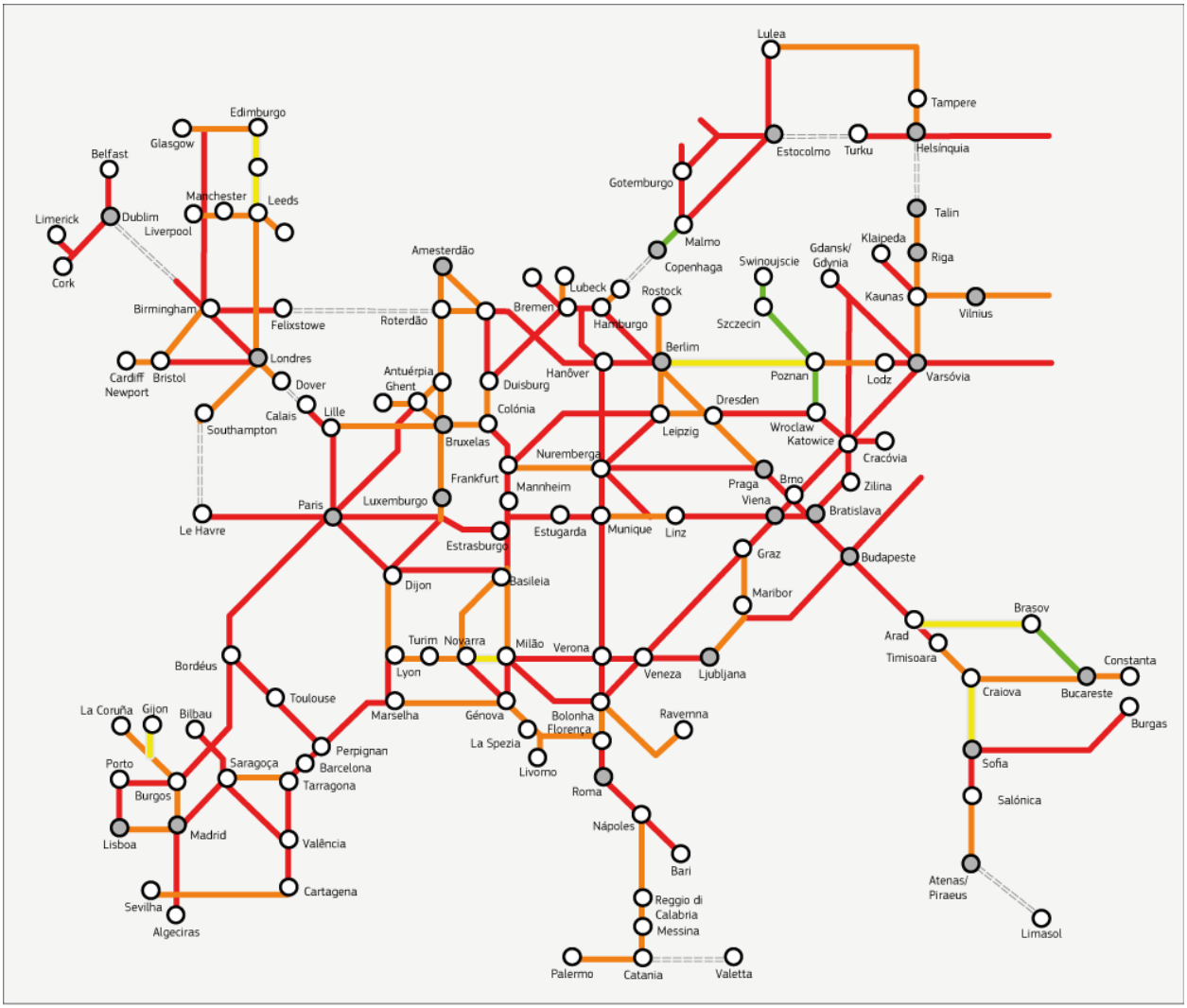
2 Regulamento (UE) n.º 1316/2013.



Mapa 1.22a Velocidade média de circulação na rede rodoviária RTE-T principal, 1955–2012

km/h

< 60
60 - 69
70 - 79
80 - 89
90 - 99
100 - 109
>= 110



Mapa 1.22b Velocidade média de circulação na rede rodoviária RTE-T principal, 2030

km/h

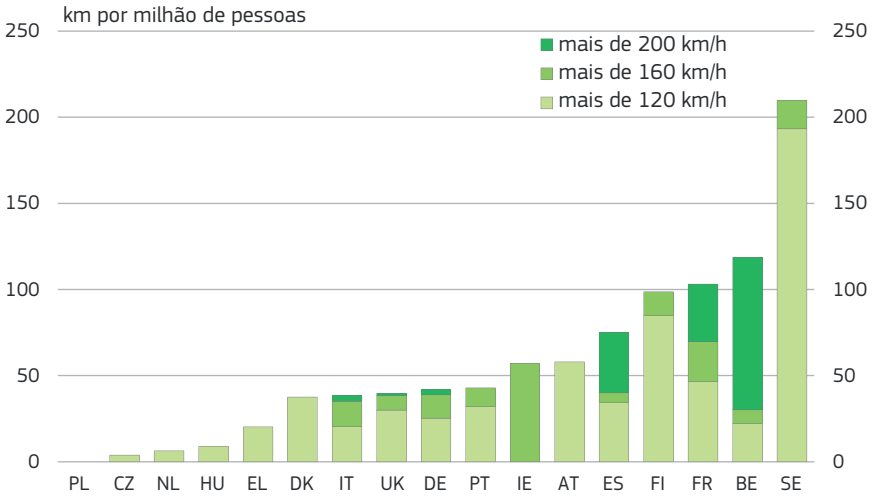
- < 60
- 60 - 69
- 70 - 79
- 80 - 89
- 90 - 99
- 100 - 109
- >= 110

Fontes: Stelder *et al.* (2013), CCI-IPTS e cálculos da DG REGIO

© 2013 Copyright, Comissão Europeia, CCI-IPTS

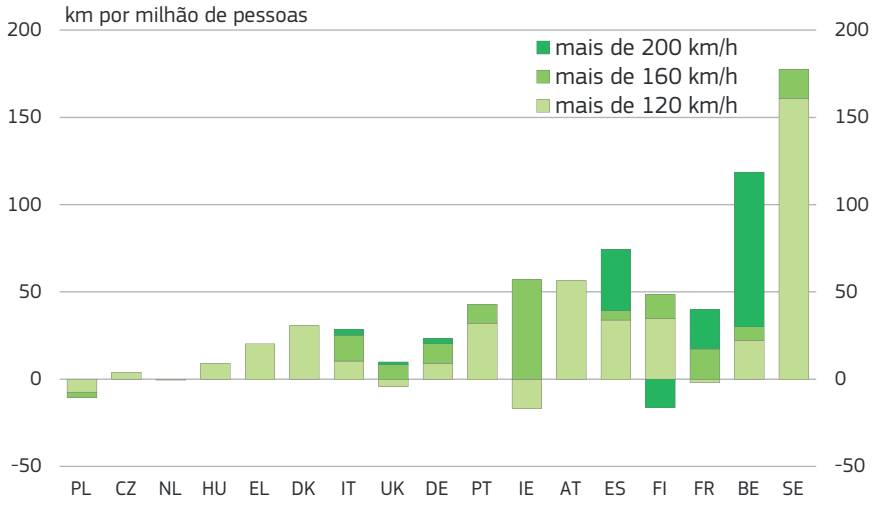
O fosso entre o noroeste da Europa mais a Itália e o resto dos países acentuou-se ainda mais em 1980, com muitas ligações nos primeiros a apresentarem uma velocidade média de circulação superior a 90 km/h. Portugal, Grécia e os Estados-Membros da Europa Central e Oriental não possuíam qualquer ligação com uma velocidade média superior a 80 km/h e alguns apresentavam velocidades abaixo dos 60 km/h. Em Espanha, a única ligação com uma velocidade superior a 80 km/h era a de Valência a Barcelona.

Figura 1.19 Extensão da rede ferroviária permitindo velocidades de circulação superiores a 120 km/h, 2013



Fonte: RRG 2013 e cálculos da DG REGIO

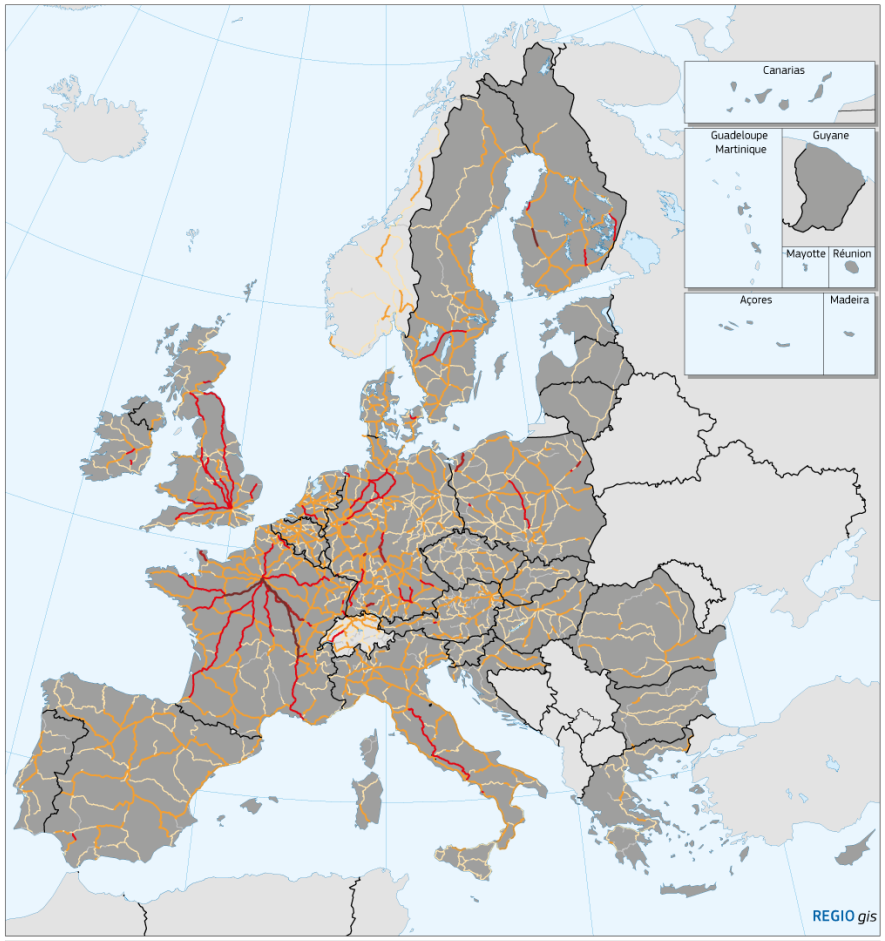
Figura 1.20 Variação da extensão da rede ferroviária permitindo velocidades de circulação superiores a 120 km/h, 1990-2013



Fonte: RRG 2013 e cálculos da DG REGIO

Em 1990, as velocidades médias aumentaram mais, mas as lacunas entre os países persistiram. Em 2000, a velocidade média na Grécia, em Espanha e Portugal aumentou substancialmente, chegando a ultrapassar os 100 km/h em algumas ligações. Em 2012, as velocidades nas ligações em Espanha e Portugal já estavam ao mesmo nível das que se verificavam nos Estados-Membros altamente desenvolvidos. Estas melhorias na velocidade da rede rodoviária principal destes três países foram maioritariamente financiadas pela política de coesão.

No entanto, as velocidades das ligações na Polónia, nos Estados Bálticos, na Roménia e na Bulgária permaneceram lentas em comparação com o resto da UE. A conclusão plena da rede rodoviária principal RTE-T até 2030 aumentaria significativamente as velocidades médias, em especial nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental. Tanto o financiamento da política de coesão como o novo Mecanismo Interligar a Europa visam a implementação da rede principal multimodal RTE-T.



Mapa 1.23 Velocidade máxima na rede ferroviária segundo os horários, 1990

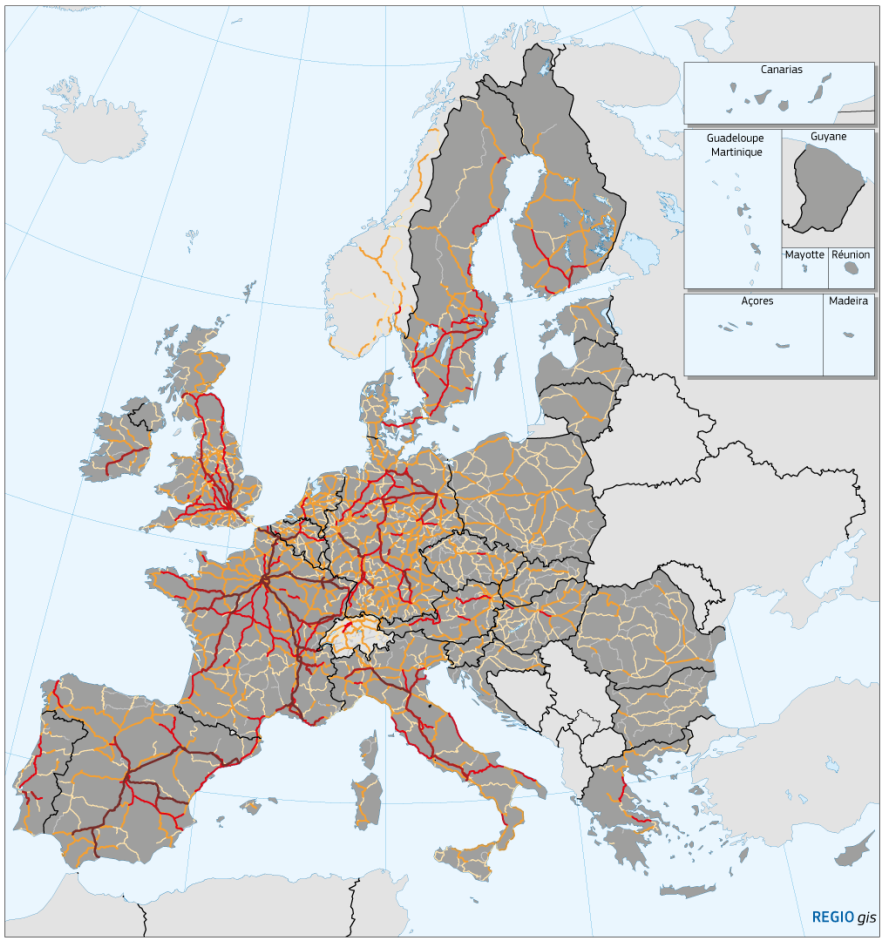
km/h
- <= 50
- 51 - 80
- 81 - 120
- 121 - 160
- 161 - 200
- 201 - 320

Dado que os serviços de transporte ferroviário podem ser efetuados a velocidades diferentes nos mesmos troços ferroviários, as velocidades especificadas correspondem à velocidade média do serviço de transporte ferroviário mais rápido.
Os troços ferroviários exclusivamente dedicados ao transporte de mercadorias não são indicados.

Fontes: RRG 2013, horários das companhias ferroviárias

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.24 Velocidade máxima na rede ferroviária segundo os horários, 2013

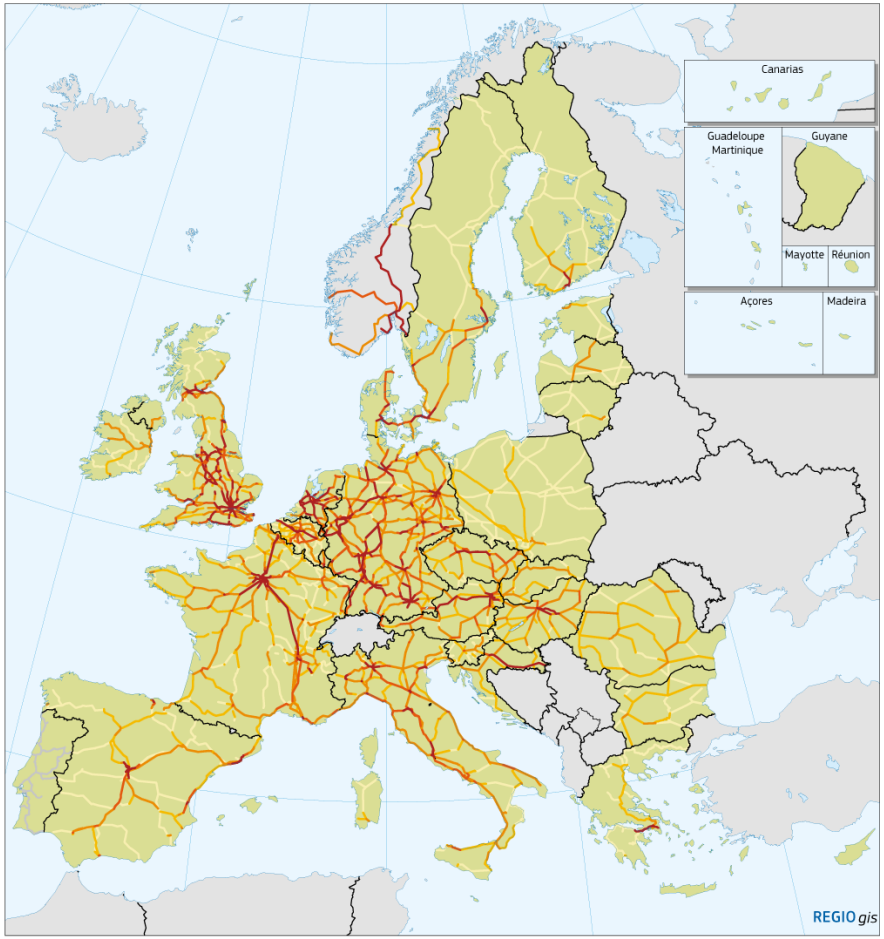
km/h
- <= 50
- 51 - 80
- 81 - 120
- 121 - 160
- 161 - 200
- 201 - 320

Dado que os serviços de transporte ferroviário podem ser efetuados a velocidades diferentes nos mesmos troços ferroviários, as velocidades especificadas correspondem à velocidade do serviço de transporte ferroviário mais rápido.
Os troços ferroviários exclusivamente dedicados ao transporte de mercadorias não são indicados.

Fontes: RRG 2013, horários das companhias ferroviárias

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



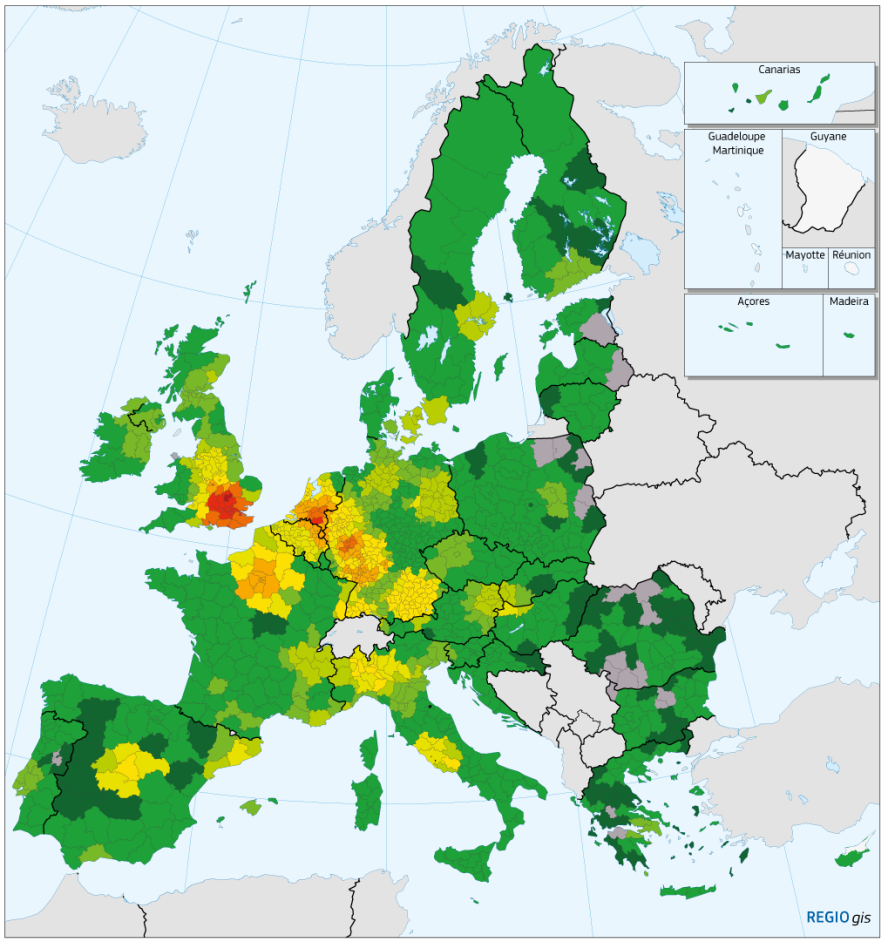
Mapa 1.25 Número de comboios de passageiros na rede ferroviária RTE-T, 2010

Número médio por dia
- 0 - 25
- 26 - 50
- 51 - 100
- 101 - 150
- > 150
- sem dados disponíveis

Fontes: Eurostat, DG MOVE, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 1.26 Acesso a voos de passageiros, 2012

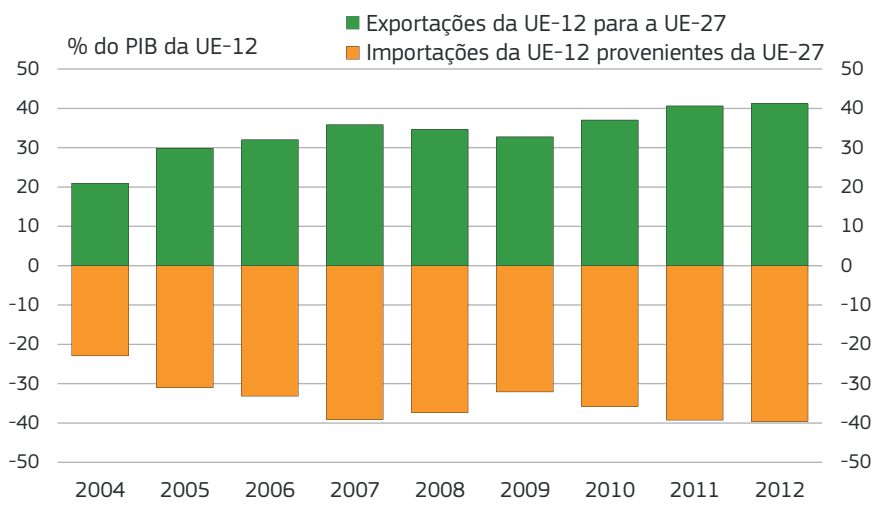
Número médio por dia (ponderado em função da população)
- Tempo de viagem até ao aeroporto mais próximo > 90 min.
- < 10
- 10 - 250
- 250 - 500
- 500 - 750
- 750 - 1 000
- 1 000 - 1 500
- 1 500 - 2 000
- 2 000 - 2 500
- 2 500 - 3 000
- > 3 000
- sem dados disponíveis

Fontes: Eurostat, EuroGeographics, LandScan, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 1.21 Trocas comerciais entre a UE-12 e a UE-27 em relação ao PIB, 2004-2012



Fonte: Eurostat

10.3 Transporte ferroviário menos atrativo do que o automóvel nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental devido à baixa velocidade de circulação e à reduzida frequência de ligações

Desde os anos 70 que a percentagem de passageiros/km por comboio tem vindo a diminuir à medida que cada vez mais pessoas passaram a utilizar o automóvel. No entanto, existem duas áreas em que o comboio constitui uma alternativa atrativa e mais eficiente em termos de recursos do que o automóvel ou o avião: as viagens de médio curso e as deslocações entre o domicílio e o local de trabalho. As redes ferroviárias convencionais permitem reduzir a duração dos trajetos porta-a-porta em viagens até 350 km em comparação com o transporte aéreo, e as redes ferroviárias de alta velocidade são mais rápidas que o transporte aéreo em viagens até 800 km.

A rede ferroviária de alta velocidade tem estado em permanente expansão. Entre 1990 e 2009, a extensão das linhas em que as velocidades podem exceder os 250 km/h aumentou de 1 000 km para 6 000 km. Ao longo deste período, o número de passageiros/km que viajou nestas linhas passou de menos de 20 mil milhões por ano para quase 100 mil milhões[13]. Se estiver concluída, em 2030, conforme previsto, a RTE-T de alta velocidade estender-se-á por mais de 30 000 km.

Contudo, existem diferenças substanciais entre as regiões no que se refere à extensão tanto das redes ferroviárias de alta velocidade como das convencionais. Na Bélgica, França, Espanha, Alemanha, Itália e Reino Unido, grandes troços da rede ferroviária convencional foram modernizados para serem utilizados por comboios de alta velocidade, paralelamente à construção de novas linhas férreas de alta velocidade (Mapa 1.24).

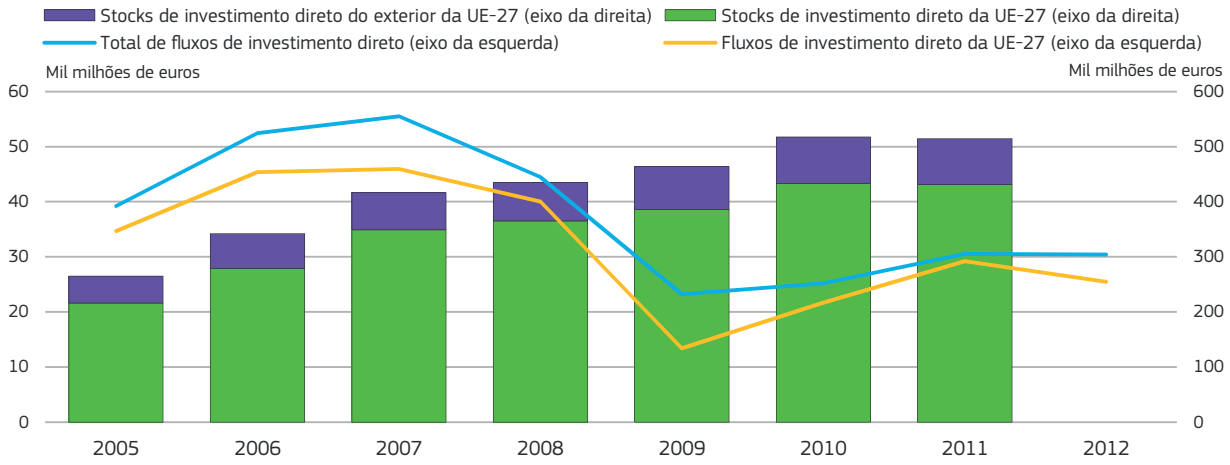
A França, Bélgica, Suécia e Finlândia possuem o maior número de quilómetros de linhas férreas por habitante, com comboios que circulam a velocidades superiores a 120 km/h. Muitas destas linhas foram financiadas com o apoio do FEDER, do Fundo de Coesão, das dotações para a RTE-T e de subvenções do BEI.

Apesar do significativo investimento na modernização da rede ferroviária, existem ainda redes regionais em que as velocidades de circulação dos comboios são inferiores a 120 km/h. Estas situam-se maioritariamente nos Estados Bálticos, na Polónia, na Hungria, na Roménia e na Bulgária. Além disso, em algumas zonas, como no centro da Polónia, as velocidades têm vindo a diminuir desde 1990 (Mapas 1.23 e 1.24 e Figura 1.20).

A capacidade de as linhas férreas oferecerem uma alternativa atrativa à viagem por automóvel depende não apenas da velocidade, como também da frequência dos comboios. O número médio de comboios por dia nos trajetos ferroviários em quase todas as regiões dos Estados Bálticos, da Polónia e da Irlanda era inferior a 25 em 2010 (Mapa 1.25) ou menos de um por hora em cada sentido. Com frequências tão baixas, a maioria das pessoas com possibilidades de utilizar um automóvel não hesitará em fazê-lo. Em contrapartida, nos Países Baixos e na Dinamarca, o número médio

13 Comissão Europeia (2009), *European high-speed rail – An easy way to connect.*

Figura 1.22 Investimento direto estrangeiro na UE-12, 2005-2012



Fonte: Eurostat

de comboios por dia nas linhas principais da RTE-T era de 130 ou mais, o que significa muito menos tempo de espera, melhores ligações e, em geral, uma oferta mais atrativa.

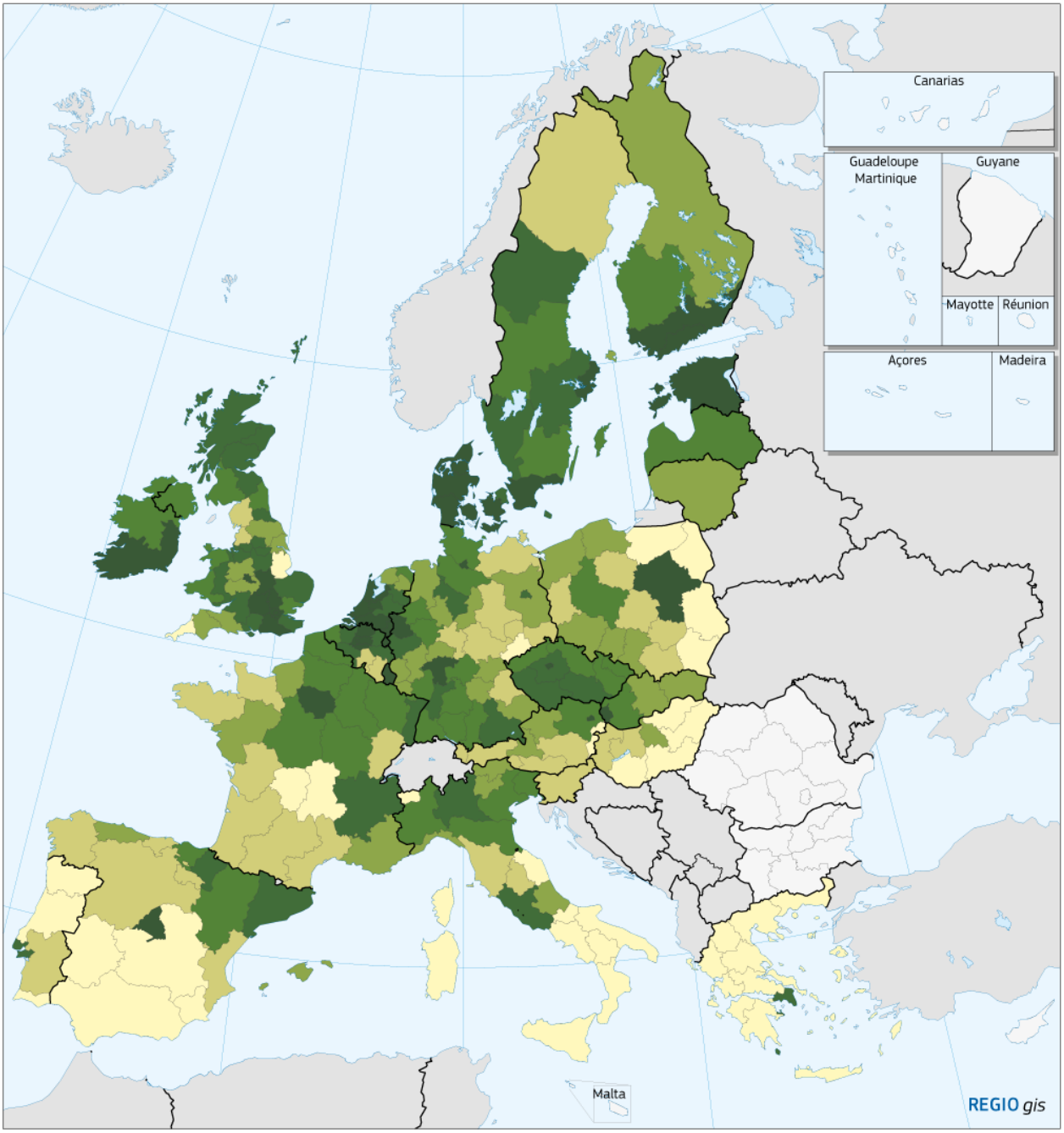
As Diretrizes da RTE-T estabelecem o objetivo de implementar uma verdadeira rede multimodal à escala da UE, incluindo linhas férreas, através da construção de novas infraestruturas, mas também da melhoria das infraestruturas existentes. A importância atribuída a modos de transporte sustentáveis e mais limpos, como o comboio, reflete-se nos objetivos do Mecanismo Interligar a Europa e nas prioridades do Fundo de Coesão para o investimento nos transportes.

É na proximidade dos principais aeroportos de Londres, Paris, Frankfurt e Amesterdão que o acesso a voos de passageiros é maior (com mais de 2 000 voos por dia) (Mapa 1.26). Na UE-15, praticamente todas as regiões têm acesso a mais de 10 voos por dia efetuando uma viagem de 90 minutos. Não é o que sucede na Roménia, na Bulgária, na Polónia, na Estónia e na Letónia, em parte porque a rede rodoviária tem fracas condições, mas também devido à procura limitada de voos com partida de e destino a algumas das regiões.

11. O comércio e o investimento direto estrangeiro estimulam o crescimento na UE-12

Embora a política de coesão tenha sido criada, em parte, devido à preocupação com o impacto do mercado único nas regiões menos desenvolvidas, a integração dos países da Europa Central e Oriental gerou um forte crescimento do comércio no interior da UE-15, bem como entre os próprios países. Em 2004, as importações da UE-27 e as exportações para a UE-27 ascenderam ambas a cerca de 20 %, em média, do PIB destes países. Este valor cresceu substancialmente desde então, com uma ligeira queda em 2008 e 2009 devido à crise. Em 2012, estes fluxos de importação e exportação representaram ambos 40 % do seu PIB, ou seja, duplicaram em oito anos. Esta rápida integração no mercado único permitiu que estas economias se especializassem e se tornassem mais produtivas, o que resultou em taxas de crescimento superiores nos países em questão e na UE em geral (Figura 1.21).

O investimento direto estrangeiro (IDE) proporcionou também um forte estímulo às economias da UE-12. A maioria deste investimento teve origem noutros Estados-Membros. A crise, contudo, reduziu acentuadamente os fluxos de investimento. Em 2007, a UE-12 recebeu 55 mil milhões de euros de IDE, mas em 2009 este valor caiu para 23 mil milhões de euros. Desde en-



Mapa 1.27 Emprego em empresas estrangeiras, 2010

% do emprego total, excluindo a agricultura

- < 3
- 3 - 4
- 4 - 6
- 6 - 9
- 9 - 17
- >= 17
- sem dados disponíveis

Valores estimados para as regiões DED4, DED5, DEE0, DK, FI1B, FI1C, UKD6, UKD7 e UKM.

Fonte: Weterings *et al.* (2011)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

tão, os fluxos aumentaram para cerca de 30 mil milhões de euros em 2012, mas continuam muito mais baixos do que em 2005 (Figura 1.22).

Em todos os Estados-Membros da UE-15 e da UE-12, a região da capital possui uma percentagem relativamente grande, em geral a maior, de emprego em empresas estrangeiras. A sua maior acessibilidade, a concentração de sedes de grandes empresas e as boas ligações ao mercado nacional tendem a atrair empresas, designadamente do setor dos serviços.

As regiões próximas das fronteiras internas da UE caracterizam-se geralmente por uma maior percentagem de emprego em empresas estrangeiras do que as outras regiões (Mapa 1.27). É o que acontece, em particular, com as empresas da indústria transformadora, para as quais a proximidade com o resto do mercado interno da UE é sem dúvida importante.

Muitas regiões do sul de Itália, sul de Espanha, norte de Portugal, leste da Polónia e leste da Hungria, bem como a maioria das regiões gregas, têm uma percentagem relativamente pequena de emprego em empresas estrangeiras. O facto de estas regiões estarem tendencialmente afastadas de grande parte do mercado único pode ser uma explicação, mas isso não evitou que regiões igualmente distantes da Irlanda, dos países nórdicos e dos Estados Bálticos apresentarem percentagens muito maiores do emprego em empresas estrangeiras.

12. A competitividade regional gera benefícios regionais reduzidos na UE-13

O Índice de Competitividade Regional (RCI) foi concebido para captar as diferentes dimensões da competitividade ao nível regional. Baseia-se em 73 indicadores, maioritariamente regionais, que são relevantes para a competitividade[14].

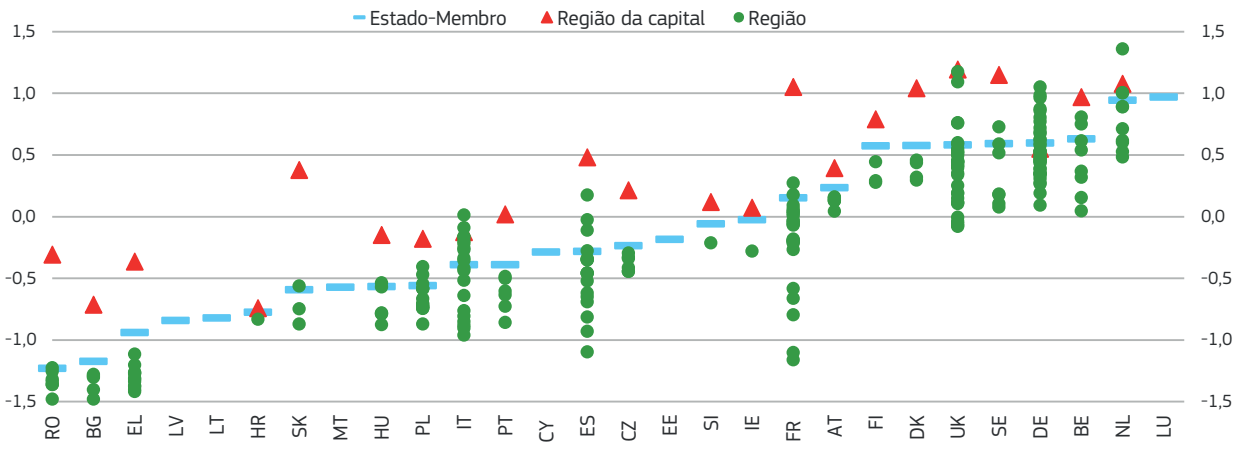
Existem onze «pilares» que estão agrupados em três conjuntos.

Quadro 1.8 Ponderações usadas na elaboração do índice de competitividade regional

PIB *per capita* (PPC) em 2009 (UE-28=100)	Serviços	Pilares da eficiência	Inovação	Total
<50	35	50	15	100
50-75	31,25	50	18,75	100
75-90	27,5	50	22,5	100
90-110	23,75	50	26,25	100
>110	20	50	30	100

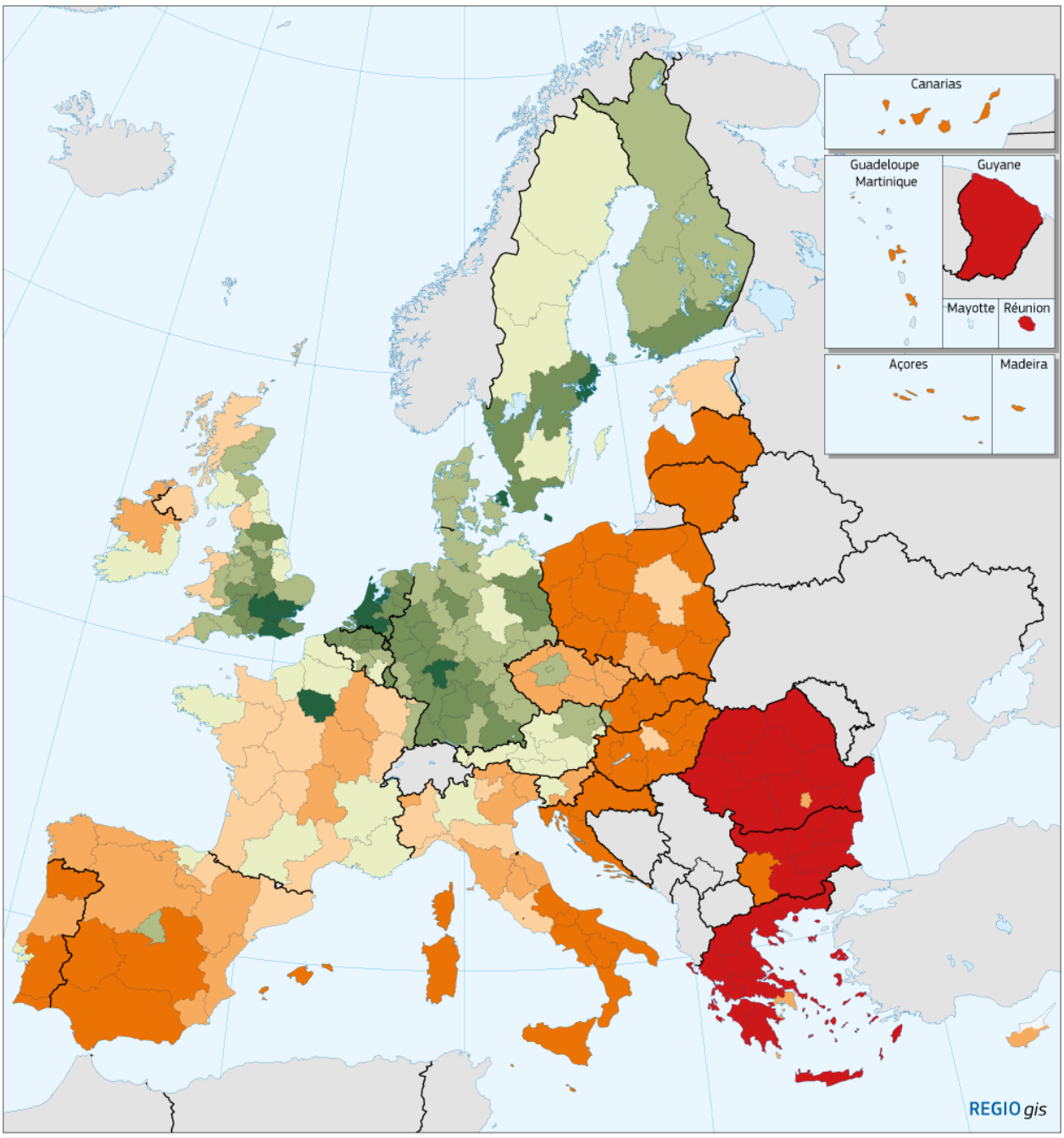
Fonte: Annoni, P. e Dijkstra, L. (2013)

Figura 1.23 Índice de competitividade regional, 2013



Fonte: Annoni, P. e Dijkastra, L (2013)

14 Annoni, P. e Dijkstra, L. (2013).



Mapa 1.28 Índice de competitividade regional (RCI), 2013

Índice: os valores variam entre baixos (negativos) e altos (positivos)

< -1	0 - 0,2
-1 - -0,5	0,2 - 0,5
-0,5- -0,2	0,5 - 1
-0,2 - 0	> 1

UE-28 = 0

Fonte: Annoni, P. e Dijkstra, L. (2013)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

- Os pilares básicos são os seguintes: 1) qualidade das instituições, 2) estabilidade macroeconómica, 3) infraestruturas, 4) saúde e 5) qualidade do ensino básico e secundário. Estes pilares são mais importantes para as regiões menos desenvolvidas.

- Os pilares da eficiência são os seguintes: 6) ensino superior e aprendizagem ao longo da vida 7) eficiência do mercado de trabalho e 8) dimensão do mercado. Estes são importantes para todas as regiões.

- Os pilares da inovação são os seguintes: 9) maturidade tecnológica, 10) sofisticação das empresas e 11) inovação. Estes são importantes para as regiões intermédias e, em especial, para as regiões altamente desenvolvidas.

Para levar em conta o nível de desenvolvimento de uma região, as ponderações para cada conjunto dependem do PIB *per capita* da região (Quadro 1.8).

O índice é aplicado a um conjunto modificado de regiões NUTS 2 para tentar evitar que as zonas económicas funcionais sejam divididas em várias regiões. As regiões NUTS 2 foram agrupadas de modo a formar as zonas económicas funcionais de Londres, Bruxelas, Amesterdão, Viena, Praga e Berlim.

O índice proporciona uma avaliação dos locais onde a competitividade varia substancialmente no interior de um país. Revela que a competitividade possui uma forte dimensão regional, o que é importante porque muitos dos fatores de competitividade são influenciados pelas autoridades regionais e locais.

O índice pode também ser uma ferramenta útil para os Estados-Membros da UE com amplas variações na competitividade regional, pois permite-lhes determinar em que medida essa situação prejudica a sua competitividade nacional e poderá ser remediada, eventualmente com o apoio da política de coesão. Por exemplo, a lacuna entre a região da capital e a segunda região mais competitiva da Roménia, Eslováquia e França é muito ampla, ao passo que a competitividade na Alemanha difere pouco entre regiões.

A ausência de repercussões regionais positivas, em especial em torno das cidades capitais de alguns dos Estados-Membros menos desenvolvidos, fora já salientada na edição de 2010 do Índice de Competitividade Regional. A edição de 2013 confirma que a proximidade de uma região competitiva nos países desenvolvidos tende a melhorar a competitividade de uma região, mas não é o que acontece nos Estados-Membros menos desenvolvidos. A competitividade geral de um país depende do desempenho de todas as suas regiões e não somente do da região capital. Melhorar o ambiente empresarial, proporcionar uma rede de transportes eficiente e um bom acesso à banda larga noutras regiões poderia ajudar a reduzir as lacunas na competitividade.

O índice revela diferenças substanciais na competitividade em muitos países (Figura 1.23). Em França, Espanha, no Reino Unido, na Eslováquia, Roménia, Suécia e Grécia, a variação entre regiões é especialmente acentuada, sendo a região da capital quase sempre a mais competitiva. Contudo, em Itália e na Alemanha a região da capital não é a mais competitiva.

Estudos territoriais anteriores evidenciaram a existência daquilo a que designaram por «banana azul», uma área que se estende da Grande Londres até à Lombardia, passando pelos países do Benelux e pela Baviera, bem como por um pentágono formado por Londres, Paris, Milão, Munique e Hamburgo. Estas zonas foram consideradas como tendo a maior concentração de atividades económicas. Esta linha de investigação destacou um forte padrão centro-periferia de atividade económica na Europa.

No entanto, o Índice de Competitividade Regional demonstra um padrão mais policêntrico, com fortes regiões capitais e metropolitanas em muitos locais da UE. Por exemplo, Estocolmo, Copenhaga, Helsínquia, Berlim, Praga, Bratislava e Madrid, que não pertencem às áreas atrás referidas, apresentam todas elas um elevado nível de competitividade (Mapa 1.28). O Índice de Competitividade Regional revela também que, em alguns países, todas as regiões possuem um elevado nível de competitividade, ao passo que noutros é somente a região capital.

Oito das dez regiões melhor classificadas em 2010 encontravam-se também entre as dez melhor classificadas em 2013. A região mais competitiva em ambos os anos é Utrecht, nos Países Baixos. Entre as dez melhores classificadas em ambos os anos encontravam-se também a zona económica funcional de Londres, bem como Berkshire, Buckinghamshire e Oxfordshire, no Reino Unido, a zona económica funcional de Amesterdão, bem como Zuid-Holland, nos Países Baixos, a região de Hovedstaden (que inclui Copenhaga), na Dinamarca, Estocolmo e Île de France (região de Paris).

A política de coesão contribuiu para melhorar a competitividade de muitas regiões através, por exemplo, do investimento na inovação, educação, saúde, acessibilidade e TI.

13. Conclusão

A política de coesão desempenha um papel fundamental no estímulo do crescimento inteligente nas regiões da UE, especialmente nas menos desenvolvidas. O crescimento inteligente é necessário para competir no mercado global. O cofinanciamento do investimento na inovação e no apoio às PME podem melhorar a competitividade da UE e das suas regiões. O investimento nos transportes, na energia e nas redes digitais contribui para um melhor funcionamento do mercado único. Ajudou a aumentar o comércio entre a UE-15 e a UE-12 e estimulou o investimento direto estrangeiro no último grupo.

Este capítulo demonstrou em que medida as regiões menos desenvolvidas da UE têm conseguido recuperar o atraso face às restantes em termos de PIB *per capita* e revelou os fatores responsáveis por esta evolução. Embora as disparidades regionais tendessem a diminuir nos anos antecedentes à recessão mundial, esta e a crise prolongada que se seguiu puseram fim ao processo de convergência, com rápidos aumentos no desemprego na maioria das regiões, mas em especial nas mais fracas.

Regra geral, a crise afetou as regiões rurais com mais gravidade do que as outras, tendo as reduções no emprego na UE-15 sido parcialmente compensadas por reduções na produtividade, mas não na UE-13, onde as perdas no emprego foram mais acentuadas do que noutras regiões. Em média, as regiões metropolitanas resistiram melhor à crise do que as outras, em especial as regiões capitais na UE-15.

A crise afetou sobretudo os setores da construção e da indústria transformadora, tendo diminuído substancialmente tanto o emprego como o VAB no primeiro setor. O emprego também caiu na indústria transformadora, mas o VAB aumentou entre 2008 e 2013 nos Estados-Membros menos desenvolvidos.

A inovação aumentou, mas mantém-se concentrada em termos espaciais. Dadas as externalidades positivas derivadas da concentração da inovação tecnológica em determinados locais, este aspeto é desejável por diversos motivos. No entanto, a inovação, definida no sentido lato de modo a incluir a utilização e a adaptação de novas tecnologias e conhecimentos desenvolvidos noutros locais, continua a ser fundamental para estimular o crescimento em todas as regiões.

A percentagem da população com curso superior aumentou significativamente ao longo do tempo e o objetivo da Estratégia Europa 2020 de aumentar para 40 % a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos com este nível de educação será provavelmente alcançado. No entanto, persistem disparidades significativas de região para região. Por outro lado, a percentagem da população que participa na aprendizagem ao longo da vida está muito aquém do objetivo, em especial nas regiões da Europa Central e Oriental.

As lacunas nas redes digitais e de transportes estão a ser colmatadas. A disponibilidade da banda larga está próxima dos 100 % em praticamente todas as regiões, mas o acesso às redes de próxima geração está maioritariamente limitado às áreas mais urbanizadas. Os Estados-Membros do sul investiram fortemente no transporte rodoviário, ferroviário e aéreo ao longo dos últimos 25 anos, com o apoio substancial do FEDER e do Fundo de Coesão, detendo atualmente redes ao nível das que se encontram nos Estados-Membros mais desenvolvidos. Contudo, nos países da Europa Central e Oriental, são necessários esforços suplementares para melhorar as redes ferroviária e rodoviária, o que também contribuirá para um acesso melhorado aos aeroportos existentes.

O comércio e o investimento direto estrangeiro, embora afetados pela crise, contribuíram significativamente para o crescimento na UE-12, sublinhando os benefícios da adesão ao mercado único.

O Índice de Competitividade Regional, que tenta resumir toda esta informação, demonstra que as regiões da UE-15 com uma grande cidade, em geral, mas nem sempre, a capital, possuem os níveis mais altos de competitividade e que a proximidade de uma região deste género tende a estimular a competitividade de outras. Na UE-13, por outro lado, a região em que a capital se situa é sempre a mais competitiva, mas tal (ainda) não estimulou a competitividade das regiões vizinhas. À medida que estes países se desenvolvem e as ligações económicas e de transportes entre a capital e as outras regiões se tornam mais fortes, é provável que surjam repercussões positivas, alargando o crescimento a outras regiões e reduzindo a distância da região capital.

Embora a política de coesão tenha ajudado a UE e as suas regiões a promover o crescimento inteligente, perfilam-se ainda muitos mais desafios, sendo necessárias várias décadas de investimento para concluir o mercado único e as principais redes transeuropeias e para reduzir as fortes disparidades económicas entre as regiões.

Capítulo 2: Crescimento inclusivo

1. Introdução

Com a introdução da Estratégia Europa 2020, a Comissão Europeia reforçou a sua prossecução dos objetivos sociais, no âmbito do tema do «crescimento inclusivo», o que significa um crescimento que aumenta as taxas de emprego e reduz a pobreza e a exclusão social. Com o arrastar da crise, a taxa de emprego diminuiu ainda mais e o desemprego e a pobreza aumentaram, tornando mais difícil alcançar os objetivos definidos.

A pobreza e a exclusão social estão concentradas em diferentes tipos de áreas na UE. Nos Estados-Membros menos desenvolvidos, tendem a ser mais acentuadas nas áreas rurais, ao passo que nos mais desenvolvidos costumam ser mais elevadas nas cidades. Esta concentração de pessoas pobres e desfavorecidas nas cidades, onde também costumam concentrar-se as oportunidades de emprego, é geralmente designada por paradoxo urbano e não foi alterada pela crise. No entanto, a crise aumentou a pobreza e a exclusão em dois terços dos Estados-Membros desde 2008.

A distribuição espacial altamente desequilibrada das oportunidades de emprego e dos rendimentos na UE levou a que as pessoas circulassem tanto entre regiões no interior dos países como entre países. Como tal, algumas regiões testemunharam uma diminuição contínua da sua população ao longo de várias décadas. Em muitos dos Estados-Membros menos desenvolvidos, os movimentos internos da população tendem a dirigir-se das regiões rurais para as urbanas, em parte para escapar às taxas relativamente altas de pobreza nas primeiras. A UE continua também a atrair migrantes do exterior da UE, mas em alguns Estados-Membros é difícil para estes integrarem-se no mercado de trabalho. As disparidades na saúde parecem contribuir para a deslocação da população no interior dos Estados-Membros e entre os mesmos.

O combate aos problemas relacionados com o crescimento inclusivo está no cerne da política de coesão. A coesão social já fazia parte dos objetivos consagrados no Tratado de Roma, tendo o Fundo Social Europeu sido criado em 1958 para contribuir para a sua prossecução. Constitui uma dimensão fundamental de uma política que, embora seja frequentemente dirigida às regiões, tem por objetivo final melhorar o bem-estar das pessoas em toda a UE.

Por conseguinte, uma significativa parte dos recursos financeiros atribuídos à política de coesão é utilizada para apoiar iniciativas como a formação e a educação, políticas ativas para o mercado de trabalho e o combate à pobreza e exclusão social dos grupos desfavorecidos. Estas medidas são complementares das que foram implementadas noutras áreas políticas e são importantes para o sucesso das mesmas. Por exemplo, o apoio à I&D e à inovação não podem ser bem-sucedidos se, ao mesmo tempo, o capital humano não for melhorado. Por conseguinte, a dimensão social constitui uma parte central da política de coesão, não menos importante do que a dimensão económica para o incentivo do desenvolvimento.

2. A crise anulou a maioria dos ganhos em termos de emprego conseguidos desde 2000

Esta secção descreve de que forma os progressos na redução do desemprego e no aumento das taxas de emprego sofreram um duro golpe como resultado da crise. Analisa também as medidas necessárias para cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 no que se refere à taxa de abandono escolar precoce e à aprendizagem ao longo da vida.

2.1 As taxas de emprego desceram rapidamente nas regiões mais afetadas pela crise

Entre 2000 e 2008, a taxa de emprego das pessoas com idade entre 20 e 64 anos na UE aumentou 4 % em média (Quadro 2.1). Contudo, a crise anulou metade dos ganhos conseguidos ao longo desse período. No entanto, a experiência ao longo dos dois períodos nas

Quadro 2.1 Taxa de emprego das pessoas com idade entre 20 e 64 anos nas regiões da UE-28, 2000-2013, e distância do objetivo nacional

	Mais desenvolvidas	Transição	Menos desenvolvidos	UE-28
Taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos, 2013	72,0	65,1	61,1	68,3
variação em pontos %, 2008–2013	-1,4	-2,9	-2,7	-1,9
variação em pontos %, 2000-2008	4,1	4,6	2,4	3,7
Distância do objetivo nacional (diferença em pontos percentuais)	3,2	9,3	10,5	6,7
% das regiões* que alcançaram o objetivo nacional	34,6	15,4	1,4	21,7

* Inclui apenas regiões com um objetivo nacional
Fonte: Eurostat, cálculos da DG REGIO

três categorias de regiões da política de coesão não foi a mesma. Nas regiões menos desenvolvidas, a taxa média de emprego em 2013 era inferior à que se verificava em 2000 porque a crise eliminou todos os ganhos conseguidos anteriormente. As regiões em transição perderam dois terços dos ganhos obtidos anteriormente, ao passo que as regiões mais desenvolvidas perderam apenas um terço.

Por conseguinte, a crise contribuiu para alargar as disparidades nas taxas de emprego e, em 2013, as taxas estavam 11 % mais altas nas regiões mais desenvolvidas do que nas menos desenvolvidas (72 % e 61 %). No âmbito da Estratégia Europa 2020, os Estados-Membros definiram objetivos nacionais para a taxa de emprego que eram, globalmente, coerentes com o objetivo geral de 75 % a alcançar até 2020. Estes variam entre 62,9 % em Malta e 80 % na Dinamarca e na Suécia. Não se espera que todas as regiões no interior dos países alcancem o objetivo nacional, uma vez que partem de situações muito diferentes. No entanto, nas regiões menos desenvolvidas e nas regiões de transição, as taxas de emprego estão bastante mais afastadas dos objetivos nacionais: 9 a 10 pontos percentuais face a três pontos percentuais nas regiões mais desenvolvidas.

Apenas uma em cada cinco regiões da UE alcançou o seu objetivo nacional e, à exceção de uma, todas elas são regiões mais desenvolvidas ou em transição. As 10 regiões onde a diferença em relação ao objetivo nacional é mais alargada encontram-se no sul de Espanha, no sul de Itália e nas regiões ultraperiféricas francesas de Reunião e Guiana (Mapa 2.2).

Na maioria dos países, é comum haver diferenças significativas nas taxas de emprego entre regiões, o que destaca a natureza regional dos mercados de trabalho, com taxas inferiores a 60 % em muitas regiões da Grécia, Croácia, sul de Espanha e sul de Itália, bem como em algumas regiões da Bulgária, Roménia e Hungria (Mapa 2.1).

2.2 O desemprego mais alto na UE há mais de uma década

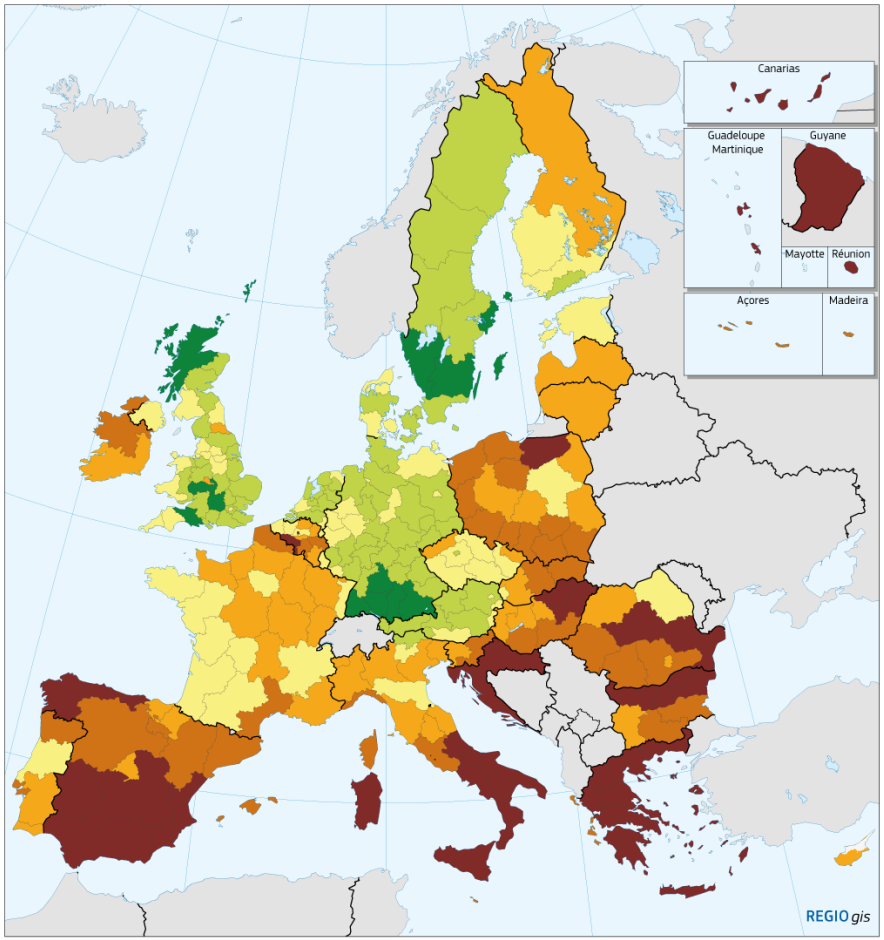
A taxa de desemprego na UE-28 caiu de 9,3 % em 2004 para 7,1 % em 2008. No entanto, entre 2008 e 2013, subiu para 10,9 %, o valor mais alto de sempre desde que existem dados disponíveis (desde 2000). Na UE-15, o desemprego situava-se em 11,1 % em 2013, o que constitui também o valor mais alto para o qual existem valores comparáveis disponíveis (neste caso, desde 1991).

O aumento do desemprego inverteu a tendência no sentido da diminuição das disparidades regionais em termos de mercado de trabalho. O crescimento do desemprego foi especialmente acentuado em regiões de Espanha, Grécia, Irlanda e Estados Bálticos (Mapa 2.4), elevando a taxa a mais de 18 % em muitos casos (Mapa 2.3).

Quadro 2.2 Taxa de desemprego nas regiões da UE-28, 2000–2013

	Mais desenvolvidas	Transição	Menos desenvolvidos	UE-28
Taxa de desemprego 2013	9,2	15,3	12,8	10,8
variação em pontos %, 2008–2013	3,2	5,0	4,9	3,8
variação em pontos %, 2000-2008	-0,8	-2,5	-5,8	-2,2

Fonte: Eurostat, cálculos da DG REGIO



Mapa 2.1 Taxa de emprego (20–64), 2013

% da população com idade entre 20 e 64 anos

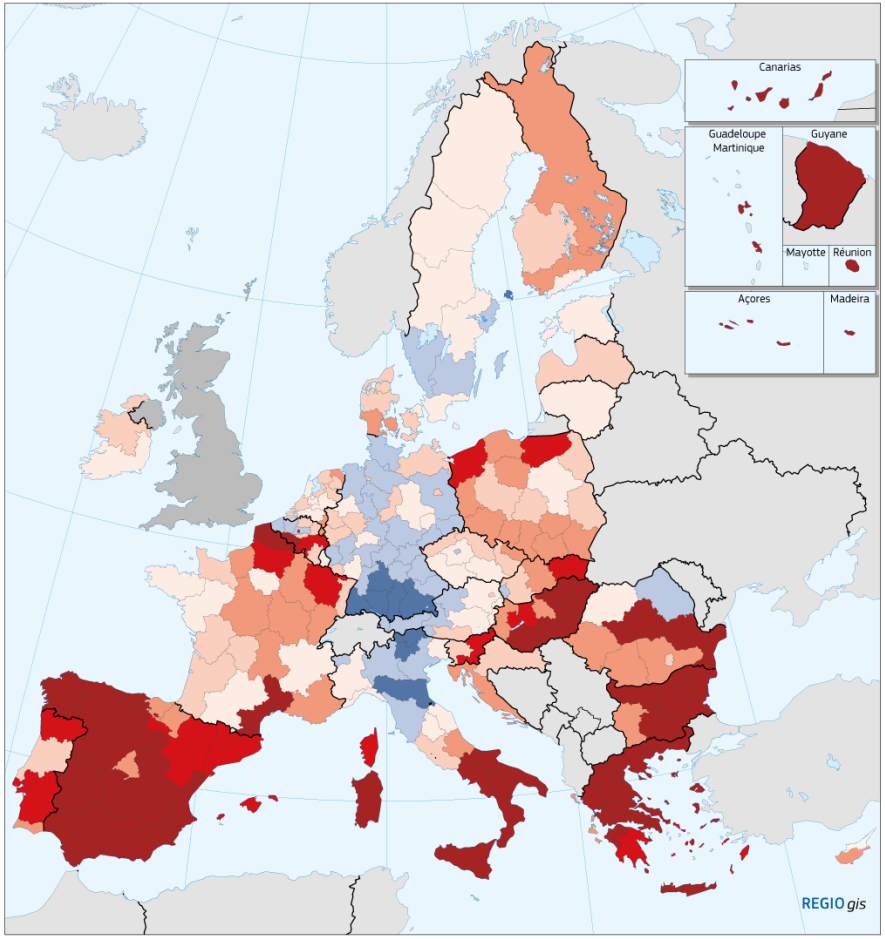
- < 60
- 60 - 65
- 65 - 70
- 70 - 75
- 75 - 80
- > 80

UE-28 = 68,3
O objetivo da estratégia Europa 2020 é de 75 %.

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.2 Taxa de emprego (20–64), 2013 – Distância do objetivo nacional para 2020

Diferença em pontos percentuais

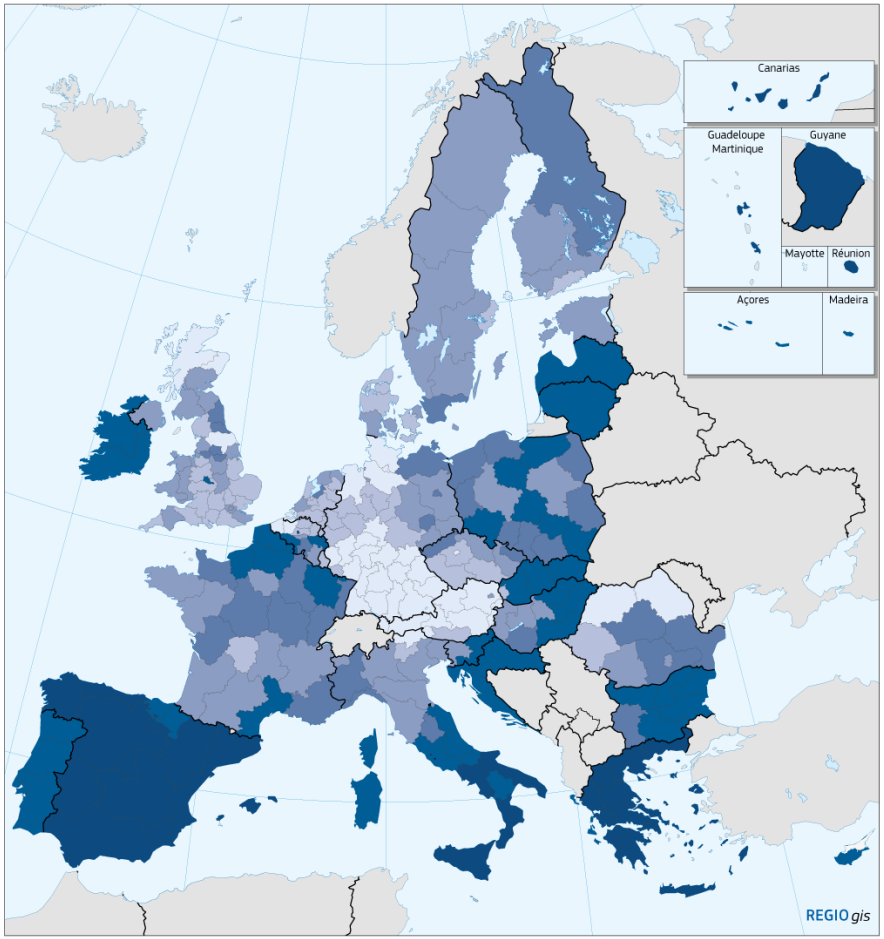
- < -12
- -12 - -9
- -9 - -6
- -6 - -3
- -3 - 0
- 0 - 3
- > 3
- sem objetivo nacional

UE-28 = -6,7
As regiões azuis alcançaram o objetivo.
As regiões vermelhas não alcançaram o objetivo.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.3 Taxa de desemprego, 2013

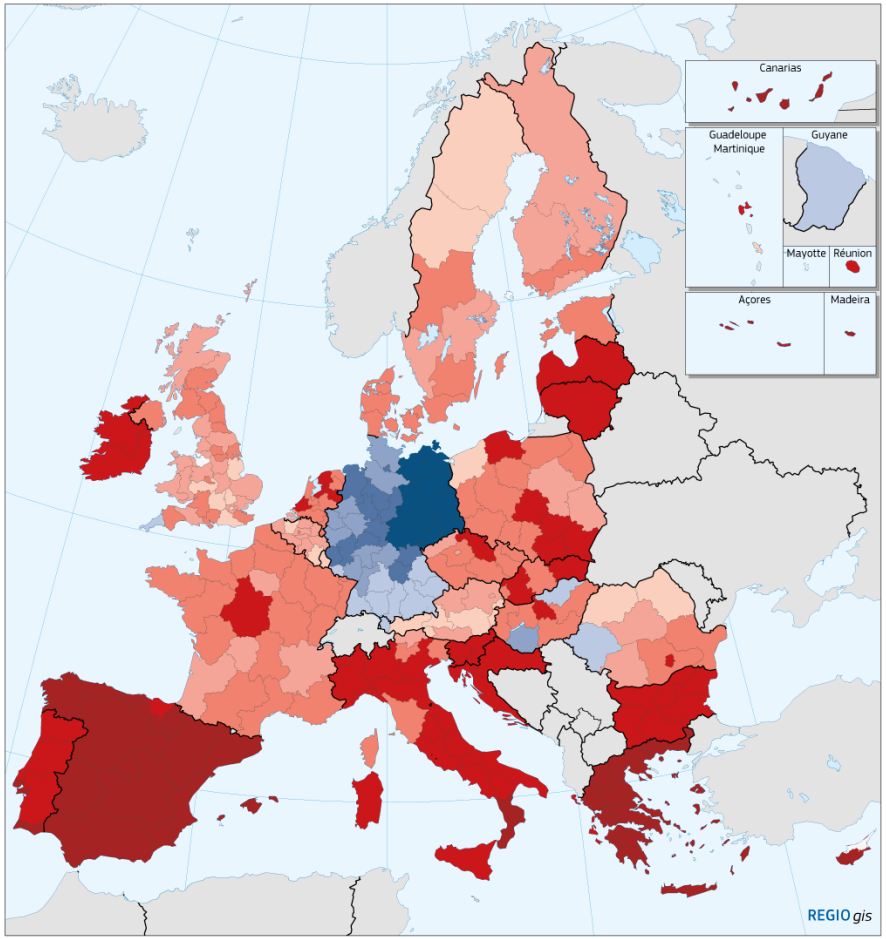
% da população ativa
- < 5
- 5 - 7
- 7 - 9
- 9 - 11
- 11 - 18
- > 18
- sem dados disponíveis

UE-28 = 10,8

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.4 Variação da taxa de desemprego, 2008–2013

Variação em pontos percentuais
- < -4
- -4 - -2
- -2 - -1
- -1 - 0
- 0 - 1
- 1 - 2
- 2 - 4
- 4 - 10
- > 10
- sem dados disponíveis

UE-28 = 3,8

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

A Estratégia Europeia de Emprego e a política do mercado de trabalho a nível da UE em resposta à crise

Desde 1997, a estratégia europeia de emprego teve por objetivo criar mais e melhores empregos estabelecendo um equilíbrio entre acordos de trabalho flexível e transições seguras entre empregos. Baseia-se no método aberto de coordenação para orientar a política de emprego nos Estados-Membros. Os objetivos, as prioridades e as metas são definidos ao nível da UE, mas os governos nacionais são responsáveis por formular e implementar políticas específicas, ao passo que a Comissão Europeia presta conselhos, monitorização e ajuda na coordenação. Esta estratégia está associada ao inquérito de crescimento anual, que define as prioridades da UE para o próximo ano. Compreende os seguintes elementos:

- as Orientações para o Emprego – prioridades e metas comuns para as políticas de emprego;
- o relatório conjunto do emprego, que analisa os progressos efetuados;
- os Programas Nacionais de Reforma; e
- as recomendações específicas por país.

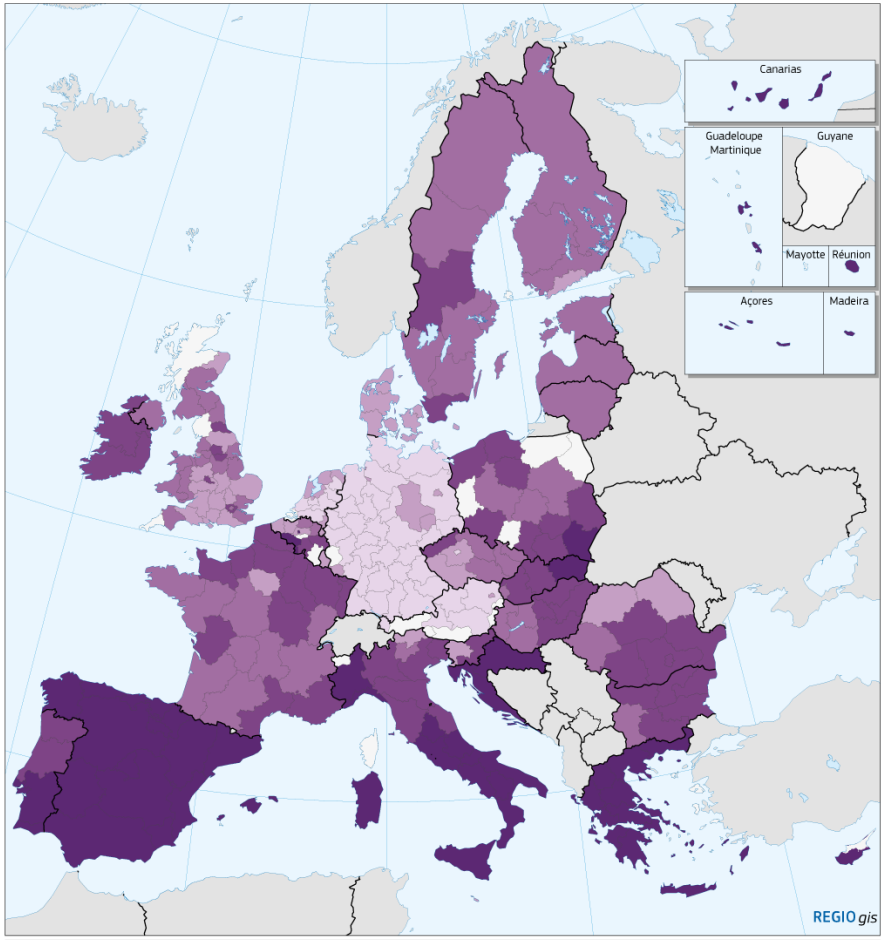
Em 2012, a Comissão adotou um conjunto de propostas de ação a médio prazo em três frentes: criação de empregos, funcionamento do mercado de trabalho e governação ao nível da UE. Este **Pacote de Emprego** coloca a ênfase no desenvolvimento de competências, incluindo através da aprendizagem ao longo da vida e da resposta à inadequação de competências. Foram incluídas várias iniciativas no pacote geral em 2012–2013:

- O **Pacote para o Emprego dos Jovens** (2012) visa reduzir as elevadas taxas de desemprego e exclusão social entre os jovens, nomeadamente através de uma **Garantia para a Juventude**. Em 2013, o Conselho apelou aos Estados-Membros para que garantissem que todos os jovens com menos de 25 anos recebam uma boa oferta de emprego, formação contínua, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após ficarem desempregados ou saírem da educação formal. Os Estados-Membros elegíveis para a **Iniciativa para o Emprego dos Jovens** devem elaborar planos nacionais de implementação da Garantia para a Juventude.
- A **Aliança Europeia da Aprendizagem** (2013) visa melhorar a qualidade e a oferta de cursos profissionais em toda a UE e alterar as atitudes em relação aos mesmos.
- Um **Quadro de Qualidade para os Estágios** (2013) visa permitir que os jovens adquiram experiência profissional de boa qualidade a fim de aumentar a sua empregabilidade.
- A modernização do funcionamento da rede pan-europeia de procura de emprego (EURES) foi promovida através de uma proposta de regulamento, apresentada em 2014, que visa estimular a mobilidade laboral no interior da UE para reduzir a escassez de mão de obra em áreas de alto crescimento e o elevado desemprego de longa duração noutras regiões.
- A **Grande Coligação para o Emprego Digital** reúne empresas e organizações para cooperarem no desenvolvimento de sistemas inovadores de formação e ensino orientados para o emprego na área das TIC e visa facilitar a certificação de competências e promover a mobilidade dos trabalhadores.

Além disso, em 2013, a Comissão propôs reforçar a coordenação e a vigilância das políticas sociais e de emprego na zona euro para ajudar a identificar e combater as divergências sociais e económicas.

Entre 2008 e 2013, a taxa de desemprego aumentou em 227 das 272 regiões NUTS 2. Praticamente todas as regiões onde diminuiu situavam-se na Alemanha. As regiões em transição apresentavam as taxas de desemprego mais altas em 2013, com uma média de 15 % (Quadro 2.2). O aumento do desemprego entre 2008 e 2013 nestas regiões e nas mais desenvolvidas foi mais acentuado do que a diminuição entre 2000 e 2008. Como resultado, em ambos os grupos o desemprego em 2013 estava mais alto do que em 2000. As regiões menos desenvolvidas registaram uma redução muito maior nas taxas de desemprego entre 2000 e 2008 (de 5,8 %) e, apesar de o impacto da crise ter sido também marcante (aumentando a taxa em 4,9 %), a taxa continuava mais baixa do que em 2000.

O desemprego jovem representava 23 % da força de trabalho com idade entre 15 e 24 anos em 2013 (Mapa 2.5). Uma em cada quatro regiões apresentava uma taxa de 35 %, sendo a taxa particularmente alta nos Estados-Membros do sul. No entanto, em muitas regiões, a maioria dos jovens dessa faixa etária não constitui parte da força de trabalho no sentido de estarem empregadas ou em busca ativa de emprego. A taxa



Mapa 2.5 Taxa de desemprego juvenil, 2013

% da população ativa com idade entre 15 e 24 anos

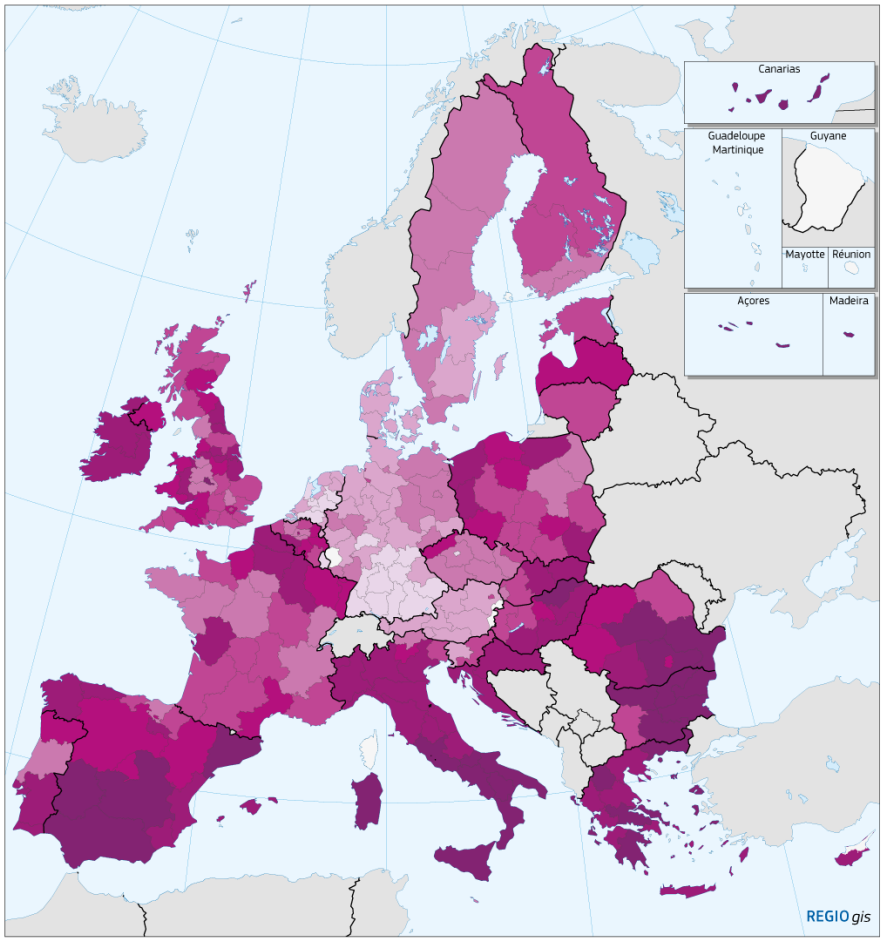
- < 11,2
- 11,2 - 18,6
- 18,6 - 24,1
- 24,1 - 36,4
- >= 36,4
- sem dados disponíveis ou dados não fiáveis

UE-28 = 23,4
Por motivos de disponibilidade de dados, recorreu-se aos dados do ano anterior para 15 regiões.

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.6 População com idade entre 15 e 24 anos que não trabalha, não estuda nem frequenta ações de formação (NEET), 2013

% da população com idade entre 15 e 24 anos

- < 5
- 5 - 7,5
- 7,5 - 10
- 10 - 12,5
- 12,5 - 15
- 15 - 20
- > 20
- sem dados disponíveis

UE-28 = 13
DE27, FR63: 2012; UKM6: 2010

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

NEET (a proporção de pessoas daquela faixa etária que não trabalha, não estuda nem frequenta ações de formação) apresenta uma imagem mais precisa da situação dos jovens, na medida em que abrange todas as pessoas com idade entre 15 e 24 anos e não apenas as que estão inscritas como pertencentes à força de trabalho (Mapa 2.6). Entre 2008 e 2013, a proporção de jovens na situação NEET aumentou 2 pontos percentuais na UE-28 para 13 % da faixa etária. As taxas situavam-se acima dos 25 % em algumas regiões da Bulgária, Roménia, Itália, Espanha e Grécia, que também registaram os maiores aumentos ao longo do período da crise (Comissão Europeia, 2013[1]).

2.3 As mulheres apresentam taxas de desemprego muito mais altas nas regiões do sul da UE

O desemprego das mulheres relativamente aos homens difere acentuadamente no seio da UE. De uma maneira geral, a taxa das mulheres era a mesma que a dos homens em 2013, embora estivesse 0,9 pontos percentuais mais elevada em 2008. A queda relativa deve-se ao facto de a perda de postos de trabalho durante a recessão se ter concentrado nos setores da indústria transformadora e da construção, que empregam comparativamente poucas mulheres. O desemprego das mulheres era, pelo menos, 5 pontos percentuais mais alto do que o dos homens em 15 regiões em 2013, na sua maioria situadas na Grécia e em Espanha (Mapa 2.7). Em contrapartida, era 3 pontos percentuais mais baixo em 16 regiões, localizadas maioritariamente na Irlanda, Bulgária, Reino Unido e Portugal.

Devido às diferenças nas taxas de participação na força de trabalho, as mulheres apresentavam uma taxa de emprego mais baixa do que os homens em todas as regiões da UE em 2013. As maiores diferenças registaram-se nas regiões do sul da UE, especialmente em Malta (onde a taxa das mulheres era 32 pontos percentuais mais baixa do que a dos homens), na Grécia, no sul de Itália e em algumas regiões de Espanha. Por outro lado, em duas regiões da Finlândia (Åland e Etelä-Suomi) as taxas de emprego das mulheres estavam próximas das dos homens.

A persistência de diferenças de tal forma marcantes entre as taxas de emprego de homens e mulheres tornará difícil, se não impossível, alcançar os objetivos em matéria de emprego para 2020. A lacuna nas taxas de emprego é fortemente influenciada pelo tipo de oportunidades de emprego que se abrem às mulheres, pelos salários oferecidos e pela disponibilidade e custo dos cuidados prestados a crianças, bem como a idosos, já que as responsabilidades pelos cuidados continuam ainda a ser predominantemente assumidas pelas mulheres.

Em termos de habilitações literárias, contudo, as mulheres ultrapassam os homens na maioria das regiões. Em 2013, por cada 100 homens com idade entre 25 e 64 anos com curso superior havia 109 mulheres. Ao longo dos últimos 20 anos, a proporção de mulheres com curso superior alcançou e ultrapassou o nível dos homens. Em 2013, havia apenas 98 mulheres com idade entre 50 e 54 anos com curso superior por cada 100 homens, ou seja, os que concluíram maioritariamente a sua educação nos anos 80, mas havia 126 mulheres com idade entre 30 e 34 anos por cada 100 homens (ou seja, os que concluíram a sua educação 20 anos mais tarde, nos anos 2000) (Mapas 2.9 e 2.10).

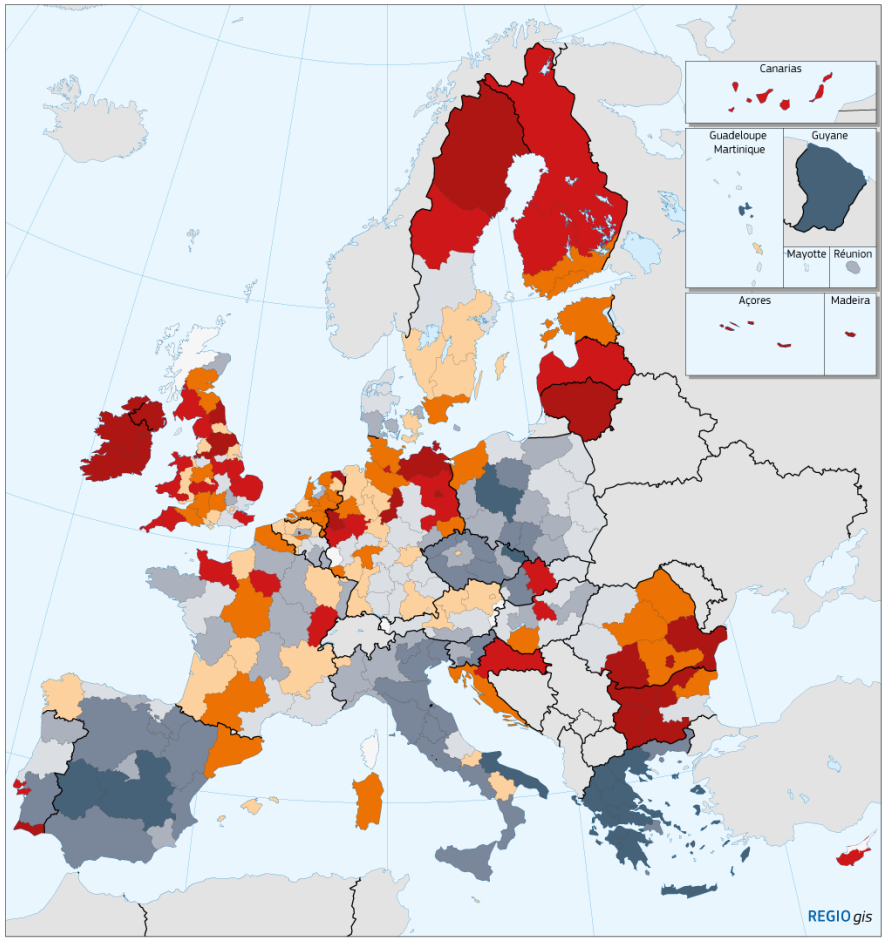
Esta tendência está também patente ao nível regional. Na faixa etária dos 30 aos 34 anos, em nove em cada dez regiões havia mais mulheres do que homens com curso superior ou qualificação equivalente em 2013. As principais exceções são as regiões da Alemanha Ocidental, que possuem um sistema de ensino superior que exige mais anos de estudo para concluir um curso do que a maioria das restantes regiões da UE. Com a transição para o sistema de licenciatura-mestrado, essa diferença poderá até desaparecer no futuro.

2.4 A redução do abandono escolar precoce está no bom caminho

A redução da taxa de abandono escolar precoce (ou seja, dos estudantes que não concluem o nível de ensino secundário) é fundamental, não só para elevar as competências da força de trabalho, como também para as perspetivas de emprego e oportunidades de vida das pessoas envolvidas. As pessoas que possuem, pelo menos, habilitações ao nível do ensino secundário têm muito mais probabilidades de conseguir emprego, ganhar mais e contar com uma maior esperança de vida do as que possuem um nível inferior de educação.

O objetivo da Estratégia Europa 2020 consiste em reduzir para 10 % a taxa de abandono escolar precoce entre

1 Comissão Europeia (2014), *Employment and Social Developments in Europe 2013*.



Mapa 2.7 Diferença entre as taxas de desemprego das mulheres e dos homens, 2013

Diferença em pontos percentuais (mulheres-homens)

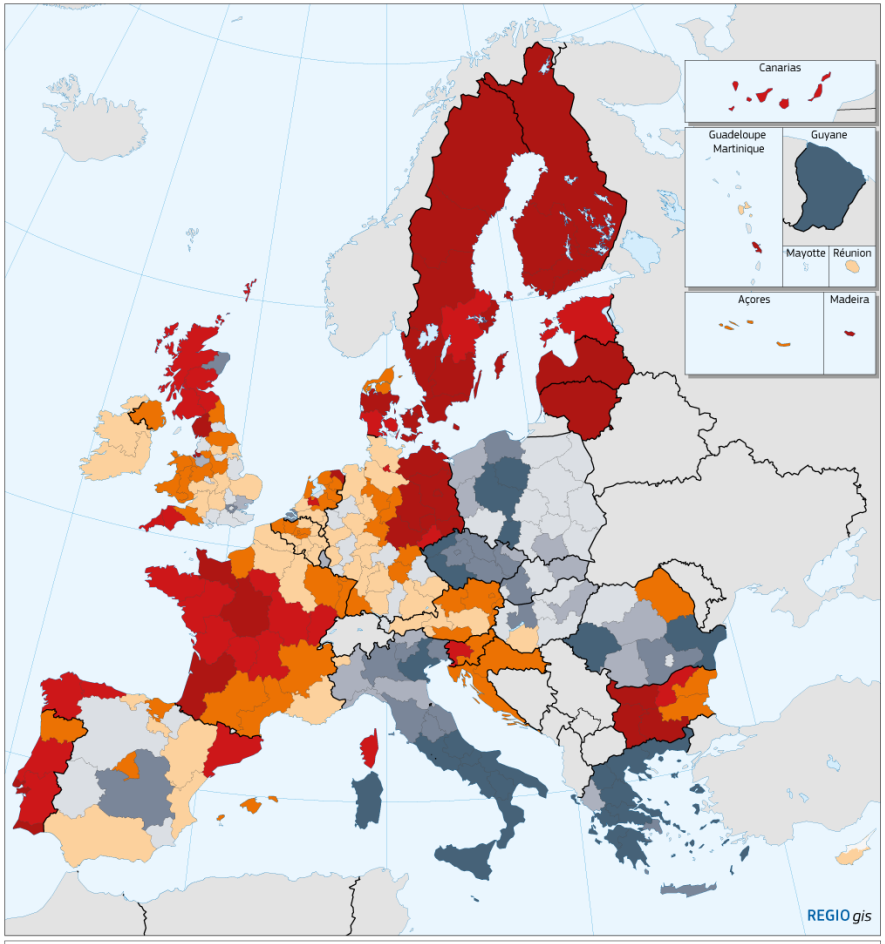
< -1,8	0 - 0,8
-1,8 - -1,2	0,8 - 1,8
-1,2 - -0,6	1,8 - 4
-0,6 - 0	> 4

UE-28 = 0

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.8 Diferença entre as taxas de emprego das mulheres e dos homens com idade entre 20 e 64 anos, 2013

Diferença em pontos percentuais (mulheres-homens)

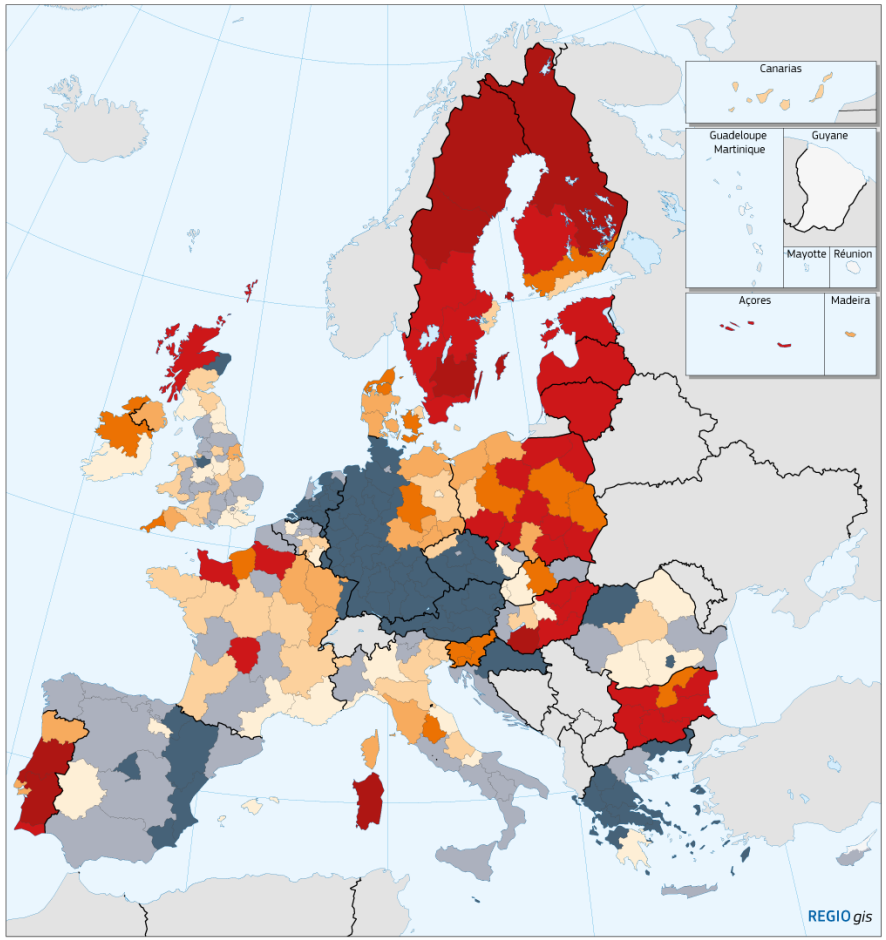
< -18	-11,8 - -10
-18 - -16	-10 - -8
-16 - -14	-8 - -6
-14 - -11,8	> -6

UE-28 = -11,8

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.9 Equilíbrio de géneros na população com idade entre 50 e 54 anos com curso superior, média 2011–2013

Mulheres enquanto % dos homens

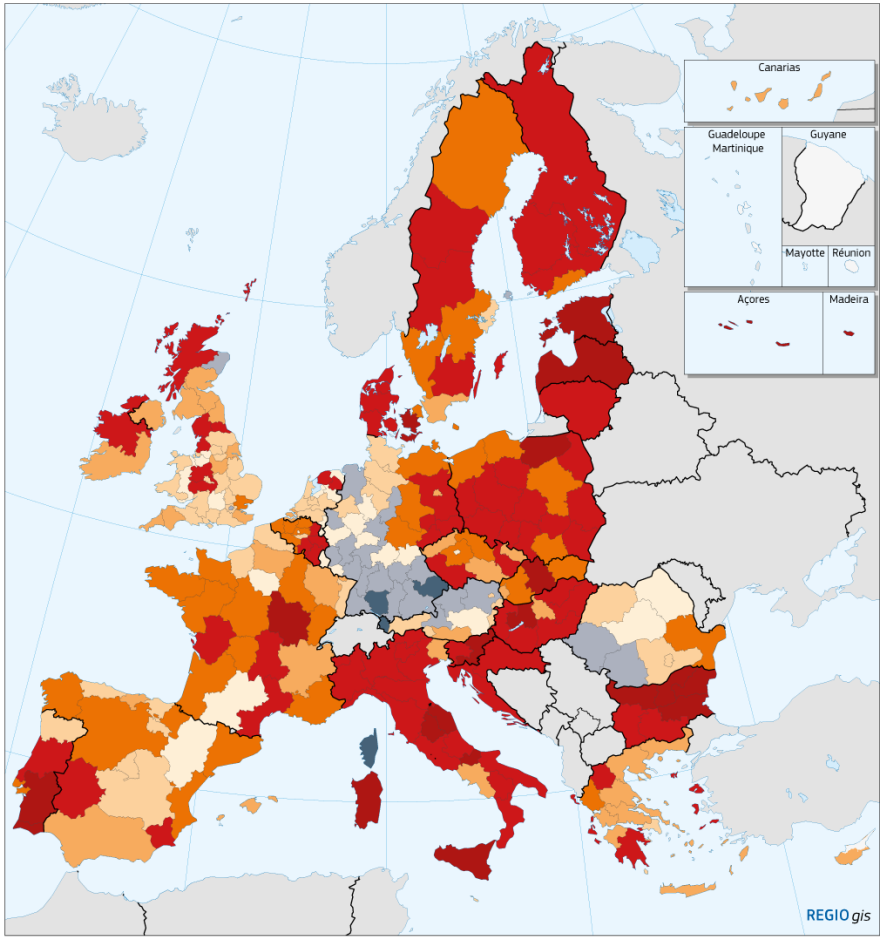
- < 85
- 85 - 100
- 100 - 110
- 110 - 120
- 120 - 130
- 130 - 140
- 140 - 170
- > 170
- sem dados disponíveis

UE-28 = 98

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.10 Equilíbrio de géneros na população com idade entre 30 e 34 anos com curso superior, média 2011–2013

Mulheres enquanto % dos homens

- < 85
- 85 - 100
- 100 - 110
- 110 - 120
- 120 - 130
- 130 - 140
- 140 - 170
- > 170
- sem dados disponíveis

UE-28 = 126

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Quadro 2.3 Abandono escolar precoce e distância do objetivo nacional nas regiões da UE-28, 2008–2013

	Mais desenvolvidas	Transição	Menos desenvolvidos	UE-28
Taxa de abandono escolar precoce em 2013 (% da população com idade entre 18 e 24)	11,1	15,5	12,1	11,9
Redução em pontos percentuais, 2008-2013	3,3	3,7	1,0	2,8
Distância do objetivo 2013–2020 (diferença em pontos percentuais)	0,5	4,0	3,3	1,9
% das regiões* que alcançaram o objetivo nacional	47	22	25	37

* Inclui apenas regiões com um objetivo nacional e para as quais existem dados disponíveis
Fonte: Eurostat

a população com idade entre 18 e 24 anos na UE, face a 11,9 % em 2013, que já era significativamente mais baixa do que em 2008 (14,8 %). Esta redução pode, em parte, atribuir-se a uma situação de emprego mais difícil, mas existem também indícios de melhorias estruturais e prevê-se que a tendência se mantenha, ainda que a um ritmo mais lento. Em 2013, 82 das 221 regiões para as quais existem dados disponíveis e um objetivo nacional (o Reino Unido não definiu um objetivo) tinham alcançado o objetivo. Cerca de dois terços destas regiões eram das mais desenvolvidas (Quadro 2.3 e Mapas 2.11 e 2.12).

Para estimular o crescimento e o emprego e para evitar congestionamentos e carências, os sistemas de ensino e formação têm de estar aptos não somente a absorver um número crescente de estudantes, como também a fornecer um ensino de boa qualidade. Inquéritos conduzidos pela OCDE a este respeito (Mapa 2.13) revelam que cerca de 20 % dos estudantes com 15 anos testados pelo sistema PISA possuem uma compreensão insuficiente daquilo que leem e uma proporção ainda maior possui competências insuficientes em matemática. Em muitos países da UE, existe ainda um grande número de estudantes com «fraco aproveitamento» nas duas competências básicas, bem como na terceira competência básica, as ciências.

Na Bulgária, Roménia e Chipre, a proporção de estudantes com fraco aproveitamento tem estado sistematicamente acima dos 30 %, ao passo que na Grécia há mais de 30 % de estudantes com fraco aproveitamento em matemática, mas menos nas outras duas áreas. Em contrapartida, três Estados-Membros (Finlândia, Estónia e Países Baixos) já alcançaram o objetivo da UE para 2020 de um valor não superior a 15 % de estudantes com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências, e a Alemanha, Dinamarca, Irlanda e Letónia estão muito próximas de o alcançar.

2.5 A aprendizagem ao longo da vida está a estagnar

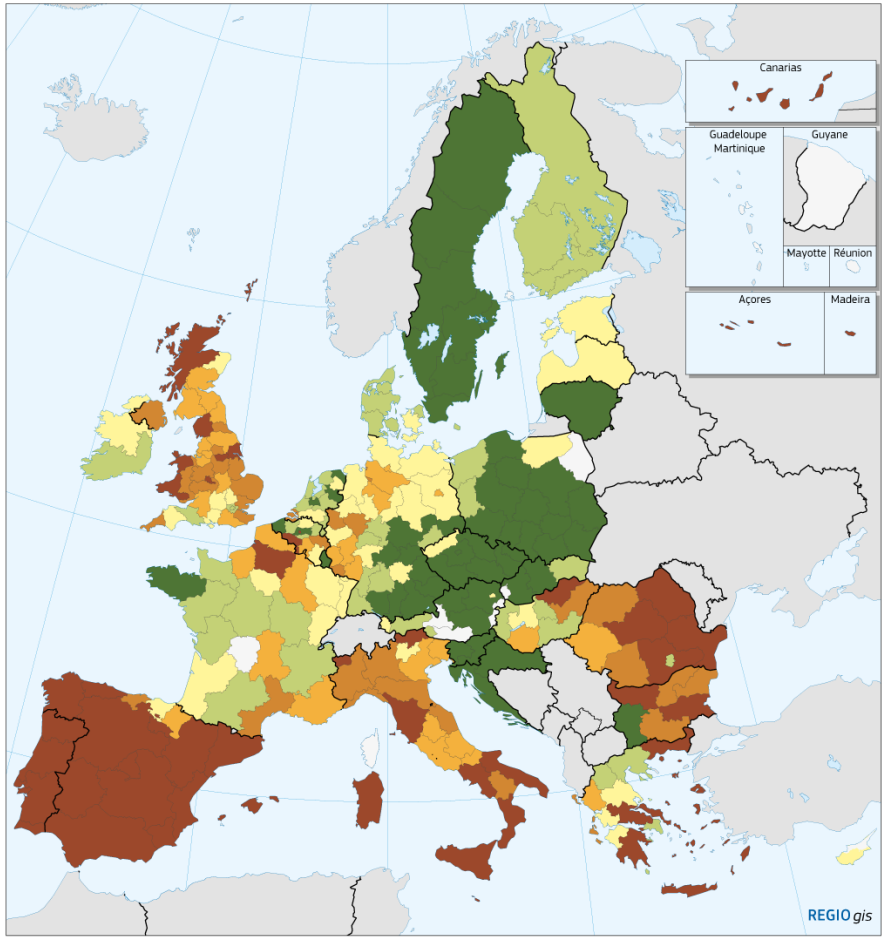
A formação contínua após a educação e formação inicial é necessária para que as pessoas mantenham e desenvolvam as suas competências, se adaptem às mudanças estruturais e aos desenvolvimentos técnicos,

Educação e formação 2020

Foram definidos três objetivos de referência para 2020 para além dos grandes objetivos relativos ao abandono escolar precoce e à participação no ensino superior:

- pelo menos 95 % das crianças (dos 4 anos até à idade de início do ensino primário obrigatório) deverão participar no ensino pré-escolar;
- a percentagem de jovens de 15 anos com baixos níveis de competências em leitura, matemática e ciências deve ser inferior a 15 %;
- pelo menos 15 % dos adultos (faixa etária dos 25 aos 64 anos) deverão participar na aprendizagem ao longo da vida;
- foram alcançados progressos consideráveis através da cooperação, em especial através do apoio às reformas nacionais no domínio da aprendizagem ao longo da vida, da modernização do ensino superior e do desenvolvimento de meios comuns ao nível da UE para assegurar uma educação de boa qualidade, a transparência das qualificações e a mobilidade entre países.

O orçamento afetado ao programa da UE para a educação e formação Erasmus+ foi aumentado em 40 % para 14,7 mil milhões de euros no período 2014–2020, oferecendo assim oportunidades a mais de quatro milhões de europeus para estudar, receber formação, adquirir experiência profissional e fazer voluntariado noutro país.



Mapa 2.11 Taxa de abandono precoce da educação e formação entre os 18 e 24 anos, média 2011–2013

% da população com idade entre 18 e 24 anos

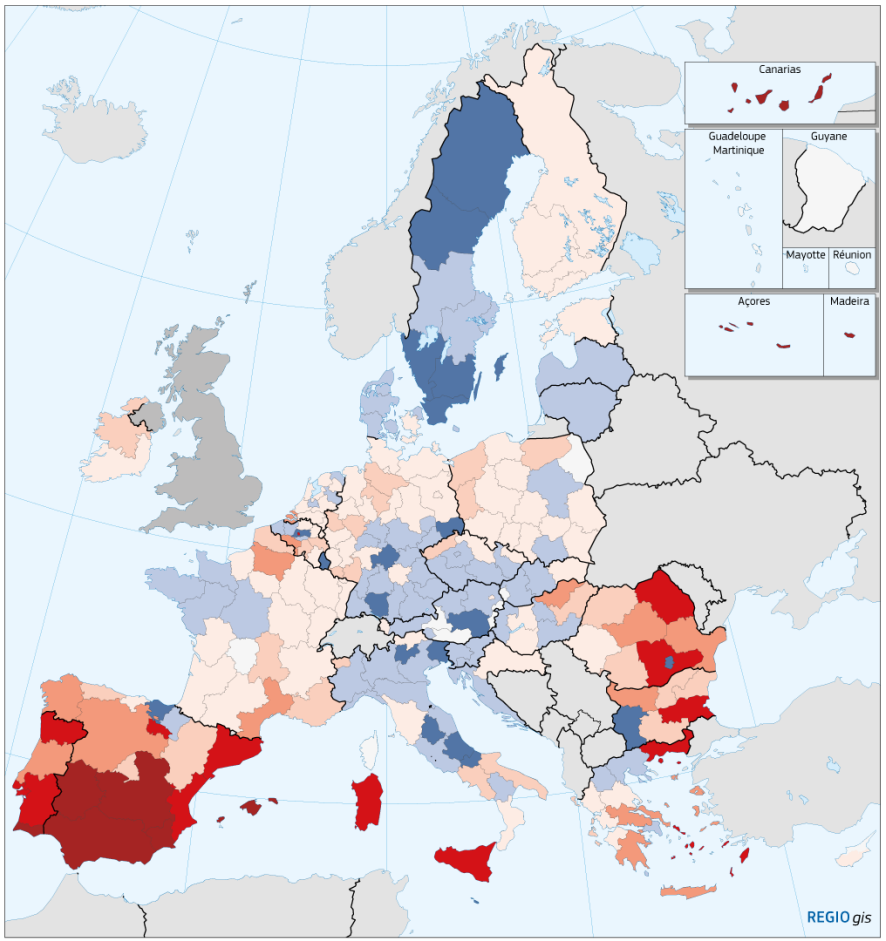
- < 8
- 8 - 10
- 10 - 12
- 12 - 14
- 14 - 16
- > 16
- sem dados disponíveis

UE-28 = 12,7
O objetivo da estratégia Europa 2020 é de 10 %.

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.12 Taxa de abandono precoce da educação e formação entre os 18 e 24 anos, média 2011–2013 – Distância do objetivo nacional para 2020

Diferença em pontos percentuais

- < -3
- -3 - 0
- 0 - 3
- 3 - 6
- 6 - 9
- 9 - 12
- > 12
- sem objetivo nacional
- sem dados disponíveis

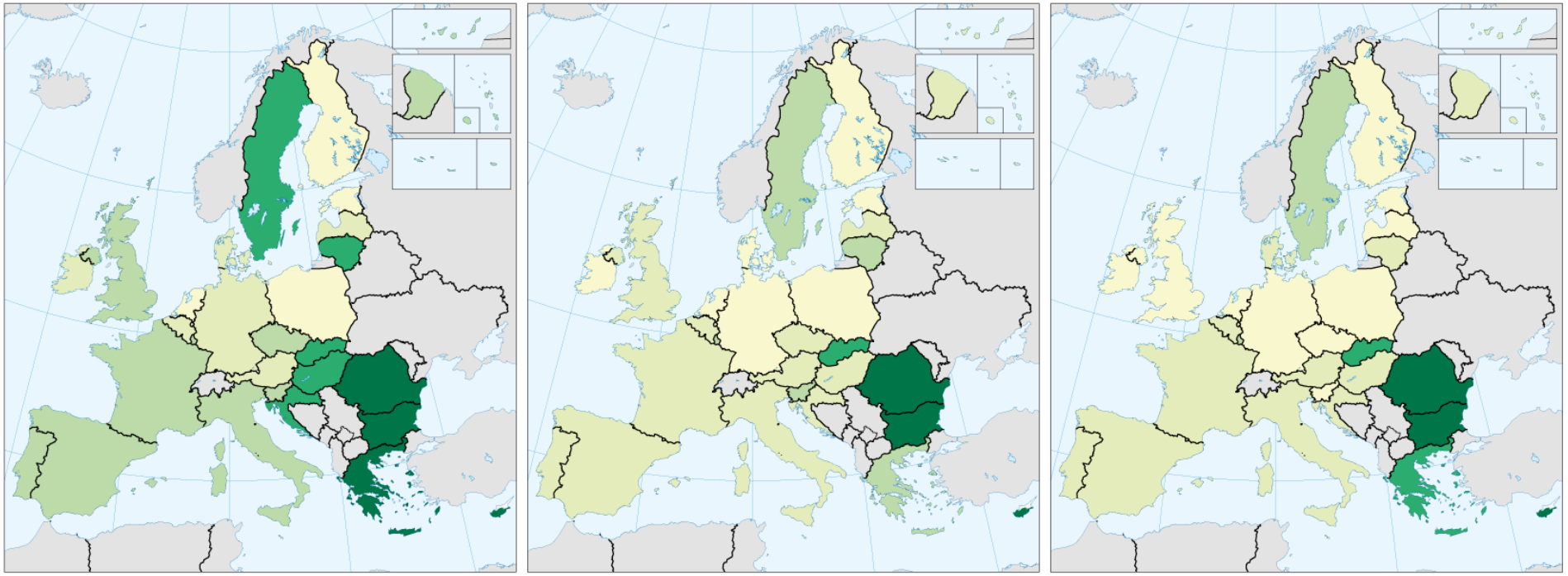
UE-28 = 2,7
As regiões azuis alcançaram o objetivo.
As regiões vermelhas não alcançaram o objetivo.

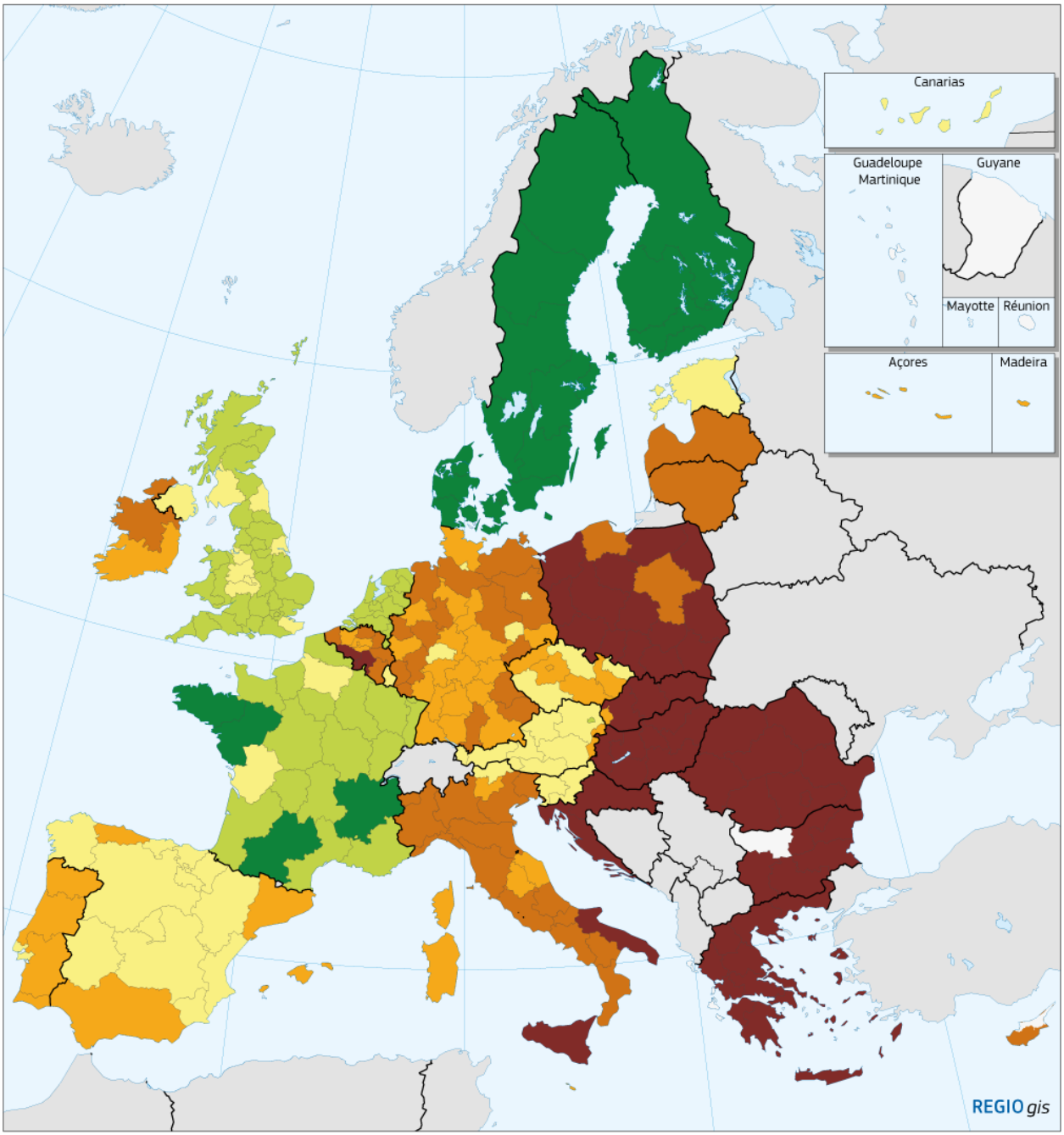
Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Mapa 2.13 Alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em matemática, leitura e ciências, 2012





Mapa 2.14 Participação dos adultos com idade entre 25 e 64 anos na educação e formação, 2013

% da população com idade entre 25 e 64 anos

- < 5
- 5 - 7
- 7 - 10
- 10 - 15
- 15 - 20
- > 20
- sem dados disponíveis

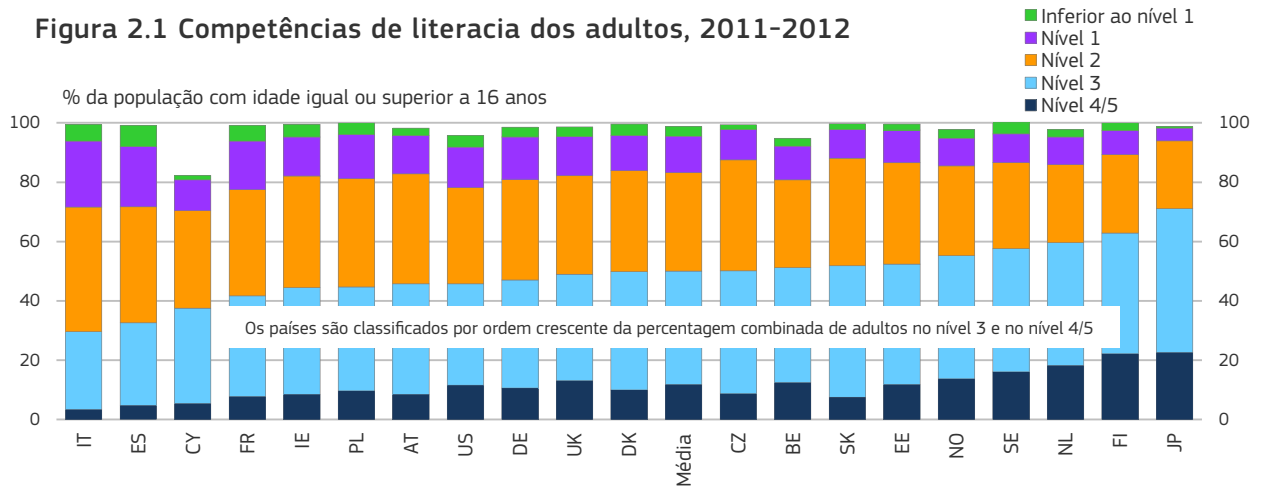
UE-28 = 10,4
O objetivo da estratégia Europa 2020 é de 15 %.

Fonte: Eurostat

0 500 km

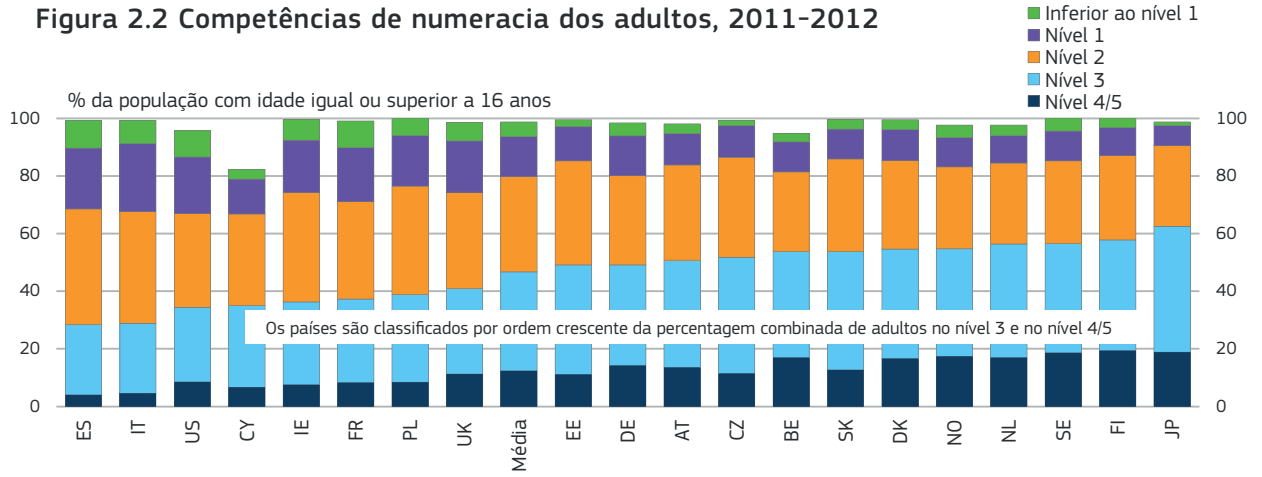
© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 2.1 Competências de literacia dos adultos, 2011-2012



Os valores em falta referem-se a adultos que, devido a dificuldades linguísticas ou de aprendizagem, não puderam fornecer informações suficientes para classificar as suas competências.
Os dados do Reino Unido referem-se apenas a Inglaterra e à Irlanda do Norte; os dados da Bélgica referem-se apenas à Flandres.
Fonte: OCDE (2013), Skills Outlook 2013

Figura 2.2 Competências de numeracia dos adultos, 2011-2012



Os valores em falta referem-se a adultos que, devido a dificuldades linguísticas ou de aprendizagem, não puderam fornecer informações suficientes para classificar as suas competências.
Os dados do Reino Unido referem-se apenas a Inglaterra e à Irlanda do Norte; os dados da Bélgica referem-se apenas à Flandres.
Fonte: OCDE (2013), Skills Outlook 2013

mantenham os seus empregos, progridam nas suas carreiras ou regressem ao emprego. Em virtude da sua importância, o Conselho estabeleceu um objetivo de referência para que 15 % dos adultos da UE participem na aprendizagem ao longo da vida até 2020[2].

Em 2013, o valor situava-se ligeiramente abaixo dos 10,5 %, apenas um pouco acima do de 2004 (9,1 %). Como resultado, pode ser difícil alcançar este objetivo. Apenas pouco mais do que uma em cada quatro regiões (77 de 266) excedeu o objetivo de 15 %, com as regiões dos três Estados-Membros nórdicos a apresentarem os valores mais altos (acima de 20 %). Em contrapartida, em todas ou quase todas as regiões da Bulgária, Grécia, Roménia, Hungria, Eslováquia e Polónia, a proporção manteve-se abaixo dos 5 % (Mapa 2.14). A importância de melhorar as políticas de aprendizagem dos adultos é também sublinhada nas recomendações específicas por país emitidas pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu, que, em 2013, incluiu uma recomendação relativa à aprendizagem ao longo da vida para a Estónia, Espanha, França, Hungria e Polónia[3].

2 Comissão Europeia (2012), *Education and training monitor 2012*.

3 http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_pt.htm proporciona acesso a todas as recomendações específicas por país.

2.6 A competência dos adultos em literacia e numeracia tem de aumentar em vários Estados-Membros da UE, de acordo com o PIAAC da OCDE

A capacidade de ler e compreender tanto informações literárias como numéricas é fundamental para a participação plena na sociedade e na economia. Sem competências adequadas deste tipo, as pessoas mantêm-se à margem da sociedade e enfrentam barreiras significativas à entrada no mercado de trabalho.

Infelizmente, na maioria dos Estados-Membros, existem muitas pessoas com baixos níveis de competência em leitura e matemática, tal como indica o Inquérito sobre Competências de Adultos (PIAAC)[4], realizado pela OCDE, que avalia a literacia, a numeracia e a capacidade de resolução de problemas das pessoas com 16 anos e mais. Os níveis mais elevados de competências de numeracia e literacia encontram-se na Finlândia, nos Países Baixos, na Suécia, na Noruega e no Japão. Em contrapartida, os níveis são relativamente baixos em Espanha e Itália, onde muitos adultos não dominam as competências mais básicas (Figuras 2.1 e 2.2). Além disso, o inquérito demonstra uma correlação entre os elevados níveis de desigualdade em competências de literacia e numeracia e a desigualdade na distribuição de rendimentos.

3. Pobreza e exclusão aumentam devido à crise

A garantia de um crescimento inclusivo está no cerne da Estratégia Europa 2020. Isso significa que as políticas sociais devem procurar habilitar as pessoas a encontrar emprego, contribuir para a modernização dos mercados de trabalho, investir em competências e formação, combater a pobreza e reformar os sistemas de proteção social de forma a ajudar as pessoas a antecipar e gerir a mudança e construir uma sociedade coesa. O objetivo consiste em assegurar que os benefícios do crescimento económico se estendam por todos os níveis da sociedade em todo o território da União.

A Estratégia Europa 2020 veio reforçar, nomeadamente, o enfoque na pobreza e na exclusão social. Introduziu também uma nova medida de síntese deste aspeto baseada em três indicadores: a privação material severa, o facto de viver num agregado familiar com intensidade de trabalho zero ou muito baixa e a exposição ao risco de pobreza (ver caixa). Esta secção analisa primeiro os três indicadores subjacentes e, de seguida, a medida de síntese.

Estes indicadores derivam todos de dados recolhidos pelo UE-SILC – Inquérito da UE ao Rendimento e às Condições de Vida –, a única fonte comparável deste tipo de dados para os Estados-Membros da UE, embora ainda não forneça indicadores regionais em todos os Estados-Membros. (Contudo, em 2014, a Comissão Europeia está a prestar apoio aos institutos nacionais de estatística para produzirem mais dados a nível regional.)

Os indicadores agregados ao nível nacional em geral ocultam diferenças importantes entre regiões ou áreas, mas uma análise abrangente da pobreza, dos fatores subjacentes e das intervenções de redução da pobreza exigirá frequentemente uma concentração na informação sobre a pobreza que está ainda mais desagregada a nível geográfico. Nesta secção, estes indicadores são analisados principalmente em relação ao grau de urbanização, uma classificação que distingue cidades de vilas e subúrbios e de áreas rurais ao nível local. Para facilidade de apresentação, as áreas rurais foram combinadas com as cidades e subúrbios. Tal permite a identificação dos principais tipos de áreas onde a pobreza e a exclusão estão concentradas. Nos Estados-Membros ocidentais, trata-se principalmente de cidades; nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, são maioritariamente áreas rurais.

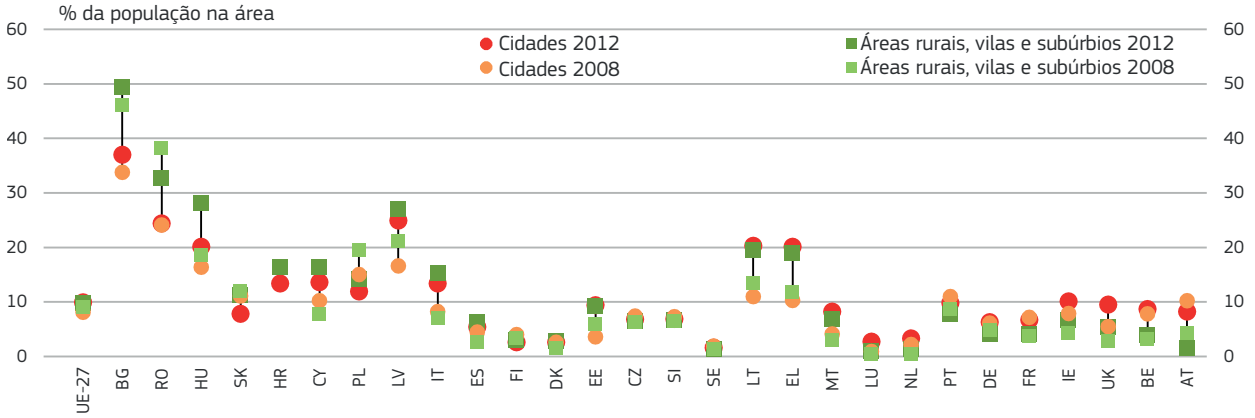
3.1 A privação material severa é mais elevada nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais dos Estados-Membros menos desenvolvidos

Cerca de 11 % da população foi identificada como sofrendo de privação material severa na UE-27 em 2005. Este valor caiu para 8 % em 2009 mas devido à crise aumentou novamente para 11 % em 2012. Existe uma estreita ligação entre a medida e os níveis de rendimento e o desenvolvimento económico dos países. É mais elevada na Bulgária (44 %), na Roménia (30 %), na Letónia e na Hungria (ambas com 26 %).

Na Bulgária, Roménia e Hungria, as taxas de privação são muito mais baixas nas cidades: 12 pontos percentuais mais baixas na Bulgária e 8 pontos percentuais mais baixas na Roménia e na Hungria (Figura 2.3).

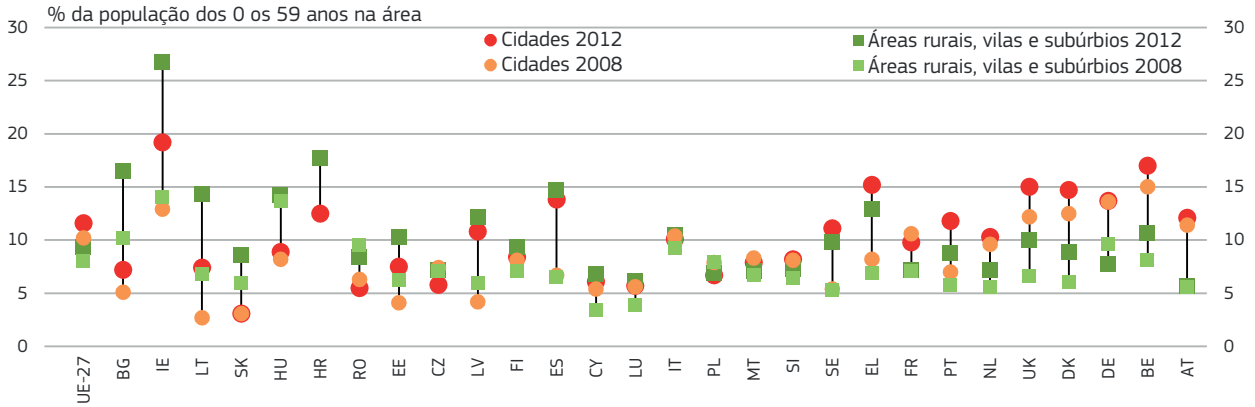
4 OCDE (2013), *Skills Outlook 2013*.

Figura 2.3 Percentagem da população em situação de privação material severa por grau de urbanização, 2008-2012



IE, AT: 2008 e 2011
Fonte: Eurostat

Figura 2.4 Percentagem da população que vive em agregados familiares com intensidade de trabalho muito baixa por grau de urbanização, 2008-2012



IE, AT: 2008 e 2011
Fonte: Eurostat

Em contrapartida, em cidades da Áustria, Irlanda, Reino Unido e Bélgica, as taxas de privação situam-se entre 8 % e 10 %, em média 5 pontos percentuais mais elevadas do que no resto do país.

Entre 2008 e 2012, as taxas de privação aumentaram entre 7 e 8 pontos percentuais na Grécia, Hungria, Lituânia, Letónia e Itália. Nos dois Estados Bálticos e na Grécia, as taxas de privação aumentaram mais nas cidades, ao passo que em Itália e na Hungria aumentaram mais nas periferias.

Na Áustria, Roménia e Polónia, as taxas de privação baixaram entre 2 % e 4 pontos percentuais. Na Polónia e na Roménia, as taxas nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais caíram mais de 5 pontos percentuais (em comparação com 3 pontos percentuais nas cidades na primeira e zero na segunda).

Em geral, a privação material severa mantém-se mais elevada nos Estados-Membros menos desenvolvidos, especialmente nas áreas rurais, vilas e subúrbios. Nos Estados-Membros mais desenvolvidos, a privação tende a ser baixa, mas mais elevada nas cidades do que nas outras regiões. A crise provocou aumentos substanciais na privação num conjunto de Estados-Membros, mas não alterou este padrão básico.

O que significa «em risco de pobreza ou exclusão social»?

Considera-se que uma pessoa está em risco de pobreza ou exclusão social quando se encontra numa ou mais das três situações seguintes:

- **sofrer privação material severa**: condições de vida limitadas devido à escassez de recursos medida em termos de privação de quatro de nove elementos: sem capacidade para 1) pagar atempadamente rendas, prestações de crédito ou despesas correntes, 2) manter a casa adequadamente aquecida, 3) fazer face a despesas inesperadas, 4) ter uma refeição de carne ou de peixe (ou equivalente vegetariano), pelo menos de 2 em 2 dias, 5) pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa, 6) ter automóvel, 7) ter máquina de lavar roupa, 8) ter televisão a cores ou 9) ter telefone fixo ou telemóvel. Este indicador capta, em certa medida, a pobreza absoluta e é medido da mesma forma em todos os Estados-Membros.
- **viver num agregado familiar sem emprego ou com intensidade de trabalho muito baixa**: onde, em média, as pessoas em idade ativa (dos 18 aos 59 anos) trabalharam menos de 20 % do total do seu tempo de trabalho potencial ao longo do último ano, quer por não estarem empregadas, quer por trabalharem a tempo parcial e não a tempo inteiro (os estudantes foram excluídos do cálculo).
- **correr risco de pobreza**: viver num agregado familiar com um «rendimento disponível equivalente» (ou seja, ajustado tendo em conta a dimensão e a composição dos agregados familiares) abaixo do limiar do risco de pobreza, definido em 60 % da mediana nacional do rendimento disponível equivalente. Trata-se de uma medida de pobreza relativa.

O número total de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social é inferior à soma dos números em cada categoria, já que muitos se enquadram em várias delas.

3.2 Intensidade de trabalho muito baixa nos Estados-Membros mais desenvolvidos concentra-se nas cidades

Em comparação com a privação, a intensidade de trabalho muito baixa está distribuída de forma mais equitativa pela UE. Em 2008[5], a proporção de pessoas que viviam em agregados familiares com baixa intensidade de trabalho variava entre 14 % na Irlanda e 5 % no Chipre (Figura 2.4). A crise provocou aumentos entre 5 e 10 pontos percentuais até 2012[6] na Lituânia, Letónia, Espanha, Grécia e Irlanda. Ao longo do mesmo período, verificou-se uma pequena queda na Polónia e na Alemanha, onde a crise teve muito menos impacto no emprego (na Alemanha, a taxa de emprego aumentou).

A taxa de baixa intensidade de trabalho é entre 5 e 9 pontos percentuais mais baixa nas cidades do que noutras áreas na Bulgária, Irlanda, Lituânia, Eslováquia, Hungria e Croácia. Em contrapartida, é 5 pontos percentuais mais alta nas cidades no Reino Unido, Dinamarca, Alemanha, Bélgica e Áustria. Por conseguinte, em geral, a baixa intensidade de trabalho prevalece mais nas cidades nos Estados-Membros mais desenvolvidos, à exceção da Irlanda. Esta justaposição de desemprego nas cidades com as muitas oportunidades de emprego que oferecem é por vezes referida como o paradoxo urbano.

A crise parece ter exercido um reduzido impacto neste padrão. Os aumentos na baixa intensidade de trabalho foram mais altos nas cidades do que noutras áreas na Grécia, Suécia, Portugal e Áustria. Na Alemanha, a taxa nas cidades não se alterou, mas noutras áreas desceu 2 pontos percentuais. Na República Checa, ocorreu exatamente o oposto.

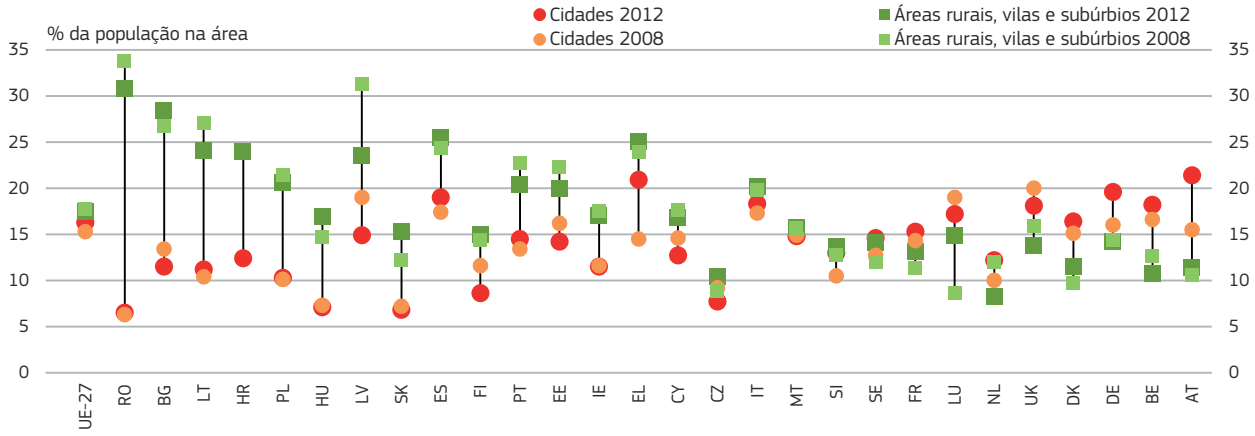
3.3 Maior risco urbano de pobreza nos Estados-Membros mais desenvolvidos e maior risco nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais nos Estados-Membros menos desenvolvidos

A taxa de risco de pobreza é uma medida relativa da pobreza. É importante levar em conta dois aspetos:

5 Importa referir que os anos citados são aqueles em que se realizou o inquérito. O ano ao longo do qual se mediu a intensidade de trabalho foi o ano civil precedente, à exceção do Reino Unido (o ano fiscal precedente) e da Irlanda (os 12 meses precedentes).

6 Na maioria dos países, os valores referentes a 2012 dizem respeito ao ano civil de 2011 (ver rodapé anterior).

Figura 2.5 Percentagem da população que vive em agregados familiares em risco de pobreza por grau de urbanização, 2008-2012



IE, AT: 2008 e 2011
Fonte: Eurostat

(a) Como o limiar de pobreza é definido ao nível **nacional**, uma pessoa com um determinado nível de rendimentos pode ser considerada como estando em risco de pobreza num país e não em risco noutro onde os níveis de rendimento são geralmente mais baixos.

(b) As taxas de risco de pobreza são sensíveis a alterações no rendimento global. Uma pessoa cujos rendimentos se mantêm constantes ao longo de dois anos pode encontrar-se acima do limiar do risco de pobreza se o rendimento mediano diminuir, ou abaixo do limiar se o rendimento mediano aumentar. A diminuição dos rendimentos dos agregados familiares que ocorreu em muitos países como resultado da recessão económica reduziu o rendimento mediano e, por conseguinte, não conduziu a um aumento tão grande na proporção de pessoas em risco de pobreza como seria de esperar – de facto, em alguns países essa proporção até caiu.

Por exemplo, na Letónia, a taxa de risco de pobreza caiu de 26 % para 19 % entre 2008 e 2012[7], principalmente porque os níveis gerais de rendimento diminuíram. Se o limiar de pobreza se tivesse mantido ao nível de 2008, a taxa do risco de pobreza teria aumentado de 26 % para 36 %[8].

Dos três indicadores, este demonstra as maiores diferenças entre as cidades e o resto do país. Em 15 Estados-Membros, a maioria deles na UE-13, as taxas do risco de pobreza eram pelo menos 4 pontos percentuais inferiores nas cidades do que noutras regiões (Figura 2.5), o que indica que as pessoas tendem a ganhar mais nas cidades do que noutras áreas.

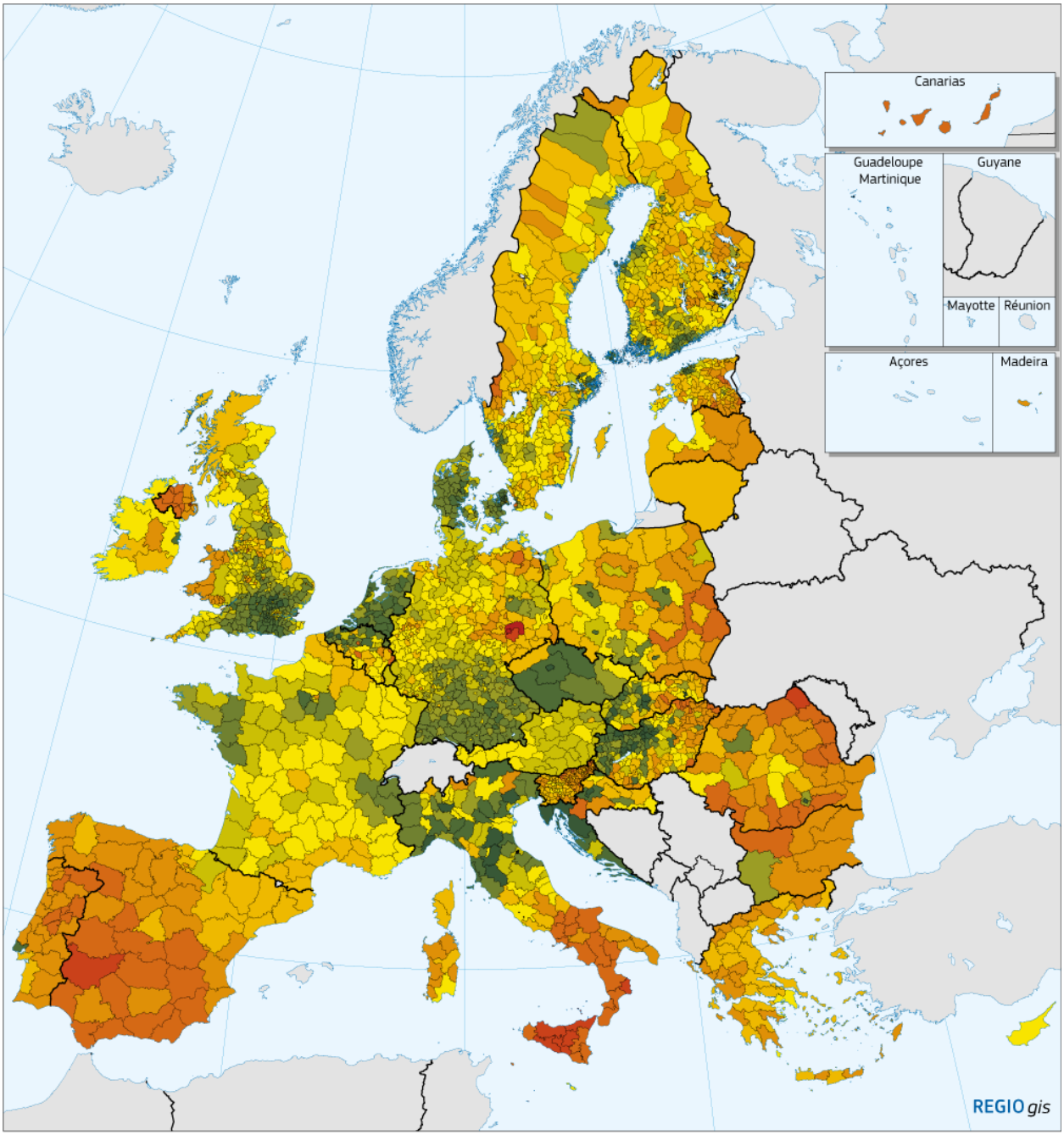
Em seis Estados-Membros da UE-15, por outro lado, as taxas de risco de pobreza eram, pelo menos, 4 pontos percentuais mais altas nas cidades do que noutras regiões, o que destaca a distribuição mais desigual dos rendimentos nas cidades do que noutras áreas.

Entre 2008 e 2012, as taxas de risco de pobreza aumentaram em 17 Estados-Membros, parcialmente devido à crise. Em geral, em toda a UE, as taxas aumentaram mais nas cidades (em 1 ponto percentual, em média) do que noutras áreas (0,3 pontos percentuais). A diferença foi particularmente acentuada na Grécia, onde a taxa aumentou 6 pontos percentuais nas cidades e 1 ponto percentual noutras áreas. As taxas de risco de pobreza nas cidades da Alemanha aumentaram 4 pontos percentuais e na Áustria 6 pontos percentuais. Nos Países Baixos, as taxas nas cidades aumentaram 2 pontos percentuais, ao passo que noutras áreas caíram 4 pontos percentuais. Como resultado, em 2012 as taxas nas cidades eram superiores às de outras áreas, ao passo que em 2008 eram mais baixas.

Em virtude da acentuada dimensão territorial das taxas de risco de pobreza, os indicadores ao nível nacional ocultam diferenças significativas. As políticas que abordam a pobreza poderiam beneficiar de uma desagre-

7 Com efeito, entre os exercícios de 2007 e 2011.

8 Neste caso, fala-se da taxa de risco de pobreza situada num determinado momento no tempo.



Mapa 2.15 Taxa de risco de pobreza, 2010–2011

% da população total

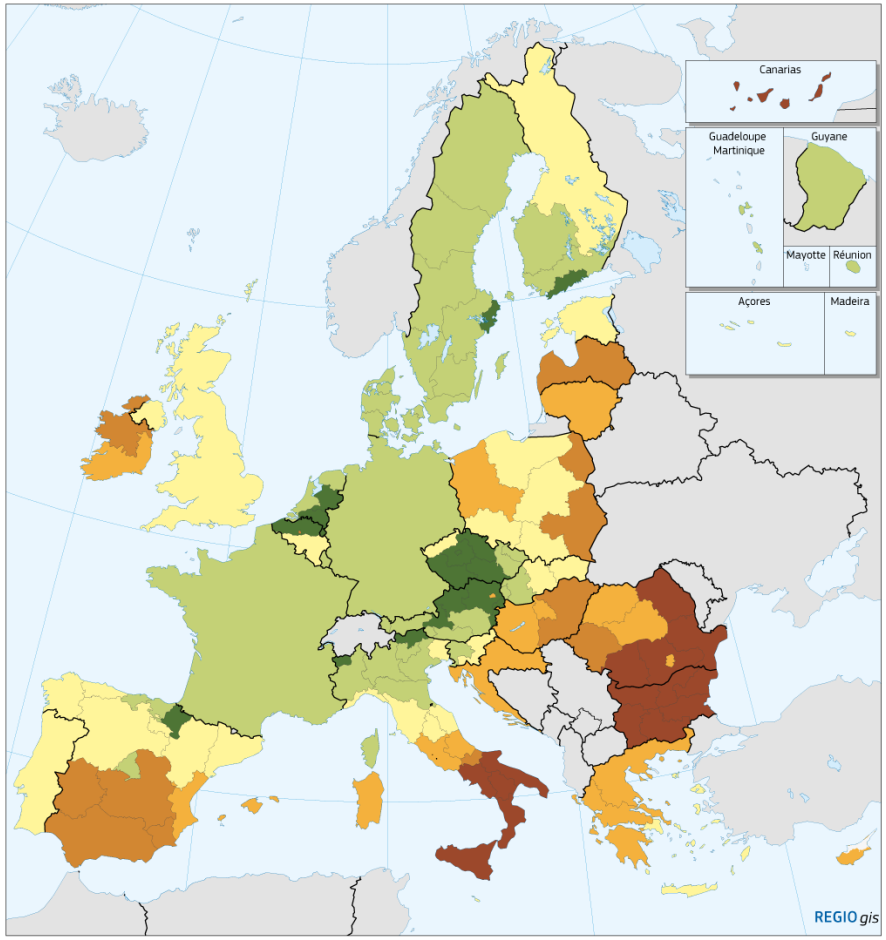
- < 6,0 %
- 6,1 - 9,0
- 9,1 - 11,0
- 11,1 - 12,0
- 12,1 - 14,0
- 14,1 - 17,0
- 17,1 - 22,0
- 22,1 - 29,0
- 29,1 - 40,0
- 40,1 - 50,0
- > 50

IE: 2009; EL, HU, UK: 2005; HR: 2004; AT: 2001

Fontes: Eurostat (BG, CZ, CY, LT, LU, MT),
Banco Mundial (restantes países da UE-13),
ESPON (restantes países da UE-15).
Os dados referentes à Polónia não são estatísticas oficiais,
mas resultados experimentais elaborados pelo INE polaco
em colaboração com o Banco Mundial.

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.16 População em risco de pobreza ou exclusão social, 2012

% da população total
- < 15
- 15 - 19,5
- 19,5 - 26
- 26 - 32
- 32 - 38
- > 38

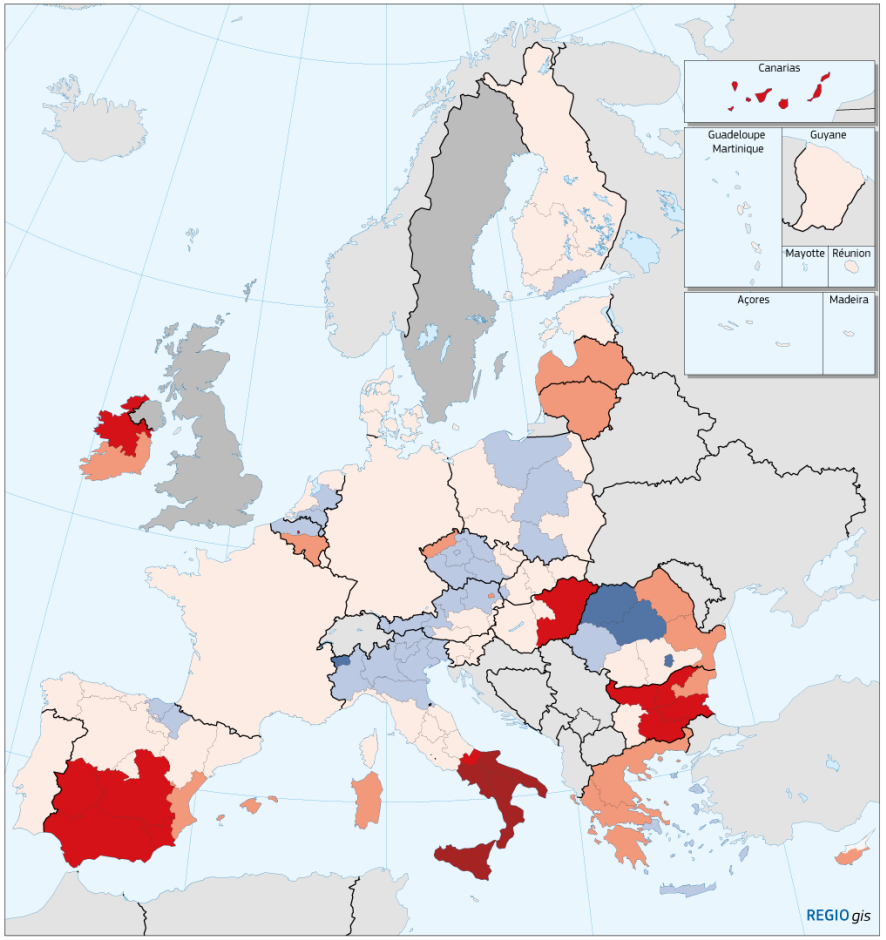
UE-28 = 24,8
BE: média de 2009–2011; EL: 2010; IE: 2011

O objetivo da estratégia Europa 2020 é reduzir em 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão. Isso corresponde a uma redução de 23,7 % para 19,5 % da população total.

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.17 População em risco de pobreza ou exclusão social em 2012 – Distância do objetivo nacional para 2020

Diferença em pontos percentuais
- < -7
- -7 - 0
- 0 - 7
- 7 - 14
- 14 - 21
- > 21
- sem objetivo nacional

UE-27 = 5,3
As regiões azuis alcançaram o objetivo.
As regiões vermelhas não alcançaram o objetivo.

Fonte: Eurostat, PNR dos EM, cálculos da DG REGIO e da DG EMPL

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Políticas de inclusão social e de proteção social

O facto de o objetivo do risco de pobreza e da exclusão social estar incluído na Estratégia Europa 2020 é um reflexo da maior preocupação com as questões sociais no Quadro político da Europa 2020. A responsabilidade de implementar reformas da política social recai principalmente sobre os governos nacionais, embora as autoridades regionais e locais também desempenhem um papel importante a este nível, especialmente na prestação de serviços. Alguns Estados-Membros, que já tinham tomado medidas para reestruturar os seus sistemas de proteção social antes da crise, conseguiram geralmente resistir melhor à crise tanto em termos económicos como sociais.

A plataforma europeia contra a pobreza e a exclusão social foi estabelecida para ajudar os Estados-Membros a alcançarem o seu objetivo de pobreza e exclusão social, incluindo através de uma utilização mais eficaz dos fundos da UE.

A Comissão adotou, em 2012, um pacote de investimento social com três vertentes: a primeira visa o combate precoce do problema das desigualdades na infância, através de uma educação acessível e de boa qualidade e de medidas para melhorar a situação económica das famílias afetadas. A segunda prevê o investimento nas competências, mesmo num clima de consolidação orçamental, através do apoio à formação e de serviços de cuidados acessíveis em termos económicos, bem como ajuda na procura de emprego. A terceira prende-se com a simplificação da administração das prestações e com a facilitação da obtenção de apoio.

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, criado em 2006, presta apoio aos trabalhadores despedidos em resultado de mudanças nos padrões do comércio mundial ou, mais recentemente, devido à crise. No período 2014–2020, fornecerá também apoio ao emprego dos jovens ao nível regional.

O programa PROGRESS (Programa Comunitário para o Emprego e a Solidariedade Social) é uma plataforma de intercâmbio e aprendizagem à escala da UE, que visa produzir provas sobre a eficácia das políticas europeias em matéria social e de emprego, bem como promover uma maior participação na elaboração das políticas, incluindo por parte dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil.

O instrumento de microfinanciamento PROGRESS, criado em 2010 como resposta à crise, tem por objetivo aumentar a disponibilidade de microfinanciamento para pessoas desfavorecidas em termos sociais e económicas, microempresas e organizações da economia social.

No período 2014–2020, as duas vertentes do programa PROGRESS e a Rede Europeia dos Serviços de Emprego (EURES) constituem parte do novo programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI). Este programa destina-se a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para conceber e implementar reformas sociais e de emprego a todos os níveis através da ajuda à coordenação da política e da identificação de exemplos de boas práticas e intercâmbio de informações sobre as mesmas.

O novo Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) destina-se a reforçar a coesão social através de assistência não financeira (em espécie) aos mais carenciados.

gação geográfica mais detalhada da situação prevalecente e dos principais fatores subjacentes. Foi por este motivo que a Comissão Europeia lançou um exercício em conjunto com o ESPON e o Banco Mundial no sentido de produzir uma cartografia mais detalhada da pobreza para cada Estado-Membro (Mapa 2.15).

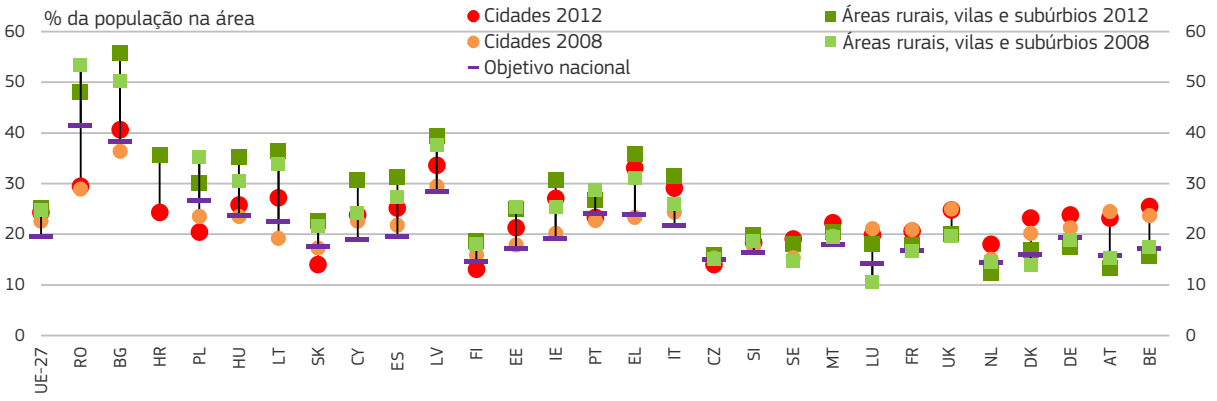
3.4 As cidades nos Estados-Membros menos desenvolvidos estão próximas dos objetivos de 2020, ao passo que as cidades nos Estados-Membros mais desenvolvidos estão mais atrasadas

A Estratégia Europa 2020 visa reduzir em 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em relação a 2010, o que corresponde a cerca de 19,5 % da população total. Já em 2012, a maioria das regiões na Áustria, República Checa, Países Baixos e Estados-Membros nórdicos, bem como uma ou mais regiões em Espanha, Itália, Eslováquia, Eslovénia e Bélgica, tinha alcançado esta taxa-alvo (Mapa 2.16). (Relativamente à Alemanha e França, ainda não está disponível uma repartição regional, embora as suas taxas nacionais estejam em ambos os casos abaixo do objetivo de 2020[9].)

A diferença em relação ao objetivo nacional é geralmente maior nas regiões menos desenvolvidas (Mapa 2.17). Por exemplo, em Itália, Espanha, Hungria e Bulgária, as regiões menos desenvolvidas estão todas mais de 14 pontos percentuais afastadas dos seus objetivos

9 Importa salientar, no caso da Alemanha, que o indicador nacional utilizado, ao contrário do que acontece nos outros Estados-Membros, é o desemprego a longo prazo.

Figura 2.6 Percentagem da população que vive em agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão por grau de urbanização, 2008-2012 e objetivos nacionais para 2020



BE, IE, AT e UK: 2008 e 2011
Fonte: Eurostat

nacionais, o que sugere talvez que a política de coesão nestas regiões deveria incluir medidas significativas para reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social.

Entre 2008 e 2012[10], o número de pessoas na UE em risco de pobreza ou exclusão social aumentou 6,5 milhões para quase um quarto (24,8 %) da população. As pessoas mais afetadas são as que estão em idade ativa devido ao significativo aumento do desemprego e da pressão de descida dos salários num contexto de persistente falta de emprego.

Em 2012, a taxa nas cidades em sete Estados-Membros situava-se já, em média, abaixo dos respetivos objetivos nacionais para 2020 (Figura 2.6). Em três Estados-Membros, essa situação verificava-se em áreas «fora das cidades» (ou seja, nas vilas, nos subúrbios e nas áreas rurais). (Importa referir que o Reino Unido, a Suécia e a Croácia não definiram objetivos nacionais.) Para formular políticas com vista à redução destas taxas, é importante saber em que tipo de áreas se concentram as pessoas em risco de pobreza ou exclusão, já que as medidas têm de diferir, pelo menos em certo grau, devido às diferenças nos fatores subjacentes.

3.5 A qualidade de vida nas cidades europeias varia

Os inquéritos sobre a perceção da qualidade de vida nas cidades europeias que são realizados regularmente tencionam dar uma imagem instantânea da opinião pública sobre várias questões urbanas. O último inquérito realizado em 2013[11] mede a satisfação das pessoas que residem em 79 cidades da UE. As respostas a sete indicadores são analisadas em seguida relativamente a uma amostra de 16 cidades para ilustrar a situação em toda a UE[12] (Figura 2.7).

Pediu-se aos inquiridos que avaliassem a sua satisfação com as seguintes caraterísticas das cidades em que viviam: transportes públicos, qualidade do ar, segurança, qualidade da administração municipal, oportunidades de emprego, custo e disponibilidade da habitação e integração de estrangeiros. Os resultados são apresentados em gráficos em forma de teia e comparados com o nível médio de satisfação na UE.

Revelam amplas diferenças entre as cidades no que se refere à forma como os seus habitantes encaram a qualidade de vida, para além de indicarem os pontos fortes de algumas cidades e as dificuldades enfrentadas noutras. Algumas opiniões adversas refletem o impacto da crise no bem-estar das pessoas, bem como nas finanças das cidades. Este aspeto é mais evidente nas cidades dos países gravemente afetados pela recessão. Em Atenas, Oviedo e Palermo, a ausência de oportunidades de emprego é encarada como o principal problema. Nas grandes cidades do norte da Europa – Helsínquia, Munique, Hamburgo, Paris e Londres – por outro lado, a maioria das pessoas considera relativamente fácil encontrar emprego. Ao mesmo tempo, a concentração de

10 Entre os exercícios de 2007 e 2011.

11 Comissão Europeia (2013), *Eurobarómetro Flash 366*.

12 As respostas do tipo «não sei» foram eliminadas durante a compilação dos dados.

empregos nessas cidades atrai novos habitantes o que, por sua vez, exerce pressões sobre a habitação, aumenta o seu custo e reduz os níveis de satisfação.

A satisfação com os níveis de segurança, a qualidade do ar e os transportes públicos tende a estar relacionada com a eficiência percecionada das autoridades municipais. As cidades onde existe uma opinião relativamente boa no que respeita a este último aspeto, como Aalborg, Munique, Hamburgo e Rostock, também demonstram altos níveis de satisfação com os outros aspetos, ao passo que o oposto sucede em Oviedo, Atenas, Palermo, Paris, Madrid e Sofia, onde foi expressa uma insatisfação relativamente a todos os aspetos.

3.6 As taxas de criminalidade são mais elevadas nas regiões urbanas, nas regiões fronteiriças e nos destinos turísticos

A atividade criminal não está distribuída de forma equilibrada pela UE. As áreas altamente urbanizadas, os destinos turísticos e algumas regiões fronteiriças possuem números consideravelmente altos de crimes registados por habitante do que outras, embora a interpretação destes valores exija muita prudência (Mapas 2.18 e 2.19). Muitos crimes, como os assaltos, nem sempre são denunciados, além de que as vítimas podem viver numa região diferente daquela onde ocorreu o crime, se, por exemplo, forem assaltadas durante uma visita ou se o seu automóvel for roubado. Daí pode resultar uma sobrestimação das taxas de criminalidade em algumas regiões e uma subestimação noutras.

Os roubos são mais frequentes em regiões com grandes cidades, como, por exemplo, na Bélgica na região de Bruxelas ou nas regiões onde se situam Antuérpia, Liège e Charleroi. Os assaltos também ocorrem com mais frequência nas regiões NUTS 3 mais urbanas, como aquelas onde se situam Viena ou Sofia, do que noutras. É também o que sucede nas regiões com muitos turistas, como as que se encontram na costa mediterrânica de França e Espanha ou no Algarve, em Portugal. O mesmo se aplica a furtos de veículos motorizados, que também registam elevadas taxas em algumas regiões fronteiriças, como as que se situam ao longo da fronteira entre a Bélgica e a França ou entre a Alemanha, a Polónia e a República Checa.

A criminalidade pode exercer um impacto significativo no desenvolvimento económico e social, instilando medo nas pessoas e dissuadindo os empresários de abrirem empresas. Causa custos adicionais que podem afetar especialmente os membros mais pobres da sociedade e desencorajar potenciais investidores. As estratégias de desenvolvimento nas regiões com altas taxas de criminalidade não podem ignorar estes aspetos.

4. A circulação de pessoas no interior e entre Estados-Membros é impulsionada pelas disparidades no emprego, nos salários e na saúde

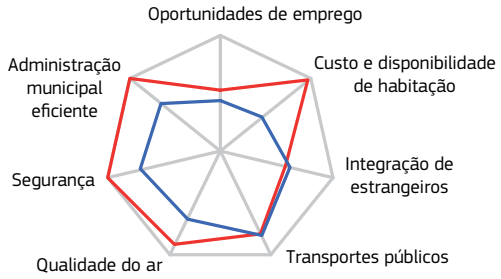
4.1 A UE, já altamente urbanizada, prossegue o seu processo de urbanização, embora lentamente

A variação da população na UE no longo prazo oferece uma perspetiva mais ampla das tendências mais recentes, indicando se estas constituem parte de uma tendência a longo prazo ou se representam uma rutura com o passado. Proporciona também um ponto de comparação, na medida em que demonstra se as alterações têm uma escala sem precedentes ou se são relativamente menores em comparação com as que ocorreram ao longo dos últimos 50 anos. Além disso, os investimentos em infraestruturas de grande escala têm de ser planeados tendo em conta a variação provável da população ao longo das próximas décadas, e a análise das tendências passadas pode ajudar a efetuar esta previsão. Um rápido crescimento populacional gera custos de ajustamento devido à necessidade acrescida de serviços e infraestruturas, como escolas, hospitais, etc., que pode ser difícil de financiar se houver uma forte escassez de fundos públicos. Um crescimento mais lento, por outro lado, permite que o investimento seja planeado com maior facilidade, quando, por exemplo, uma escola ou um hospital necessita de remodelação ou substituição.

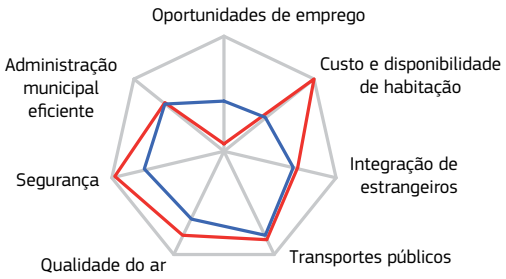
As regiões que perdem população rapidamente podem necessitar de reduzir a escala dos seus serviços e infraestruturas. Uma em cada 20 regiões NUTS 3 perdeu mais de 10 % da sua população entre 2001 e 2011, o que provocou, muito provavelmente, um excesso de oferta de habitação, serviços públicos, etc. Várias cidades da Alemanha Oriental perderam tantos habitantes que bairros inteiros foram demolidos para reduzir as cidades para uma dimensão mais viável.

Figura 2.7 Nível de satisfação dos residentes com aspetos da qualidade de vida num conjunto de cidades selecionadas, 2012

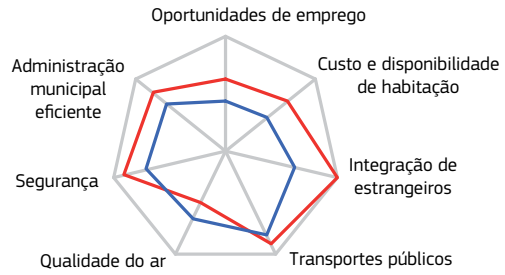
Em Aalborg (DK), os residentes estão satisfeitos com:



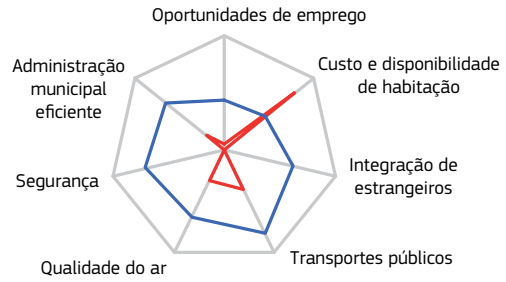
Em Oviedo (ES), os residentes estão satisfeitos com:



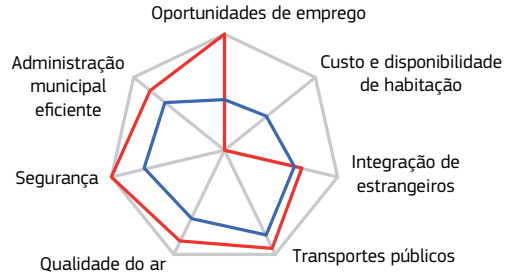
Em Cluj-Napoca (RO), os residentes estão satisfeitos com:



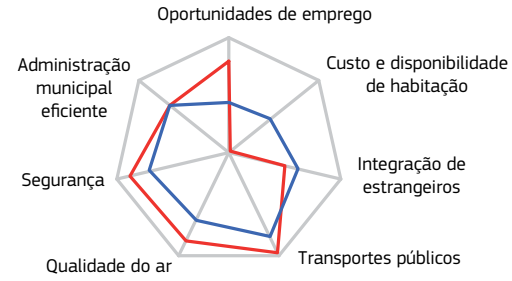
Em Atenas (EL), os residentes estão satisfeitos com:



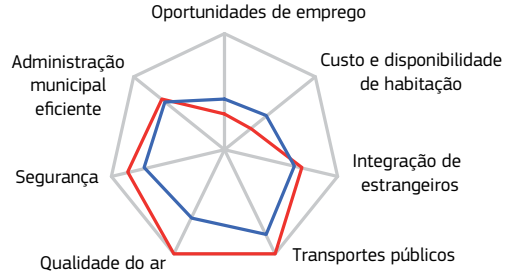
Em Munique (DE), os residentes estão satisfeitos com:



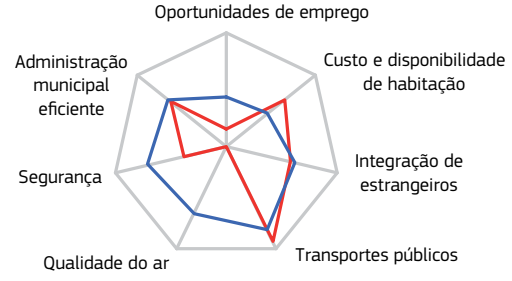
Em Hamburgo (DE), os residentes estão satisfeitos com:

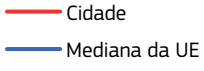


Em Rostock (DE), os residentes estão satisfeitos com:

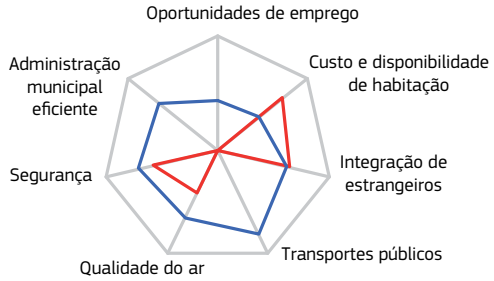


Em Ostrava (CZ), os residentes estão satisfeitos com:

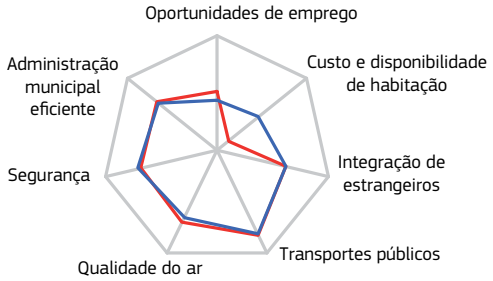




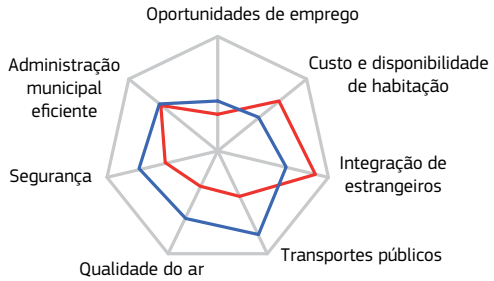
Em Palermo (IT), os residentes estão satisfeitos com:



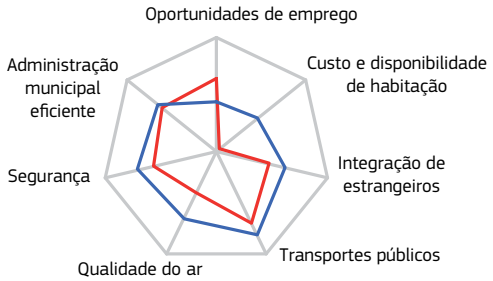
Em Londres (UK), os residentes estão satisfeitos com:



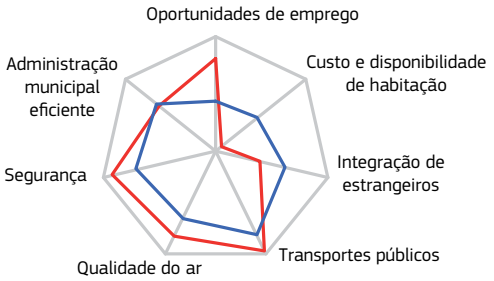
Em Budapeste (HU), os residentes estão satisfeitos com:



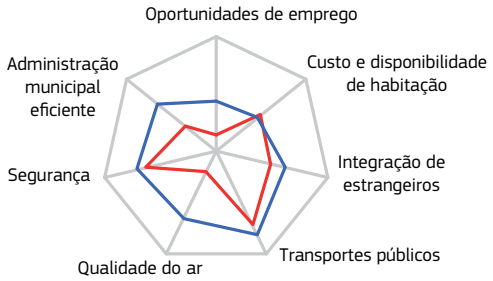
Em Paris (FR), os residentes estão satisfeitos com:



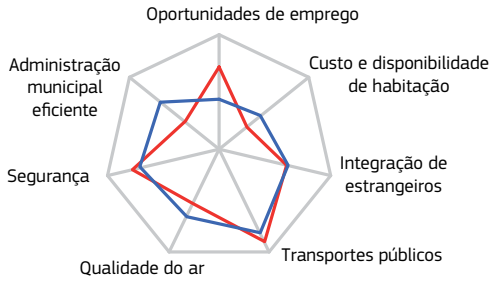
Em Helsínquia (FI), os residentes estão satisfeitos com:



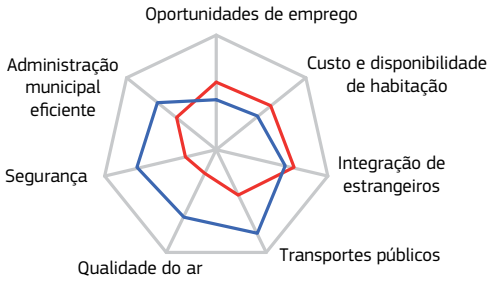
Em Madrid (ES), os residentes estão satisfeitos com:



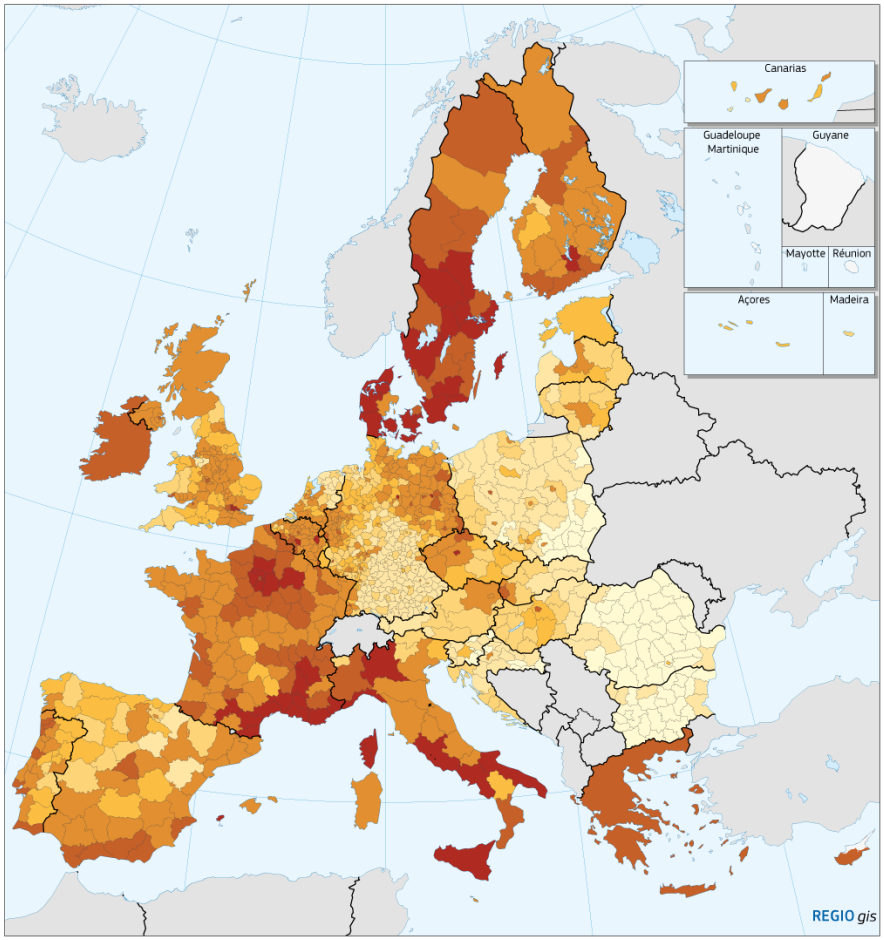
Em Varsóvia (PL), os residentes estão satisfeitos com:



Em Sofia (BG), os residentes estão satisfeitos com:



Fonte: Inquérito da Auditoria Urbana sobre a perceção da qualidade de vida



Mapa 2.18 Número de furtos de veículos motorizados registados por habitante, 2008–2010

Por 1 000 habitantes

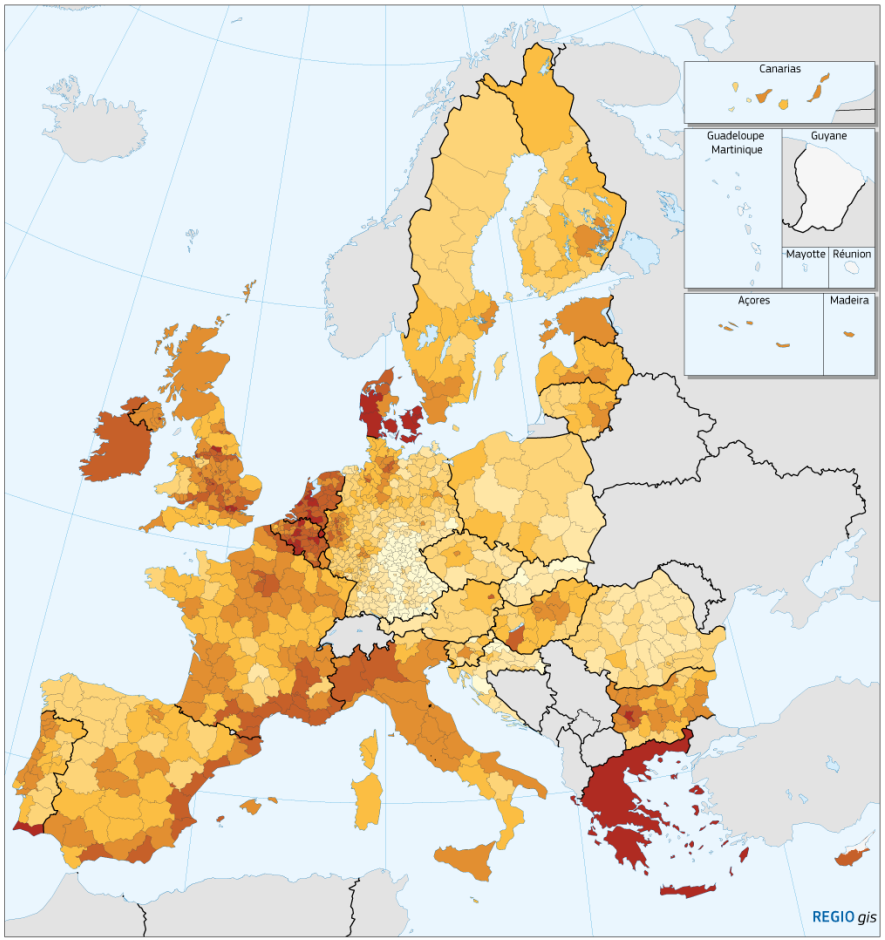
< 0,1	0,9 - 2,3
0,1 - 0,4	2,3 - 3,6
0,4 - 0,6	3,6 - 8,9
0,6 - 0,9	sem dados disponíveis

UK: 2011-2012

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.19 Assaltos domésticos registados por habitante, 2010

Por 1 000 habitantes

< 0,3	2,1 - 3,6
0,3 - 0,6	3,6 - 7
0,6 - 1,2	7 - 14,5
1,2 - 2,1	sem dados disponíveis

UK: 2011-2012

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Ao longo dos 50 anos (1961–2011), o crescimento populacional na UE atingiu o seu máximo nos anos 60, com um aumento de 8 % ao longo da década. O crescimento abrandou gradualmente até aos anos 90 para um aumento de cerca de 2 % na década, mas este subiu para 3,5 % entre 2001 e 2011. Esta variação reflete-se no número relativo de regiões NUTS 3 com um crescimento populacional superior a 10 % por década. Entre 1961 e 1971, uma em cada três registou um crescimento superior a 10 %; na década seguinte e nos anos 80, 90 e 2000, esse foi o caso em menos de uma em cada 10 (Mapas 2.20 e 2.21).

As regiões com uma redução da população superior a 10 % por década seguiram um padrão diferente do que seria de esperar. Nos anos 60, este foi o caso em 5 % das regiões, situadas maioritariamente em Portugal, Grécia e Espanha. Nos anos 70, a proporção baixou para cerca de 2,5 % e nos anos 80 e 90 para 1,5 %. Em 1989, a queda do Muro de Berlim e as mudanças de regime ocorridas pela mesma altura em toda a Europa Central e Oriental conduziram a um aumento substancial da migração. Nos anos 90, um pouco mais de 4 % das regiões perdeu mais de 10 % da sua população, ao passo que nos anos 2000 o valor foi de 7 %, situando-se as regiões em causa maioritariamente nos Estados Bálticos, na Roménia, Bulgária, Croácia e na Alemanha Oriental.

O crescimento nos anos 60 estava maioritariamente concentrado nas regiões urbanas, onde se registou um crescimento ao longo da década de 12 %, face a 9 % nas regiões intermédias e 1 % nas regiões rurais.

Após 1971, as diferenças entre o crescimento na UE-15 e na UE-13 tornaram-se mais pronunciadas. Entre 1971 e 2011, a população na UE-15 cresceu cerca de 4 % por década. O crescimento nas regiões urbanas e intermédias foi ligeiramente superior à média, ao passo que nas regiões rurais foi de cerca de metade da média.

Na UE-13, o crescimento da população abrandou após 1981 e tornou-se negativo depois de 1991. Em todos os três tipos de regiões, a população diminuiu durante os anos 90 e continuou a cair nas regiões rurais nos anos 2000 (ao ritmo de 3 %), ao passo que nos anos 2000 aumentou nas regiões urbanas (em quase 1 %) (Quadro 2.4).

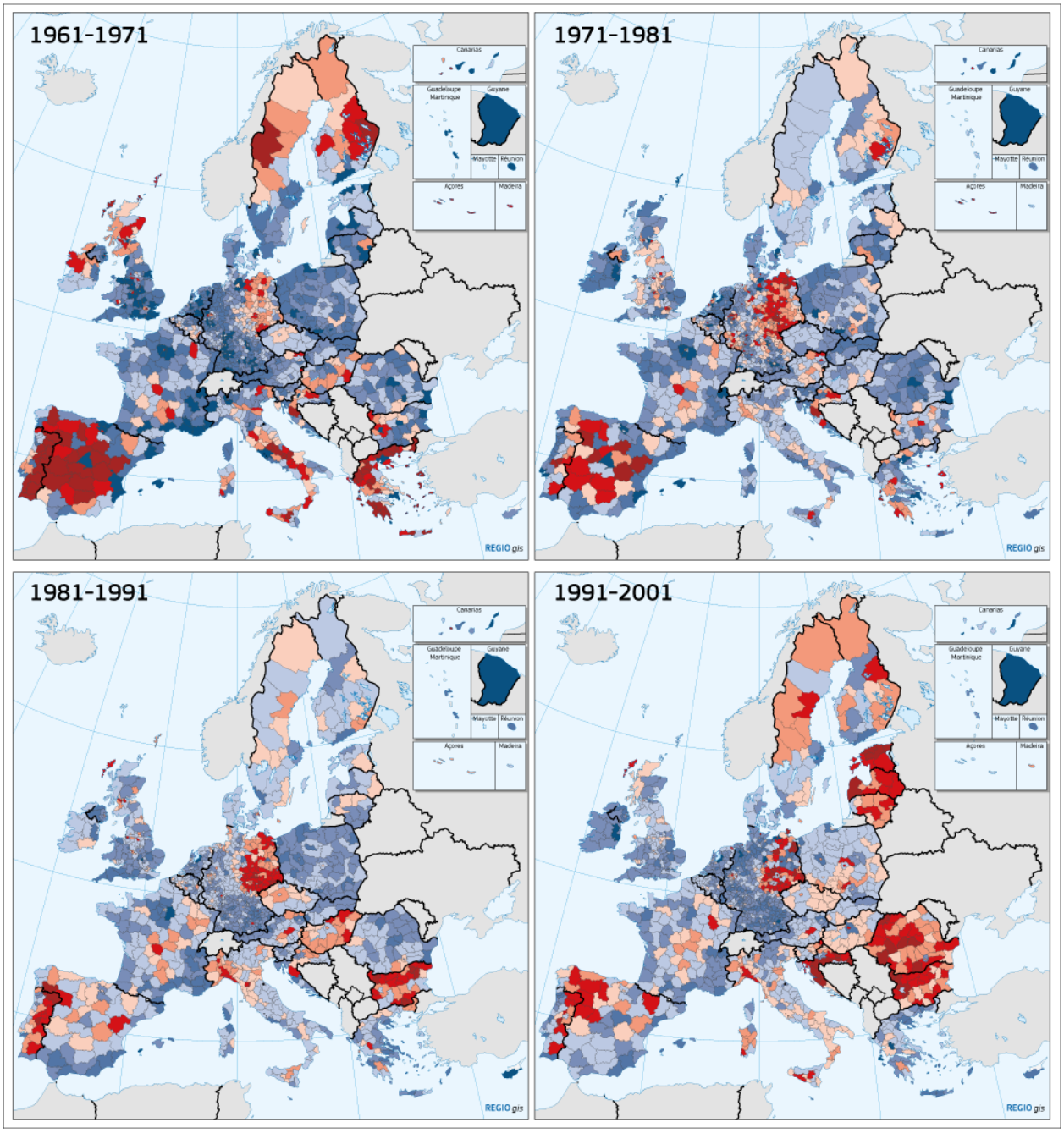
Esta variação do crescimento populacional foi acompanhada por alterações no grau de urbanização da UE. Em comparação com o resto do mundo, a UE, especialmente a UE-15, estava já altamente urbanizada em 1961. Nos 50 anos que se seguiram, a proporção da população na UE-15 a viver em cidades (42 %) não se alterou (Quadro 2.5). Entre 1961 e 1991, a população que vivia em vilas e subúrbios passou de 28 % para 32 % e a proporção nas áreas rurais caiu de 30 % para 25 %. Desde 1991, as proporções mantiveram-se em grande parte inalteradas. Por conseguinte, 70 % da população na UE-15 vivia em áreas urbanas (cidades, vilas e subúrbios) em 1961, valor que aumentou para 75 % em 1991 e se manteve neste nível até 2011.

Na UE-13, o grau de urbanização é inferior. Em 2011, 60 % da população vivia em áreas urbanas, embora

Quadro 2.4 Variação da população por tipologia urbana/rural, 1961–2011

Variação da população (%)		1961-1971	1971-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2011
UE-15	Urbano	11,6	4,4	2,9	3,6	6,4
	Intermédias	7,8	4,9	3,6	3,9	4,5
	Rural	-0,3	1,8	1,5	2,4	2,4
	Total	**7,8**	**4,1**	**2,9**	**3,5**	**5,0**
UE-13	Urbano	14,9	11,0	4,5	-2,4	0,7
	Intermédias	11,2	9,6	3,5	-0,6	-0,3
	Rural	3,6	4,2	2,0	-2,8	-3,2
	Total	**8,5**	**7,6**	**3,1**	**-1,9**	**-1,3**
UE-28	Urbano	12,0	5,1	3,1	2,9	5,7
	Intermédias	8,6	6,1	3,6	2,8	3,4
	Rural	1,2	2,7	1,7	0,3	0,3
	Total	**8,0**	**4,9**	**2,9**	**2,2**	**3,6**

Fonte: Série cronológica de dados da população do nível UAL 2, Institutos Nacionais de Estatística, DG REGIO/Spatial Foresight



Mapa 2.20 Variação da população, 1961-2001

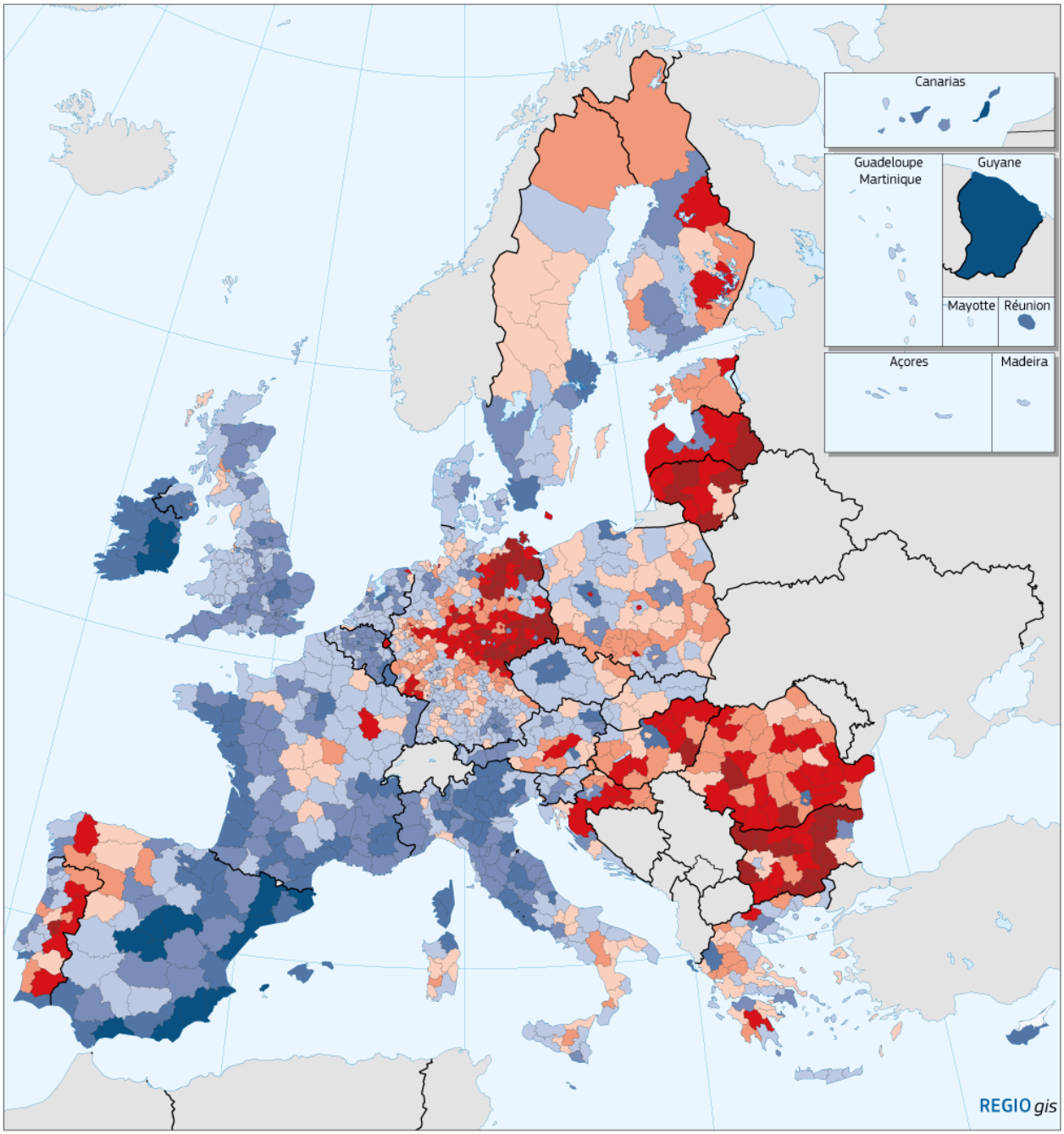
Variação total (%)

< - 10,0	0 - 5
-10 - -5	5 - 10
-5 - -2,5	10 - 20
-2,5 - 0	> 20

Fontes: Institutos Nacionais de Estatística, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.21 Variação da população, 2001-2011

Variação total (%)

< - 10,0	0 - 5
-10 - -5	5 - 10
-5 - -2,5	10 - 20
-2,5 - 0	> 20

UE-28 = 3,39
HR: 2002-2011

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Quadro 2.5 População por grau de urbanização, 1961-2011

% do total		1961	1971	1981	1991	2001	2011
UE-15	Cidades	42,4	43,6	43,4	42,9	42,2	42,3
	Vilas e subúrbios	27,8	29,5	31,0	31,8	32,5	32,6
	Zonas rurais	29,8	26,9	25,6	25,3	25,3	25,0
UE-13	Cidades	25,4	29,0	32,6	34,2	33,9	33,8
	Vilas e subúrbios	19,7	21,4	23,1	24,5	25,1	25,7
	Zonas rurais	55,0	49,6	44,3	41,4	41,0	40,4
UE-28	Cidades	38,6	40,3	40,9	40,9	40,4	40,5
	Vilas e subúrbios	26,0	27,7	29,2	30,1	30,8	31,2
	Zonas rurais	35,5	32,0	29,9	29,0	28,8	28,3

Para Portugal e Eslovénia apenas existem dados parciais disponíveis.
Fonte: Série cronológica de dados da população do nível UAL 2, Institutos Nacionais de Estatística, DG REGIO/Spatial Foresight

esta proporção fosse significativamente mais alta do que 50 anos antes (45 %). Tal como na UE-15, a grande parte do aumento ocorreu entre 1961 e 1991, embora, ao contrário do que sucedeu na UE-15, o aumento tenha ocorrido tanto nas cidades (de 25 % para 34 %) como nas vilas e subúrbios (de 20 % para 25 %). Entre 1991 e 2011, as proporções alteraram-se relativamente pouco, tendo-se registado apenas um pequeno aumento nas vilas e subúrbios.

4.2 A migração líquida é a principal fonte do crescimento populacional nos anos 2000

O crescimento populacional total entre 2001 e 2011 foi modesto, situando-se em 3,8 % na UE-28. O contributo do crescimento natural (nascimentos menos óbitos) foi reduzido (apenas 0,4 %), devendo-se a maioria do crescimento à imigração líquida proveniente do exterior da UE (Mapas 2.22 e 2.23).

A migração (tanto no interior da UE como proveniente de países terceiros) fez aumentar a população em todos os tipos de regiões na UE-15, mas na UE-13 o aumento deu-se nas regiões urbanas e, uma vez que a variação natural foi negativa nos três tipos de regiões, o crescimento ocorreu apenas nas regiões urbanas (Quadro 2.6).

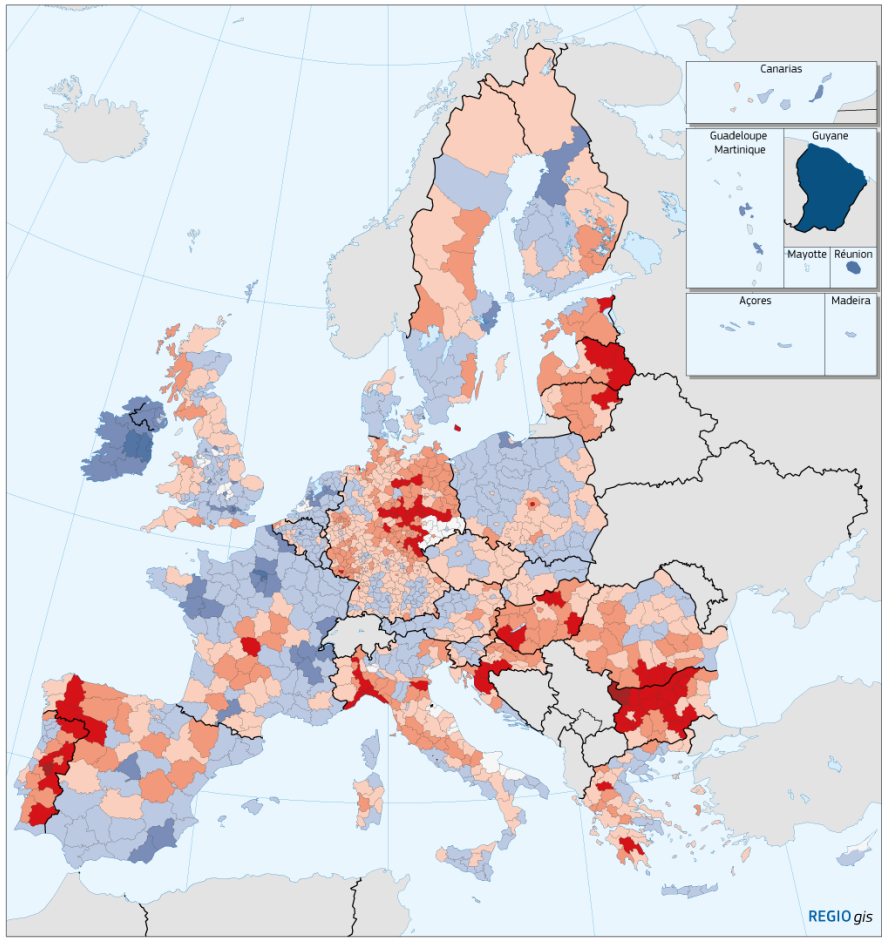
Na UE-15, a variação natural da população foi negativa nas regiões rurais, mas positiva nas regiões intermédias e, em especial, nas regiões urbanas, que é o principal motivo pelo qual a população nas regiões urbanas cresceu duas vezes mais depressa do que nas regiões rurais.

As crianças (com menos de 15 anos) constituem uma percentagem menor da população na UE-13 do que na

Quadro 2.6 Variação da população, variação natural e migração líquida por tipologia urbana/rural, 2001–2011

Variação total (%)		Predominantemente urbanas	Intermédias	Predominantemente rurais	Total
UE-15	Variação total da população	6,8	4,7	3,1	5,4
	Variação natural da população	2,6	0,5	-0,6	1,3
	Migração líquida	4,1	4,2	3,7	4,1
UE-13	Variação total da população	0,6	-1,1	-3,9	-1,9
	Variação natural da população	-1,2	-0,7	-1,8	-1,3
	Migração líquida	1,8	-0,4	-2,2	-0,6
UE-28	Variação total da população	6,1	3,3	0,4	3,8
	Variação natural da população	2,2	0,2	-1,0	0,7
	Migração líquida	3,8	3,1	1,5	3,0

Fonte: Eurostat



Mapa 2.22 Crescimento natural da população, 2001–2011

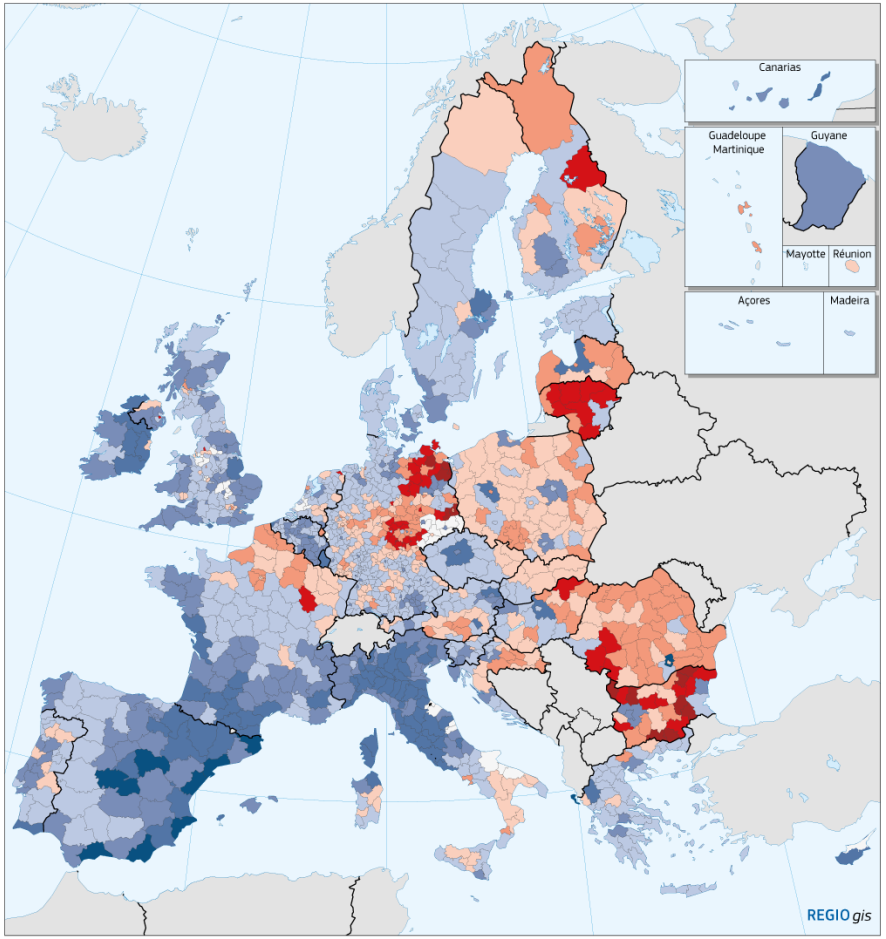
Variação total (%)
< - 10,0
-10 - -5
-5 - -2,5
-2,5 - 0
0 - 5
5 - 10
10 - 10
> 20
sem dados disponíveis

UE-28 = 0,75
HR: 2002-2011

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.23 Migração líquida para regiões NUTS 3, 2001–2011

Variação total (%)
< - 10,0
-10 - -5
-5 - -2,5
-2,5 - 0
0 - 5
5 - 10
10 - 10
> 20
sem dados disponíveis

UE-28 = 2,64
HR: 2002-2011

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Quadro 2.7 Estrutura etária da população por tipologia urbana/rural, 2012

% do total		Predominantemente urbanas	Intermédias	Predominantemente rural	Total
UE-15	população com 14 anos ou menos	16,2	15,4	15,4	15,8
	população com 65 anos ou mais	17,2	19,3	20,4	18,5
UE-13	população com 14 anos ou menos	14,0	15,0	15,2	14,9
	população com 65 anos ou mais	15,6	14,8	15,7	15,3
UE-28	população com 14 anos ou menos	16,0	15,3	15,3	15,6
	população com 65 anos ou mais	17,0	18,2	18,6	17,8

Os dados de MT são de 2010; no caso das regiões DE8, ES63 e ES7, são de 2011
Fonte: Eurostat, DG REGIO

Quadro 2.8 Variação da população, variação natural e migração líquida nas regiões fronteiriças terrestres, 2001–2011

Variação total (%)		Regiões fronteiriças terrestres	Outros	Total
UE-15	Variação total da população	4,05	5,56	5,41
	Variação natural da população	0,74	1,49	1,30
	Migração líquida	3,29	4,01	4,06
UE-13	Variação total da população	-3,10	-0,99	-1,89
	Variação natural da população	-1,66	-1,00	-1,26
	Migração líquida	-1,46	0,01	-0,64
UE-28	Variação total da população	0,91	4,54	3,78
	Variação natural da população	-0,30	1,11	0,74
	Migração líquida	1,22	3,40	3,02

Fonte: Eurostat, DG REGIO

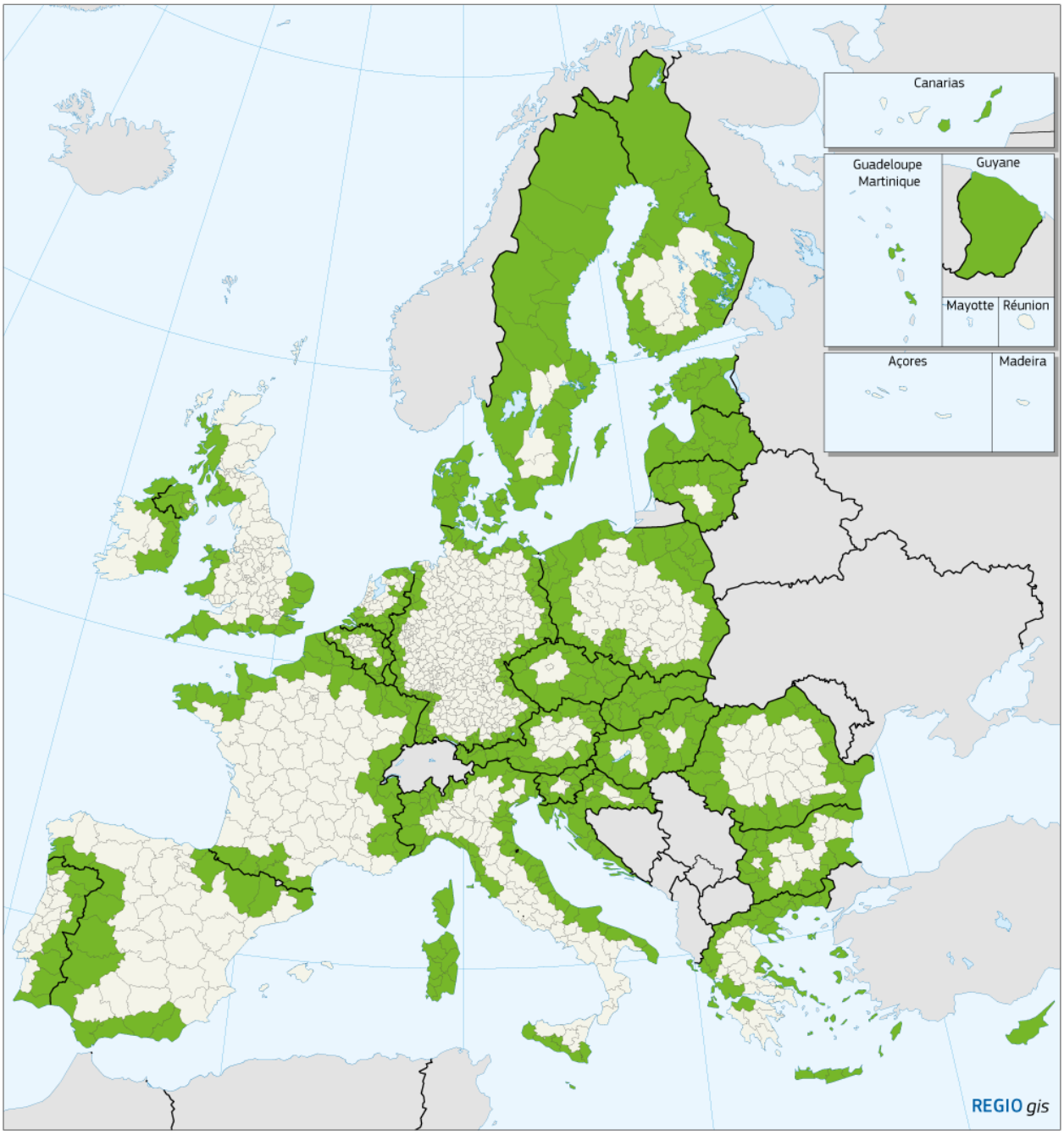
UE-15 e estão mais concentradas nas regiões rurais no primeiro caso e nas regiões urbanas no segundo (Quadro 2.7). A proporção de pessoas idosas (com idade igual ou superior a 65 anos) é significativamente mais alta na UE-15 do que na UE-13. Na UE-15, os idosos estão consideravelmente mais concentrados nas regiões rurais do que na UE-13, onde se encontram espalhados de forma equilibrada pelos três tipos de regiões.

A população nas regiões fronteiriças da UE-13 diminuiu ao longo da última década

Entre 2001 e 2011, a população nas regiões fronteiriças «terrestres»[13] na UE-13 diminuiu mais do que nas outras regiões da UE-13 (3 % face a 1 % – Quadro 2.8 e Mapa 2.24). Esta evolução deveu-se, principalmente, à emigração líquida, que reduziu a população em 1,5 % ao longo do período, ao passo que no resto da UE-13 a emigração foi compensada pela imigração. Verificou-se uma redução natural da população em ambas as áreas, mas mais ainda nas regiões fronteiriças terrestres.

Na UE-15, em contrapartida, a população aumentou significativamente entre 2001 e 2011 (5 %) como resultado tanto do crescimento natural, como, em especial, da imigração líquida. O crescimento da população nas regiões fronteiriças terrestres (4 %) foi apenas ligeiramente inferior ao do resto da UE-15 devido a um aumento natural e também à imigração líquida.

13 As regiões fronteiriças «terrestres» são regiões NUTS 3 que são elegíveis para programas de cooperação transfronteiriça ao abrigo do Regulamento do FEDER, excluindo as que possuem apenas uma fronteira marítima (ver Dijkstra, L. e Poelman, H., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview).



Mapa 2.24 Regiões de cooperação transfronteiriça, 2014–2020

Regiões NUTS 3

Regiões transfronteiriças NUTS 3

Outras regiões NUTS 3

Regiões elegíveis para financiamento de cooperação transfronteiriça.

Fonte: Regulamentos FEDER.

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

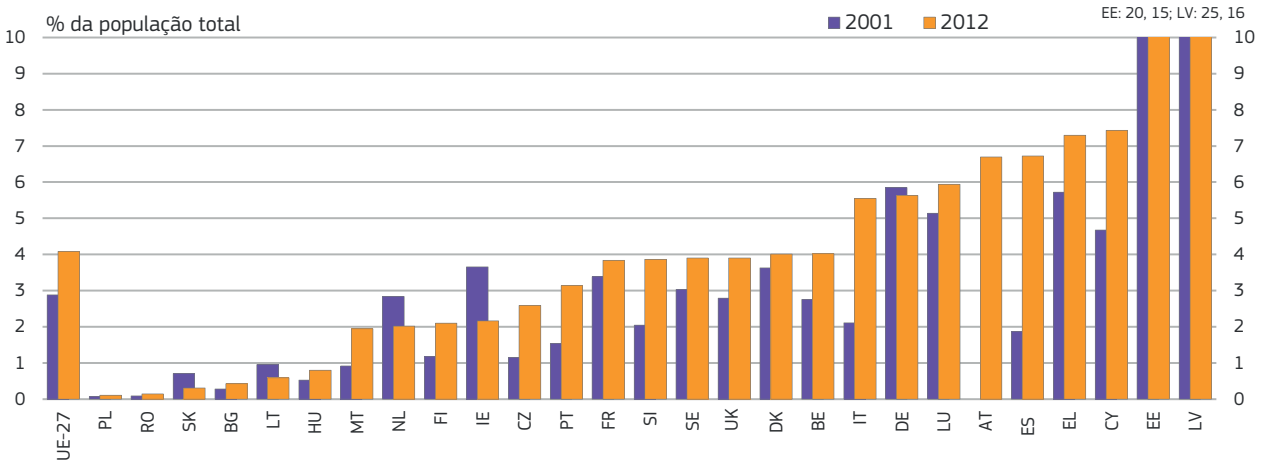
Por conseguinte, as regiões fronteiriças terrestres na UE-13 parecem ser locais, em média, menos atrativos para as pessoas se instalarem e/ou constituírem família do que outros locais da UE-13 ou UE-15.

4.3 Mais trabalhadores nascidos fora do país ingressaram no mercado de trabalho com mais ou menos sucesso

Tal como atrás referido, a migração constitui a principal fonte de crescimento populacional na UE, com a proporção de população nascida fora da UE a aumentar de 2,9 % para 4,1 % entre 2001 e 2012 (Figura 2.8). O aumento foi particularmente marcante em Espanha (5 pontos percentuais) e Itália (3,4 pontos percentuais), em ambos os casos muitos dos migrantes provenientes do Norte de África e da América Latina.

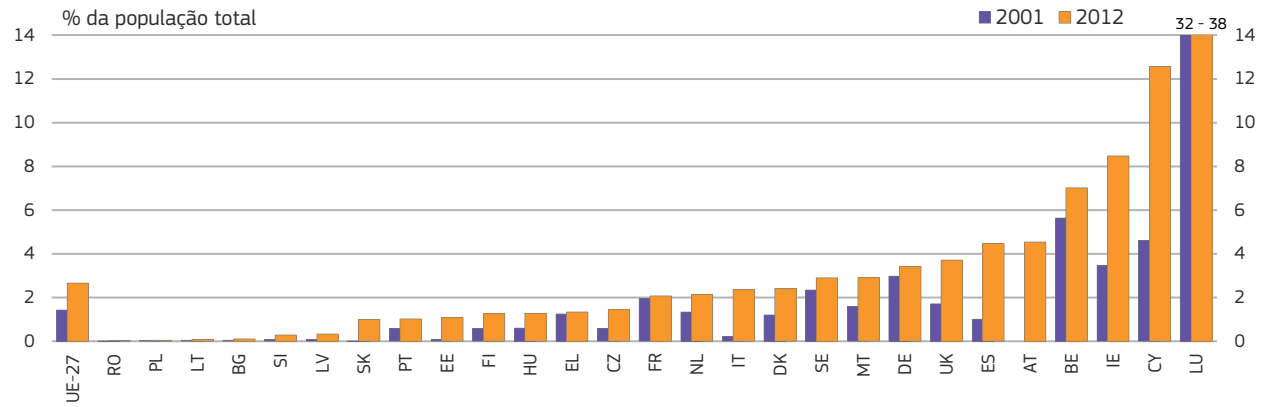
Embora a mobilidade no interior da UE não aumente, como é óbvio, a população na UE no seu todo, contribui para o seu aumento em alguns Estados-Membros. A proporção de pessoas nascidas num país da UE diferente daquele em que viviam aumentou entre 2001 e 2012 de 1,4 % para 2,7 % (Figura 2.9). Trata-se de uma situação semelhante à do aumento dos migrantes provenientes de fora da UE, embora a proporção total de residentes na UE nascidos num Estado-Membro diferente se mantenha reduzida (2,7 % em comparação com 4,1 %).

Figura 2.8 População nascida fora da UE-27, 2001 e 2012



AT: não existem dados relativos a 2001
Fonte: Eurostat

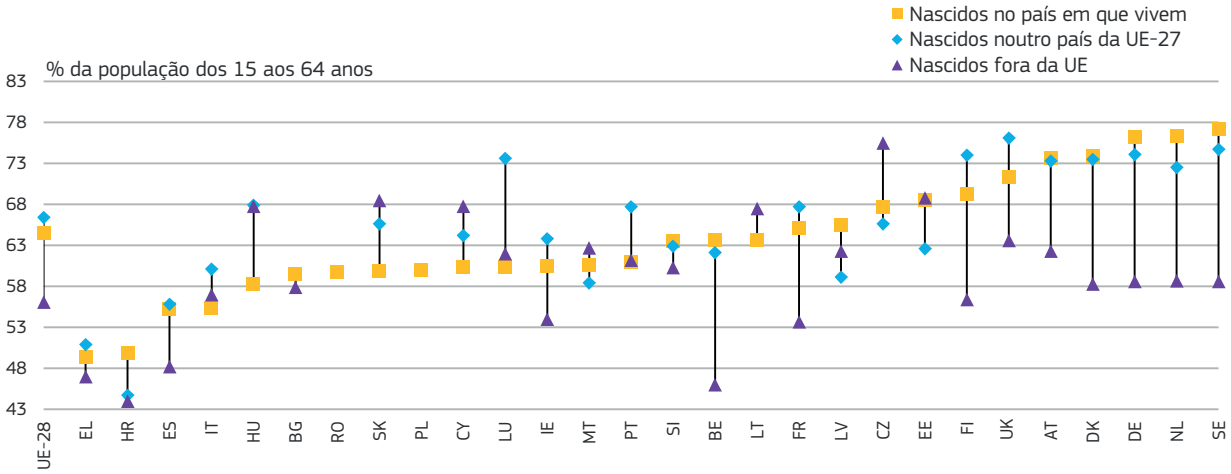
Figura 2.9 População nascida noutro país da UE-27, 2001 e 2012



AT: não existem dados relativos a 2001

Fonte: Eurostat

Figura 2.10 Taxa de emprego por país de nascimento, 2013



Dados não fiáveis não incluídos, DE: taxa de emprego expressa por nacionalidade para 2012.
Fonte: Eurostat

No entanto, o impacto da mobilidade entre Estados-Membros da UE é bastante desigual. A percentagem de residentes nascidos noutro Estado-Membro manteve-se estável ou aumentou em todos os Estados-Membros entre 2001 e 2012. No entanto, em seis Estados-Membros, a percentagem mantém-se muito baixa, com menos de 0,3 % de residentes nascidos noutro Estado-Membro da UE. Em Itália e em Espanha, a proporção aumentou drasticamente ao longo do período, de apenas 0,2 % para 2,2 % no primeiro caso, e de 1 % para 4,5 % no segundo, cabendo a maior parte do aumento ao número de pessoas provenientes da Roménia. Na Irlanda, no Reino Unido, no Chipre e na Dinamarca, a proporção duplicou, sendo que nos dois primeiros, em especial, grande parte do aumento teve origem em movimentos da Polónia, dos Estados Bálticos e dos outros países que aderiram à UE em 2004.

Em 2013, a taxa de emprego das pessoas com idade entre 15 e 64 anos nascidas no país em que viviam (64,5 %) era ligeiramente mais baixa do que a das pessoas nascidas noutro Estado-Membro da UE (66,4 %), mas muito mais alta do que a das que nasceram fora da UE (56 %). Em todos os Estados-Membros da UE-15, a taxa de emprego das pessoas nascidas fora da UE era mais baixa do que a das pessoas de outras regiões da UE.

Em metade dos Estados-Membros, a taxa de emprego das pessoas nascidas noutra região da UE é mais elevada do que a das pessoas nascidas no país. No Reino Unido, em Portugal, no Luxemburgo e na Finlândia, era 5 ou mais pontos percentuais superior em 2013 (Figura 2.10). As diferenças nas taxas de emprego devem-se parcialmente a diferenças na composição etária e, em alguns casos, ao nível de escolaridade. Sugerem, ainda assim, que algumas das preocupações acerca do impacto da mobilidade da UE na despesa social são despropositadas (ou seja, as pessoas tendem a mudar-se para outro país para trabalhar e não para tirar partido das transferências sociais).

A diferença na taxa de emprego entre as pessoas nascidas fora da UE, ou seja, os migrantes, e as nascidas no país é muito maior. Em 2013, a taxa de emprego das pessoas nascidas fora da UE era significativamente mais baixa do que a das nascidas no país na maioria dos Estados-Membros, especialmente na Bélgica, Alemanha, Países Baixos e Suécia, onde a diferença ascendia a cerca de 18 pontos percentuais. Os motivos que explicam este facto não são fáceis de identificar, mas provavelmente incluem a falta de reconhecimento das qualificações estrangeiras (e não tanto níveis de instrução baixos) e o conhecimento insuficiente do idioma local, embora também, em alguns casos, a discriminação. A educação e a formação podem ajudar a reduzir a lacuna, em conjunto com o crescimento do emprego. Os serviços públicos poderiam também liderar pelo exemplo garantindo a inclusão de um número proporcional de migrantes entre os seus trabalhadores.

4.4 A esperança de vida é alta, mas as disparidades regionais persistem

A esperança de vida na UE, que é um reflexo do bem-estar, é das mais elevadas do mundo. Dos 50 países do mundo com a esperança de vida mais alta em 2012, 21 eram Estados-Membros da UE, 18 dos quais apresentavam uma esperança de vida mais alta do que os EUA. Nos EUA, o Havai e o Minnesota são os únicos Estados com uma esperança de vida superior à média da UE. Em muitos dos Estados do sul dos EUA, é semelhante à da Polónia ou da Hungria (Mapas 2.25 e 2.26).

As diferenças entre as regiões na UE são marcantes. A esperança de vida à nascença é inferior a 74 anos em muitas regiões da Bulgária, bem como na Letónia e na Lituânia, ao passo que na UE em geral é superior a 80 anos em duas em cada três regiões. Em 17 regiões em Espanha, França e Itália, é de 83 anos ou mais.

As diferenças em termos de mortalidade infantil (Mapa 2.27) e de mortes na estrada (Mapa 2.28) constituem duas causas importantes que explicam as disparidades regionais na esperança de vida à nascença. Em 2012, nas regiões de Sud-Est (Roménia), Yugoiztochen e Severozapaden (Bulgária) e Guadalupe, a mortalidade infantil era superior a 10 mortes por 1 000 nados-vivos, ao passo que em 13 regiões de outras partes da UE era inferior a dois. A média da UE em 2012 era de quatro.

Em 39 regiões, o número de mortes na estrada por habitante era inferior a 30 por milhão de habitantes em 2012 em comparação com uma média da UE de 56. Estas regiões encontravam-se principalmente localizadas no Reino Unido, nos Países Baixos e na Suécia e incluíam 11 regiões da capital e várias outras regiões altamente urbanizadas. Em parte, o grande número de regiões da capital incluídas na lista deve-se ao facto de os veículos não poderem circular a grande velocidade e de ser menos provável provocar um acidente fatal a baixas velocidades.

Em 23 regiões, o número de mortes na estrada por habitante era de mais do dobro da média da UE: 138 ou mais por milhão de habitantes em 2012. Estas regiões encontravam-se principalmente na Bélgica, Bulgária, Grécia, em Portugal e na Roménia. O Programa de Ação Europeu para a Segurança Rodoviária de 2011–2020 tem por objetivo reduzir para metade as mortes na estrada na UE ao longo deste período, o que significa uma

Estratégia de saúde da UE

Persistem consideráveis disparidades entre regiões em matéria de saúde na UE. A saúde da população nas regiões menos desenvolvidas tende a ser significativamente pior do que a das outras, embora também existam focos de saúde fraca em regiões mais desenvolvidas. Um dos objetivos do Tratado consiste em reduzir essas disparidades.

Ao longo da década passada, a mortalidade infantil diminuiu em muitas das regiões menos desenvolvidas, provocando uma redução nas disparidades regionais a este respeito em toda a UE (o coeficiente de Gini caiu 13 % entre 2000 e 2010), embora as desigualdades permaneçam vastas.

A Comunicação da Comissão[1] sobre as desigualdades no domínio da saúde salientou que as pessoas com menos habilitações, menos qualificadas ou com menor rendimento tendem a morrer em idade mais jovem e registam uma maior prevalência de problemas de saúde[2].

Continuam a existir diversos obstáculos no acesso aos serviços de saúde, mais especificamente o custo, a distância, o tempo de espera, a ausência de sensibilidade cultural e a discriminação. A distância é um problema específico de algumas regiões escassamente povoadas, montanhosas ou remotas, bem como das ilhas. A necessidade de os pacientes terem de pagar os serviços de saúde no momento da prestação pode também limitar o acesso, especialmente para as pessoas social ou economicamente desfavorecidas.

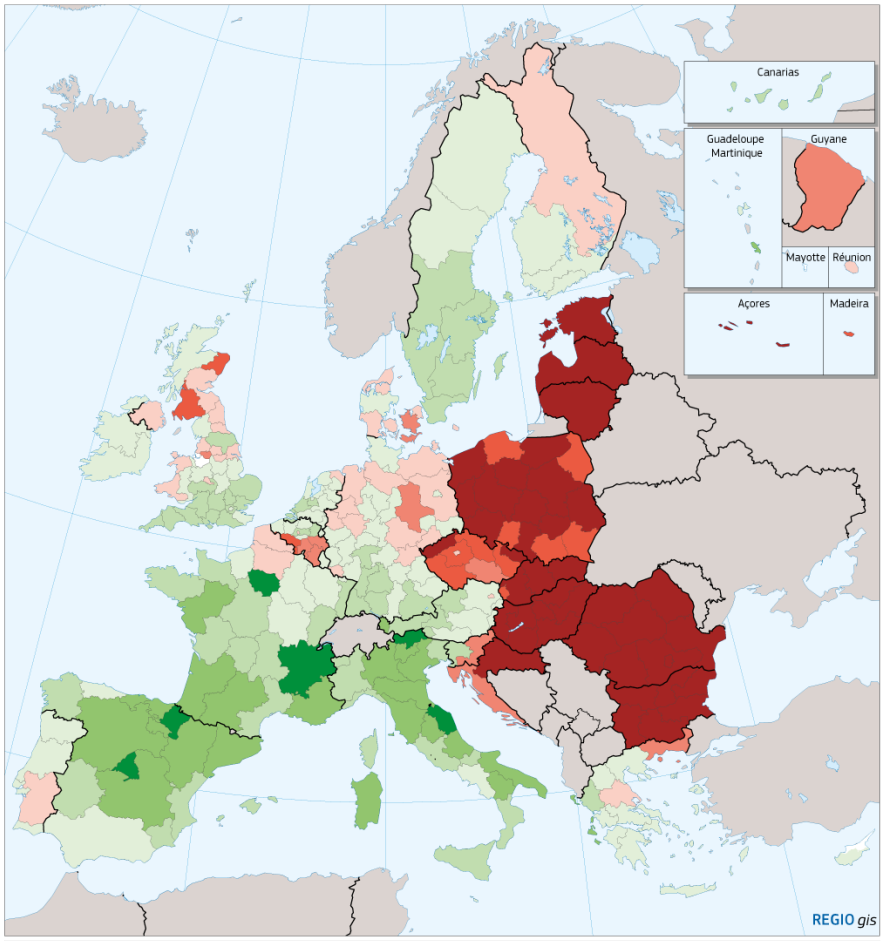
A Estratégia da UE para a Saúde propõe um investimento «inteligente» na saúde através das seguintes medidas:

- gastar com mais eficácia, mas não necessariamente mais, em serviços de saúde sustentáveis;
- promover um estilo de vida saudável;
- alargar a cobertura dos serviços de saúde de modo a reduzir as desigualdades e a exclusão social.

Além disso, a adoção da Diretiva relativa aos cuidados de saúde transfronteiriços facilitou a obtenção de cuidados de saúde em toda a UE, especialmente nas regiões fronteiriças.

1 COM(2009) 567 final.

2 Mackenbach, J. (2006).



Mapa 2.25 Esperança de vida na UE, 2011

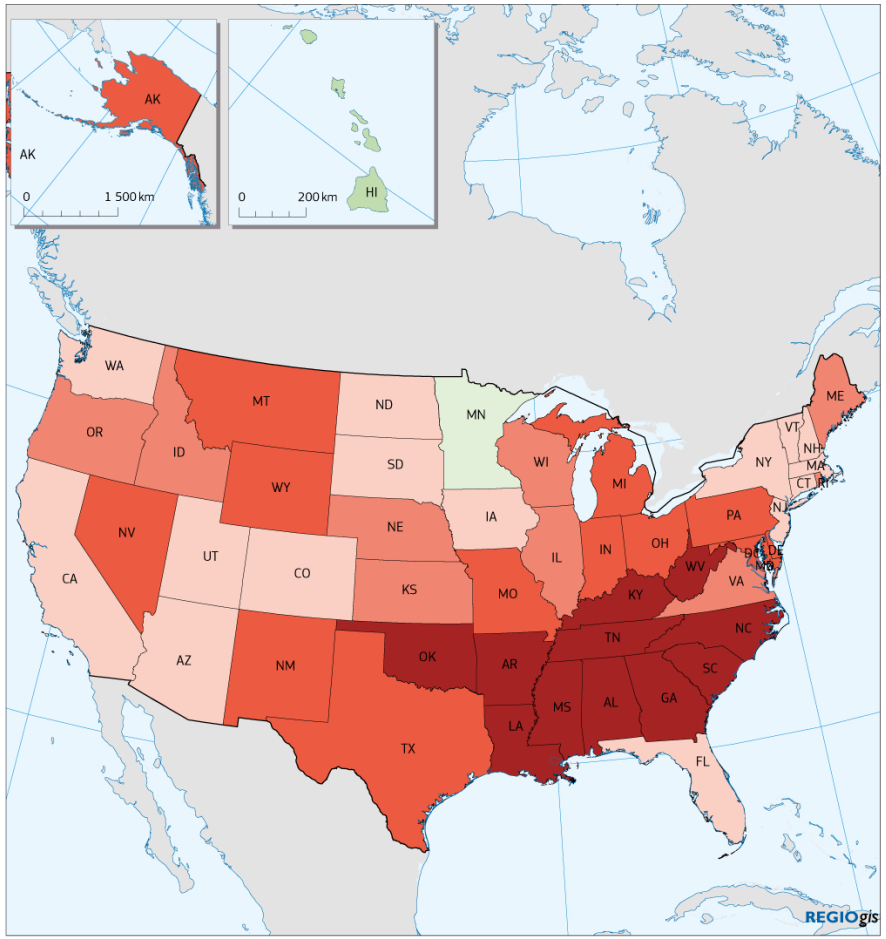
Anos
- < 77,4
- 77,4 - 78,4
- 78,4 - 79,4
- 79,4 - 80,4
- 80,4 - 81,4
- 81,4 - 82,4
- 82,4 - 83,4
- 83,4 - 84,4
- 84,4 - 85,4
- > 85,4
- sem dados disponíveis

UE-28 = 80,3
BE, IT, UK: 2010

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



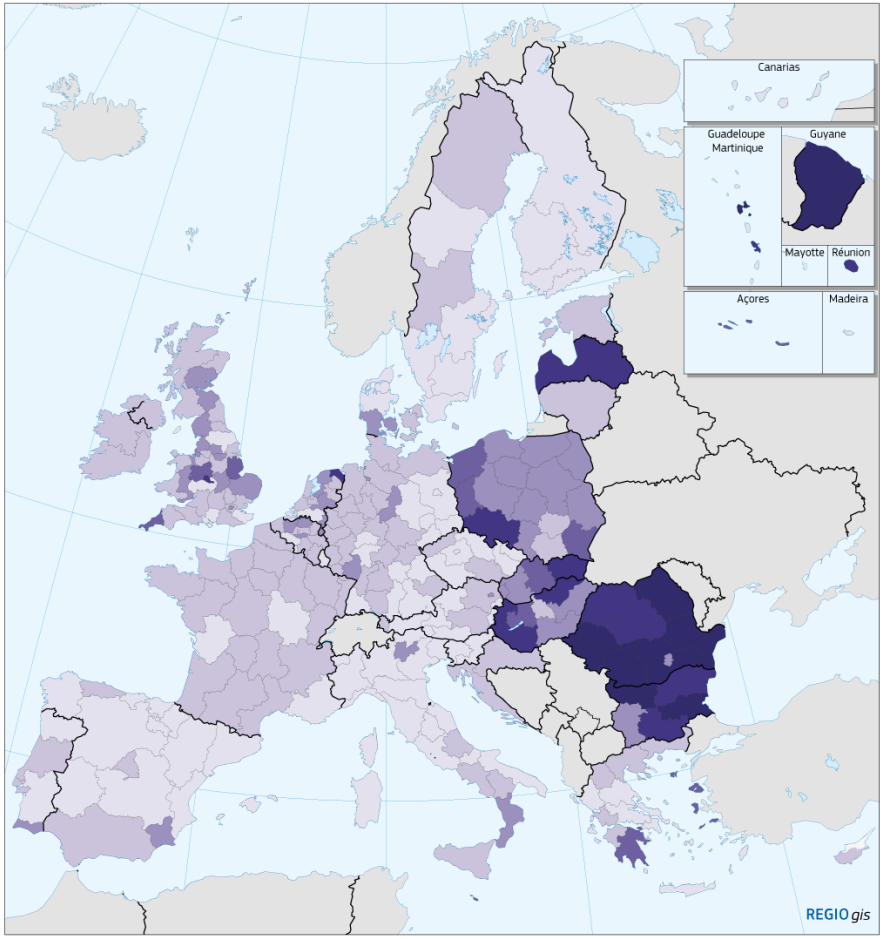
Mapa 2.26 Esperança de vida nos EUA, 2010

Anos
- < 77,4
- 77,4 - 78,4
- 78,4 - 79,4
- 79,4 - 80,4
- 80,4 - 81,4
- 81,4 - 82,4
- 82,4 - 83,4
- 83,4 - 84,4
- 84,4 - 85,4
- > 85,4
- sem dados disponíveis

Média dos EUA: 78,6

Fonte: *Measure of America*

0 1 000 km



Mapa 2.27 Taxa de mortalidade infantil, 2012

Mortes com menos de 1 ano/1 000 nados-vivos

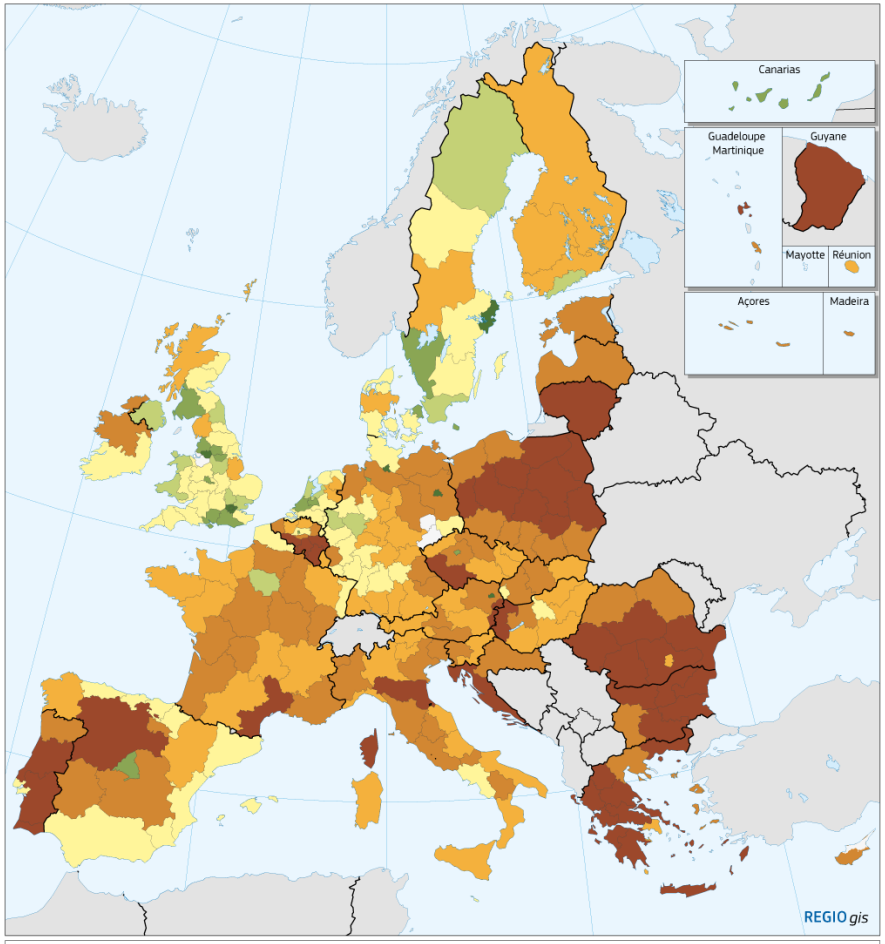
- < 3
- 3 - 4
- 4 - 5
- 5 - 6
- 6 - 9
- > 9
- sem dados disponíveis

UE-27 = 3,9
UE-27, IE: 2011

Fonte: Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.28 Mortes na estrada, 2012

Mortes por milhão de habitantes

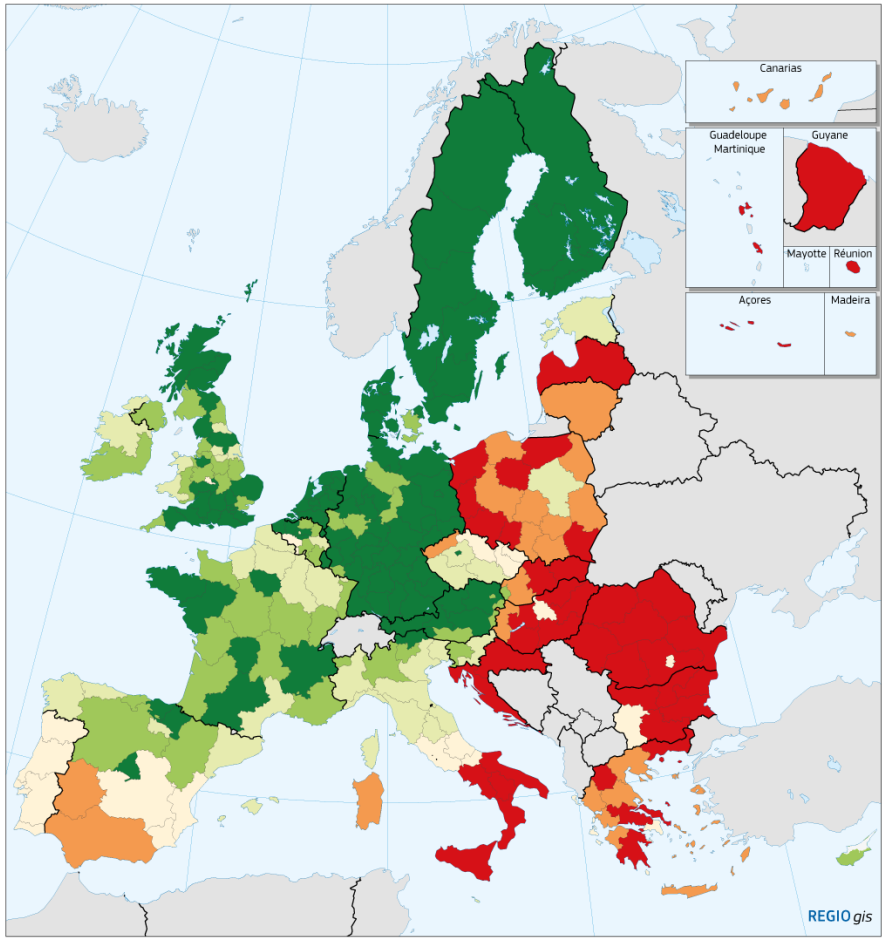
- < 20
- 20 - 25
- 25 - 30
- 30 - 50
- 50 - 70
- 70 - 90
- > 90
- sem dados disponíveis

O objetivo da UE para 2020 é uma redução de 50 % em relação a 2010: 30 mortes na estrada por milhão de habitantes.
Nota: o ano de referência é 2012 ou o mais recente disponível.

Fontes: DG MOVE, Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.29 Índice de desenvolvimento humano da UE, 2012

0 = baixo nível de desenvolvimento humano, 100 = alto nível de desenvolvimento humano

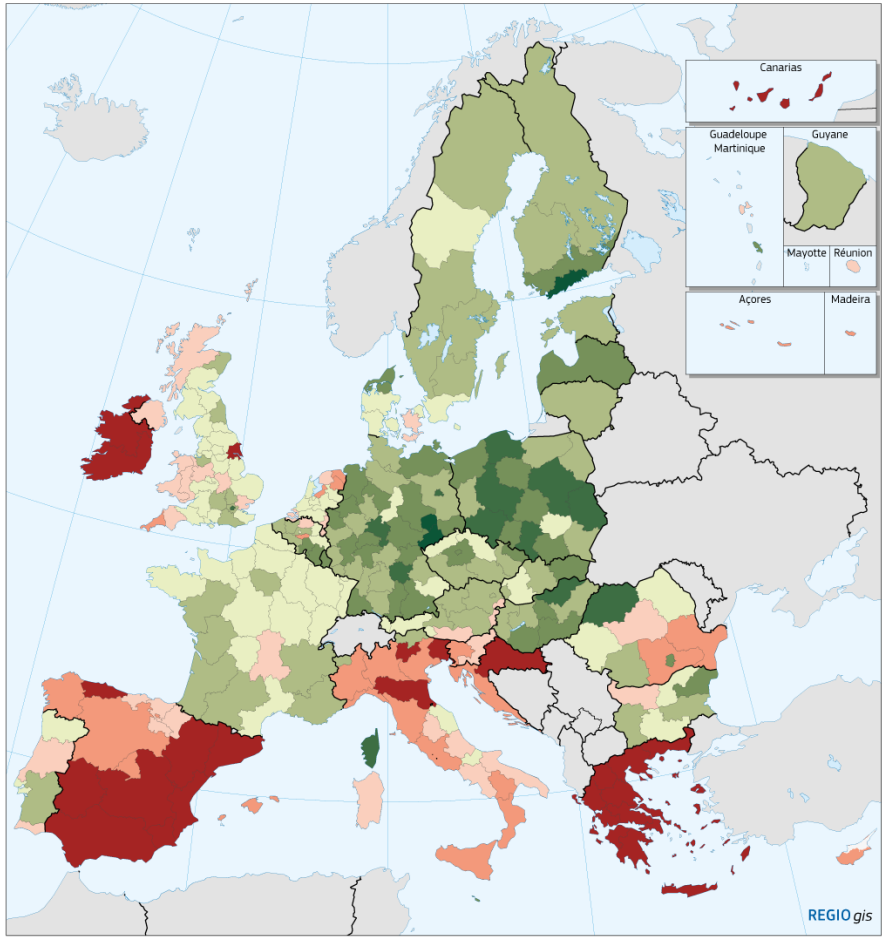
- < 40
- 40 - 45
- 45 - 50
- 50 - 55
- 55 - 60
- >= 60

UE-28 = 54

Fonte: Hardeman, S. e Dijkstra, L. (2014)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 2.30 Variação do índice de desenvolvimento humano da UE, 2008-2012

Variação do índice

- < -4
- -4 - -2
- -2 - 0
- 0 - 2
- 2 - 4
- 4 - 6
- 6 - 8
- > 8

UE-28 = 0,01

Fonte: Hardeman, S. e Dijkstra, L. (2014)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

redução para cerca de 30 mortes por milhão (a taxa está abaixo deste valor neste momento em apenas 39 das 272 regiões NUTS 2, tal como atrás referido). O programa reclama estradas mais seguras, educação e formação dos utentes da estrada, melhor aplicação da lei, medidas de segurança dos veículos, tecnologia inteligente e melhor proteção dos utentes da estrada expostos a riscos particulares.

Uma esperança de vida elevada, conjugada com uma baixa taxa de fertilidade, constitui o motivo pelo qual a proporção da população com idade igual ou superior a 65 anos está a crescer na UE. Em 2012, a proporção era de 18 % face a 16 % em 2000. Em muitas regiões, a proporção era muito maior. Em quase um terço das regiões, maioritariamente localizadas na Alemanha, Itália e Grécia, era de 20 % ou mais. Em Liguria, na Itália, e Chemnitz, na Alemanha, era superior a 25 %. Entre 2000 e 2012, a proporção aumentou em nove em cada 10 regiões, tendo-se verificado o maior aumento em Brandenburg, perto de Berlim (de 15 % para 22 %).

4.5 O desenvolvimento humano está a melhorar nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, mas baixou em Espanha, na Grécia e na Irlanda devido à crise

Face à multiplicidade de indicadores, é difícil avaliar plenamente as questões sociais numa região. A utilização de um indicador composto, como o Índice de Desenvolvimento Humano da UE[14], permite fazer um retrato simples, mas ainda assim completo, da situação atual nas regiões e da sua evolução desde 2008.

O índice baseia-se em seis indicadores que captam a saúde, a educação e o rendimento/emprego. Os dois indicadores da saúde são a esperança de vida ajustada à satisfação com a saúde e a mortalidade infantil. Os dois indicadores da educação são a percentagem da população com idade entre 18 e 24 anos que não trabalha, não estuda nem frequenta ações de formação (NEET) e a percentagem da população com idade entre 25 e 64 anos com curso superior. Os dois indicadores do rendimento/emprego são o rendimento *per capita* disponível ajustado bruto do agregado familiar em termos de PPC («ajustado» no sentido de incluir transferências sociais em espécie como os serviços de educação, cuidados de saúde ou guarda de crianças prestados pelo Estado) e a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos.

Em 2012, o desenvolvimento humano estava consideravelmente abaixo da média na maioria das regiões da Europa Central e Oriental, do sul de Itália e da Grécia (Mapa 2.29). No entanto, um conjunto de regiões da Europa Central e Oriental apresentava uma boa classificação, com o índice na Estónia e nas regiões capitais da Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Roménia e Bulgária próximo ou acima da média da UE.

Na Áustria, Alemanha, Países Baixos e nos Estados-Membros nórdicos, o índice era alto, o que indica um bom equilíbrio entre saúde, educação e rendimento. No Reino Unido, França e Bélgica, a situação varia, com algumas regiões a classificarem-se acima e outras abaixo da média, ao passo que em Espanha e Itália a divisão é mais acentuada, especialmente entre o norte e o sul no último caso.

As alterações entre 2008 e 2012 são impressionantes, com uma deterioração pronunciada do índice na Grécia, Irlanda, Espanha e Croácia e partes de Itália e, em menor grau, em algumas regiões dos Países Baixos, Reino Unido e Dinamarca (Mapa 2.30).

Em contrapartida, o índice aumentou consideravelmente em todas as regiões alemãs e polacas, que foram menos afetadas pela crise. Ao mesmo tempo, muitas regiões de países que foram afetados pela crise não deixaram de apresentar um aumento no índice, incluindo nos três Estados Bálticos, Finlândia, Suécia, Eslováquia, Hungria e República Checa, bem como na maioria das regiões da Roménia e da Bulgária.

O Índice de Desenvolvimento Humano da UE oferece uma visão alternativa do desenvolvimento, que demonstra os progressos realizados nas regiões capitais dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental e destaca os problemas persistentes na Grécia e no sul de Itália. Como indicador, permite abordar melhor do que o PIB as questões que preocupam as pessoas: saúde, educação, rendimento e oportunidades de emprego.

14 Desenvolvido pelo Centro Comum de Investigação e pela Direção-Geral da Política Regional e Urbana. Ver Hardeman, S. e Dijkstra, L. (2014).

5. Conclusão

Entre 2000 e 2008, muitas regiões e cidades da UE conseguiram alcançar um crescimento inclusivo. As taxas de emprego aumentaram, ao passo que a pobreza e a exclusão foram reduzidas.

No entanto, a crise conduziu a uma deterioração significativa da situação desde 2008, anulando muitos dos ganhos alcançados ao longo dos oito anos anteriores em termos de aumento do emprego e redução do desemprego. Apesar de se vislumbrarem os primeiros sinais de retoma, levará algum tempo até que conduzam a taxas de emprego significativamente mais altas e reduzam a pobreza e a exclusão social.

No entanto, em algumas frentes os progressos persistem apesar da crise. Por exemplo, a taxa de abandono escolar precoce continuou a cair e o objetivo da Europa 2020 poderá ser alcançado talvez ainda antes de 2020. O fosso entre géneros no desemprego foi colmatado, embora em grande parte devido a um grande aumento do desemprego entre os homens e não a uma grande descida na taxa de desemprego feminino, que se mantém alta em muitas regiões do sul.

A pobreza e a exclusão social variam em diferentes aspetos em função dos tipos de região em toda a UE, e a crise não alterou esta situação. As cidades dos Estados-Membros menos desenvolvidos tendem a possuir taxas de pobreza e exclusão mais baixas do que outras áreas, sucedendo o inverso nas cidades dos Estados-Membros mais desenvolvidos. Em alguns países, a concentração da pobreza nas cidades está associada à presença de um grande número de migrantes provenientes do exterior da UE que estão mal integrados no mercado de trabalho.

As fortes disparidades em termos de disponibilidade de emprego, salários e níveis de vida continuarão a incentivar as pessoas a partirem em busca de melhores oportunidades e de uma maior qualidade de vida, o que sublinha a importância de assegurar que possuam o mesmo acesso ao emprego que aqueles que já vivem nas áreas em causa.

A política de coesão pode prestar um contributo importante para ajudar a alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020 aqui considerados, nomeadamente através do cofinanciamento da educação e formação e da prestação de apoio a medidas para superar obstáculos ao crescimento, aumentando assim a taxa de criação de emprego, bem como os salários e os níveis de rendimento, nas regiões em atraso. Ao mesmo tempo, pode contribuir para garantir que as mulheres tenham as mesmas oportunidades que os homens em termos de emprego e progressão na carreira, por exemplo, através do cofinanciamento da expansão de instalações de acolhimento de crianças. Pode também contribuir para assegurar que os homens e as mulheres tenham acesso, onde quer que vivam, a um elevado nível de cuidados de saúde através do apoio ao investimento em hospitais e outros estabelecimentos médicos.

Capítulo 3: Crescimento sustentável

1. Introdução

A política de coesão investiu uma boa parte dos seus fundos no apoio à transição para um modo de desenvolvimento mais sustentável das regiões da União Europeia. Cofinanciou a instalação de sistemas de abastecimento de água para melhorar a qualidade da água potável e de estações de tratamento de águas residuais urbanas, investiu em sistemas de gestão de resíduos sólidos e de reciclagem e contribuiu para uma maior eficiência energética através, por exemplo, do apoio à modernização dos sistemas de aquecimento nos edifícios públicos e privados ou dos transportes públicos eficientes em termos de utilização de recursos. Contribuiu igualmente para a proteção do ambiente, ajudando a criar uma rede de zonas naturais protegidas no âmbito do projeto Natura 2000.

Não obstante, continuam a existir desafios de vulto para reduzir o impacto ambiental da atividade económica e melhorar a qualidade dos ecossistemas.

Com a crescente consciencialização para as consequências das alterações climáticas, a UE comprometeu-se a limitar as emissões de gases com efeito de estufa e a reduzir o consumo de combustíveis fósseis. Nesse sentido, uma parte cada vez mais significativa dos fundos da política de coesão está a ser afetada à transição para uma economia de baixo teor de carbono, nomeadamente, através do apoio reforçado à produção de energias renováveis e à melhoria da eficiência energética. Tendo em conta que as alterações climáticas são suscetíveis de aumentar os riscos naturais, tais como incêndios, secas e inundações, aumentando a frequência com que estas catástrofes ocorrem, foi também atribuído financiamento para atenuar esses riscos e continuarão a ser envidados esforços para assegurar que o mesmo é utilizado da forma mais eficiente possível.

A política de coesão tem também um impacto indireto no ambiente e na sustentabilidade, uma vez que o facto de ajudar as regiões a desenvolverem e a melhorarem as suas infraestruturas de transporte poderá implicar um maior consumo de energia. Revela-se cada vez mais importante integrar as considerações ambientais na política de coesão. O investimento na eficiência energética pode ajudar a compensar este aspeto, a par de uma escolha criteriosa das infraestruturas apoiadas. Do mesmo modo, uma economia em crescimento pode implicar alterações na utilização dos solos. Com as políticas nacionais, regionais e locais certas, as alterações podem ser limitadas e concentradas em áreas com bons acessos aos transportes públicos, por exemplo, através da reconversão de espaços abandonados ou do incentivo à criação de novos empreendimentos localizados junto de itinerários de transportes públicos existentes.

A preservação da natureza e dos recursos naturais, a poupança energética, o desenvolvimento das energias renováveis e das tecnologias verdes, a atenuação das alterações climáticas e a adaptação aos seus efeitos e o investimento na gestão dos riscos de catástrofes constituem não só medidas necessárias para enfrentar os desafios ambientais, como também podem proporcionar novas oportunidades de emprego e de crescimento. A conservação e promoção do património natural afiguram-se igualmente necessárias para salvaguardar os «serviços ecossistémicos» dos quais muitas atividades económicas dependem implicitamente, ou seja, os serviços prestados pela própria natureza como, por exemplo, a pureza do ar e da água ou defesas naturais contra catástrofes e as respetivas consequências. A salvaguarda da prestação continuada destes «serviços» resulta na poupança de custos para a economia, dado que contribuem para evitar os custos de saneamento de terrenos contaminados ou rios poluídos e para prevenir ou atenuar as onerosas catástrofes naturais (por vezes de origem humana), tais como inundações e deslizamentos de terra.

Os Estados-Membros e as regiões da UE apresentam variações vincadas no tocante à sua prossecução do desenvolvimento sustentável. Em alguns casos, essas disparidades devem-se às diferenças nas condições geográficas ou na dotação de património natural, noutros reflete as diferenças nas pressões ambientais e na gestão dos recursos naturais. Por conseguinte, poderiam realizar-se melhorias significativas mediante a identificação dos tipos de medidas necessárias em cada tipo de região.

O presente capítulo abrange quatro questões centrais: em primeiro lugar, as alterações climáticas e os progressos realizados no cumprimento dos objetivos da estratégia «Europa 2020»; em segundo lugar, a eficiência energética, a qualidade do ar e os transportes; em terceiro lugar, a eficiência dos recursos, sobretudo da utilização dos solos; e, em quarto lugar, eventuais formas de reduzir o impacto ambiental e manter ou melhorar os ecossistemas e os serviços que prestam. No final do capítulo, é demonstrada a influência que as outras políticas da UE associadas ao crescimento sustentável podem ter na coesão.

2. Atenuação das alterações climáticas e adaptação aos seus efeitos: uma necessidade para a União Europeia

O aumento dos gases com efeito de estufa libertados para a atmosfera provenientes das atividades humanas deu origem a um processo de alterações climáticas à escala mundial. Desde o final do século XIX, a atmosfera terrestre e os oceanos têm registado um aquecimento progressivo, prevendo-se que esta tendência se mantenha e venha mesmo a acelerar nos próximos anos. Desde o início do século XX, a temperatura média da superfície da Terra aumentou quase 1° C, sendo que dois terços desse aumento ocorreram a partir de 1980.

As alterações climáticas afetam as nossas economias, sociedades e ecossistemas de diversas formas. Têm uma forte dimensão territorial. Os seus efeitos variam substancialmente em função das regiões, as quais se diferenciam tanto em termos de exposição às alterações climáticas como de capacidade para fazer face aos seus efeitos, refletindo as suas diferentes características físicas, ambientais, sociais, culturais e económicas. Em termos gerais, as áreas urbanas registaram um maior aumento da temperatura do que as áreas não urbanas. Atendendo à tendência histórica para uma crescente urbanização na Europa, cada vez mais pessoas e ativos correm o risco de sofrer as consequências deste aumento da temperatura. As regiões também contribuem para o seu próprio clima no sentido de que, por exemplo, a temperatura nas cidades resulta, em parte, da utilização e ocupação dos solos. Isso significa que exercem um certo controlo sobre as alterações climáticas que sofrem.

A conjugação destes dois fatores (exposição e sensibilidade) determina o impacto potencial das alterações climáticas numa região. No entanto, as regiões também se distinguem ao nível da sua capacidade de adaptação às alterações climáticas e de neutralização dos seus efeitos, pelo que estes aspetos também têm de ser levados em conta na avaliação da vulnerabilidade geral de uma região às alterações.

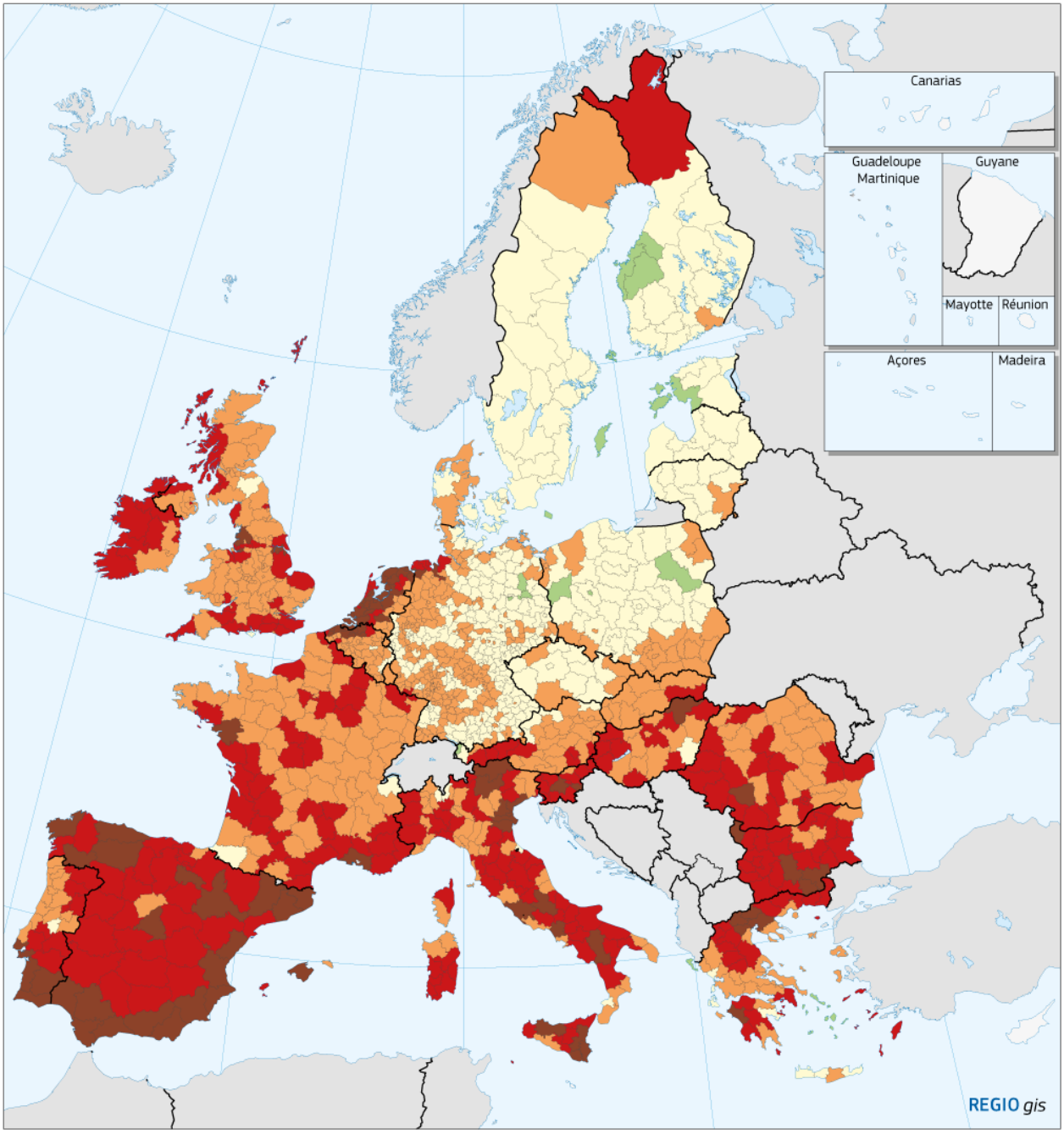
O projeto na área do clima do ESPON[1] apresenta uma avaliação desse tipo, com base nas projeções das alterações climáticas e da variabilidade climática geradas pelo modelo CCLM do clima[2] (Mapa 3.1). Partindo dessas projeções, foi avaliado o impacto potencial das alterações climáticas para cada região da União Europeia com base na respetiva exposição e sensibilidade às alterações e à sua capacidade de adaptação, aferidas com base em vários indicadores das suas características físicas, ambientais, sociais, económicas e culturais (por exemplo, variação prevista do número de dias de verão com temperaturas acima dos 25° C, conjugada com o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos que vive nas zonas quentes das áreas urbanas e a sua capacidade comprovada de resistir ao calor).

Os resultados evidenciam fortes variações ao nível do impacto potencial das alterações climáticas nas regiões. Embora, tal como seria de esperar, os «pontos quentes» se situem essencialmente no sul da Europa, outros tipos de regiões (tais como as regiões montanhosas ou as regiões costeiras densamente povoadas) são também particularmente afetadas devido à subida do nível do mar ou à sua dependência económica do turismo de verão e/ou inverno. Algumas regiões no norte da Escandinávia são igualmente afetadas, principalmente devido à sensibilidade do ambiente e à vulnerabilidade das infraestruturas às inundações.

Contudo, a clivagem Norte-Sul evidenciada ao nível dos efeitos reflete não só o impacto das próprias alterações climáticas, mas também a maior capacidade de adaptação aos seus efeitos por parte dos países escandinavos e da Europa Ocidental. Assim sendo, é de esperar um impacto médio a elevado em vastas áreas do sudeste europeu, bem como nas regiões mediterrânicas.

1 ESPON (2011), *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe*.

2 O CCLM é um modelo climático de previsão meteorológica não hidrostática unificada e regional desenvolvido pelo *Consortium for Small-scale Modelling* (COSMO) e a *Climate Limited-area Modelling Community* (CLM).



Mapa 3.1 Potencial vulnerabilidade às alterações climáticas

- Baixo impacto positivo (-0,1 > -0,27)
- Impacto inexistente/marginal (> -0,1 < 0,1)
- Baixo impacto negativo (0,1 > 0,3)
- Impacto negativo médio (0,3 < 0,5)
- Forte impacto negativo (0,5 - 1,0)
- sem dados disponíveis

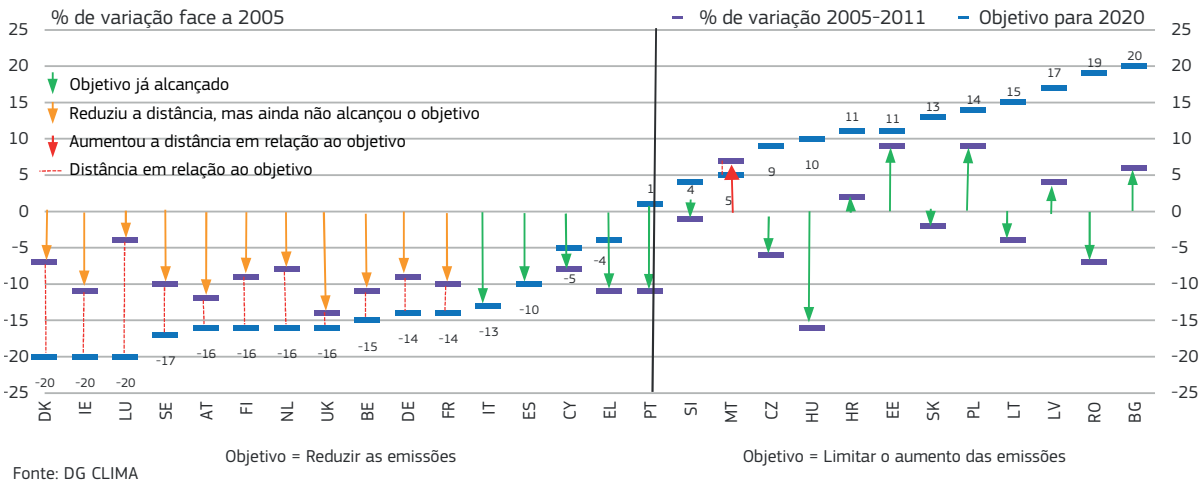
O impacto potencial foi calculado combinando a exposição das regiões às alterações climáticas com os dados mais recentes sobre as dimensões ponderadas da respetiva sensibilidade física, económica, social, ambiental e cultural às alterações climáticas.

Fonte: ESPON Climate Project, 2011

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 3.1 Evolução das emissões de gases com efeito de estufa nas áreas abrangidas pela Decisão relativa à partilha de esforços, 2005-2011 e objetivos da estratégia Europa 2020



Fonte: DG CLIMA

2.1 A União Europeia tem de reduzir as suas emissões de gases com efeito de estufa para alcançar os objetivos para 2020

A UE tomou várias medidas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, desenvolvendo, simultaneamente, estratégias de adaptação para ajudar a reforçar a resiliência aos efeitos inevitáveis das alterações climáticas. Incentivou, designadamente, iniciativas orientadas para uma economia eficiente do ponto de vista energético e com baixas emissões de carbono ao fixar os objetivos «20-20-20» para 2020 — ou seja, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em 20 % relativamente aos níveis de 1990[3], aumentar para 20 % a quota de energias renováveis no consumo energético da UE e aumentar em 20 % a eficiência energética. Estas medidas encontram-se agora entre os grandes objetivos da estratégia «Europa 2020». Fixou igualmente um objetivo adicional de reduzir progressivamente até 2050 as emissões de GEE da UE em 80–95 % relativamente aos níveis de 1990[4].

Uma das iniciativas da UE para reduzir as emissões de GEE é o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE-UE), um instrumento de mercado para a atribuição e troca de licenças de emissão. Este sistema é complementado pela decisão relativa à partilha de esforços, ao abrigo da qual os Estados-Membros aprovaram objetivos anuais vinculativas para reduzir as emissões provenientes da habitação, da agricultura, dos resíduos e dos transportes (exceto a aviação) não abrangidas pelo RCLE-UE e que representam cerca de 60 % do total de emissões da UE. Os objetivos nacionais para o período 2013–2020 são diferenciados em função dos níveis de PIB *per capita*, variando de uma redução de 20 % das emissões (comparado com 2005) nos Estados-Membros mais desenvolvidos a um aumento de 20 % nos menos desenvolvidos.

Embora a política de coesão não possa contribuir diretamente para o RCLE-UE, pode, no entanto, desempenhar um papel de relevo na redução das emissões de GEE nos setores incluídos na decisão relativa à partilha de esforços. Ao apoiar, por exemplo, medidas de isolamento térmico dos edifícios públicos, a política de coesão contribui para a redução das emissões de GEE no setor da habitação. Além disso, também concede financiamento para transportes públicos menos poluentes e para uma gestão mais eficiente dos resíduos, o que deverá ajudar a baixar as emissões de GEE.

A redução das emissões de GEE nas áreas abrangidas pela decisão relativa à partilha de esforços tem sido significativa em alguns Estados-Membros (Figura 3.1). Entre 2005 e 2011 elevaram-se a 16 % na Hungria e a mais de 14 % no Reino Unido. Em vários países da UE-12, porém,

3 A UE propôs igualmente reduzir as emissões em 30 %, desde que outros grandes países emissores se comprometessem a atingir uma redução comparável.

4 Importa referir que estes objetivos são fixadas com base na produção, ou seja, com base nas emissões geradas no interior das fronteiras da UE. No entanto, com a globalização, uma parte crescente das emissões provém de regiões externas à UE, embora resultem de importações para a UE. Com efeito, desde 1990, as transferências líquidas de emissões dos países que figuram no anexo 2 do Protocolo de Quioto para os países que não integram o anexo 1 quadruplicaram. Para informações mais detalhadas, consultar: Petersa, G. P. *et al.* (2010).

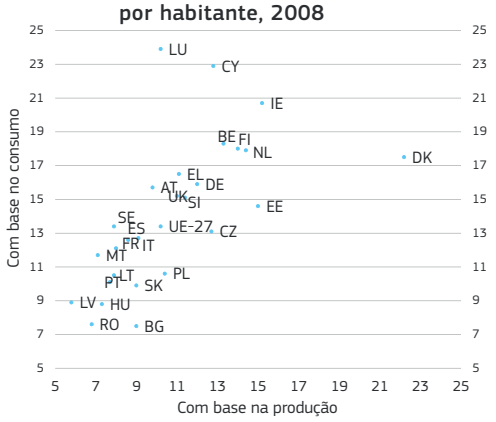
Emissões baseadas na produção e baseadas no consumo

Na contabilização das emissões de gases com efeito de estufa, o nível de emissões pode ser calculado com base na produção ou no consumo. As emissões baseadas na produção são calculadas a partir da utilização de combustíveis fósseis em vários tipos de atividades (por exemplo, indústria, agricultura, energia). As emissões baseadas no consumo representam os GEE gerados na produção de bens e serviços que satisfazem a procura doméstica final de um país (ou seja, o consumo das famílias, o consumo do setor público e o investimento), independentemente do país que efetivamente emitiu as substâncias em causa (Figura 3.2).

Para um determinado Estado-Membro, os níveis de emissões baseadas na produção e baseadas no consumo podem ser muito diferentes. Por exemplo, as emissões baseadas na produção podem ser baixas para um país onde estejam localizadas poucas atividades poluentes, ao passo que as suas emissões baseadas no consumo poderão ser elevadas, caso importe bens e serviços cuja produção gerou grandes quantidades de gases com efeito de estufa.

Tal é ilustrado no gráfico que se segue onde as emissões baseadas na produção são confrontadas com as emissões baseadas no consumo para cada Estado-Membro da UE-27. Embora exista uma relação positiva óbvia entre os dois tipos de emissão, está longe de ser uma correspondência exata. No Luxemburgo, por exemplo, as emissões baseadas na produção estão próximas da média da UE-27, mas as emissões baseadas no consumo são as mais altas da União. Em contrapartida, no caso da Dinamarca, as emissões baseadas na produção são muito altas, mas as emissões baseadas no consumo são muito menores. Contudo, de uma modo geral, os Estados-Membros mais desenvolvidos registam os mais elevados níveis de emissões, quer sejam baseadas na produção ou no consumo.

Figura 3.2 Emissões de gases com efeito de estufa, toneladas de equivalente CO_2 por habitante, 2008



Fonte: Arto, I. *et al.* (2012)

a redução foi mais moderada, o que reflete a sua elevada taxa de crescimento económico no período anterior à crise. Além disso, as emissões aumentaram significativamente na Polónia e na Estónia (9 % em ambos os países). Desde 2008, porém, a desaceleração da economia serviu para moderar de uma forma geral as emissões.

A distância que separa os diversos países dos seus objetivos nacionais também varia consideravelmente. Vários países já superaram os seus objetivos, tais como a Hungria ou a Roménia, que se comprometeram a limitar as emissões a um máximo de 10 % e 19 %, respetivamente, acima dos níveis de 2005 e que conseguiram, efetivamente, baixar as emissões. Outros países, ainda não alcançaram o objetivo, mas já começaram a baixar as emissões, como a Suécia, cujo objetivo era uma redução de 17 % e onde as emissões caíram 10 % em relação a 2005. Em Malta, por outro lado, as emissões aumentaram acima do objetivo estabelecido. O Luxemburgo, a Dinamarca, a Irlanda e os Países Baixos estão mais distantes dos seus objetivos, ao passo que o Reino Unido (que ainda precisa de reduzir as emissões em mais 2 %) e a Áustria, a Bélgica e a França (que necessitam de uma redução suplementar de 4 %) estão mais próximos[5].

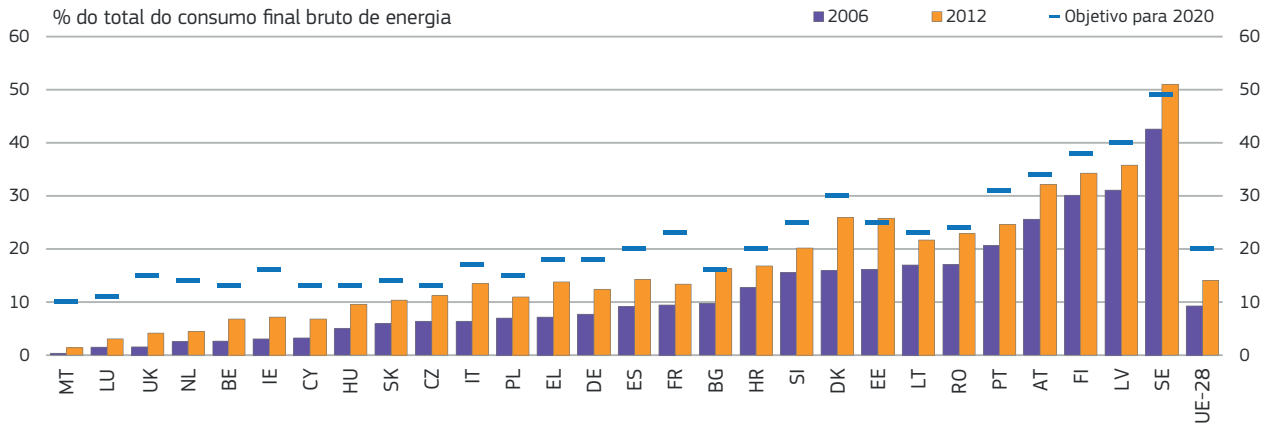
2.2 A UE tem de aumentar a utilização de energias renováveis para atingir os objetivos para 2020

A UE aceitou aumentar para, pelo menos, 20 % a quota de energias renováveis no seu consumo final de energia até 2020. Nos termos da Diretiva relativa às energias renováveis, os Estados-Membros comprometeram-se a aumentar a quota de energias renováveis no consumo de energia até 2020. Os objetivos fixados variam entre 10 % em Malta e 49 % na Suécia.

Esta quota já é elevada em alguns Estados-Membros, como na Suécia, onde representa quase 51 %, e na Letónia, onde ronda os 36 % (Figura 3.3), mas noutros ainda é mui-

5 As emissões de GEE estão estreitamente ligadas à atividade económica. Perante a atual incerteza no que diz respeito às tendências económicas futuras é, por isso, difícil avaliar a capacidade de os Estados-Membros cumprirem os seus objetivos para 2020 com base no seu atual nível de emissões, mesmo no caso dos países que já excederam os seus objetivos.

Figura 3.3 Percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia, 2006, 2012, objetivo para 2020



Fonte: Eurostat

to reduzida, como em Malta e no Luxemburgo, onde é inferior a 4 %. Prevê-se que as energias renováveis desempenhem um papel cada vez mais importante no apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono, mas igualmente no reforço da segurança energética.

Os Estados-Membros também apresentam grandes variações no tocante à sua quota atual de energias renováveis em comparação com os objetivos estabelecidos. O Reino Unido, a França e os Países Baixos têm de aumentar a utilização de energias renováveis em cerca de 10 pontos percentuais ou mais, a fim de alcançarem os seus objetivos. Por outro lado, três países (Bulgária, Estónia e Suécia) já atingiram os seus objetivos e a Roménia, a Lituânia, a Áustria e a República Checa estão prestes a consegui-lo. Vários Estados-Membros ainda têm de desenvolver esforços significativos para atingirem os seus objetivos. Teme-se, no entanto, que o atual preço baixo do combustível, e do carbono em geral, não forneça um incentivo suficientemente forte para investir nas energias renováveis. Tal deve-se em parte ao facto de o RCLE-UE registar um excedente cada vez maior de licenças de emissão, devido ao abrandamento da atividade económica na sequência da crise e à redução das emissões daí decorrente. Além disso, a longo prazo, esta situação poderá comprometer a capacidade de se atingirem objetivos mais ambiciosos de redução das emissões a um custo razoável. Consequentemente, a Comissão tomou a iniciativa de adiar o leilão de algumas licenças de emissão.

As principais fontes de energias renováveis na UE são a biomassa e a energia hídrica (que em 2012 produziram, respetivamente, 83 e 29 milhões de toneladas equivalentes de petróleo - Mtep), seguidas da energia eólica (17,7 Mtep), do biogás (12 Mtep), da energia solar e fotovoltaica (5,8 Mtep) e da energia geotérmica (5,7 Mtep). Enquanto a energia hídrica e geotérmica estão confinadas a localizações específicas, a energia eólica e solar, a biomassa e as bombas de calor têm uma utilização mais generalizada, embora o potencial de produção de energia a partir de cada uma destas fontes varie bastante de uma região para outra. A capacidade para explorar plenamente o potencial das energias renováveis depende também das infraestruturas regionais de transporte, distribuição e armazenamento, bem como do padrão de consumo[6]. O aumento do aprovisionamento de energias renováveis, que em muitos casos são de natureza intermitente, vai exigir uma melhoria das infraestruturas e soluções que garantam a sua integração eficaz na rede.

As regiões costeiras apresentam, geralmente, um potencial de produção de energia eólica muito superior ao das outras regiões, sobretudo junto ao Mar do Norte ou na parte sul do Báltico. Algumas ilhas do Mediterrâneo também apresentam um elevado potencial. O custo de produção de energia eólica é também inferior nos locais onde existe permanentemente vento com força suficiente para produzir eletricidade.

As zonas mais propícias à utilização da energia solar são as regiões meridionais e ocidentais da Europa, onde o sol é mais intenso (Mapa 3.2, que mostra a adequação

6 Outro aspeto a ter em conta será o impacto ambiental das energias renováveis. Por exemplo, a combustão de biomassa resulta na emissão de partículas que são cancerígenas e, portanto, deve ser sujeita a limites de emissão rigorosos.

A dimensão territorial do pacote de medidas em matéria de alterações climáticas e energia

O pacote de medidas em matéria de alterações climáticas e energia tem particularmente em conta o nível de desenvolvimento económico dos Estados-Membros na fixação dos objetivos para as emissões de GEE não abrangidas pelo mecanismo de comércio de licenças de emissão e para as energias renováveis.

As fontes de energias renováveis contribuem para a diversificação do aprovisionamento energético na UE e para a melhoria da competitividade de algumas regiões, fomentando o crescimento de novas indústrias e ajudando a criar postos de trabalho e oportunidades de exportação. Ademais, os projetos de interesse comum propostos no domínio da energia, com uma dotação de 5,1 mil milhões de euros no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa, podem, eventualmente, dar um contributo importante para melhorar a segurança energética e a competitividade em áreas onde a viabilidade comercial não é suficientemente atrativa.

O investimento na eficiência energética, como a redução da energia consumida pelos sistemas de aquecimento, pode também proporcionar benefícios substanciais às populações urbanas mediante a melhoria da qualidade do ar. A reformulação da diretiva relativa ao desempenho energético dos edifícios, aprovada em 2010, mas que ainda não está a ser plenamente aplicada, deverá melhorar ainda mais a qualidade do ar nas cidades através da redução do consumo de energia.

No caso dos transportes urbanos, os regulamentos que estabelecem normas de desempenho para os veículos ligeiros contribuíram para uma redução substancial das emissões de GEE, que se traduziu numa diminuição das emissões médias de CO_2 dos veículos novos de 172 gramas por km em 2000 para 135,7 gramas em 2011. Essa redução é igualmente benéfica para a saúde pública e para a saúde dos ecossistemas, reduzindo os poluentes atmosféricos como o NO_2 e PM_{10}.

As autoridades regionais e locais são intervenientes ativos importantes no processo. A eficácia das políticas em matéria de clima e energia está dependente do apoio ativo das autoridades regionais e locais, que são responsáveis pelas licenças de construção e pelo ordenamento do território. As autoridades são também responsáveis pelos edifícios públicos e, em alguns casos, pela habitação social, que carecem de investimentos para aumentar a sua eficiência energética.

O Livro Branco sobre a adaptação às alterações climáticas[1] defende uma abordagem local da adaptação, o que na prática significa que as autoridades locais devem cooperar na conceção e aplicação de políticas comuns sustentáveis em matéria de clima e energia em prol da sustentabilidade dos transportes, da melhoria da eficiência energética dos edifícios e do aquecimento urbano, do desenvolvimento de fontes de energias renováveis e da produção de energia descentralizada.

A Parceria Europeia de Inovação (PEI) «Cidades e Comunidades Inteligentes» destina-se a aumentar as interligações entre a produção, distribuição e o consumo de energia, a mobilidade e os transportes, bem como as tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Além disso, o Pacto de Autarcas é um movimento à escala europeia que apoia as autoridades locais e regionais na consecução dos objetivos políticos europeus em matéria de clima e energia para 2020. Além de poupar energia, o objetivo dos signatários consiste em ajudar a criar postos de trabalho qualificados e estáveis, um ambiente mais saudável e maior qualidade de vida, uma competitividade económica reforçada e uma maior independência energética. Até à data, conta com mais de 5 000 signatários e mais de 200 organismos de apoio, o que significa que cobre efetivamente cerca de 170 milhões de pessoas na Europa.

1 COM(2009) 147 final.

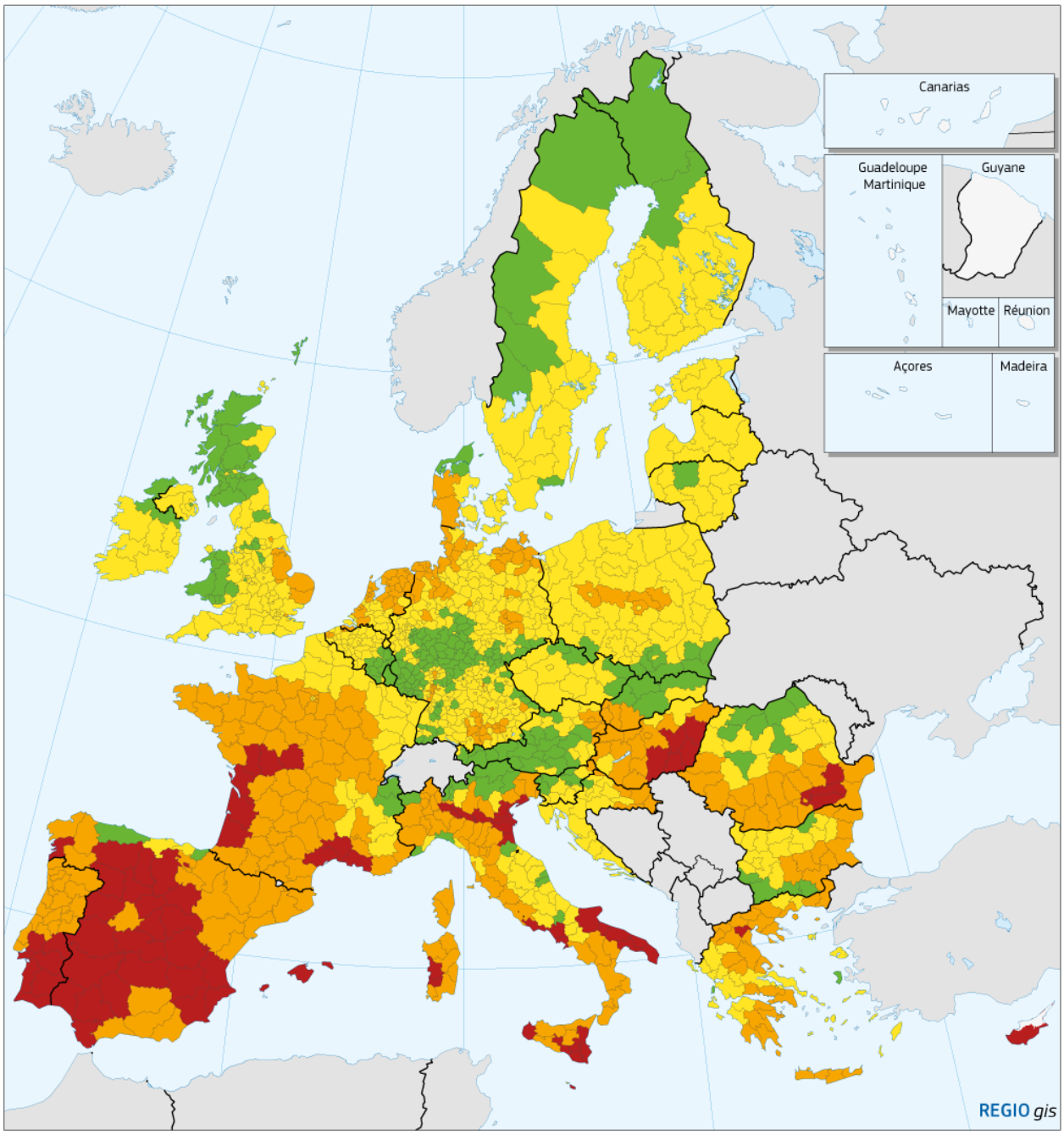
das regiões para a energia solar[7]). Os Estados-Membros do Norte, Centro e Leste são menos adequados, embora seja possível instalar painéis solares nos telhados de todo o tipo de edifícios, tanto industriais e comerciais como residenciais, para fornecer energia diretamente aos utilizadores sem efetivamente ocupar espaço. Apesar de os sistemas fotovoltaicos, ou parques fotovoltaicos, ocuparem mais espaço, produzem energia de forma mais eficiente e o seu impacto no ambiente pode ser reduzido colocando-os em terrenos agrícolas não utilizados ou de baixa produtividade.

2.3 A União Europeia tem de se adaptar a ricos naturais mais frequentes e com consequências mais graves

Nos últimos anos, o número de catástrofes causadas por riscos naturais[8] e os custos associados têm vindo a aumentar na Europa. Este aumento deve-se não apenas às alterações climáticas, suscetíveis de aumentar a frequência, intensidade e duração dos fenómenos cli-

7 A adequação tem em conta fatores que tendem a limitar o desenvolvimento da energia solar e outros que a propiciam. Os critérios incluem a radiação solar intensa, o relevo moderado do terreno, a distância de locais densamente povoados, a proximidade de estradas e redes elétricas. As zonas protegidas, florestas, massas de água e os terrenos urbanizados são, por definição, não adequados.

8 Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2014) 134 *Overview of natural and man-made disaster risks in the EU.*



Mapa 3.2 Adequação média para a instalação de sistemas fotovoltaicos ao nível NUTS 3

Níveis de adequação

- Adequação muito baixa
- Adequação baixa
- Adequação moderada
- Adequação alta

A adequação tem em conta a radiação solar intensa, o relevo moderado do terreno, a distância de áreas com uma forte densidade populacional, a proximidade de estradas e redes elétricas, a presença de áreas protegidas, bem como de áreas artificiais, zonas húmidas e massas de água e florestas.

Fonte: CCI

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

matéricos nos próximos anos, mas também à atividade humana e económica, nomeadamente a uma maior ocupação dos solos[9].

As catástrofes naturais mais frequentes na UE são ondas de calor, tempestades, terramotos, inundações, secas e incêndios florestais. Nos últimos anos, as ondas de calor foram, de longe, as que causaram o maior número de vítimas humanas[10]. As temperaturas extremamente altas[11] tornaram-se mais frequentes, sendo provável que se tornem ainda mais frequentes e intensas devido às alterações climáticas.

Para medir o impacto potencial, foi criado um indicador de estresse térmico urbano (pelo CCI em Ispra) para várias cidades da UE, que tem em conta tanto o risco natural como a capacidade de mitigação[12]. Segundo este indicador, o impacto potencial é mais elevado nas regiões mediterrânicas de Espanha, sul de França, Itália e Grécia, que tendem a ter uma menor capacidade de adaptação. Aplica-se igualmente a cidades da Europa de Leste, embora estejam menos expostas ao calor. Inversamente, as regiões da Europa Central e do Norte apresentam um risco baixo e uma elevada capacidade de adaptação.

O aumento da temperatura nas cidades não se deve apenas ao aquecimento global, mas também à forma como se desenvolveram. Mais concretamente, os aumentos da temperatura dependem também da utilização dos terrenos urbanos, da eficiência energética dos edifícios e dos principais modos de transporte. Estes aspetos enquadram-se diretamente no âmbito de aplicação da política de coesão.

Os incêndios florestais são frequentes na Europa, com uma média de 70 000 incêndios por ano. Nos últimos anos, os incêndios florestais destruíram mais de meio milhão de hectares de floresta e outros terrenos arborizados por ano, sobretudo no Mediterrâneo. Os incêndios com maiores dimensões ocorreram em Portugal (em 2003 e 2005), Espanha (2006) e Grécia (2007). Embora os incêndios florestais sejam, em certa medida, importantes para a sustentabilidade a longo prazo das florestas, também causam vítimas humanas, ainda que numa proporção bastante inferior à das ondas de calor, e implicam avultados prejuízos económicos, estimados em sete mil milhões de euros no período 1998–2009, segundo cálculos da AEA.

A pressão sobre os recursos hídricos aumentou na UE e, atualmente, vastas áreas do território são afetadas com maior frequência pela escassez de água e pela seca, não apenas nas áreas mais áridas, mas também em zonas mais húmidas. As secas podem ter efeitos graves na agricultura, no turismo e na energia, bem como na água doce e ecossistemas conexos, dado que muitas vezes reduzem os caudais dos rios, baixam os níveis dos lagos e das águas subterrâneas, secam as zonas húmidas e conduzem à deterioração da qualidade da água. De igual modo, os oceanos e os mares à volta da Europa sofrem cada vez mais os impactos das alterações climáticas, o que por sua vez afeta setores como a pesca, a aquicultura e o turismo.

Segundo várias projeções climáticas, a frequência da falta de água e das secas deverá aumentar significativamente no futuro devido às alterações climáticas e à consequente subida das temperaturas médias. Também se prevê que essas situações se alarguem para lá do sul da Europa, afetando cada vez mais outras regiões da UE. Além disso, a procura de água nos períodos de seca excede muitas vezes a disponibilidade de recursos, e a necessidade de assegurar o abastecimento adequado de água aos ecossistemas vulneráveis é frequentemente negligenciada.

A par das tempestades, as inundações são responsáveis pelos maiores prejuízos económicos. Nos últimos anos, muitas partes da UE foram afetadas por inundações, tais como a Bacia do Elba, os Alpes franceses e italianos, o Vale do Pó, as margens do Reno na Alemanha, França e Países Baixos, as regiões do Baixo Loire em França e da Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, bem como a parte ocidental da Polónia. Várias regiões na

9 AEA (2010), *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe.*

10 No período 1998–2009, a AEA registou 576 catástrofes devido a riscos naturais que causaram quase 100 000 mortes, das quais mais de 77 500 se ficaram a dever a ondas de calor, *ibid.*

11 As temperaturas extremas referem-se às condições meteorológicas habituais numa determinada área e, como tal, não existe uma definição universal de onda de calor. Existem, todavia, propostas para uma definição genérica — por exemplo, o projeto *European Climate Assessment & Dataset* define uma onda de calor como um período de, pelo menos, seis dias consecutivos em que a temperatura média diária excede o 90.º percentil da temperatura média diária no período 1961–1990. O projeto EuroHEAT da Organização Mundial de Saúde propôs uma definição semelhante de onda de calor como sendo «um período em que a temperatura máxima aparente e a temperatura mínima são superiores ao 90.º percentil da distribuição mensal relativamente a, pelo menos, dois dias» (*ibid*).

12 Lung, T. *et al.* (2013).

Eslováquia e na República Checa estão também particularmente expostas ao risco de inundações.

As cheias dos rios podem ser especialmente nefastas nas áreas urbanas, tanto para as infraestruturas como para a vida humana. O impacto das inundações nas principais cidades da UE foi avaliado pelo CCI-ISPRA, utilizando um indicador que tem em conta o risco de inundações e a capacidade das cidades para mitigar os seus efeitos e recuperar[13]. O indicador revela disparidades acentuadas entre cidades em termos de exposição a inundações, que resultam, em parte, da sua localização em relação aos principais cursos de água. Os pontos mais vulneráveis, onde o risco elevado de inundação está associado a uma baixa capacidade de adaptação, encontram-se em várias regiões da Roménia, Polónia, Letónia, Lituânia, Portugal e sul de Espanha.

Prevê-se que o risco aumente no futuro em muitas áreas costeiras, devido à subida do nível do mar e ao aquecimento global. Esta ameaça afeta de um modo particular as zonas situadas ao nível do mar ou a menos de cinco metros acima do mesmo, tais como as regiões da costa neerlandesa.

Face ao exposto, afigura-se essencial adotar políticas para prevenir e gerir o risco, de molde a assegurar que o desenvolvimento e o crescimento económico sejam sustentáveis.

3. A transição para transportes mais sustentáveis pode aumentar a eficiência energética e melhorar a qualidade do ar

A UE tomou medidas para melhorar a eficiência energética através do Plano de Eficiência Energética de 2011 e da Diretiva relativa à eficiência energética. A eficiência energética consiste essencialmente na redução do consumo de energia dos edifícios e transportes que, em 2010, representavam, respetivamente, 41 % e 32 % do consumo total de energia na UE.

A melhoria da eficiência energética da habitação e dos edifícios passa pela aplicação da tecnologia atual e de inovações recentes. A eficiência energética dos edifícios pode ser melhorada, sobretudo através da colocação de isolamento e da melhoria dos sistemas de aquecimento, embora, também neste aspeto, existam grandes disparidades na UE, nomeadamente devido ao atraso registado nos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, que teriam potencial para contribuir de forma substancial para a poupança energética na UE.

3.1 Melhorar a acessibilidade e a eficiência energética

Um dos objetivos da política comum de transportes da UE consiste em aumentar a eficiência energética e assegurar que, até 2050, o sistema de transportes seja sustentável. Para esse efeito, foram fixados três grandes objetivos: (1) promover e vulgarizar fontes de energia e sistemas de propulsão inovadores e sustentáveis, (2) otimizar as cadeias de logística multimodais, incluindo uma transição para modos de transporte menos energívoros e (3) aumentar a eficiência mediante a utilização de sistemas de informação e de incentivos de mercado. Reduzir a distância percorrida, mantendo ou melhorando a acessibilidade é uma forma de alcançar estes três objetivos.

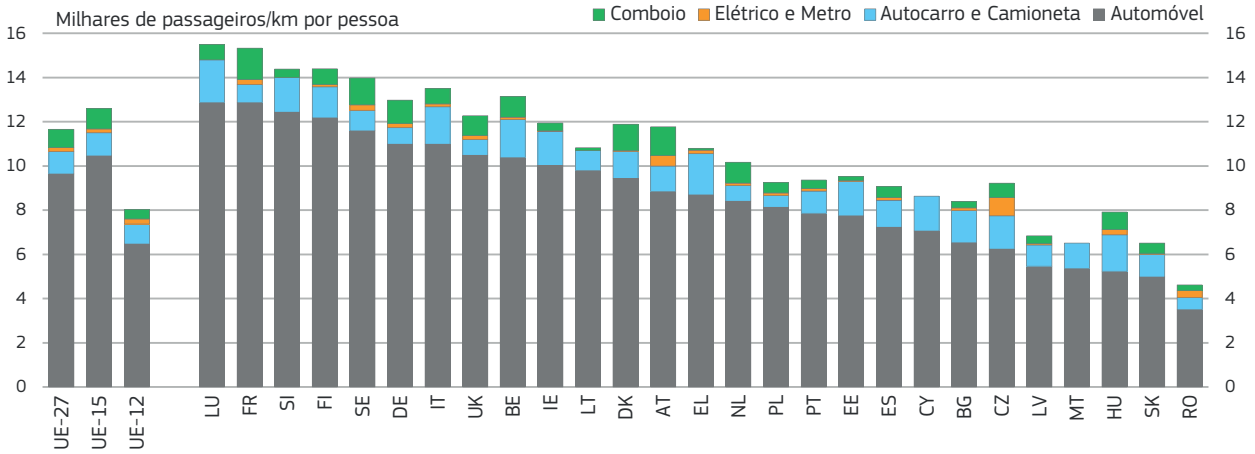
O progresso tecnológico constitui outra forma de aumentar a eficiência energética. A adoção de novas tecnologias pode aumentar a eficiência dos combustíveis. Uma transição para modos de transporte menos energívoros pode ajudar a alcançar os três objetivos, ao passo que uma melhoria da rede de transportes pode facilitar essa transição e, simultaneamente, reduzir os congestionamentos.

Os meios de transporte, quer seja um automóvel, autocarro, comboio ou bicicleta, normalmente servem para as pessoas se deslocarem, ou para *acederem*, a um determinado destino. Assim, a análise dos transportes tem de distinguir entre a distância percorrida e a acessibilidade (chegada ao destino pretendido). Nalguns casos, as distâncias podem ser reduzidas, ao mesmo tempo que a acessibilidade é melhorada. Quando as pessoas e os destinos estão próximos, como acontece muitas vezes nas cidades, as distâncias médias percorridas tendem a diminuir. Por exemplo, nos Países Baixos, em 2011, as pessoas que viviam numa vila ou cidade percorriam, em média, 26 km por dia, em oposição a 30 km por dia para as que não viviam numa área urbana.

Devido às distâncias mais curtas, as deslocações a pé e de bicicleta são opções mais atrativas nas vilas e cidades do que noutras áreas. Existe igualmente uma maior procura

13 *Ibid.*

Figura 3.4 Passageiros/km por modo de transporte, 2012



Fonte: *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013*

de transportes públicos, o que os torna mais rentáveis e eficientes em termos energéticos e, portanto, as pessoas utilizam-nos mais do que os seus automóveis. O exemplo neerlandês mostra ainda que as pessoas que vivem num contexto muito urbano caminham mais (0,95 km contra 0,6 km), usam mais os transportes públicos (5,6 km contra 1,9 km) e utilizam menos o automóvel (16 km contra 24 km) do que as que vivem noutras áreas (Instituto de Estatística dos Países Baixos, 2013). Estas diferenças estão patentes nos números regionais, com Amesterdão, Roterdão e Utrecht a apresentarem as menores distâncias percorridas e a mais baixa taxa de utilização do automóvel nos Países Baixos. Apesar de não existirem dados tão pormenorizados para o conjunto da UE, a utilização de modos de transporte mais eficientes em termos energéticos parece aplicar-se igualmente a outras cidades da UE[14]. Os automóveis tendem a contribuir para uma percentagem particularmente elevada de deslocações fora das cidades, porque os transportes públicos são menos eficientes e as distâncias dificultam as deslocações a pé ou de bicicleta[15].

A fim de comparar a importância relativa dos modos de transporte terrestre[16] entre países, os dados podem ser normalizados estabelecendo uma correlação entre as distâncias percorridas por passageiro e a população. O Luxemburgo e a França registaram as maiores distâncias percorridas em 2011, com uma média de mais de 15 000 passageiros-quilómetros por habitante de cada país (Figura 3.4). Em contrapartida, os Estados-Membros da UE-12 registam as menores distâncias percorridas, com a Roménia e Malta a apresentarem os números mais baixos. No entanto, estes números refletem um conjunto de fatores, tais como o nível do PIB e dos rendimentos, a dotação de infraestruturas, a importância das deslocações pendulares, a proximidade dos serviços à população, o acesso a ligações ferroviárias de alta velocidade e a existência de corredores de transporte internacionais que atravessem o país.

Entre 1995 e 2011 registou-se um aumento acentuado na utilização do automóvel em muitos dos Estados-Membros que aderiram à UE nesse período, nomeadamente na Lituânia, Polónia, Eslovénia, Estónia e Bulgária. Verificou-se igualmente um aumento substancial da utilização do automóvel na Grécia (Figura 3.5). Este uso acrescido do automóvel tem sido acompanhado por uma redução significativa da utilização dos transportes públicos na UE-12, sobretudo na Eslováquia.

Em contrapartida, a utilização do automóvel diminuiu no Reino Unido e nos Países Baixos, sendo que no primeiro essa redução foi acompanhada de um aumento das viagens ferroviárias.

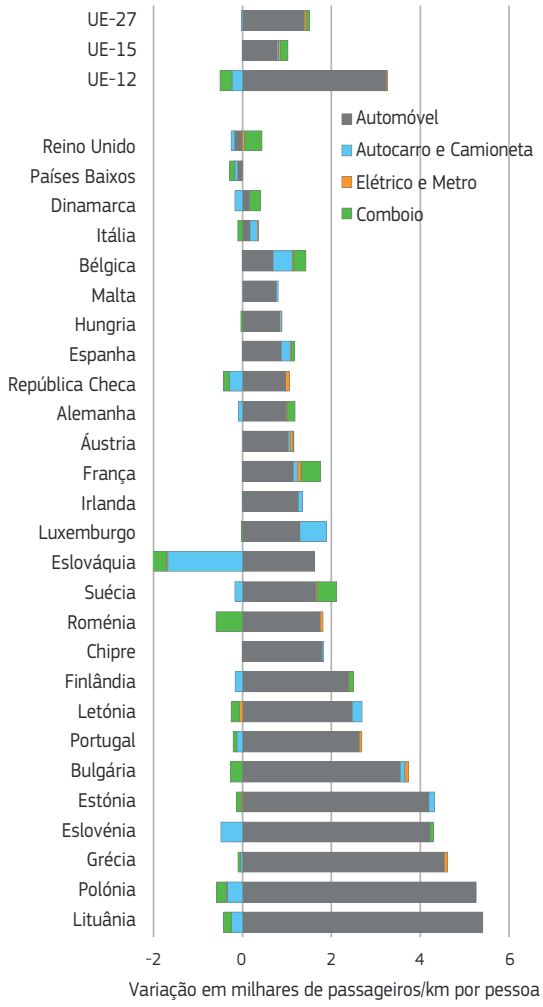
Em todos os Estados-Membros relativamente aos quais existem dados disponíveis, os automóveis representam uma parte significativa do transporte de passageiros, consideravelmente superior ao transporte ferroviário e ao transporte por autocarro e camioneta. Em 2011,

14 AEA (2013), *A closer look at urban transport — TERM 2013*.

15 Ver também ESPON (2013), TRACC.

16 Importa salientar que a análise *supra* refere-se apenas ao transporte terrestre por automóvel, autocarro ou comboio e que uma parte significativa das deslocações internacionais de passageiros e, em alguns países, das deslocações nacionais, é efetuada por via marítima e aérea [Eurostat (2011)].

Figura 3.5 Variação em passageiros/km por modo de transporte, 1995-2011



Fonte: *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013*

os automóveis representavam 84 % da totalidade dos quilómetros terrestres percorridos pelos passageiros na UE, embora o número varie consideravelmente entre Estados-Membros (de 91 % na Lituânia a 64 % na Hungria), refletindo as diferenças nas infraestruturas e na geografia (Figura 3.6).

Os autocarros representavam 9 % da média de quilómetros terrestres percorridos pelos passageiros, com a percentagem a variar de 3 % nos Países Baixos a 25 % na Hungria, ao passo que os comboios representavam apenas 7 %, embora o número varie de acordo com o estado da rede ferroviária e a sua extensão. Em França, na Áustria e na Suécia, que têm comboios rápidos e frequentes, o transporte ferroviário representa cerca de 10 % das deslocações, enquanto na Grécia, Estónia e Lituânia, onde a rede é limitada e os comboios circulam a baixa velocidade e com menor frequência, o número de viagens de comboio é relativamente baixo.

A maioria do transporte de mercadorias na UE (75 %) é rodoviário (Figura 3.7). Nalguns países, como a Grécia e Espanha, a grande percentagem de mercadorias transportadas por estrada deve-se, em parte, à falta de vias navegáveis interiores e a uma rede ferroviária limitada (que não a de alta velocidade). Na Letónia e na Estónia, por outro lado, mais de 50 % das mercadorias são transportadas por ferrovia, o que se deve, em parte, às importações da Rússia por esta via. Na Roménia, nos Países Baixos e na Bélgica, as vias navegáveis interiores são o modo de transporte de mercadorias mais utilizado devido à existência de muitos rios e canais navegáveis.

As estratégias para melhorar a eficiência dos transportes têm de ser adaptados às diferentes regiões. As regiões ocidentais e algumas partes mais desenvolvidas do resto da União Europeia já dispõem de uma rede rodoviária bem desenvolvida. As políticas nessas regiões deveriam, portanto, centrar-se na transição para modos de transporte mais eficientes em termos energéticos. Em muitas das regiões menos desenvolvidas, por outro lado, ainda não existe uma rede rodoviária de boa qualidade e faltam ligações ao resto da UE.

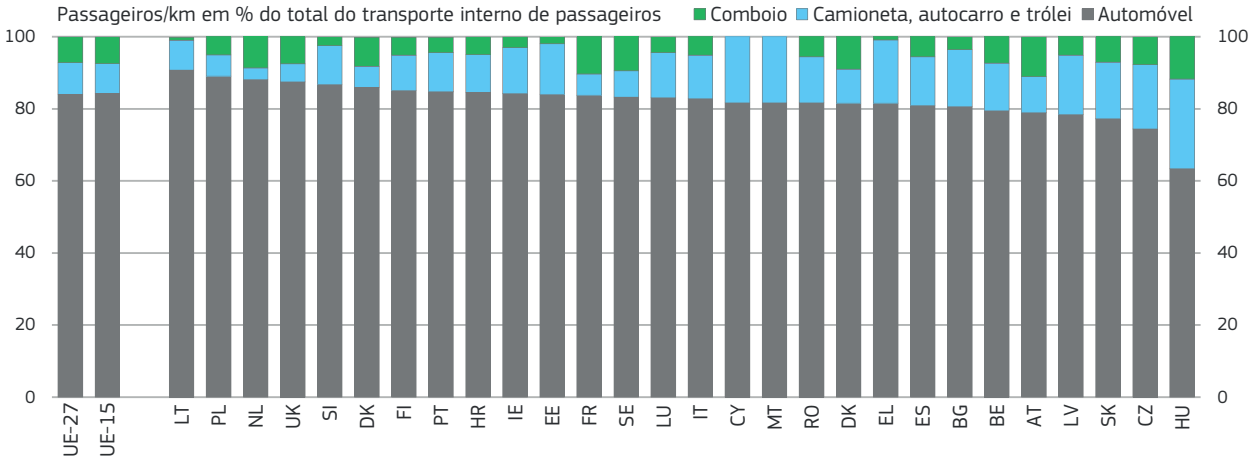
3.2 As grandes cidades oferecem melhor acesso aos transportes públicos

O alcance e a frequência dos serviços de transporte público, bem como a forma que estes assumem, variam de cidade para cidade na UE[17]. Até há bem pouco tempo, era difícil comparar os transportes públicos disponíveis nas diferentes cidades, devido à ausência de uma definição comum de cidade e ao facto de os dados sobre os transportes públicos serem limitados. Estas dificuldades começam a ser suplantadas[18].

A definição da UE-OCDE, já referida no presente relatório, fornece uma forma harmonizada de delimitar os centros urbanos, as cidades e as suas zonas de influência. Além disso, são cada vez mais os operadores de transportes públicos que concedem livre acesso aos seus dados num formato comum (GTFS, também utilizado pelo *Google maps*). Esses dados podem depois ser combinados com dados de alta resolução relativos à

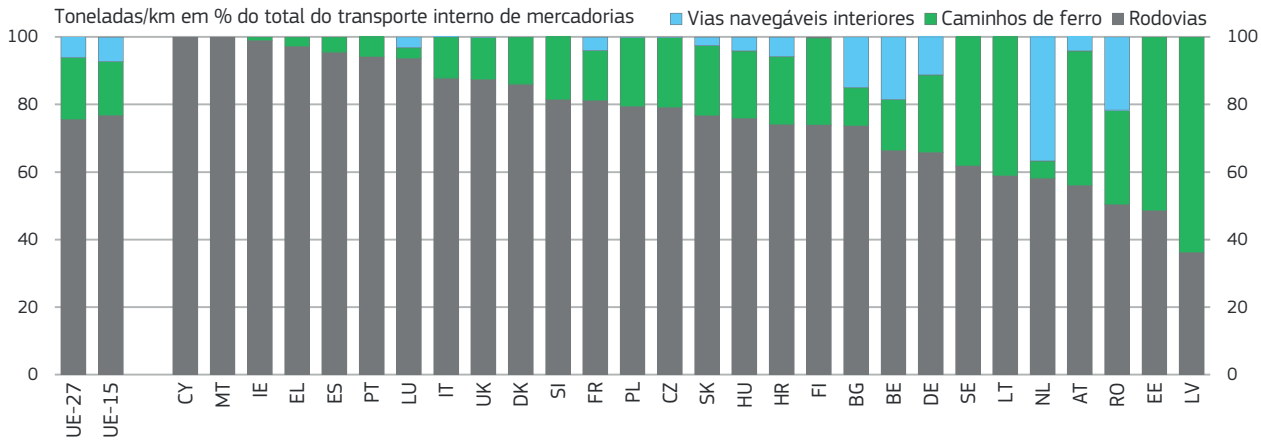
17 AEA (2013), *A closer look at urban transport, TERM 2013.*
18 Dijkstra, L. e Poelman, H. (2014).

Figura 3.6 Viagens de passageiros por modo de transporte, 2011



Fonte: *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013*

Figura 3.7 Transporte de mercadorias por modo, 2011



Fonte: *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2013*

distribuição da população[19] e um mapa digital das ruas, permitindo elaborar a primeira análise harmonizada do acesso aos transportes públicos nas cidades europeias.

A análise faz a distinção de dois modos de transporte público:

- os modos de transporte de média velocidade: autocarros e elétricos;
- os modos de transporte de alta velocidade: metropolitanos e comboios.

A facilidade de acesso de cada modo de transporte é definida como se segue:

- cinco minutos a pé para os modos de transporte de média velocidade;
- dez minutos a pé para os modos de transporte de alta velocidade.

A frequência do serviço é definida com base no número médio de partidas por hora entre as 7 horas e as 20 horas num dia útil normal:

- muito elevada: acesso a mais de dez partidas por hora para os modos de transporte de média e alta velocidade;

19 Utilizando grelhas de população, bairros ou áreas de recenseamento de 100 m e o Atlas Urbano, uma nova coleção europeia de mapas de utilização dos solos urbanos de todas as aglomerações europeias.

Melhoria do acesso aos transportes públicos em Atenas

Desde a década de 1990, foram investidos mais de 4 mil milhões de euros no sistema de transportes rápidos do Metropolitano de Atenas, que serve a conurbação de Atenas e algumas partes da região oriental de Ática. Grande parte deste investimento foi financiado ao abrigo da política de coesão (pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, bem como por empréstimos do BEI), com o objetivo principal de reduzir o congestionamento do trânsito[1]. Antes de existir o metropolitano, os únicos transportes públicos disponíveis eram autocarros e a linha ferroviária elétrica entre Atenas e Piraeus.

O metropolitano veio melhorar consideravelmente a qualidade de vida em Atenas, reduzindo o congestionamento do trânsito e os níveis de *smog* e encurtando significativamente a duração dos trajetos. Ajudou igualmente a inverter o declínio observado no número de utentes dos transportes públicos, o qual aumentou 50 % entre 1992 e 2008.

Antes da construção das linhas 2 e 3 do metropolitano, apenas 8 % da população do centro urbano de Atenas tinha acesso a um serviço de transporte público com frequência muito elevada, muito menos do que em Berlim, Estocolmo, Copenhaga, Bruxelas ou Marselha (30 %, respetivamente). Este valor aumentou quase 20 % após a construção das linhas.

1 Comissão Europeia (2009), *Good practice in urban transport — Athens Metro.*

- elevada: acesso a mais de dez partidas por hora para um dos modos de transporte, mas não para ambos;
- média: acesso a quatro a dez partidas por hora para um dos modos de transporte ou para ambos, mas nunca a mais de dez partidas por hora;
- baixa: acesso a menos de quatro partidas por hora para um dos modos de transporte ou para ambos, mas nunca a mais de quatro partidas por hora.

A percentagem de pessoas que têm acesso fácil aos transportes públicos, desagregada por frequência das partidas, pode ser comparada entre várias cidades europeias. Em 12 dos 14 grandes centros urbanos analisados (Figura 3.8), entre 60 % e 84 % da população tinha acesso, em 2012, a um serviço de elevada frequência. A percentagem da população com acesso muito elevado variava mais, desde mais de 30 % em cinco centros a

Pacote de mobilidade urbana

Uma política europeia de transportes bem-sucedida não pode ignorar a dimensão urbana. As cidades são nós importantes do sistema europeu de transportes e a maioria das viagens começa ou termina nas áreas urbanas. Além disso, muitos dos efeitos negativos dos transportes (tal como o congestionamento e a poluição) verificam-se essencialmente nas áreas urbanas. Segundo o último inquérito Eurobarómetro[1], metade dos europeus utiliza o automóvel todos os dias (50 %), um valor superior à percentagem combinada dos que andam de bicicleta (12 %) ou utilizam os transportes públicos (16 %). Por outro lado, a esmagadora maioria dos europeus considera que a poluição atmosférica (81 %), o congestionamento rodoviário (76 %), os custos das deslocações (74 %), os acidentes (73 %) e a poluição sonora (72 %) são problemas graves nas cidades.

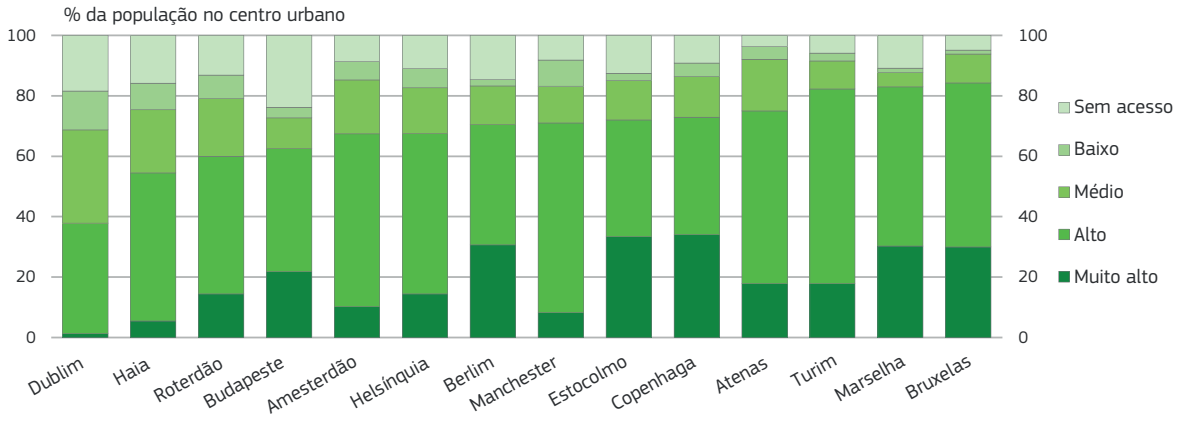
Com o pacote de mobilidade urbana, a Comissão reforça o seu apoio ao transporte urbano no período de programação 2014–2020. O planeamento da mobilidade urbana está intimamente ligado à consecução dos objetivos políticos da UE para um sistema de transportes competitivo e eficiente em termos de recursos, mas a organização da mobilidade urbana é, em primeiro lugar, uma responsabilidade das autoridades locais. Durante muitos anos, as iniciativas da UE em matéria de mobilidade urbana procuraram sobretudo apoiar os esforços empreendidos ao nível das cidades, tomando medidas em áreas com manifesto valor acrescentado europeu. O presente pacote convida os Estados-Membros a:

- realizar uma análise minuciosa do desempenho atual e futuro da mobilidade urbana à luz dos principais objetivos políticos da UE;
- assegurar o desenvolvimento e a execução de planos de mobilidade urbana sustentáveis;
- rever os instrumentos técnicos, políticos, jurídicos, financeiros e de outro tipo à disposição das autoridades responsáveis pelo planeamento urbano.

O elemento central do pacote é a Comunicação intitulada «Avançar em conjunto para uma mobilidade urbana competitiva e eficiente na utilização de recursos», acompanhada de um anexo que define o conceito de planos de mobilidade urbana sustentáveis e de quatro documentos de trabalho sobre a logística urbana, a regulação do acesso em zona urbana, a implantação de soluções STI nas zonas urbanas e a segurança rodoviária urbana.

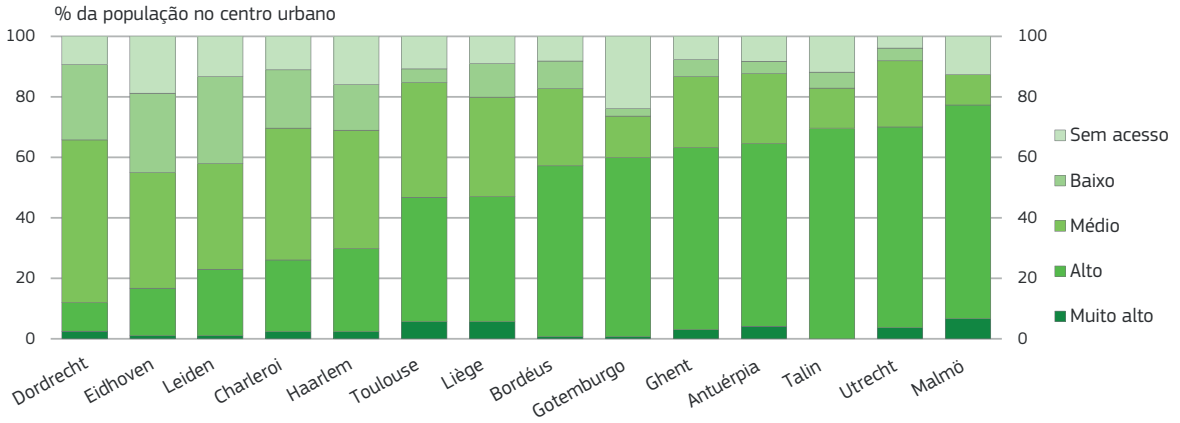
1 Comissão Europeia (2013), *Eurobarómetro Especial 406.*

Figura 3.8 Acesso a transportes públicos nas grandes cidades europeias, 2012



Fonte: Dijkstra, L. e Poelman, H. (2014)

Figura 3.9 Acesso a transportes públicos nas cidades europeias de média dimensão, 2012



Fonte: Dijkstra, L. e Poelman, H. (2014)

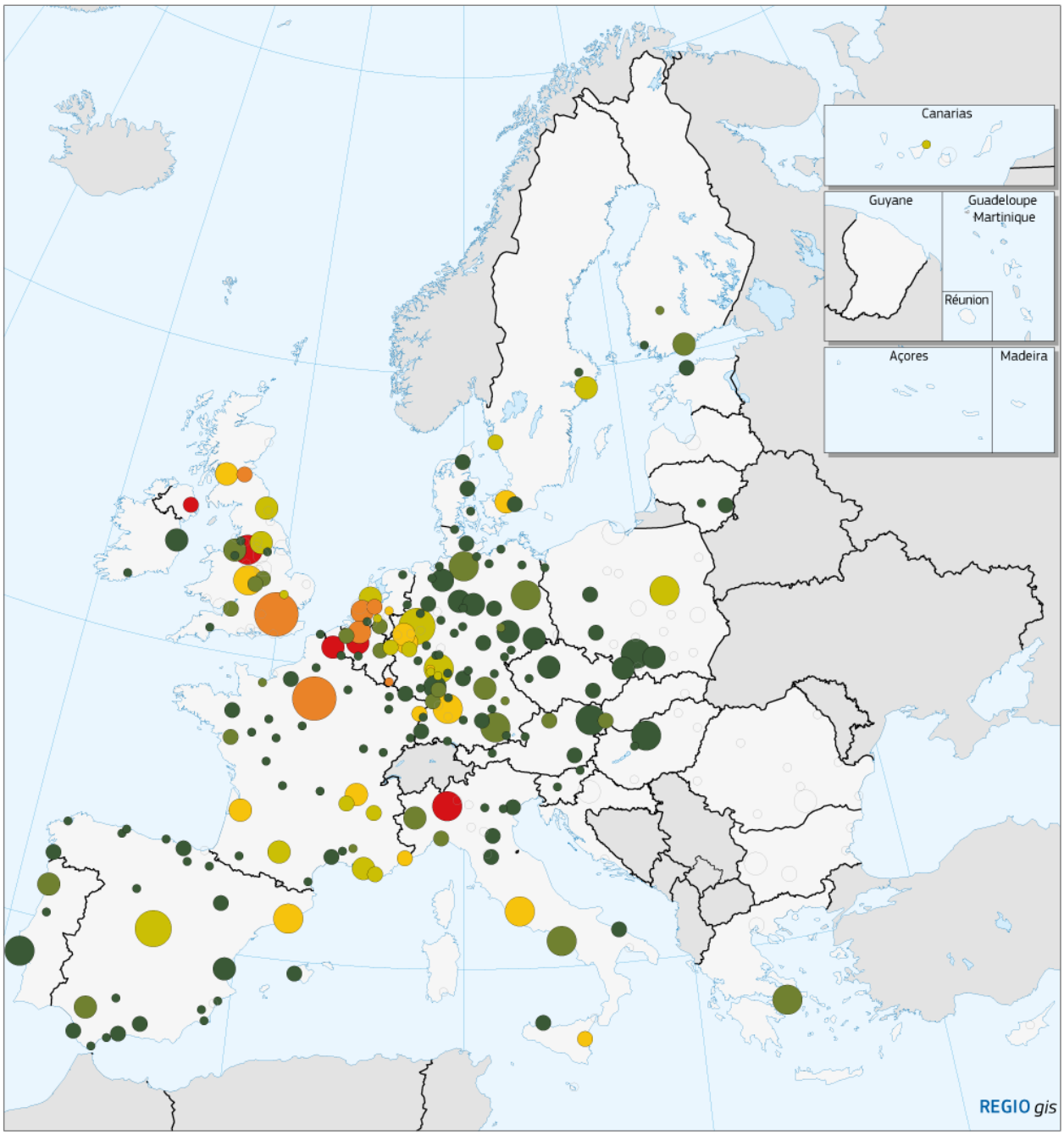
menos de 10 % em três. Dublim apresentava a menor percentagem de pessoas com acesso a um serviço de elevada frequência (38 %), muito inferior a Estocolmo (71 %) ou Bruxelas (84 %), que têm uma dimensão similar.

Haia e Amesterdão também obtiveram uma pontuação baixa nesta avaliação, embora em Amesterdão a construção de um metropolitano deva aumentar substancialmente esta percentagem. Todavia, a análise dos serviços de transportes públicos nas cidades neerlandesas deve ter em conta a extensa utilização da bicicleta como meio de transporte, que se reflete na baixa procura de transportes públicos. Considerando a sua dimensão, o centro urbano de Manchester, que abrange a maior parte da região de Greater Manchester, apresenta uma baixa percentagem da população com acesso muito elevado aos transportes públicos.

Em 9 dos 14 centros urbanos de média dimensão analisados(Figura 3.9), o acesso ao serviço de transportes públicos com frequência elevada, em 2012, variava entre 12 % e 60 % da população, sendo que a percentagem com acesso muito elevado não excedia os 7 % em nenhum deles. Em termos gerais, os serviços de transportes públicos são, por conseguinte, muito mais frequentes nos grandes centros urbanos.

3.3 Elevado congestionamento em diversas grandes cidades da UE

A eficiência das redes de transporte é uma das principais prioridades da política de transportes a nível da UE, tal como expresso no documento da Comissão Europeia intitulado «*Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo*



Mapa 3.3 Congestionamentos na rede de vias rápidas em zonas urbanas funcionais (ZUF), 2012

Vias congestionadas enquanto % da rede total

- <= 5%
- 5,1% - 10%
- 10,1% - 15%
- 15,1% - 20%
- 20,1% - 25%
- > 25%
- não existem dados ou vias rápidas

População das ZUF

- 250 000 – 500 000
- 500 001 – 1 000 000
- 1 000 001 – 2 500 000
- 2 500 001 – 5 000 000
- 5 000 001 – 7 500 000
- 7 500 001 – 12 000 000

Estradas com velocidade máxima de pelo menos 100 km/h.
ZUF com pelo menos 250 000 habitantes e pelo menos 100 km de vias rápidas.

Fontes: TomTom, CCI, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

e económico em recursos»[20]. As estradas existentes na rede rodoviária de transportes variam significativamente em termos de volume de tráfego e, consequentemente, de utilização da capacidade e de congestionamento[21].

O custo anula do congestionamento na UE é estimado em mais de 110 mil milhões de euros. Comporta igualmente um conjunto de efeitos adversos indiretos, tais como o maior consumo de combustível e a poluição atmosférica e sonora, para além de afetar a qualidade de vida e o acesso ao comércio e outros serviços[22]. O congestionamento é um problema grave em várias cidades grandes (Mapa 3.3). Em Bruxelas, Milão, Lille e Manchester, mais de 25 % das vias rápidas estão congestionadas. A introdução de um sistema de tarifação do congestionamento – que a OCDE recomendou em vários países – permitiria resolver este problema, incentivando a população a adaptar as horas a que se deslocam, os itinerários escolhidos e/ou os modos de transporte utilizados.

3.4 A qualidade do ar ainda pode ser melhorada em muitas regiões da UE

A qualidade do ar é um aspeto determinante do bem-estar que pode afetar a saúde humana e o ambiente. Na UE, as emissões de muitos poluentes atmosféricos diminuíram substancialmente na última década, reduzindo a exposição a substâncias como o dióxido de enxofre (SO_2), o monóxido de carbono (CO) e o chumbo (Pb). Todavia, alguns problemas de poluição atmosférica persistem em várias regiões da UE, onde a qualidade do ar é frequentemente inferior às normas especificadas nas diretivas da UE. Tal é especialmente o caso das cidades, onde vive a maioria da população.

Atualmente, as partículas em suspensão na atmosfera (PM_{10})[23], o ozono troposférico (O_3) e o dióxido de azoto (NO_2) continuam a ser os poluentes que mais riscos comportam para a saúde. Embora a emissão de muitos poluentes da indústria, da agricultura, dos transportes e da habitação seja regulamentada por diretivas da UE[24], muitos Estados-Membros não cumprem os valores-limite de qualidade do ar, supostamente vinculativos. Nos últimos anos, não se verificou nenhuma redução significativa das concentrações medidas de PM_{10} e O_3. O limiar de 20 µg/m³ de PM_{10} estabelecido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) nas suas diretrizes relativas à qualidade do ar de 20 µg/m³, é frequentemente excedido em toda a Europa tanto nas áreas rurais como nas urbanas. Em muitas cidades da UE, as concentrações de PM_{10} não se alteraram desde os anos 2000.

As regiões mais afetadas por elevadas concentrações de PM_{10} são as do Vale do Pó em Itália, do sul e centro da Polónia, da República Checa, da Eslováquia e da Bulgária (Mapa 3.4). As concentrações elevadas de O_3 registam-se predominantemente no sul da Europa, nomeadamente no norte de Itália, onde o nível-alvo é excedido em 25 ou mais dias por ano (Mapa 3.5).

Embora a UE não tenha alcançado o seu objetivo ambiental intermédio de proteção dos ecossistemas sensíveis contra a acidificação, a área afetada por acidificação excessiva causada pela poluição atmosférica diminuiu consideravelmente entre 1990 e 2010 devido, essencialmente, a medidas anteriores de mitigação das emissões de SO_2. No entanto, a área dos ecossistemas sensíveis afetados pelo excesso de azoto na atmosfera apenas diminuiu ligeiramente entre 1990 e 2010 na UE[25], e as concentrações de O_3 no ambiente continuam a reduzir o crescimento da vegetação e os rendimentos das culturas[26].

Outras fontes de poluição são igualmente monitorizadas. A UE dedicou especial atenção às emissões de mercúrio, que é um poluente global (ou seja, que circula entre a atmosfera, a água, os sedimentos, o solo e os organismos vivos) muito nocivo para a saúde humana, tendo lançado, em 2005, uma estratégia que incluía 20 medidas com vista à redução das emissões, à redução da oferta e da procura e à proteção contra a exposição, sobretudo ao metilmercúrio presente no peixe.

20 COM(2011) 144 final.

21 Christidis, P. e Ibañez Rivas, J. N. (2012).

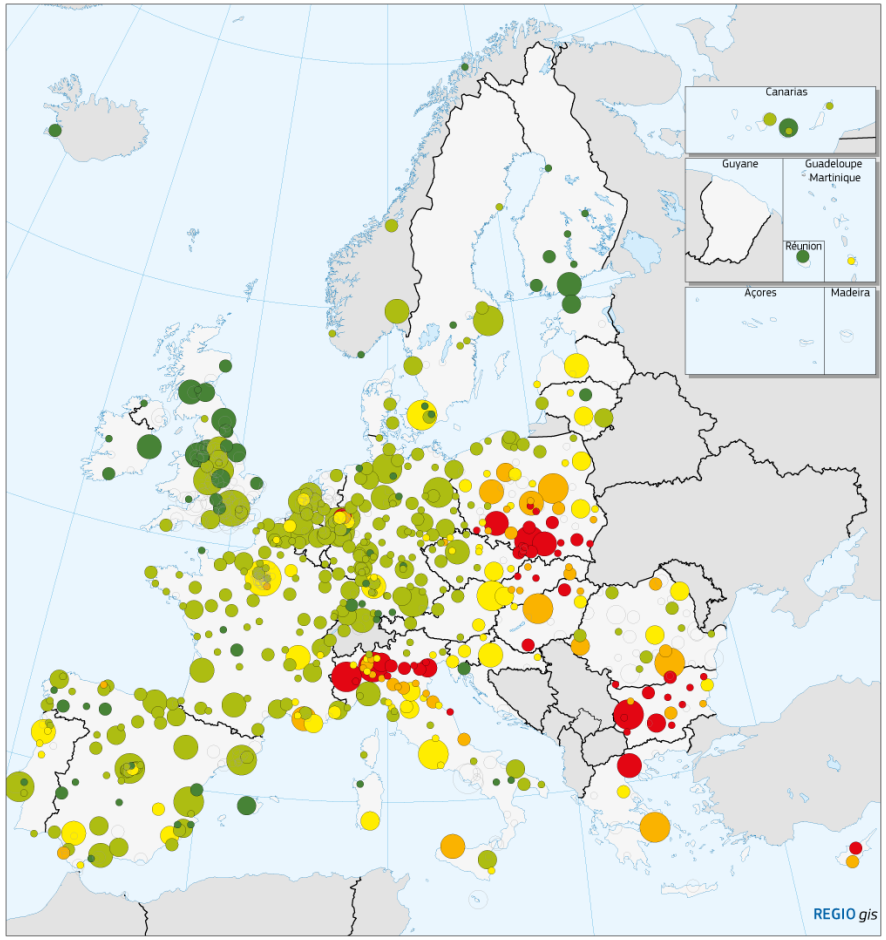
22 OECD-ECMT (2007), *Managing Urban Traffic Congestion*.

23 As PM_{10} ($PM_{2,5}$) são partículas com um diâmetro aerodinâmico de 10 (2,5) µm ou menos, suspensas na atmosfera. Embora as diretivas da UE imponham limites de concentração de PM_{10}, a concentração de $PM_{2,5}$ não se encontra regulamentada, apesar de estas partículas serem ainda mais perigosas para a saúde humana por penetrarem mais profundamente nos pulmões.

24 Diretiva 2010/75/UE relativa às emissões industriais, Diretiva 2001/81/CE relativa ao estabelecimento de valores-limite nacionais de emissão e Diretiva 2008/50/CE relativa à qualidade do ar ambiente.

25 Atualmente, os compostos de azoto (N) e o amoníaco (NH_3) são os principais componentes acidificantes na atmosfera. Além dos efeitos acidificantes, o azoto também contribui para o fornecimento excessivo de nutrientes aos ecossistemas terrestres e aquáticos, resultando em alterações na biodiversidade.

26 As perdas de colheitas e os prejuízos económicos associados foram calculados para 23 culturas hortícolas e agrícolas em 2000, perfazendo o equivalente a 6,7 mil milhões de euros [ver Holland, M. *et al.* (2006)].



Mapa 3.4 Concentração de partículas em suspensão na atmosfera (PM_{10}), 2011

Concentração média diária (µg/m³)
- < 21
- 21 - 31
- 31 - 44
- 44 - 67
- > 67
- sem dados disponíveis

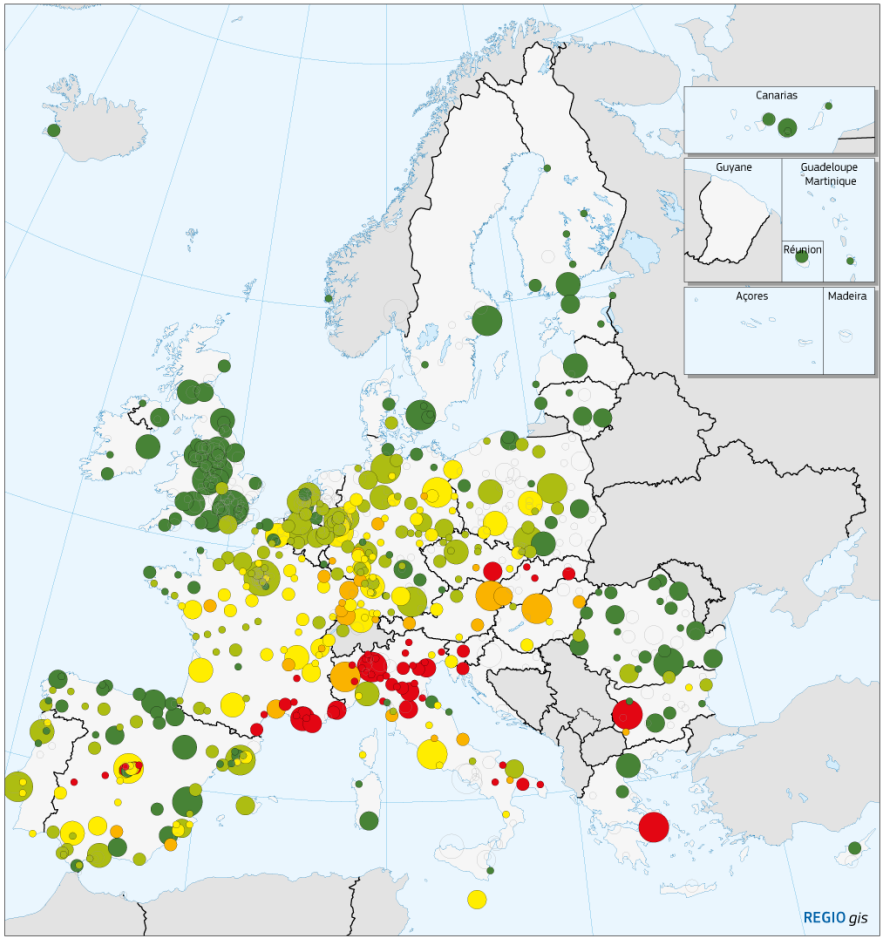
População urbana
- < 100 000
- 100 001 – 250 000
- 250 001 – 500 000
- 500 001 – 1 000 000
- 1 000 001 – 5 000 000
- > 5 000 000

Nota: Valores médios registados pelas estações de medição situadas dentro dos limites urbanos.

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.5 Concentração de ozono ao nível do solo (O_3), 2011

Número de dias com > 120 µg/m³
- <= 5
- 5 - 14
- 14 - 23
- 23 - 32
- > 32
- sem dados disponíveis

População urbana
- < 100 000
- 100 001 – 250 000
- 250 001 – 500 000
- 500 001 – 1 000 000
- 1 000 001 – 5 000 000
- > 5 000 000

Nota: Valores médios registados pelas estações de medição situadas dentro dos limites urbanos.

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

4. Tornar as cidades mais atrativas pode impulsionar a eficiência dos recursos da UE

As cidades são significativamente mais eficientes em termos energéticos e de utilização dos solos do que outras áreas. O consumo de energia por parte das famílias tende a ser mais baixo nas cidades, dado que uma grande parte da população vive em apartamentos ou casas geminadas que são mais eficientes em termos de aquecimento do que as moradias. Por exemplo, nos Países Baixos, o consumo de gás e de eletricidade por habitante é duas vezes superior nas moradias do que nos apartamentos. A diferença é suficientemente grande para se refletir também a nível regional. As regiões NUTS 2, nas quais se inserem as cidades de Amesterdão e Roterdão, apresentam, assim, o mais baixo consumo de gás e eletricidade por habitante nos Países Baixos[27].

4.1 As utilização dos solos é mais eficiente nas cidades

O impacto da utilização dos solos constitui outro exemplo ainda mais marcante da eficiência da vida urbana. Em média, a área construída (ou seja, um terreno com um edifício) por habitante nas áreas urbanas apenas corresponde a um quarto da área construída por habitante nas áreas rurais ou intermédias. Tal é mostrado pelo CCI, utilizando imagens de satélite de alta resolução para detetar zonas urbanizadas, quer os edifícios em causa sejam residenciais, comerciais, industriais, agrícolas ou uma combinação de diferentes tipos (Quadro 3.1 e Mapas 3.6 e 3.7). Esta diferença acentuada aplica-se tanto à UE-15 como à UE-13.

Na sua origem estão duas razões: uma utilização mais eficiente dos solos por parte das pessoas e empresas nas áreas urbanas e o maior número de edifícios industriais e agrícolas nas restantes áreas. Por conseguinte, o crescimento da população e da atividade económica tem um menor impacto na utilização dos solos nas cidades do que noutras áreas.

27 Infelizmente, não existem dados tão pormenorizados para toda a UE.

Quadro 3.1 Zona urbanizada por habitante, regiões da UE, 2012

km^2 por milhão de habitantes

	Predominantemente urbanas	Intermédias	Predominantemente rurais
UE-13	126	260	362
UE-15	94	221	372
UE-28	97	230	368

Fonte: Mapa Europeu de Povoamentos Humanos do CCI e cálculos da DG REGIO

A utilização dos solos é mais intensiva nas grandes cidades do que nas cidades mais pequenas

A mesma conclusão resulta da utilização de um indicador ligeiramente diferente, o da impermeabilização dos solos, o qual mostra que as regiões de maior densidade populacional possuem uma menor quantidade de solos impermeabilizados (ou seja, cobertos de betão) por habitante. As cidades grandes, que normalmente têm uma maior concentração de população, tendem, portanto, a ser mais eficientes do que as cidades mais pequenas (Figura 3.10).

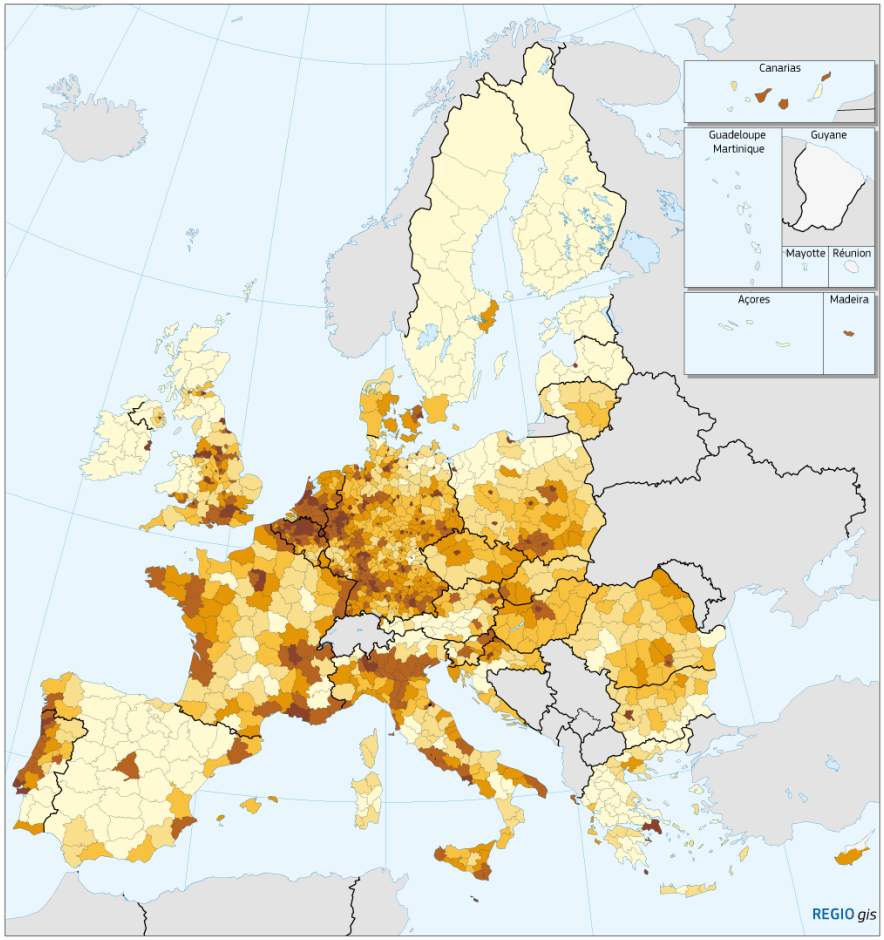
Os solos no centro das grandes cidades são utilizados de forma mais intensiva

As densidades médias de população por cidade, porém, tendem a ocultar uma grande variação. A densidade populacional costuma diminuir à medida que aumenta a distância do centro da cidade. Nas maiores capitais da UE, as densidades populacionais atingem geralmente o pico a uma distância de 3–4 km do centro (Figuras 3.11 e 3.12)[28].

Esta tendência geral pode ser explicada pela teoria económica de von Thünen, que observou que o preço da terra, e a respetiva utilização, variam em função do acesso ao mercado (o centro da cidade). O maior rendimento da utilização dos solos tende, por isso, a obter-se perto do centro da cidade, onde se concentram o comércio e os serviços, seguido de uma zona residencial de elevada densidade. O rendimento da utilização dos solos diminui à medida que aumenta a distância do centro.

Apesar desta tendência geral, na prática as densidades populacionais variam entre cidades de dimensões semelhantes. Por exemplo, o pico da densidade populacio-

28 Na maioria dos casos, a densidade populacional nos centros propriamente ditos não é, de facto, tão elevada como nas áreas circundantes imediatas. Tal deve-se ao facto de muitas áreas serem ocupadas pelo comércio e serviços e, em alguns casos, também à desertificação dos centros históricos.



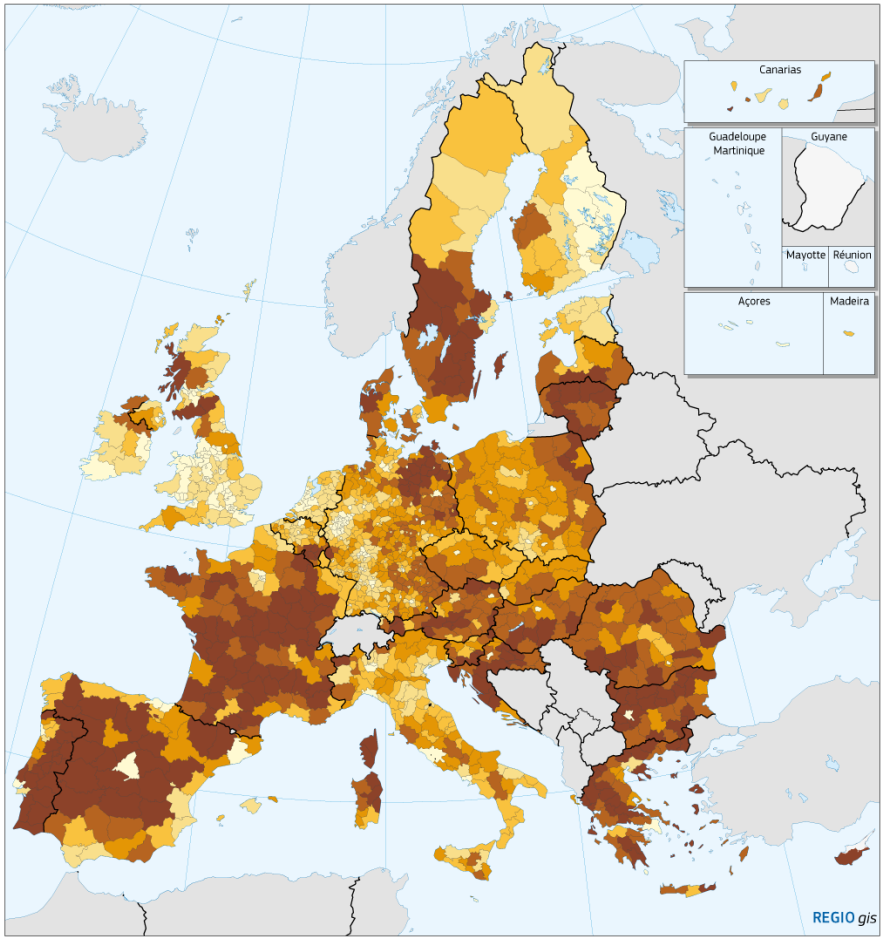
Mapa 3.6 Dimensão relativa das zonas urbanizadas, 2012

% da área da região
- < 2,0
- 2,0 - 2,6
- 2,6 - 3,3
- 3,3 - 4,2
- 4,2 - 7,0
- >= 7,0

Fonte: Mapa Europeu de Povoamentos Humanos do CCI com base na extração automática, pelo sistema GHSL, das zonas urbanizadas a partir de imagens de satélite com resolução de 2,5 m.

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.7 Zona urbanizada por habitante, 2012

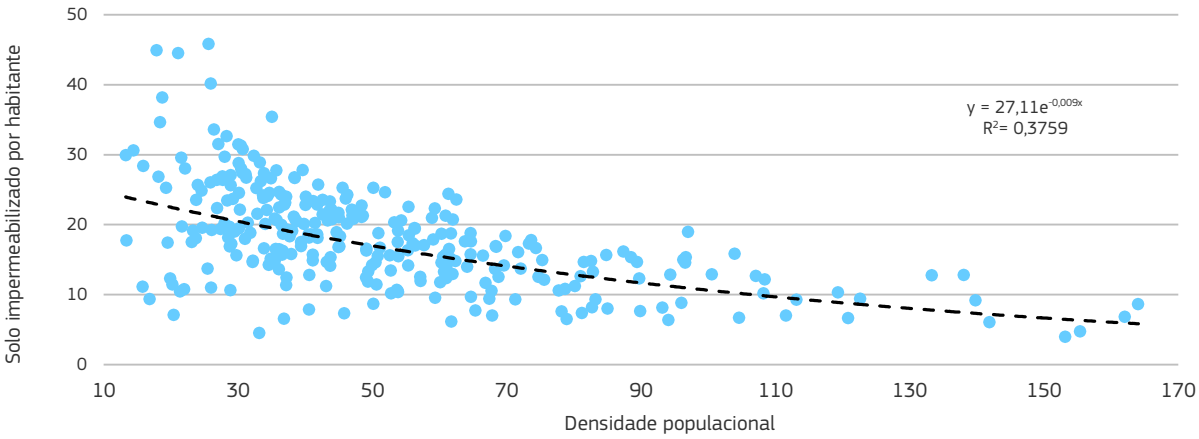
km² por milhão de habitantes na região
- < 96,4
- 96,4 - 158,5
- 158,5 - 223,5
- 223,5 - 294,9
- 294,9 - 404,5
- >= 404,5

Fonte: Mapa Europeu de Povoamentos Humanos do CCI com base na extração automática, pelo sistema GHSL, das zonas urbanizadas a partir de imagens de satélite com resolução de 2,5 m.

0 500 km

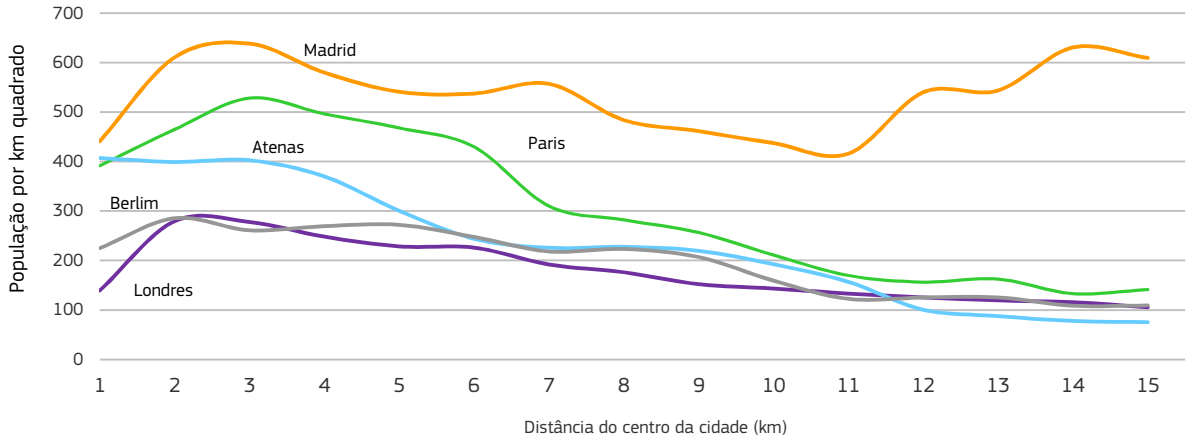
© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Figura 3.10 Relação entre densidade populacional e solo impermeabilizado por habitante em zonas urbanas funcionais, 2006



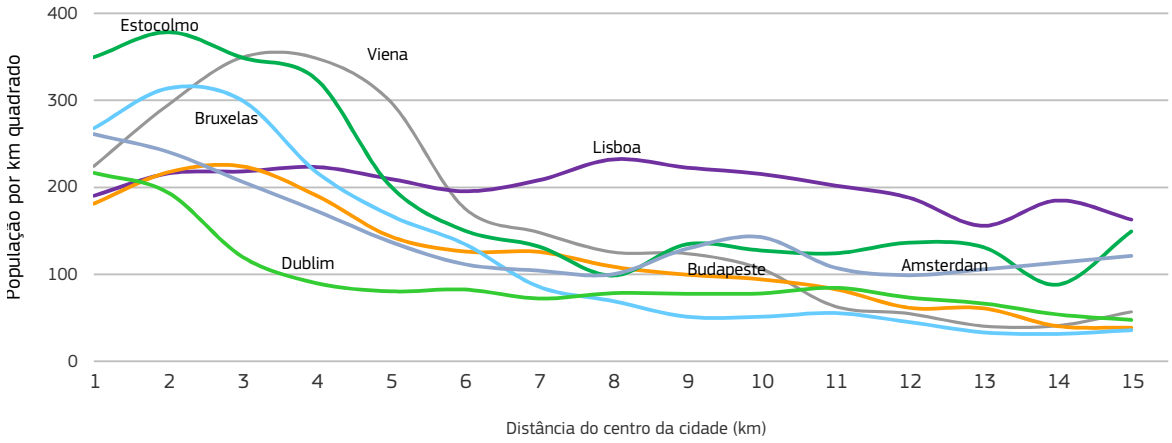
Fonte: Batista e Silva, F. *et al.* (2012)

Figura 3.11 Perfil da densidade populacional de algumas grandes capitais europeias, 2006



Fonte: Batista e Silva, F. *et al.* (2012)

Figura 3.12 Perfil da densidade populacional de algumas capitais europeias de média dimensão, 2006



Fonte: Batista e Silva, F. *et al.* (2012)

nal em Paris é de 520 habitantes por quilómetro quadrado, enquanto em Londres é de pouco menos de 300. A densidade máxima da população em Madrid, Atenas e Berlim é de 650, 400 e 290 habitantes por quilómetro quadrado, respetivamente.

Nas capitais de média dimensão, os picos tendem a ser inferiores. Estocolmo, Viena e Bruxelas têm picos de 300 a 400 habitantes por quilómetro quadrado; Lisboa, Dublim e Budapeste de 200 a 300.

Após atingir o pico, a densidade populacional cai, de forma mais ou menos abrupta, em direção à periferia. Esse fenómeno pode observar-se claramente em Paris, Atenas, Viena, Budapeste, Estocolmo, Bruxelas e Dublim. Em algumas cidades são também evidentes picos secundários, como em Madrid, Lisboa e Amesterdão, que poderão estar relacionados com a existência de centros urbanos «satélite» nas imediações do aglomerado principal.

Crescimento da população urbana e evolução da intensidade da utilização dos solos

Uma nova análise mostra a evolução da utilização dos solos e da população em várias cidades entre a década de 1950 e 2006 (Mapa 3.8). As alterações mais rápidas verificaram-se na década de 1960 e 1970, marcadas por um forte crescimento da população e por uma expansão ainda mais rápida das zonas urbanizadas. Por exemplo, em Palermo, a zona urbanizada triplicou entre 1955 e 1984, ao passo que a sua população aumentou apenas 26 %. Nas duas décadas seguintes, o padrão de alteração foi diferente: as zonas urbanizadas aumentaram 9 % e a população diminuiu 3 %.

Em Helsínquia, a zona urbanizada quase que duplicou entre 1950 e 1984, ao passo que a população cresceu 25 %. Nas duas décadas seguintes, a população e a zona urbanizada aumentaram 12 % em ambos os casos, deixando a intensidade de utilização dos solos inalterada.

Atlas Urbano revela alterações mais rápidas nas cidades da Europa Central e Oriental

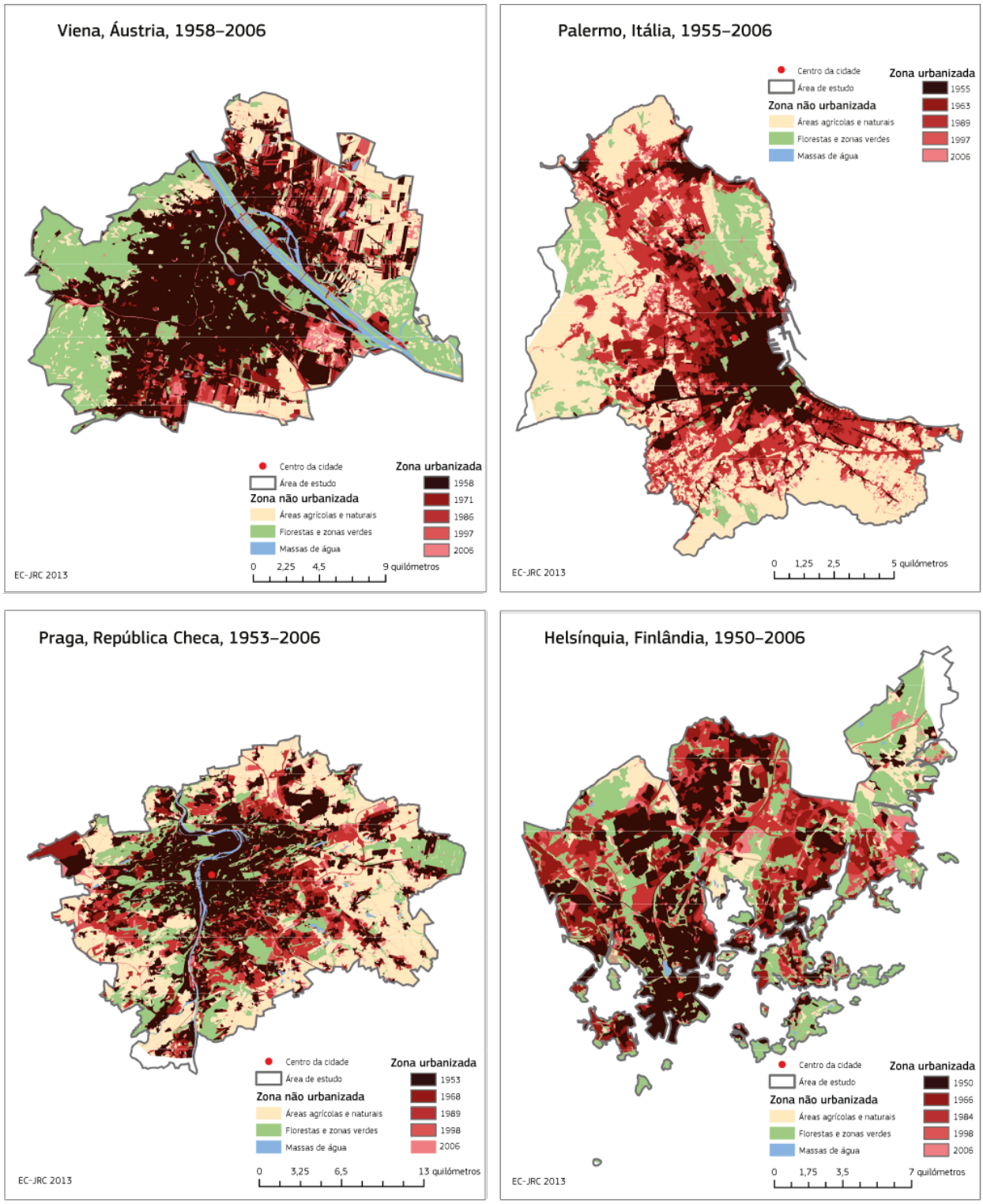
O Atlas Urbano fornece mapas fiáveis, comparáveis, de alta resolução relativos à utilização dos solos em 408 cidades europeias e suas imediações para os anos de referência 2006 e 2012[1]. Foi criado para colmatar uma lacuna nos conhecimentos sobre a utilização dos solos nas cidades europeias. Utiliza imagens de satélite transformadas em mapas pormenorizados de utilização dos solos, a fim de permitir comparações não apenas entre cidades, mas também ao longo do tempo, bem como análises da evolução da utilização dos solos, de modo a compreender melhor as tendências urbanísticas.

A análise mais recente do Atlas Urbano inclui uma amostra de mapas de utilização dos solos (2012) para cinco cidades europeias que mostram as alterações na utilização dos solos ao longo do período 2006–2012. Os resultados para 2012 demonstram uma variação na intensidade de utilização dos solos entre as cinco cidades, que podem ser atribuídas às suas diferenças em termos de configurações espaciais, formas urbanas e potencial de desenvolvimento. Bratislava parece utilizar os solos de forma mais intensiva, seguida de Edimburgo e Praga, enquanto Munique e Bucareste utilizam os solos de forma menos intensiva. Na maioria das cidades, as unidades industriais, comerciais, públicas e militares ocupam metade ou menos do espaço correspondente às áreas residenciais. A exceção é Bratislava, onde a utilização dos solos por parte de ambas é praticamente idêntica.

Durante o período em análise, a maioria das cidades registou uma expansão das zonas urbanizadas, acompanhada de um crescimento da população, exceto em Bratislava (Mapa 3.9). As alterações mais significativas na utilização dos solos durante 2006–2012 verificaram-se em cidades da Europa Central e Oriental, como Praga e Bucareste, cujo rápido crescimento esteve igualmente associado a um rápido aumento das zonas urbanizadas. Ambas as cidades registaram um aumento pronunciado da população e uma redução das áreas agrícolas, florestais e outras zonas naturais, que derem lugar à habitação e às atividades económicas.

Os pontos críticos das alterações na utilização dos solos são aí mais evidentes do que em Bratislava, onde as novas zonas urbanizadas foram criadas junto às principais vias de transporte, não obstante o decréscimo da população. Por outro lado, em Munique e Edimburgo apenas se registaram alterações limitadas na utilização dos solos entre 2006 e 2012 e ambas se tornaram mais compactas e sustentáveis. Nas duas cidades, as zonas húmidas e massas de água foram alargadas, contrariamente às outras cidades que perderam áreas de ambiente natural sob a pressão das atividades económicas. Por conseguinte, afigura-se essencial compreender as tendências urbanísticas e os seus efeitos na Europa, a fim de manter uma coesão económica e social e um desenvolvimento sustentável. O Atlas Urbano representa um contributo importante para este efeito.

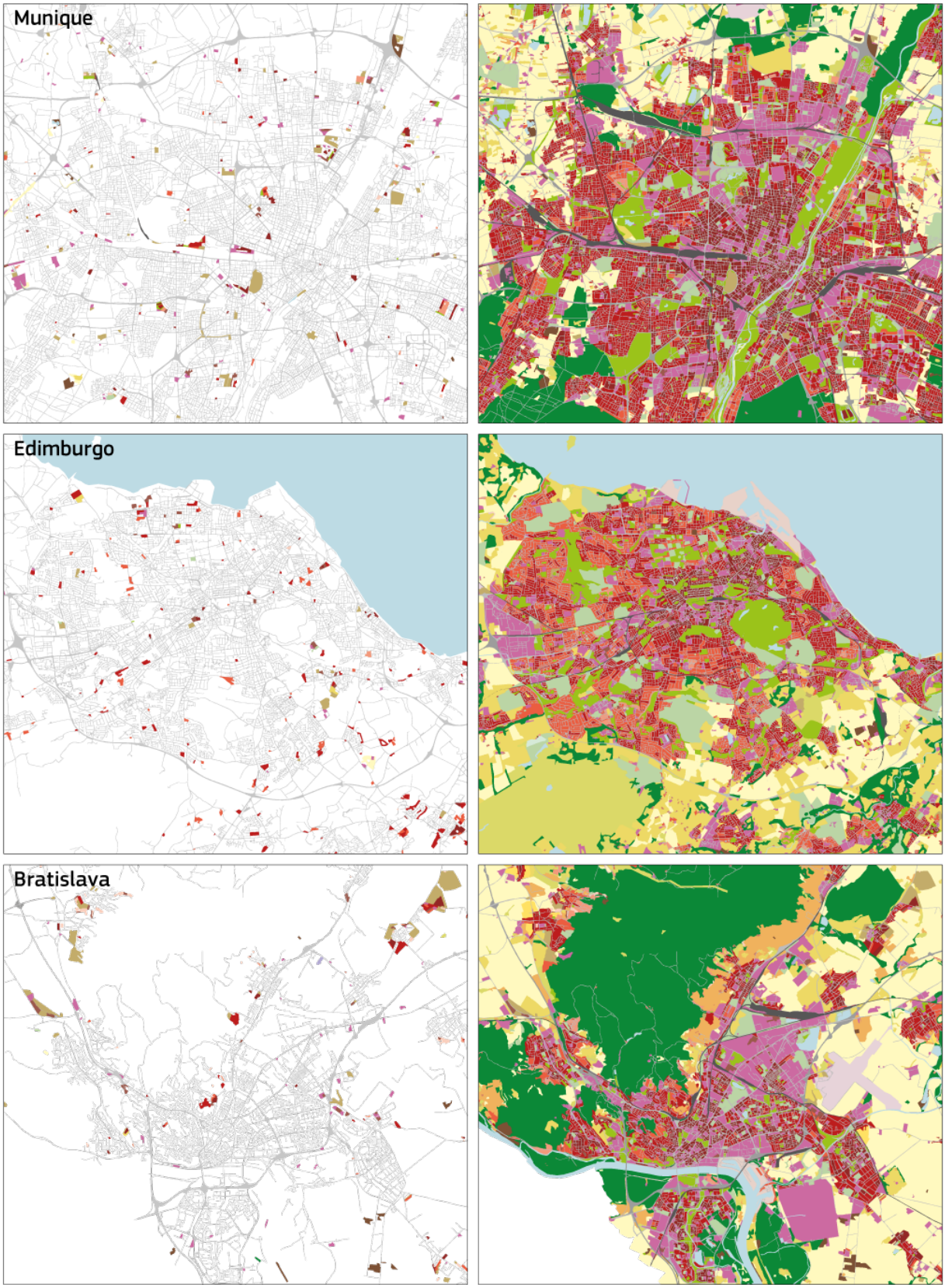
1 O Atlas Urbano é uma iniciativa conjunta da AEE, DG ENTR (Copernicus), DG REGIO e AEA.

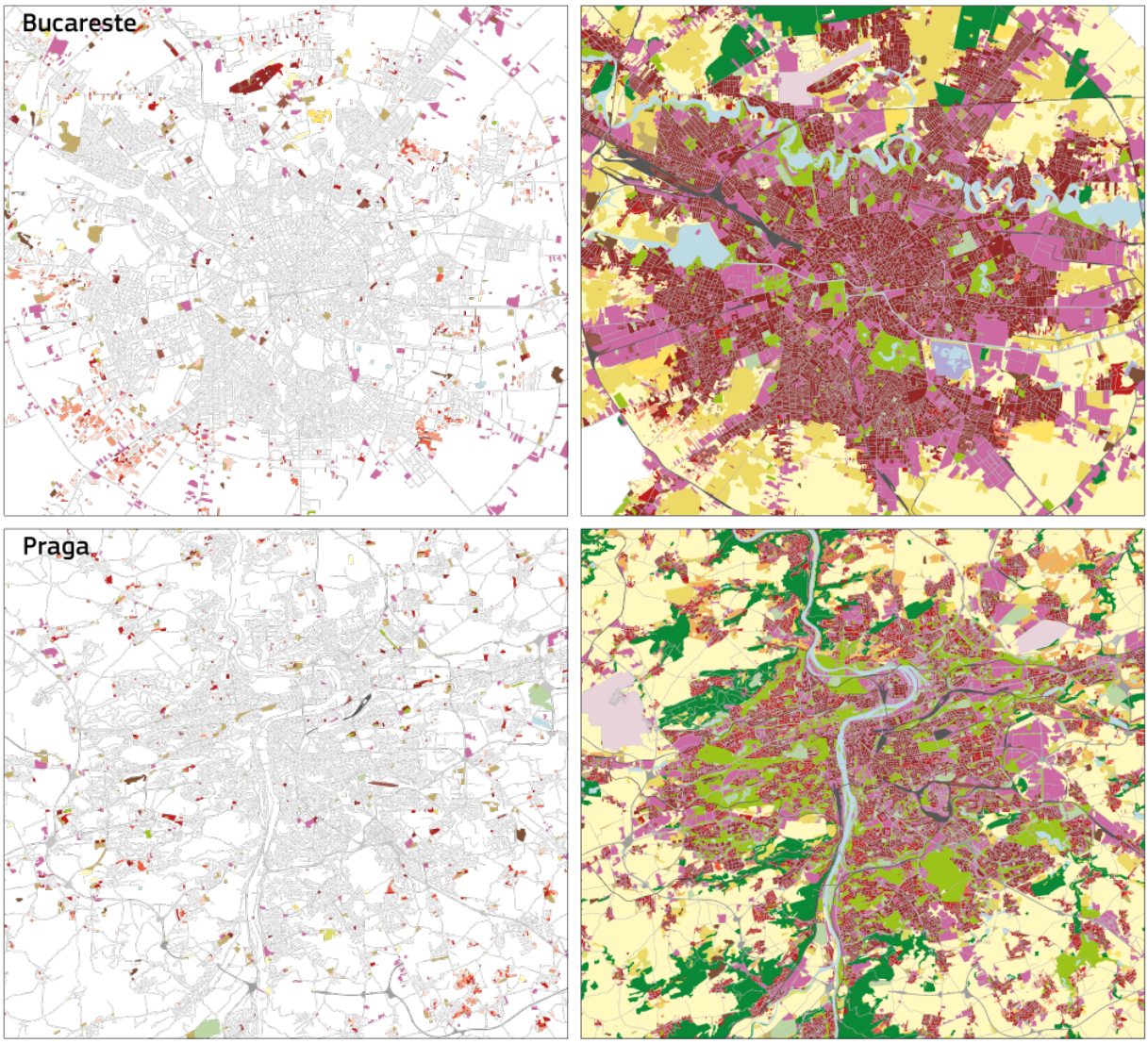


Mapa 3.8 Crescimento das zonas urbanizadas em Viena, Palermo, Praga e Helsínquia, 1950–2006

Fontes: CCI, Copernicus Urban Atlas

Mapa 3.9 Evolução da ocupação do solo em Bucareste, Praga, Munique, Edimburgo e Bratislava, 2006–2012





Variações 2006–2012 | 2012

Classificação da ocupação do solo 2012

- Tecido urbano contínuo
- Tecido urbano descontínuo denso
- Tecido urbano descontínuo de média densidade
- Tecido urbano descontínuo de baixa densidade
- Tecido urbano descontínuo de muito baixa densidade
- Estruturas isoladas
- Estabelecimentos industriais, comerciais, públicos, militares e privados
- Vias rápidas e terrenos associados
- Outras estradas e terrenos associados
- Vias férreas e terrenos associados
- Zonas portuárias
- Aeroportos
- Minas e aterros
- Locais de construção
- Terrenos em pousio
- Zonas verdes
- Instalações de desporto e lazer
- Terras aráveis (culturas anuais)
- Culturas permanentes
- Pastagens
- Padrões de cultivo complexos e mistos
- Florestas
- Vegetação herbácea
- Espaços abertos com pouca ou nenhuma vegetação
- Zonas húmidas
- Massas de água

Fonte: Copernicus Urban Atlas

Contrariamente, em Viena, a zona urbanizada aumentou apenas 15 % entre 1955 e 1997, ao passo que a população diminuiu 5 %. Na década seguinte, a população cresceu 7 %, enquanto a zona urbanizada aumentou apenas 4 % conduzindo a uma maior intensidade da utilização dos solos.

A comparação da intensidade da utilização dos solos em Palermo, Viena, Helsínquia e Bratislava entre a década de 1950 e a década de 2000 mostra uma rápida convergência do rácio de zonas urbanizadas/população para cerca de 9 000 habitantes por quilómetro quadrado na década de 1980, registando-se alterações mínimas desde essa data.

A revitalização de muitos centros urbanos da UE durante as décadas de 1990 e 2000 permitiu às cidades reabilitar espaços industriais abandonados e reutilizar edifícios abandonados, aumentando a vitalidade dos centros urbanos sem expandir a zona urbanizada.

4.2 As políticas nacionais e locais podem influenciar a localização e a intensidade da utilização dos solos de novos empreendimentos promovendo cidades mais compactas

As cidades compactas são suscetíveis de gerar maiores poupanças em termos de infraestruturas e tempos de viagem, reduzindo assim o impacto ambiental negativo das zonas urbanizadas e do elevado consumo de energia. Segundo Matsumoto[29], as cidades compactas têm as seguintes características principais:

- padrões de desenvolvimento contíguo: os novos empreendimentos urbanos situam-se normalmente na periferia das áreas urbanas existentes, evitando a expansão urbana.

- zonas urbanizadas densas: os terrenos urbanos são utilizados de forma intensiva, com mais habitantes e atividades numa determinada extensão da zona urbanizada.

- elevados níveis de acessibilidade: as ligações de transportes coletivos asseguram uma grande mobilidade nas áreas urbanas e uma utilização combinada dos solos assegura um acesso rápido aos serviços para a população.

Estas características foram tidas em conta na utilização da plataforma *Land Use Modelling Platform* para definir dois cenários futuros de utilização dos solos[30]: um cenário de manutenção do status quo e outro de cidade compacta. Ambos os cenários integram estimativas do impacto da política de coesão (com base nos resultados do RHOMOLO) e melhorias na acessibilidade. Contemplam ainda o apoio da política de coesão ao investimento em domínios de intervenção específicos (por exemplo, instalações de I&D, saúde e educação, tratamento de resíduos e águas residuais e regeneração urbana). A principal diferença entre os dois cenários é que no primeiro não se assume a aplicação de políticas específicas de utilização dos solos, ao passo que no segundo assume-se uma política a favor de cidades mais compactas.

A comparação dos dois cenários aponta para a existência de muitas vantagens associadas ao desenvolvimento de cidades compactas. Embora a intensidade da utilização dos solos continue a diminuir em ambos os cenários, essa diminuição é menor no cenário de cidade compacta, no qual também se verifica uma menor fragmentação urbana, uma maior consolidação do tecido urbano e o surgimento de grandes centros de cidade. No cenário de manutenção do status quo observa-se uma maior expansão urbana e uma utilização mais intensiva do automóvel, com o consequente aumento do consumo de energia, o que ilustra que este padrão de desenvolvimento tende a encurralar as pessoas num estilo de vida dependente do automóvel.

5. A melhoria dos ecossistemas e redução dos impactos ambientais pode melhorar a eficiência da UE e a qualidade de vida dos seus habitantes

5.1 Preservar a qualidade da água e proteger as espécies e os *habitats*

A água é, obviamente, um recurso natural crucial que desempenha um papel central no funcionamento da biosfera e no apoio a todas as formas de vida, sendo igualmente vital para a agricultura e muitas outras atividades económicas. Além disso, os ecossistemas de água doce e costeiros desempenham um conjunto de

29 OCDE (2012), *Compact City Policies.*

30 Batista e Silva, F. *et al.* (2013).

funções reguladoras, como a prevenção de cheias e a decomposição de poluentes. São igualmente essenciais para a saúde dos ecossistemas marinhos.

Contudo, os recursos hídricos estão sob uma pressão crescente, muitas vezes causada pela atividade humana. Essa pressão tem diferentes origens. As alterações na utilização dos solos e o desenvolvimento das atividades económicas implicam, muitas vezes, poluição e intervenções na paisagem, nomeadamente a canalização de cursos de água, a desconexão das planícies aluviais, a recuperação de terras, a construção de barragens e a extensão de superfícies impermeabilizadas. Todas estas intervenções alteram o sistema hidrológico. Por exemplo, a urbanização costuma ser acompanhada da impermeabilização dos solos e de alterações aos sistemas existentes de saneamento e de drenagem, o que aumenta os riscos de inundações e afeta os *habitats* e o meio aquático. As reservas hídricas também são com frequência alvo de uma enorme captação de água, por exemplo, para regadio na agricultura em algumas regiões da UE, sobretudo durante o verão, aumentando o risco de secas. As alterações climáticas exercem uma pressão adicional, uma vez que são suscetíveis de aumentar a frequência e a gravidade das secas e das inundações, bem como de alterar a distribuição temporal da disponibilidade da água, sobretudo nas zonas onde o derretimento progressivo da neve e a renovação dos recursos hídricos dão lugar ao degelo rápido e a inundações repentinas. Esta situação exige um investimento na gestão dos riscos de catástrofe.

O desempenho em matéria de preservação dos ecossistemas aquáticos varia consideravelmente na UE. Em várias regiões, muitas massas de água foram sujeitas a diversos tipos de intervenção que afetaram a sua hidrologia (o movimento, a distribuição e qualidade da água) ou morfologia (através do endireitamento dos cursos de água, da canalização ou da interrupção da ligação às planícies aluviais). Esses casos verificam-se sobretudo na maioria das regiões da Bélgica, dos Países Baixos, da República Checa, da Alemanha, da Polónia e da Hungria. Em França, na Suécia, em Espanha e no Reino Unido, as massas de água em muitas regiões foram também afetadas por essa pressão[31] (Mapa 3.10). Muitas das alterações remontam ao início da era industrial, tal como o endireitamento do Reno (que aconteceu entre 1817 e 1876), ou são mesmo anteriores, como a recuperação de terras ao mar nos Países Baixos.

A qualidade da água e o estado ecológico dos ecossistemas aquáticos também são afetados pela poluição causada, nomeadamente, pelo enriquecimento em nutrientes. Mais de metade das massas de água de superfície (lagos, risos, zonas húmidas e águas subterrâneas) na UE são referenciadas como não conformes com o bom estado ecológico (BEE)[32] ou bom potencial ecológico (BPE) e requerem a adoção de medidas corretivas para cumprir os objetivos da diretiva-quadro comunitária no domínio da água[33]. Os casos mais graves registam-se no noroeste da UE, onde mais de 90 % das massas de água se encontram em mau estado ecológico, essencialmente devido à agricultura intensiva, à indústria com utilização intensiva de recursos e à elevada densidade populacional.

5.2 O tratamento das águas residuais urbanas é necessário para assegurar uma excelente qualidade da água

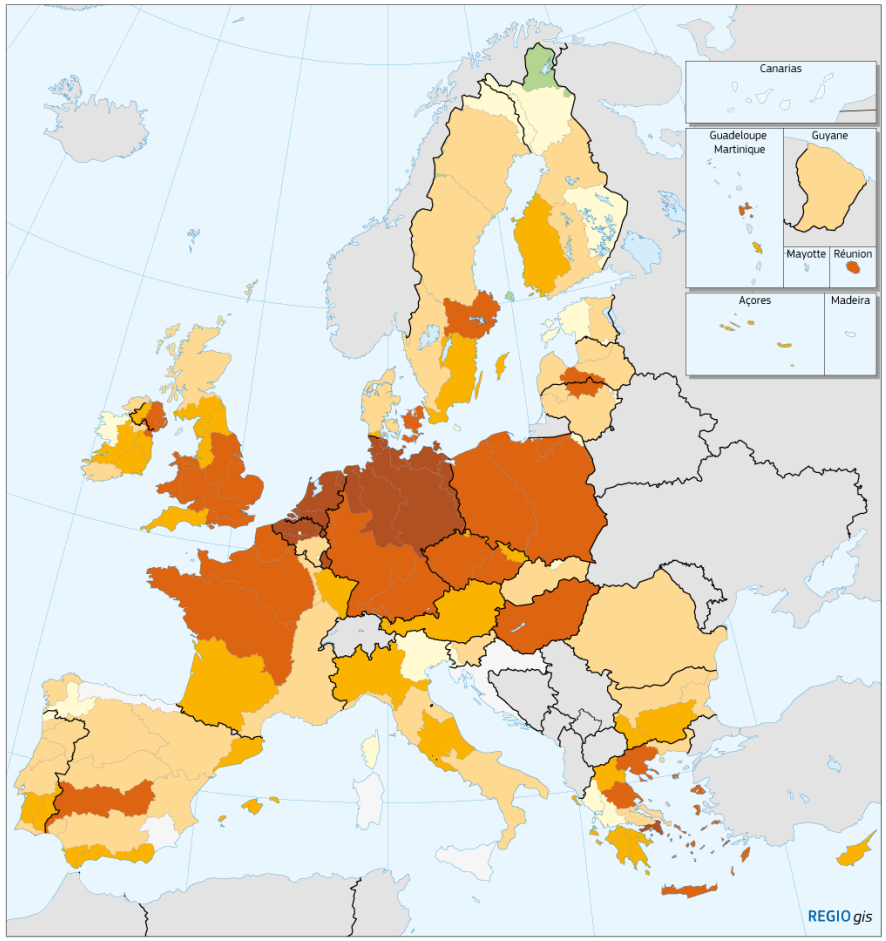
As águas residuais também exercem uma pressão significativa sobre o meio aquático devido à matéria orgânica e aos nutrientes, bem como às substâncias e metais perigosos que contêm. A poluição por nutrientes é a principal causa de eutrofização (crescimento excessivo de algas e empobrecimento de oxigénio) e uma das maiores ameaças para alcançar um bom estado das águas doces e marinhas. A recolha e tratamento apropriados das águas residuais é, portanto, essencial para preservar a qualidade das reservas hídricas (desde as águas de superfície aos reservatórios que fornecem água potável limpa), das águas balneares e dos ecossistemas marinhos. O saneamento básico constitui igualmente um direito humano fundamental e indispensável à saúde humana, como foi recentemente salientado pela primeira iniciativa de cidadania europeia (ICE) «Right2Water»)[34]. A diretiva da UE relativa ao tratamento de águas residuais urbanas estabelece a obrigatoriedade de recolha e tratamento das águas re-

31 AEA (2012), *Water resources in Europe in the context of vulnerability*.

32 O esquema de classificação da qualidade da água previsto na Diretiva-quadro no domínio da água inclui cinco classes: excelente, bom, razoável, medíocre e mau. O «estado excelente» é definido como tendo as condições biológicas, químicas e morfológicas associadas a nenhuma ou muito pouca pressão humana. A avaliação da qualidade baseia-se, portanto, na amplitude do desvio destas condições de referência. O «estado bom» significa um «ligeiro» desvio das condições de referência. A definição do estado ecológico tem em conta aspetos específicos dos elementos de qualidade biológica, por exemplo, «composição e abundância da flora aquática» ou «composição, abundância e estrutura etária da fauna piscícola» (consultar a lista completa no anexo V, secção 1.1, da Diretiva-quadro no domínio da agua).

33 *Ibid.*

34 COM(2014) 177 final.



Mapa 3.10 Principais massas de água cujo estado ou potencial ecológico é insatisfatório

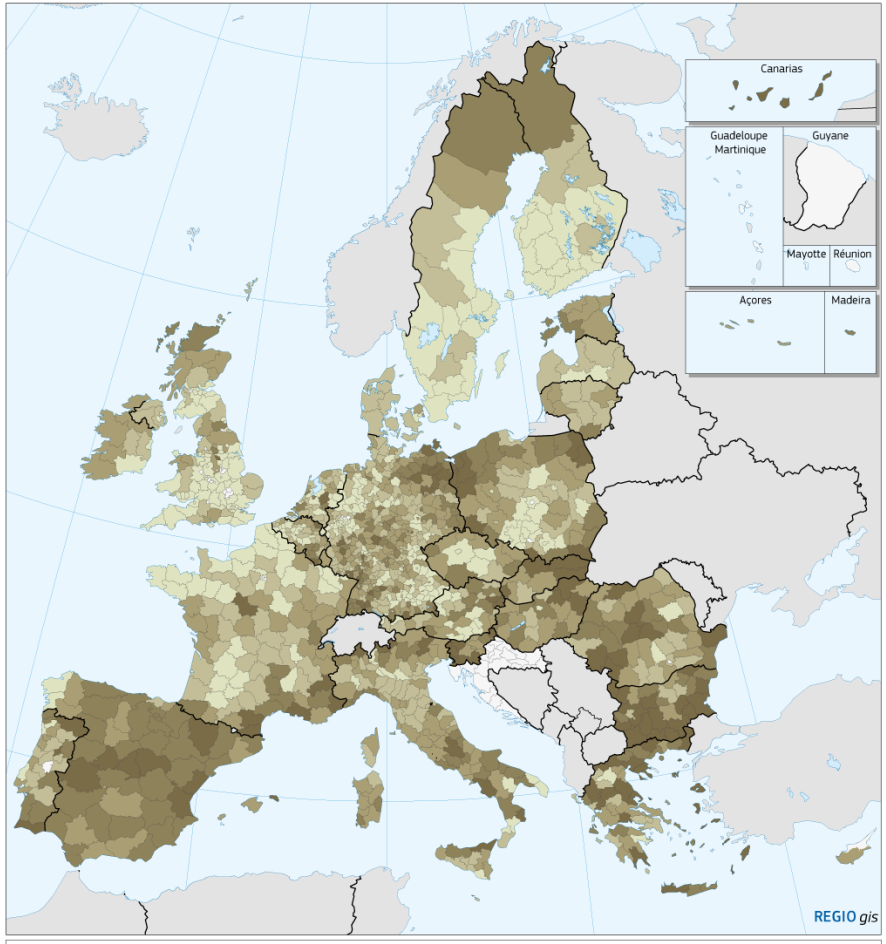
% do total dos rios e lagos
- < 10
- 10 - 30
- 30 - 50
- 50 - 70
- 70 - 90
- >= 90
- sem dados disponíveis

Dados agregados por região hidrográfica

Fonte: AEA

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.11 Sítios NATURA 2000, 2012

% das regiões NUTS 3
- < 7
- 7 - 16
- 16 - 27
- 27 - 39
- > 39
- sem dados disponíveis

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Política ambiental e territórios da UE

A política ambiental da UE é levada a cabo através de Programas de Ação, o mais recente dos quais é o 7.º Programa de Ação, intitulado «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta»[1]. Baseia-se em várias iniciativas ambientais recentes, nomeadamente o Roteiro para uma Europa eficiente na utilização de recursos, a Estratégia de Biodiversidade para 2020 e o Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica, a fim de reduzir as disparidades ambientais na UE. A política é aplicada através de vários meios (iniciativas, impostos, diretivas, taxas, comércio de licenças de emissão, redes e contratos públicos ecológicos) e tem efeitos significativos nas regiões menos desenvolvidas, bem como em diferentes tipos de zonas (urbanas, rurais, marinhas, insulares, montanhosas, etc.) e grupos sociais (como os desempregados).

A política ambiental da UE apoia a instalação de infraestruturas verdes[2] suscetíveis de proporcionar benefícios ecológicos, económicos e sociais através de soluções naturais. Pode evitar o recurso a infraestruturas cuja construção é onerosa e é particularmente importante nas cidades[3], onde pode proporcionar benefícios relacionados com a saúde, como ar puro e água de melhor qualidade.

A criação de infraestruturas verdes pode também criar um maior sentido de comunidade e combater a exclusão social e o isolamento, bem como oportunidades para ligar as zonas urbanas e rurais e proporcionar locais de residência e de trabalho aprazíveis[4], a par da criação de mais emprego[5].

As áreas da rede Natura 2000[6] visam proteger os *habitats* e as espécies mais ameaçados na UE, mas proporcionam igualmente oportunidades para o desenvolvimento do turismo, lazer, agricultura, florestas, pesca e aquicultura sustentáveis, além de constituírem meios naturais de controlo das inundações, de adaptação às alterações climáticas e de produção de outros serviços ecossistémicos, estimando-se que os benefícios totais ascendem a cerca de 200–300 mil milhões de euros por ano[7]. A criação da rede NATURA 2000 ainda não está concluída, mas registaram-se avanços consideráveis, tendo mais de 15 % do território da UE sido proposto para conservação ao abrigo da rede (Mapa 3.11).

O investimento nas zonas terrestres e marítimas da rede Natura 2000 também pode constituir uma oportunidade para fomentar a cooperação transfronteiriça e inter-regional, por exemplo, no âmbito da estratégia para a região do Danúbio ou as cadeias montanhosas (por exemplo, o projeto do corredor dos Alpes-Cárpatos contribuiu muito para reduzir a fragmentação da paisagem na Áustria, República Checa e Eslováquia através da construção de «pontes verdes» e a criação de *habitats* adequados).

O impacto das medidas legislativas e regulamentares (por exemplo, diretivas e normas de AIA) na coesão económica e social é menos evidente[8]. Por um lado, a melhoria do ambiente nas regiões mais desfavorecidas aumenta a sua atratividade para os investidores externos e para o turismo e ajuda a reforçar a sua identidade regional. Por outro lado, as implicações económicas e financeiras das disposições legais podem comprometer o desenvolvimento a curto e longo prazo.

1 http://ec.europa.eu/environment/newprg/

2 COM(2013) 249 final.

3 COM(2005) 718 final.

4 Relatórios, estudos e análises apoiados pela Comissão Europeia: http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/studies.htm

5 Ver exemplos da criação de emprego por infraestruturas verdes no quadro 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2013) 155 final.

6 A rede Natura 2000 é uma rede de áreas de proteção da natureza à escala da UE criada ao abrigo das diretivas «Aves» e «Habitats».

7 Segundo o estudo recente da Comissão, *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*.

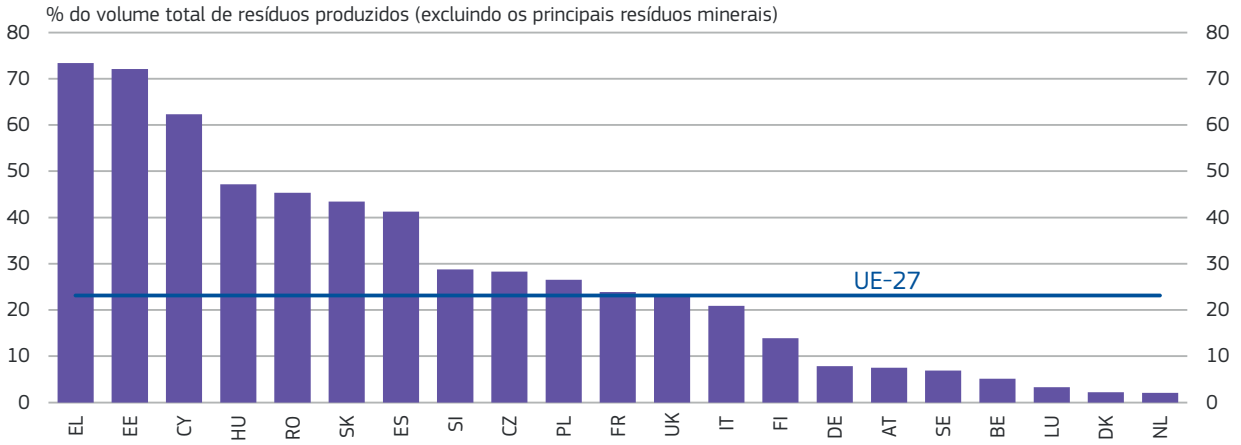
8 Robert, J. *et al.* (2001).

siduais em todas as aglomerações com um equivalente de população superior a 2 000 habitantes[35].

O nível de tratamento necessário depende da sensibilidade da zona de descarga das águas residuais. O tratamento primário (mecânico) remove uma parte das partículas sólidas em suspensão e é necessário nas zonas onde as descargas de águas residuais não afetam negativamente o ambiente («áreas menos sensíveis», muito excecionais e associadas a condições locais específicas), o tratamento secundário (biológico) decompõe a maioria da matéria orgânica, mas retém alguns dos nutrientes e constitui o requisito mínimo em todas as «zonas normais», ao passo que o tratamento terciário (avançado) remove praticamente toda a matéria orgânica e é necessário nas «zonas sensíveis», caracterizadas por um maior risco de efeitos negativos decorrentes das descargas ou que requerem proteção específica, tais como zonas de captação de água potável.

35 O conceito de equivalente de população tem em conta a carga gerada pela população residente, pela população não residente (na sua maioria turistas) e pelas indústrias abrangidas pelo artigo 11.º da diretiva.

Figura 3.13 Percentagem de resíduos depositados em aterros em alguns Estados-Membros da UE, em 2010



Fonte: Eurostat

Em termos gerais, registam-se elevadas taxas de conformidade nos Estados-Membros mais antigos, com pioneiros como a Áustria, a Alemanha e os Países Baixos que já aplicaram em grande parte a diretiva. Todavia, ainda existem alguns «Estados-Membros antigos» que apresentam lacunas de conformidade graves, nomeadamente a Itália, Espanha, Bélgica e o Luxemburgo, sobretudo no que diz respeito ao tratamento não apropriado das águas e às consequentes pressões significativas de poluição causadas nas áreas de drenagem das águas residuais em causa. O cenário é diferente nos Estados-Membros que aderiram à UE após 2004, em parte pelo facto de ainda beneficiarem de períodos de transição concedidos nos tratados de adesão. Ainda existem regiões sem qualquer sistema de recolha de águas residuais ou apenas com recolha parcial. Por exemplo, nos Estados-Membros como a Bulgária, Chipre, Estónia, Letónia e Eslovénia, menos de 30 % das águas residuais geradas são sujeitas a recolha adequada (Mapas 3.12 e 3.13)[36]. Em média, nos novos Estados-Membros, cerca de 40 % das águas residuais são sujeitas a tratamento secundário. Essa taxa ultrapassa os 80 % na República Checa, Hungria, Lituânia e Eslováquia. Apenas 14 % das águas residuais descarregadas em zonas sensíveis dos novos Estados-Membros são sujeitas ao tratamento terciário exigido.

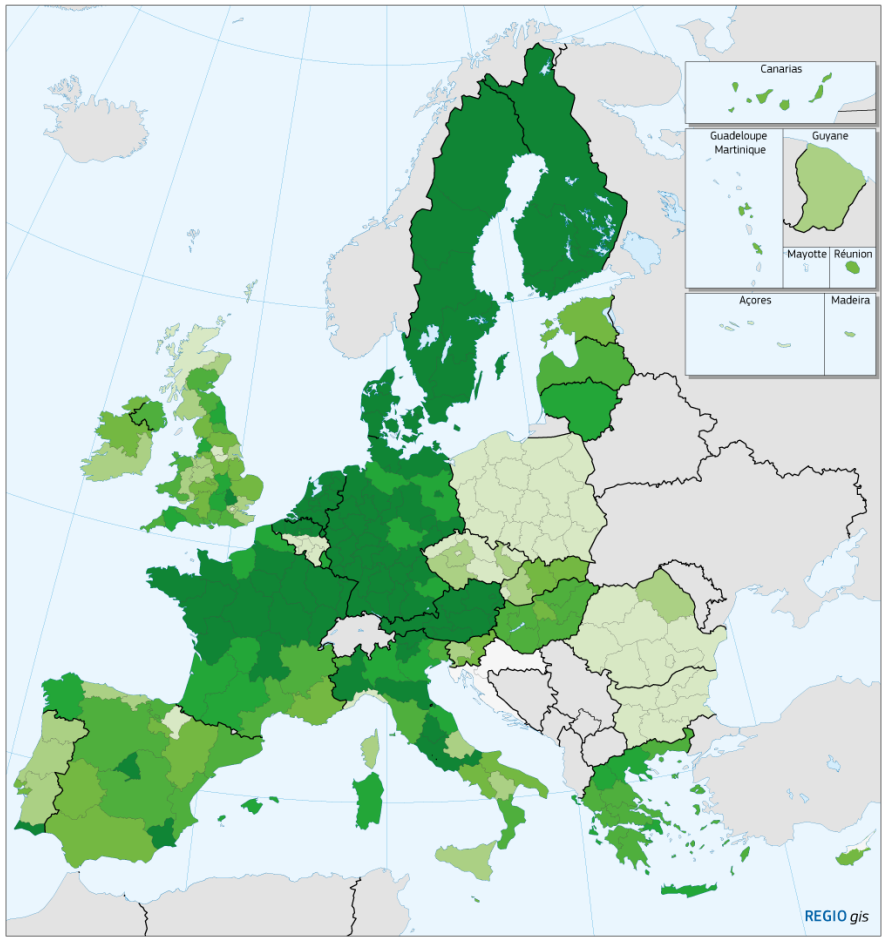
5.3 A gestão dos resíduos sólidos está a melhorar, mas há ainda um longo caminho a percorrer em muitas regiões da UE

Os resíduos sólidos afetam a saúde humana e o ambiente, dado que geram emissões de substâncias poluentes libertadas para a atmosfera, o solo, as águas superficiais e subterrâneas. Constituem igualmente um grande problema de gestão, uma vez que a quantidade de resíduos produzidos por pessoa tem aumentado continuamente ao longo do tempo. A reciclagem e valorização energética dos resíduos tem vindo a ganhar crescente importância.

Em 2010, cada pessoa produzia cerca de 4,5 toneladas de resíduos na UE-28. A maior parte era produzida pela indústria da construção e demolição, pelas indústrias extrativas e pela indústria transformadora. As famílias também produzem uma quantidade considerável de resíduos, uma média de 436 kg por pessoa em 2010. O lixo marinho, não abrangido pelos sistemas de gestão de resíduos, representa uma preocupação crescente.

Não obstante, a quantidade total de resíduos produzidos na UE tem vindo a diminuir ao longo do tempo. Entre 2004 e 2010, a quantidade de resíduos produzidos por pessoa na UE caiu 7,1 %, embora se registem grandes variações entre os Estados-Membros. A quantidade registou um aumento mais pronunciado na Grécia, na Dinamarca, na Finlândia, em Portugal, nos Países Baixos, na Suécia, na Letónia, na Bélgica, na França e no Luxemburgo, ao passo que diminuiu consideravelmente em Malta, na Croácia, na Áustria, na Roménia, na Hungria, no Reino Unido, na Irlanda, na República Checa e em Espanha.

36 COM(2013) 574 final.



Mapa 3.12 Águas residuais urbanas sujeitas a um tratamento mais rigoroso, 2010

% das águas residuais recolhidas

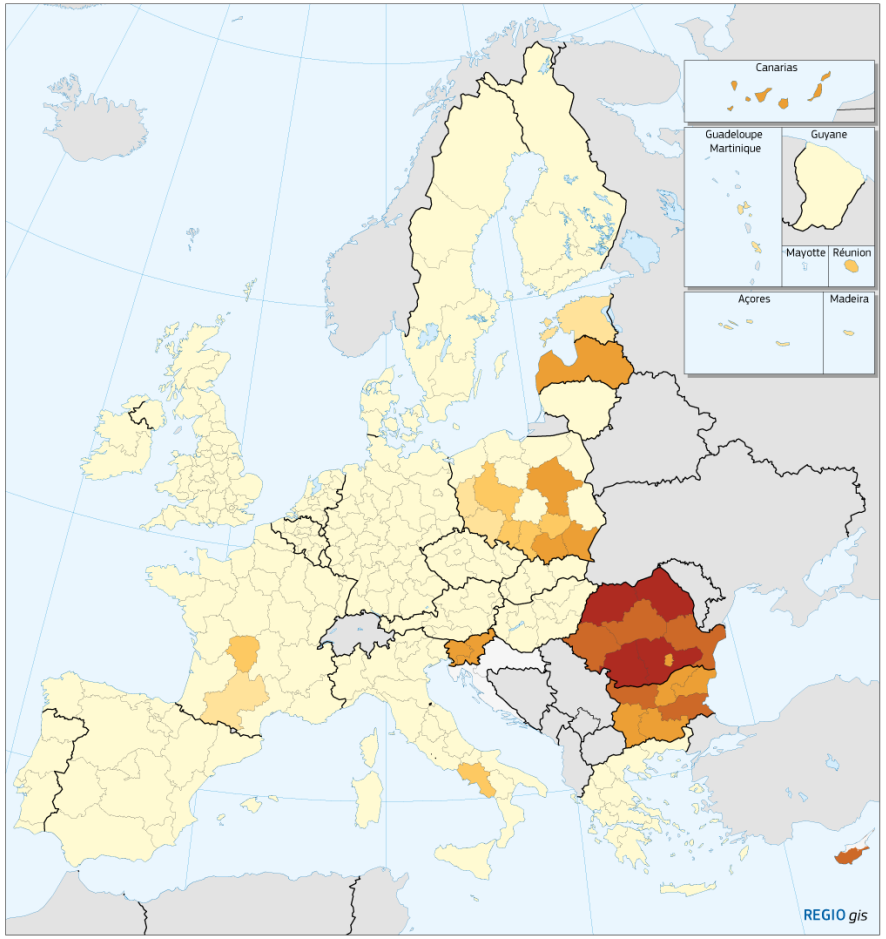
- < 10
- 10 - 25
- 25 - 50
- 50 - 75
- 75 - 90
- > 90
- sem dados disponíveis

EE, CY, LV, LT, HU, NL, PT, RO, SI, SK, FI: 2009

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.13 Águas residuais urbanas não recolhidas, 2010

% da carga gerada

- < 2,5
- 2,5 - 5,0
- 5,0 - 10,0
- 10,0 - 25,0
- 25,0 - 50,0
- > 50,0
- sem dados disponíveis

EE, CY, LV, LT, HU, NL, PT, RO, SI, SK, FI: 2009
Águas residuais não recolhidas por sistemas de recolha nem tratadas por sistemas individuais ou outros sistemas apropriados.

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Cada vez mais, os resíduos são reciclados ou encaminhados para valorização energética. Entre 2004 e 2010, a percentagem de resíduos reciclados aumentou de 44 % para 52 %, e a percentagem de resíduos incinerados com valorização energética também subiu ligeiramente (de pouco mais de 3 % para pouco menos de 4 %). O aumento da reciclagem tem sido incentivado pela legislação comunitária e nacional, pelos impostos sobre a deposição em aterro e a descarga de resíduos, bem como pela subida dos preços dos materiais reciclados e da energia.

Em 2010, a percentagem de resíduos depositados em aterro ainda rondava os 23 % na UE-27[37] (Figura 3.13). Existem, porém, grandes variações entre Estados-Membros. Mais de 70 % dos resíduos continuam a ser depositados em aterro na Grécia e na Estónia, ao passo que esta percentagem se situa acima dos 40 % em Chipre, na Hungria, na Roménia, na Eslováquia e em Espanha. Menos de 5 % dos resíduos são encaminhados para aterros na Bélgica, no Luxemburgo, na Dinamarca e nos Países Baixos.

5.4 Os ecossistemas sãos prestam muitos serviços vitais

Para além das suas inúmeras funções, tais como oferecer *habitats* para várias espécies da vida selvagem, os ecossistemas prestam serviços às pessoas[38]. Estes vão desde o fornecimento de água potável limpa à boa qualidade do ar, passando pela polinização das culturas e pela regulação dos caudais de água. Os ecossistemas nas regiões costeiras e marinhas prestam serviços através do fornecimento de alimentos e de barreiras naturais contra as inundações. As florestas e terrenos arborizados contribuem para a regulação dos caudais de água, a captura de carbono e de poluentes atmosféricos e a prevenção da erosão dos solos. As zonas húmidas têm a capacidade de melhorar a qualidade da água e de regular os caudais, reduzindo o risco de inundações. Os serviços dos ecossistemas são essenciais para a vida humana e as políticas da UE reconhecem cada vez mais a importância de manter esses serviços e de proteger o capital natural para fazer face às potenciais alterações nos próximos anos.

Uma maneira de proteger o capital natural é a conservação da biodiversidade através da criação de zonas naturais protegidas, como os sítios da rede Natura 2000 da UE, que constituem uma forma especial de infraestrutura verde[39]. Contudo, os serviços que a biodiversidade presta não se esgotam nas fronteiras das zonas protegidas. Muitos produzem-se fora dos sítios naturais a partir de outras formas de infraestruturas verdes. As florestas urbanas proporcionam às pessoas um espaço de lazer barato e acessível. As planícies aluviais, muitas vezes situadas em prados e pastagens, fornecem proteção contra as inundações durante os períodos de cheias. As florestas e os bosques contribuem para a regulação dos caudais de água, a captura de carbono e de poluentes atmosféricos e a prevenção da erosão dos solos. Esta infraestrutura verde fornece um vasto leque de benefícios para as pessoas, sendo muitas vezes uma alternativa economicamente viável às soluções inventadas pelo homem. Existem vários exemplos em que a reabilitação das planícies aluviais e das zonas húmidas demonstrou ser um meio mais eficaz e barato de reduzir o risco de inundações do que a construção de barreiras.

A prestação de serviços ecossistémicos tem uma forte dimensão regional. Está altamente dependente do contexto local e varia em função da dotação de capital natural e de infraestruturas verdes. O modelo de desenvolvimento seguido pelas economias modernas reduziu a dependência da natureza para a prestação desses serviços. Apesar de alguns serviços, como a produção de alimentos e de madeira, se manterem, muitos serviços ecossistémicos passaram a estar em risco devido à industrialização. A intensificação da agricultura, por exemplo, é em parte responsável pelo desaparecimento das abelhas e de outras espécies essenciais à polinização das culturas e à manutenção dos níveis de produção[40]. A poluição atmosférica, por exemplo com NH_3 proveniente da utilização de adubos e da manipulação de chorume na agricultura, pode conduzir à acidificação e eutrofização. Consequentemente, hoje em dia os serviços ecossistémicos são produzidos essencialmente nas regiões dominadas por áreas rurais, montanhas, zonas húmidas, florestas e áreas costeiras.

A capacidade potencial de prestar serviços ecossistémicos nas regiões NUTS 2 é ilustrada no Mapa 3.14 através do indicador composto TESI (*Total Ecosystem*

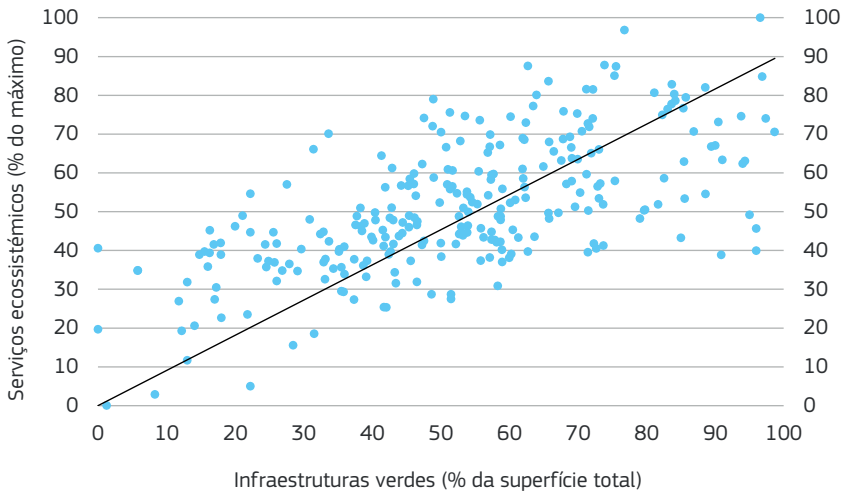
37 Os dados relativos aos resíduos minerais ainda não têm qualidade suficiente, pelo que não foram incluídos no cálculo.

38 Um ecossistema é um complexo dinâmico de comunidades de plantas, animais e microrganismos que interagem com o ambiente não vivo como unidade funcional. Os humanos são parte integrante dos ecossistemas.

39 As infraestruturas verdes podem ser definidas como um conjunto de zonas naturais, paisagens produtivas e outros espaços abertos que reforçam a capacidade dos ecossistemas para fornecerem bens e serviços.

40 Zulian, G. *et al.* (2013).

Figura 3.14 Infraestruturas verdes e prestação de serviços ecossistémicos, regiões NUTS 2 da UE



Fonte: Maes, J. *et al.* (2012)

Service Index ou índice de serviços ecossistémicos totais), baseado em 13 indicadores individuais, cada um medindo a capacidade de prestar um determinado serviço (produção de alimentos, pecuária, água e madeira; regulação do ar, clima, qualidade dos solos, água e qualidade da água; polinização, erosão, proteção das áreas costeiras e prestação de serviços recreativos). Quatro dos indicadores refletem serviços de aprovisionamento: os bens ou produtos que obtemos dos ecossistemas. Oito indicadores referem-se a serviços de regulação: os benefícios que obtemos do controlo dos processos naturais exercido pelos ecossistemas. Um indicador refere-se a um serviço cultural: lazer, que constitui um benefício imaterial obtido dos ecossistemas[41].

Regra geral, as regiões com um TESI baixo, onde uma grande parte dos solos é utilizada para a produção de culturas e o desenvolvimento urbano, dispõem de menos espaços onde os ecossistemas, como florestas e zonas húmidas, podem prestar os seus serviços. Contrariamente, as regiões com um TESI superior dispõem de um leque mais amplo e equilibrado de serviços ecossistémicos. A diferença entre o TESI médio e alto resulta de ecossistemas mais ou menos produtivos. Por exemplo, as zonas húmidas e as florestas costumam gerar níveis de serviço superiores aos das pastagens ou terras com arbustos.

Tal como referido anteriormente, as infraestruturas verdes incluem todos os ecossistemas naturais, seminaturais e artificiais. Na União Europeia, existe uma forte correlação positiva entre a área de uma região coberta por infraestruturas verdes e a sua capacidade de prestar serviços ecossistémicos (Figura 3.14). Por conseguinte, o investimento em infraestruturas verdes é suscetível de aumentar esse tipo de serviços.

O Mapa 3.15 mostra que mesmo nas regiões onde a terra é predominantemente utilizada para cultivo podem, ainda assim, existir muitos serviços ecossistémicos. Um estudo recentemente realizado no Reino Unido indica, por exemplo, que a conversão de áreas comparativamente pequenas de terrenos agrícolas em áreas de lazer de acesso livre implica uma perda relativamente modesta da produção agrícola, mas gera benefícios sociais muito significativos[42].

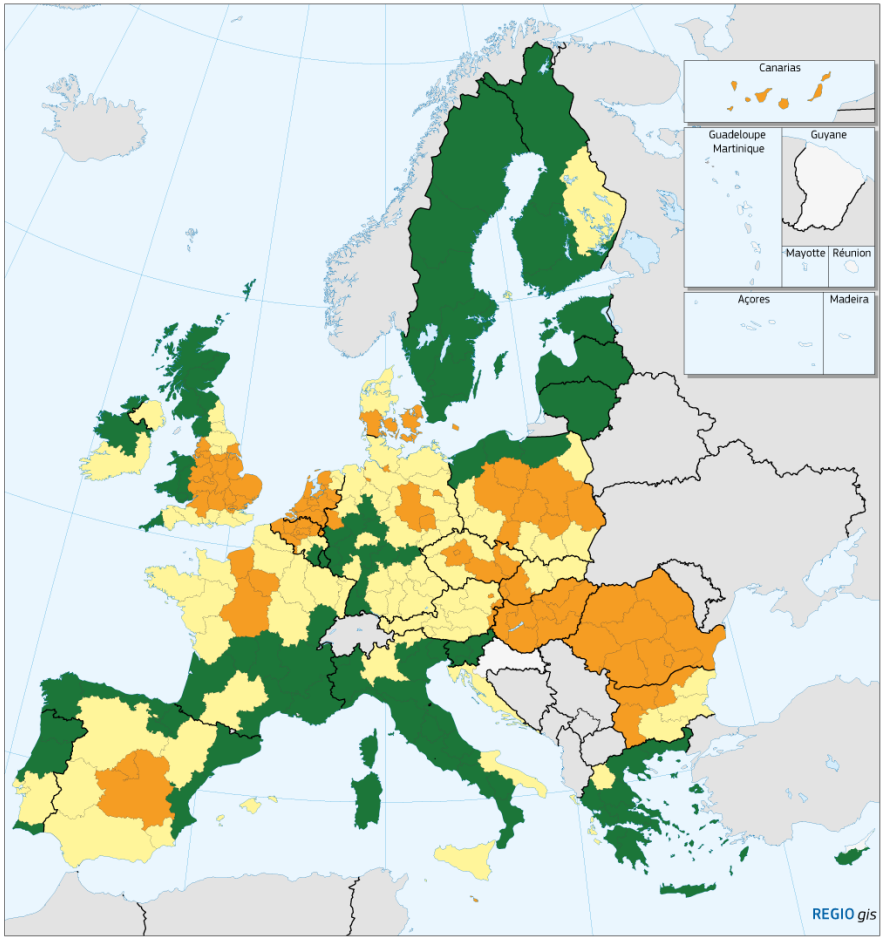
A fim de identificar corretamente os tipos de medidas capazes de aumentar os benefícios do ecossistema, os aspetos relacionados com a procura devem também ser tidos em conta. A procura de serviços ecossistémicos tende a crescer à medida que aumenta a densidade da população ou são criados aglomerados humanos. As medidas necessárias para aumentar os serviços ecossistémicos varia, portanto, de região para região, em função das especificidades de cada localidade. Tal implica, muitas vezes, a necessidade de considerar áreas muito mais pequenas do que as regiões NUTS 2, como ilustram os exemplos seguintes relacionados com a melhoria da qualidade do ar e da água.

A qualidade do ar continua a ser muito baixa em muitas cidades da UE

Tal como referido anteriormente, a poluição atmosférica constitui uma grande preocupação ambiental nas cidades da UE. A remoção dos poluentes atmosféricos e das poeiras da atmosfera é um serviço ecossistémico prestado essencialmente pelas florestas e outros terrenos ar-

41 A metodologia usada é descrita detalhadamente em Maes, J. *et al.* (2011), and Maes, J. *et al.* (2012). Importa referir que o indicador TESI não foi aprovado no contexto da cartografia e avaliação dos serviços ecossistémicos (*Mapping of Ecosystem Services* - MAES).

42 Bateman, I.J. *et al.* (2013).



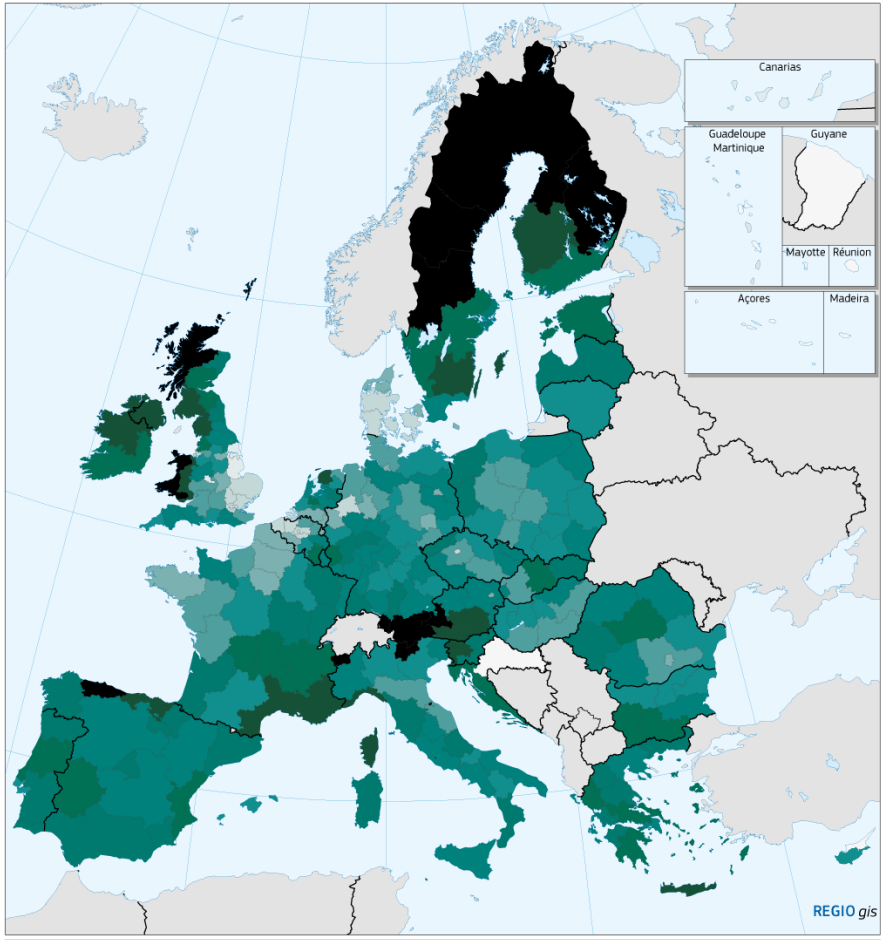
Mapa 3.14 Capacidade de prestar serviços ecossistémicos – Índice TESI

Baixa capacidade
Média capacidade
Grande capacidade

Fonte: CCI

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.15 Infraestruturas verdes

% da superfície total

Fonte: CCI

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

borizados.[43]. As regiões no norte da Suécia e da Finlândia dispõem de muitas zonas desse tipo, pelo que possuem uma capacidade elevada para prestar este serviço. No entanto, devido à sua baixa densidade populacional, a procura do serviço nessas regiões é baixa, sobretudo comparativamente às áreas urbanas. Assim, é nestas últimas que se deve concentrar a ação política para aumentar a capacidade dos ecossistemas de regular a qualidade do ar[44]. Essas ações podem revestir a forma de investimentos em infraestruturas verdes, como parques urbanos e espaços verdes, de molde a que as árvores possam ajudar a baixar a temperatura, contribuir para a ventilação urbana natural (dispersão dos poluentes atmosféricos) e remover da atmosfera poluentes como o NO_2. Considerando que a simples plantação de árvores também pode fazer surgir pontos de concentração críticos de (outros) poluentes atmosféricos (por exemplo, PM) se não for realizada adequadamente, é imperativo que essas ações sejam incluídas numa estratégia integrada de melhoria da qualidade do ar nas cidades da UE.

Os modelos informatizados que incluem dados sobre a qualidade do ar, bem como informações sobre as zonas verdes urbanas permitem determinar a quantidade de poluentes que podem ser removidos da atmosfera por esta via. Os benefícios económicos resultantes da remoção dos poluentes atmosféricos podem depois ser calculados através da estimativa da redução dos custos da poluição suportados pela sociedade, não contabilizados no preço de mercado dos bens e serviços responsáveis pela poluição, tais como a eletricidade e os transportes.

A capacidade das cidades da UE para regular a qualidade do ar varia bastante, como nos mostra o exemplo do dióxido de azoto (NO_2), que é um dos principais poluentes atmosféricos libertados durante a queima de combustíveis fósseis. O Mapa 3.16 ilustra de que modo os espaços verdes urbanos contribuem para a remoção de NO_2 nos grandes zonas urbanas da UE.

A capacidade de remoção de NO_2 por habitante varia consideravelmente entre as grandes zonas urbanas, dependendo em primeiro lugar do rácio entre zonas florestais e população. A maior parte das grandes zonas urbanas da Escandinávia, da Europa Central e Oriental (excetuando a Bulgária e a Roménia) e da Alemanha apresentam uma capacidade de remoção de NO_2 relativamente alta por habitante. A capacidade de remoção é bastante inferior no sul da Europa (exceto em Portugal), mas também no norte de Itália e no Reino Unido.

Muitas cidades da UE, sobretudo as de maior dimensão, apresentam concentrações de NO_2 elevadas (Mapa 3.17). Por exemplo, Milão e Madrid têm elevadas concentrações e uma baixa capacidade de remoção. Algumas cidades, como Berlim e Estocolmo, têm uma elevada capacidade de remoção, o que explica, em parte, o facto de apresentarem concentrações mais baixas do que outras grandes cidades. Não obstante, estas duas cidades também podem beneficiar de investimentos na melhoria da sua capacidade de remoção, nomeadamente em infraestruturas verdes, tais como bosques suburbanos, parques e telhados verdes[45], e, assim, reduzir ainda mais as concentrações.

As planícies aluviais podem regular os caudais de água e melhorar eficazmente a qualidade

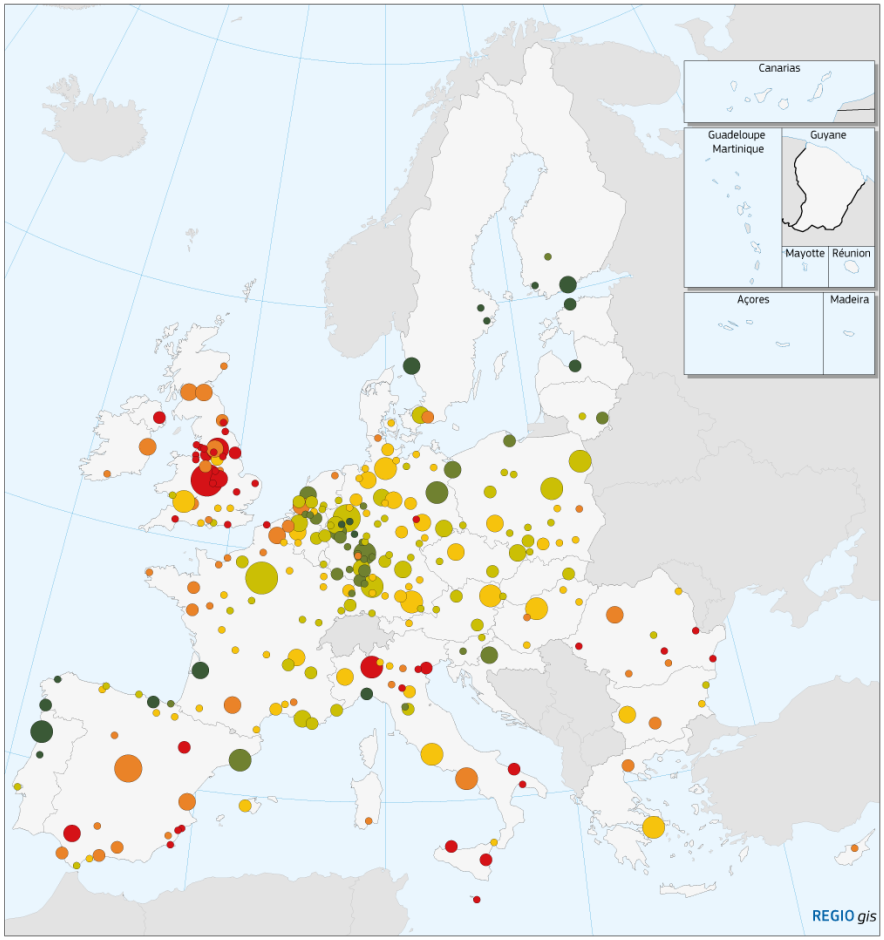
As planícies aluviais são terrenos frequentemente inundados situados nas margens dos mares, lagos e rios. Se geridas adequadamente, as planícies aluviais podem prestar serviços ecossistémicos importantes. Acima de tudo, previnem a inundação das áreas a jusante, desempenhando, assim, um papel crucial na redução dos riscos de catástrofes. As planícies aluviais e as zonas húmidas também prestam outros serviços, designadamente através da purificação da água, dado que são muito eficazes na retenção, processamento e remoção dos poluentes, sedimentos e nutrientes em excesso, evitando a poluição a jusante e contribuindo, acima de tudo, para manter a água limpa. Além de servirem como reservatórios naturais de armazenamento de água, as planícies aluviais também proporcionam um *habitat* para muitas espécies da flora e da fauna e, consequentemente, são essenciais para a preservação da biodiversidade.

A purificação da água é outro serviço ecossistémico menos conhecido que as planícies aluviais prestam. As planícies aluviais são particularmente eficazes no combate à carga

43 As diferença entre florestas e outros terrenos arborizados resulta da extensão do coberto arbóreo. Embora não exista uma definição geral da UE para estas categorias de solos, a definição de «floresta» da FAO exige um mínimo de 30 % de coberto arbóreo, enquanto os «outros terrenos arborizados» têm um coberto arbóreo entre 10 e 30 %.

44 É evidente que, mesmo em zonas de baixa densidade populacional, as florestas continuam a ser um património natural fundamental para prestar serviços como a regulação do clima, a absorção de CO_2, a regulação do ciclo hidrológico e a criação de *habitats* para aves migratórias.

45 Um telhado verde é aquele que se encontra parcial ou totalmente coberto de vegetação. Cumpre várias funções, tais como absorver as águas pluviais, fornecer isolamento, criar um *habitat* para a vida selvagem e ajudar a baixar as temperaturas do ar urbano, mitigando assim o efeito «ilha de calor urbano».



Mapa 3.16 Capacidade dos ecossistemas para eliminar dióxido de azoto (NO_2) nas zonas urbanas funcionais

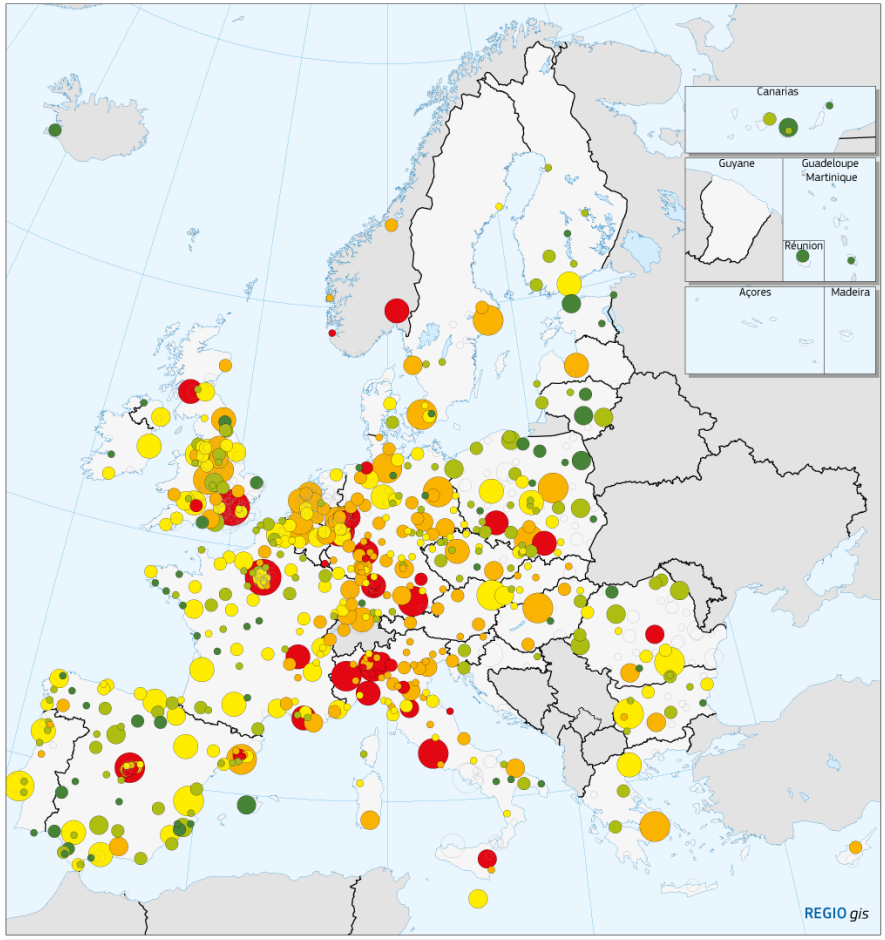
kg/ha/ano
- < 1,5
- 1,5 - 3
- 3 - 5
- 5 - 7,5
- 7,5 - 10
- > 10

População da zona
- 250 000 - 500 000
- 500 001 - 1 000 000
- 1 000 001 - 2 500 000
- 2 500 001 - 5 000 000
- 5 000 001 - 7 500 000
- 7 500 001 - 12 000 000

Fonte: CCI

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.17 Concentração de dióxido de azoto (NO_2), 2011

Média diária µg/m³
- <= 16
- 16 - 24
- 24 - 32
- 32 - 43
- > 43
- sem dados disponíveis

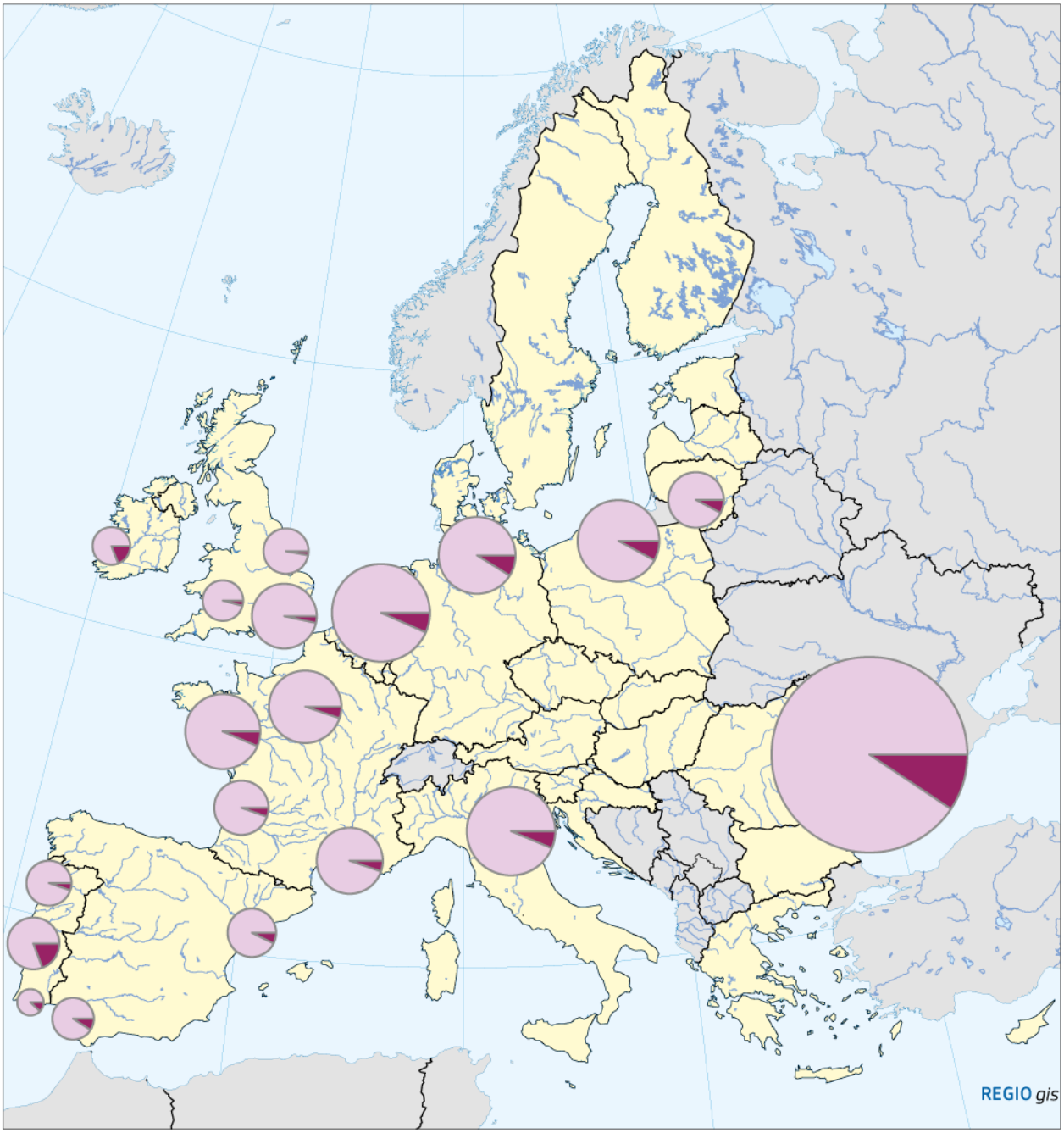
População urbana
- < 100 000
- 100 001 – 250 000
- 250 001 – 500 000
- 500 001 – 1 000 000
- 1 000 001 – 5 000 000
- > 5 000 000

Nota: Valores médios registados pelas estações de medição situadas dentro dos limites urbanos.

Fontes: AEA, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 3.18 Descarga e retenção de azoto nos principais rios da Europa

Toneladas/ano

62 000

Descarga

Retenção

Fontes: CCI e AEA

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

excessiva de azoto proveniente dos adubos artificiais e da queima de combustíveis fósseis, que afeta a qualidade da água em muitos locais e constitui uma das principais causas da poluição da água. O excesso de azoto corre para os rios, cursos de água, lagos e, mais a jusante, para os estuários e as zonas costeiras, causando eutrofização que resulta na ocorrência de grandes massas de algas e, por vezes, na proliferação de florescências de cianobactérias tóxicas.

Uma superfície aluvial começa a remover azoto, assim que é inundada durante o período de cheias. A utilização das planícies aluviais como reservatórios temporários em períodos de picos de caudal pode, portanto, aumentar substancialmente a capacidade de os rios reterem, processarem e removerem azoto da água. As simulações modelo mostram, por exemplo, que o restabelecimento da ligação das planícies aluviais aos rios nas zonas onde tal seja possível permitirá reduzir em 7 %, em média, a carga total de azoto das bacias hidrográficas que desaguam nos mares europeus[46]. Tal como ilustra o Mapa 3.18, várias bacias hidrográficas na UE, como a do Reno ou Mosa, podem prestar esse serviço a áreas e cidades densamente povoadas. (O mapa mostra a descarga total de azoto dos principais rios europeus e simula a retenção potencial de azoto num cenário de aplicação de uma estratégia de planícies aluviais.)

6. Conclusões

A política de coesão tem um papel importante a desempenhar no apoio às regiões da UE para adotarem modos de desenvolvimento mais sustentáveis e fazerem face aos vários desafios ambientais que os esperam no futuro. A análise que consta do presente capítulo salientou as grandes variações no desempenho das regiões da UE relativamente a questões relacionadas com o ambiente.

As alterações climáticas terão impactos muito diferentes em cada uma das regiões, dependendo não só da sua localização, mas também das principais atividades económicas nelas desenvolvidas, dos tipos de aglomerados humanos (por exemplo, urbanos por oposição a rurais) e das características da sua população (por exemplo, jovem ou idosa). Daí resulta a necessidade de adotar medidas adaptáveis concebidas especificamente para o contexto local, a fim de limitar o impacto devastador das alterações climáticas em todas as regiões e, em particular, nas mais vulneráveis.

As regiões da UE podem ainda desempenhar um papel de destaque na limitação da extensão das alterações climáticas, contribuindo para a concretização dos objetivos fixados no pacote de medidas da UE em matéria de alterações climáticas e energia. Mais concretamente, a política de coesão pode ajudar as autoridades públicas nacionais, regionais e locais a reduzir as emissões de GEE nos setores não abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão, tais como os transportes e os edifícios. Pode, além disso, apoiar a expansão do aprovisionamento de energias renováveis e contribuir para aumentar a eficiência energética, designadamente nos edifícios públicos e nos transportes públicos.

Muitas dessas medidas que visam os transportes, a eficiência energética e as energias renováveis também se enquadram bem nos planos de qualidade do ar previstos na Diretiva 2008/50/CE, para reduzir as concentrações de partículas em suspensão, NO_2 e ozono, contribuindo para a melhoria da saúde dos cidadãos e na redução dos danos para as culturas, os edifícios e os ecossistemas.

Embora a situação tenha melhorado ao longo do tempo, continuam a ser necessários esforços substanciais para melhorar o tratamento das águas residuais urbanas em muitas regiões da UE, tanto na UE-12 como na UE-15. O mesmo se aplica à gestão dos resíduos. Registaram-se progressos consideráveis no que se refere ao aumento da reciclagem e da valorização energética e à redução dos resíduos depositados em aterro, mas algumas regiões ainda carecem de investimento substancial para aumentarem a sua capacidade de tratamento dos resíduos de forma menos prejudicial para o ambiente.

Além disso, a política de coesão pode ajudar as regiões da UE a melhorar a qualidade do seu ambiente. Tal não é apenas necessário para melhorar o bem-estar em geral, mas pode também gerar benefícios substanciais, uma vez que os ecossistemas sãos têm, geralmente, um efeito positivo na saúde e prestam serviços vitais, como o fornecimento de água potável limpa, ar respirável, o sequestro de carbono ou a regulação dos caudais de água. A política de coesão pode ajudar a melhorar a qualidade do ar nos centros urbanos onde seja necessário e a restabelecer os ecossistemas deteriorados, devolvendo-lhes a capacidade de prestarem os seus serviços. Nesta perspetiva, o apoio ao investimento em infraestruturas verdes afigura-se particularmente apelativo, dado que é muitas vezes uma solução eficaz e rentável, contribuindo simultaneamente para a consecução dos objetivos que a UE fixou para conter a perda de biodiversidade.

46 Maes, J. *et al.* (2012).

Capítulo 4: Investimento público, crescimento e a crise

1. Introdução

A crise económica e financeira que eclodiu em 2008 teve um impacto devastador nas finanças públicas em toda a Europa. A contração da atividade económica reduziu a matéria coletável e, consequentemente, a receita pública, ao mesmo tempo que aumentava a despesa resultante das medidas contracíclicas implementadas pelos Estados-Membros, da subida do desemprego e do apoio prestado ao sistema bancário.

A consequência foi um aumento significativo do défice e da dívida pública na maioria dos Estados-Membros que levou a que, a partir do início de 2010, a política orçamental fosse reorientada no sentido da consolidação. Esta situação traduziu-se numa redução da despesa pública em vários países europeus. A despesa pública favorável ao crescimento em domínios como a educação, a I&D, as TIC e as infraestruturas de transportes tem sido especialmente afetada comparativamente a outras rubricas.

Esta situação tem implicações consideráveis para a política de coesão, que presta apoio ao investimento das autoridades nacionais, regionais e locais em domínios que promovem o crescimento. As medidas políticas financiadas pela política de coesão têm de ser complementares às encetadas pelos Estados-Membros. A sua eficácia é colocada em risco quando os Estados-Membros não afetam recursos suficientes a este tipo de despesa.

Em segundo lugar, num contexto em que os Estados-Membros reduzem a despesa promotora do crescimento, o papel da política de coesão torna-se precioso para financiar o investimento público, o qual é importante para manter o potencial de crescimento e, assim, criar as condições para uma consolidação orçamental bem-sucedida e sustentável e para a redução da dívida no futuro. A orientação da política orçamental e a evolução das finanças públicas nos diferentes níveis de administração dos Estados-Membros constituem, portanto, elementos importantes do contexto em que a política de coesão se desenvolve e determinam a sua capacidade de produzir resultados.

2. A percentagem de despesa promotora do crescimento na despesa pública diminuiu

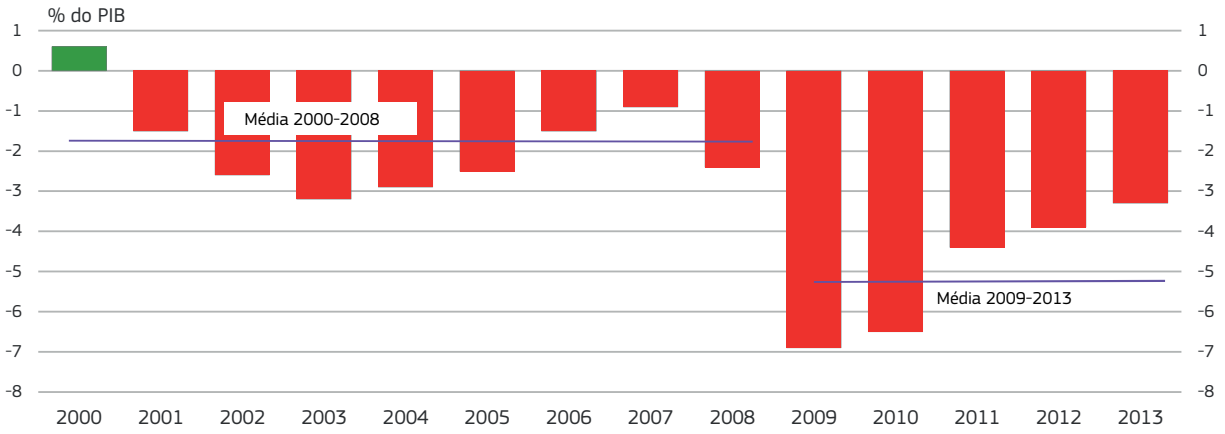
2.1 A crise fez disparar os défices públicos

As finanças públicas na UE agravaram-se substancialmente desde o início da crise económica e financeira em setembro de 2008 (Figura 4.1) Entre 2000 e 2008, o saldo do setor público na UE-27 flutuou em torno de um défice médio de 1,9 % do PIB, com um *superavit* de 0,6 % do PIB em 2000 e um défice máximo de 3,2 % em 2003. A partir de 2008, o défice médio começou a aumentar acentuadamente, alcançando os 6,9 % do PIB em 2009. Em 2010, o défice estabilizou nos 6,5 % do PIB, tendo depois baixado progressivamente para 4,4 % do PIB em 2011, 3,9 % em 2012 e 3,3 % em 2013, em grande parte devido às medidas de consolidação orçamental aplicadas a partir de 2010.

O mesmo padrão geral é evidente na maioria dos Estados-Membros, embora o alcance das alterações varie consideravelmente de um país para outro. A deterioração das finanças públicas foi muito mais severa nalguns Estados-Membros do que noutros (Figura 4.2). Em Espanha e na Irlanda, um *superavit* de 2–3 % do PIB em 2006 transformou-se, em 2009, num défice de cerca de 11 % em Espanha e 14 % na Irlanda. Registou-se igualmente um aumento substancial do défice na Grécia, de 5,7 % do PIB em 2006 para 15,6 % em 2009, bem como na Letónia, de 0,5 % do PIB para 9,8 % durante o mesmo período. No Luxemburgo e na Suécia, apenas se verificou uma pequena alteração no saldo. Por sua vez, a Hungria, que já antes da crise enfrentava graves problemas orçamentais, adotou medidas de consolidação orçamental que lhe permitiram reduzir o défice de 9,4 % do PIB em 2006 para 4,6 % em 2009.

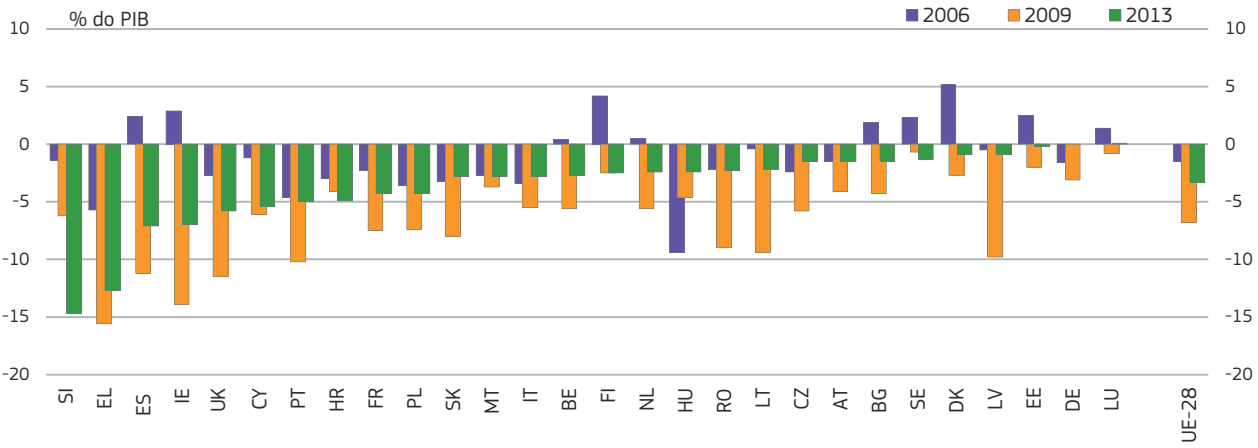
Em 2013, o défice era maior na Eslovénia (14,7 % do PIB) e na Grécia (12,7 %), seguidas pela Espanha (7,1 %) e Irlanda (7 %), enquanto o Luxemburgo apresentava um *superavit* (0,1 %) e a Alemanha um saldo de equi-

Figura 4.1 Saldo das administrações públicas, média da UE-27, 2000-2013



HR: dados de 2002
Fonte: Eurostat

Figura 4.2 Saldo das administrações públicas, 2006, 2009 e 2013

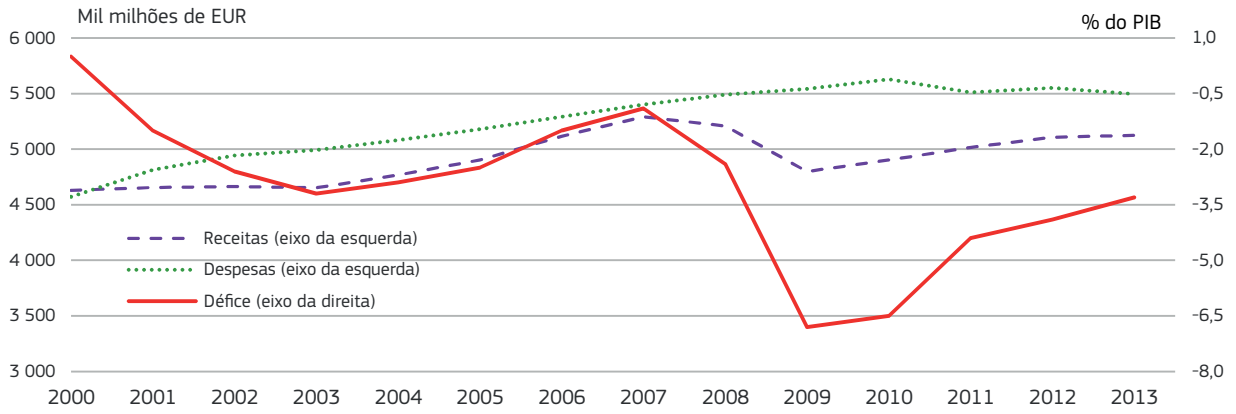


Fonte: Eurostat

líbrio (0 %). O défice era inferior a 1 % na Dinamarca, na Letónia e na Estónia. O aumento substancial do défice público em 2009 deveu-se, em grande medida, à queda acentuada das receitas públicas na sequência da desaceleração da atividade económica decorrente da crise financeira e da recessão mundial (Figura 4.3). As receitas públicas na UE-27 caíram, em termos reais, uma média de 5,3 % em 2009. Nos três anos seguintes aumentaram (1,9 % em 2010, 2,9 % em 2011 e 1,4 % em 2012), sobretudo devido à ligeira recuperação da economia (que se traduziu na expansão da matéria coletável), acompanhada de aumentos das taxas de imposto e medidas para melhorar a cobrança fiscal em vários Estados-Membros.

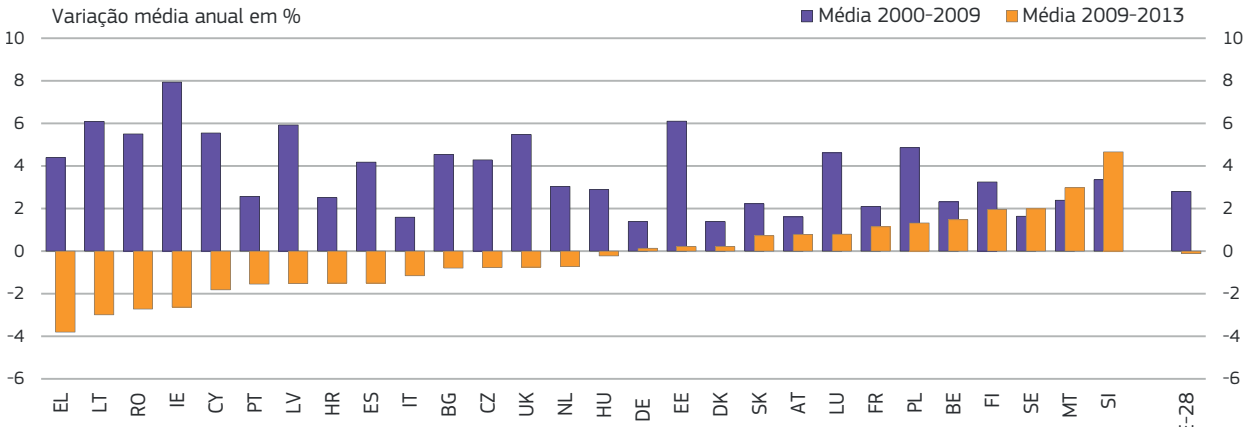
A despesa pública na UE aumentou a um ritmo constante em termos reais durante os anos que antecederam a crise, registando uma subida média de 2,4 % ao ano entre 2000 e 2008. Posteriormente, aumentou 3,6 % em 2009 e 1,2 % em 2010 antes de cair 1,5 % em 2011, tendo depois estabilizado de uma forma geral em 2012 e 2013, apresentando, contudo, uma ligeira tendência descendente. A expansão em 2009 reflete o efeito combinado dos estabilizadores automáticos que conduziram a um aumento das transferências sociais decorrente da subida do desemprego e das decisões políticas de prestar apoio substancial aos bancos em dificuldade, bem como dos pacotes de medidas de estímulo orçamental implementados no final de 2008. A evolução subsequente reflete os programas de consolidação orçamental, que começaram a ser aplicados em 2010.

Figura 4.3 Receitas, despesas e défice da administração pública, média da UE-27, 2000-2013



Fonte: Eurostat

Figura 4.4 Variação média anual da despesa pública geral, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013



HR: média 2002-2009

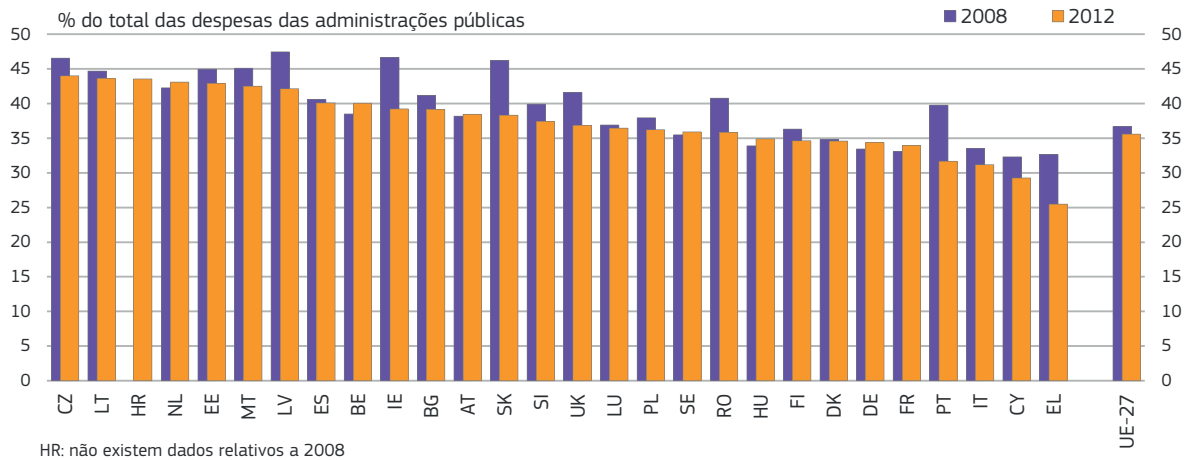
Fonte: Eurostat

Na maioria dos Estados-Membros observa-se o mesmo padrão de desenvolvimento, embora com diferenças significativas entre países no que diz respeito ao alcance da variação (como mostra a Figura 4.4). Após um crescimento moderado até ao início da crise na maioria dos países, a despesa pública caiu em termos reais em 15 países entre 2009 e 2013. A queda foi particularmente acentuada na Grécia, Lituânia, Roménia e Irlanda (onde as despesas caíram em média, respetivamente, 3,8 %, 3,0 %, 2,7 % e 2,6 % por ano entre 2009 e 2013). Noutros Estados-Membros, a despesa pública também caiu, embora a um ritmo mais lento (abaixo dos 2 %), o que reflete a política de consolidação orçamental adotada à escala da UE. Em 13 Estados-Membros, regra geral aqueles onde o impacto da crise foi menos dramático, a despesa pública apresentou uma tendência ascendente a partir de 2009.

2.2 O investimento público apoia o crescimento económico

É geralmente reconhecido na literatura económica que a despesa pública pode ter impacto na atividade económica a curto prazo e no crescimento a longo prazo, apesar de não se poder estabelecer uma correlação exata entre ambos, dado que depende de vários fatores. No entanto, existe um consenso geral de que uma regulamentação eficiente, uma administração pública eficaz e funcional e uma despesa pública bem orientada e adaptada são fundamentais para o bom funcionamento das

Figura 4.5 Despesas das administrações públicas em categorias favoráveis ao crescimento, 2008 e 2012



HR: não existem dados relativos a 2008

Fonte: Eurostat

economias modernas, proporcionando infraestruturas e serviços públicos essenciais, assegurando o Estado de direito e o respeito pelos direitos de propriedade.

Esses serviços incluem a educação e o apoio à I&D, ambos importantes para o crescimento a longo prazo. Porém, trata-se também de dois domínios suscetíveis de carências de investimento se não houver intervenção do governo, uma vez que os particulares não costumam ter em conta nas suas decisões de despesa os benefícios mais amplos que essa despesa gera para a sociedade e a economia.

A investigação recente sugere que a despesa pública pode atuar como um estímulo importante para a economia em períodos de recessão quando o setor privado se mostra relutante em investir e quando o seu impacto na atividade económica é, consequentemente, suscetível de ser maior. Sugere também que, nesse contexto, a despesa pública pode ter efeitos transfronteiriços consideráveis, fazendo propagar o crescimento através das ligações comerciais existentes na economia da UE, da mesma maneira que os efeitos negativos da consolidação orçamental podem igualmente propagar-se de um Estado-Membro para os outros (ver Caixa para obter um resumo da literatura económica sobre estes vários efeitos da despesa pública).

2.3 A despesa pública aumentou, mas agora voltou a descer

Tal como salientado anteriormente, algumas categorias da despesa pública são consideradas favoráveis ao crescimento, no sentido de que podem aumentar a taxa de crescimento no futuro. É o caso, por exemplo, da despesa em educação, cuidados de saúde, proteção do ambiente, transportes, I&D e energia[1].

A deterioração das finanças públicas e as medidas de consolidação orçamental que começaram a ser aplicadas no final de 2010 causaram alterações significativas na composição da despesa pública em vários Estados-Membros. Nomeadamente, a despesa favorável ao crescimento sofreu cortes desproporcionais no âmbito das medidas de consolidação orçamental[2].

A percentagem da despesa favorável ao crescimento diminuiu em toda a UE-27 de 36,7 % da despesa total em 2008 para 35,6 % em 2012 (Figura 4.5). A queda foi particularmente acentuada em Portugal (-8,1 pontos percentuais), na Eslováquia (-7,9), na Irlanda (-7,4) e na Grécia (-7,2). A percentagem aumentou apenas em sete Estados-Membros, regra geral aqueles menos afetados pela crise e onde a consolidação orçamental foi limitada.

1 Comissão Europeia (2012), *The Quality of Public Expenditures in the EU*, onde a despesa é analisada com base nos dados do Eurostat sobre a «Classificação das funções das administrações públicas» (COFOG).

2 Para efeitos desta análise, a despesa favorável ao crescimento corresponde às seguintes categorias da COFOG: Assuntos económicos (essencialmente transportes e energia), proteção do ambiente, saúde e educação. Importa referir que a I&D está incluída nesses setores.

A literatura económica sobre o efeito da despesa pública no crescimento

Existe um amplo consenso sobre o papel essencial dos governos no investimento em infraestruturas e sobre o efeito positivo daí decorrente para o crescimento económico [ver, por exemplo, Gramlich (1994)]. Também é um facto geralmente reconhecido que a intervenção do governo é necessária para compensar a tendência do setor privado de não investir o suficiente na educação e I&D por não tomar em consideração os retornos sociais para além dos retornos privados. Apesar de existir uma extensa literatura que estabelece uma ligação entre o apoio público à educação e o crescimento, o facto de se tratar, tendencialmente, de ligações a muito longo prazo dificulta a sua identificação nos dados. Contudo, as provas científicas atestam que a despesa na educação tem um impacto positivo no crescimento [ver Blankenau *et al.* (2007)].

Enquanto o efeito positivo da I&D no crescimento da produtividade é incontestável [ver Griliches (1994)], é mais difícil avaliar o efeito do apoio público à I&D. Esse dificuldade resulta, em primeiro lugar, da necessidade de levar em conta eventuais efeitos benéficos inesperados decorrentes do facto de a despesa em I&D poder ter ocorrido mesmo sem apoio público [ver, por exemplo, Bronzini e Lachini (2011) que concluem que os subsídios não alteram o comportamento das grandes empresas]. Em segundo lugar, ainda que se registe um efeito positivo, é difícil determinar se o aumento resultante está ou não a compensar o défice de investimento como previsto pela teoria ou outras falhas do mercado como as dificuldades de acesso por parte das PME ao financiamento para I&D. Esta questão ainda não está esclarecida e continua a ser objeto de investigação intensiva.

Para avaliar o impacto da despesa pública na atividade económica a curto prazo é necessário estimar o «multiplicador orçamental», formalizado pela primeira vez por Richard Kahn (estudante de J.M. Keynes) em 1931, que se define como a alteração dos resultados decorrente de uma determinada alteração na despesa pública, impostos, ou uma combinação de ambos. A recente recessão mundial despertou um interesse renovado na dimensão deste multiplicador.

As estimativas do multiplicador variam ao longo do tempo e entre economias e dependem do tipo de modelo aplicado e dos pressupostos utilizados. Em termos gerais, a dimensão do multiplicador parece ser afetada por fatores como a presença de fricção financeira, a credibilidade da ação política em causa e a sua natureza permanente ou temporária, a sua composição, a presença ou ausência de rigidez do mercado, a dimensão dos estabilizadores automáticos, o tipo de política monetária em vigor, o grau de abertura da economia e o regime de taxa de câmbio (Comissão Europeia, *Report on Public Finances in EMU 2012*).

As várias estimativas do multiplicador orçamental divergem consideravelmente em termos de dimensão. Algumas estimativas atribuem-lhe um valor inferior a um [ver, por exemplo, Barro (1981), Perotti (2005) ou Barro e Redlick (2011)], outras conferem-lhe um valor superior a um [Blanchard e Perotti (2002), Beetsma ee Giuliodori (2011) ou Ramey (2011)], chegando mesmo a atingir 1,6 % [Beetsma, Giuliodori e Klaassen (2008)]. Algumas análises apontam mesmo para multiplicadores negativos [ver, por exemplo, Giavazzi, Jappelli e Pagano (2000), Giudice, Turrini e in't Veld (2007) ou Di Comite *et al.* (2012)].

No plano teórica, até há bem pouco tempo a maioria dos modelos não era capaz de produzir multiplicadores significativamente maiores do que um [ver, por exemplo, Aiyagari, Christiano e Eichenbaum (1992), Baxter e King (1993), Ramey e Shapiro (1998) ou Cogan *et al.* (2010)] devido às características neoclássicas incorporadas nos mesmos. Especificamente, uma política orçamental expansionista é compensada pelo facto de se assumir que os consumidores vão ter em conta os futuros impostos que terão de pagar para assegurar o serviço da dívida pública acrescida, limitando por isso qualquer aumento das suas despesas. De igual modo, o aumento do endividamento para financiar despesa pública adicional é assumido como um fator que faz subir as taxas de juro, reduzindo assim o investimento privado ou causando um efeito de evicção. Como consequência, o multiplicador é reduzido.

Os modelos mais recentes, porém, sugerem que o multiplicador pode ser mais elevado em períodos de recessão económica do que nos períodos de crescimento [com um valor de 2,5 contra 0,6, segundo Auerbach e Gorodnichenko (2013)]. Esta assimetria resulta da inclusão de algumas características das recessões nos novos modelos – nomeadamente, o facto de as famílias não poderem contrair empréstimos [Krugman e Eggertsson (2012)], a rigidez na descida dos salários nominais e a fricção financeira (ou os custos envolvidos na realização de uma transação) – que tendem a aumentar o multiplicador nos períodos de recessão face aos períodos de expansão.

Além disso, alguns autores têm colocado uma ênfase especial na dificuldade em reduzir as taxas de juro para níveis abaixo de zero, tornando assim a política monetária ineficaz. Segundo estimativas recentes dos modelos neokeynesianos que incorporam esta característica, o multiplicador situa-se entre 3 e 5 nesses períodos, porque o investimento privado e o consumo não são excluídos pela despesa pública [Christiano *et al.* (2011), Egertsson (2009), Woodford (2011)]. Por conseguinte, um aumento da dívida pública pode ter um impacto significativo na atividade económica nos casos em que a política monetária pouco pode fazer.

Além disso, um estudo recente da Comissão Europeia [In 't Veld (2013)], salienta a importância das repercussões transfronteiras da consolidação orçamental que, através das ligações comerciais, reforçam o efeito negativo na produção.

O facto de a despesa pública ter um impacto superior ao previsto na produção durante os períodos de recessão foi corroborado por estudos empíricos recentes [por exemplo, Corsetti *et al.* (2012), Auerbach e Gorodnichenko (2012a), Baum *et al.* (2012)]. Estes estudos concluem que a investigação anterior poderá ter subestimado os efeitos da política orçamental sobre a produção em períodos de recessão e sobrestimado esses mesmos efeitos nos períodos de expansão [Auerbach e Gorodnichenko (2012b), bem como Blanchard e Leigh (2013)].

Isso significa não só que uma política orçamental expansionista poderá ser mais eficaz em estimular o crescimento durante a recessão, ao contrário do que se pensava antes, mas também que a consolidação orçamental durante esses períodos atenua ainda mais a atividade económica. Ao mesmo tempo, importa ponderar os efeitos da consolidação no crescimento face à importância de repor a solidez das finanças públicas. Como demonstra a experiência, os Estados-Membros que acumularam elevadas dívidas podem estar sujeitos a inversões repentinas da confiança dos mercados o que, por sua vez, pode resultar em crises financeiras categóricas se não forem tomadas medidas corretivas fortes.

2.4 O investimento público começou por aumentar, mas depois sofreu uma forte queda

A crise fez baixar drasticamente o investimento do setor privado (Figura 4.6). O investimento público (aqui definido como a formação bruta de capital fixo das administrações públicas), que se manteve bastante estável durante uma década, aumentou significativamente entre 2007 e 2009, desempenhando um papel contracíclico ao compensar, pelo menos em parte, a redução do investimento privado. No entanto, desde 2010, o investimento público caiu, ao mesmo tempo que o investimento privado continuou a diminuir devido às fracas perspetivas de crescimento. Segundo as últimas previsões da Comissão para 2013 e 2014, o investimento das administrações públicas na UE-27 atingirá níveis historicamente baixos (em 2014), tal como já se verificaram no setor privado em 2013.

3. As autoridades regionais e locais desempenham um papel fundamental na despesa e no investimento público

3.1 As autoridades regionais e locais são responsáveis por uma grande parte da despesa pública

A percentagem da despesa das administrações subnacionais no total da despesa do setor público administrativo aumentou na maioria dos países da UE ao longo das últimas décadas, à medida que as autoridades regionais e locais viram o seu papel reforçado na execução das políticas públicas. Não obstante, a percentagem varia consideravelmente entre países, refletindo amplamente as diferenças no quadro institucional e o grau de descentralização. Os níveis de administração subnacionais tendem a ser mais relevantes nos Estados federais, como a Áustria, Bélgica e Alemanha, ou em países como Espanha e a Suécia onde existe um elevado grau de descentralização. Convém salientar, no entanto, que a responsabilidade de executar despesa pública não é necessariamente sinónimo de poder de decisão[3].

As regiões e as autoridades locais são responsáveis por cerca de 66 % da despesa pública total na Dinamarca e por quase 50 % na Suécia e em Espanha. Na Grécia, em Chipre e em Malta são responsáveis por menos de 6 % (Figura 4.7). Entre 1995 e 2013, a percentagem de autoridades subnacionais aumentou dois pontos percentuais em toda a UE-27, embora com aumentos muito superiores em Espanha, na Roménia, na Dinamarca e na Suécia e reduções significativas na Irlanda e nos Países Baixos.

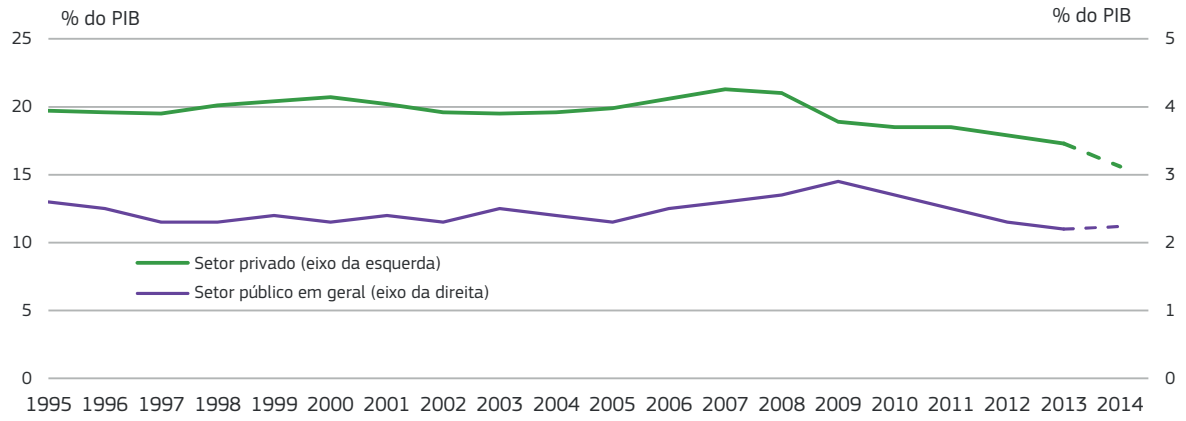
Relativamente ao PIB, a despesa das administrações públicas subnacionais rondava em média os 16 % na UE-28 em 2013, variando de menos de 1 % em Malta para quase 38 % na Dinamarca (Figura 4.8).

Tipos de despesa subnacional

A despesa das autoridades subnacionais concentra-se em domínios específicos, sobretudo na educação, nos serviços sociais e na habitação, mas também nos cui-

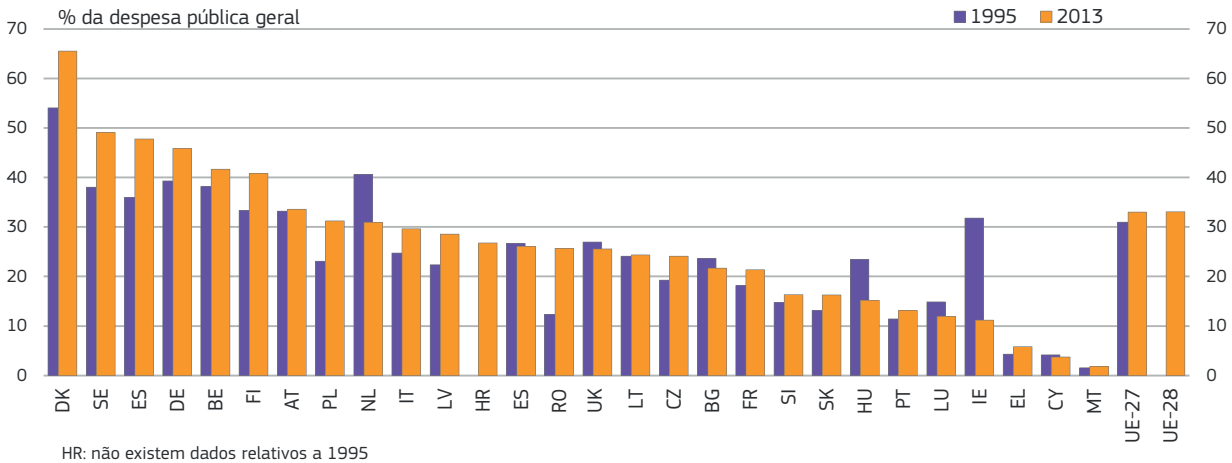
3 Comissão Europeia (2012), *Report on Public Finances in EMU 2012;* Governatori, M. e Yim, D. (2012).

Figura 4.6 Formação bruta de capital fixo do setor público e privado, média da UE-27, 1995-2014



Fonte: Eurostat

Figura 4.7 Despesa subnacional, 1995 e 2013



HR: não existem dados relativos a 1995

Fonte: Eurostat

dados de saúde, nos transportes e nas comunicações[4] (Quadro 4.1). No entanto, registam-se grandes variações entre Estados-Membros, refletindo o grau de descentralização, as particularidades dos sistemas federais e as responsabilidades específicas confiadas às autoridades subnacionais.

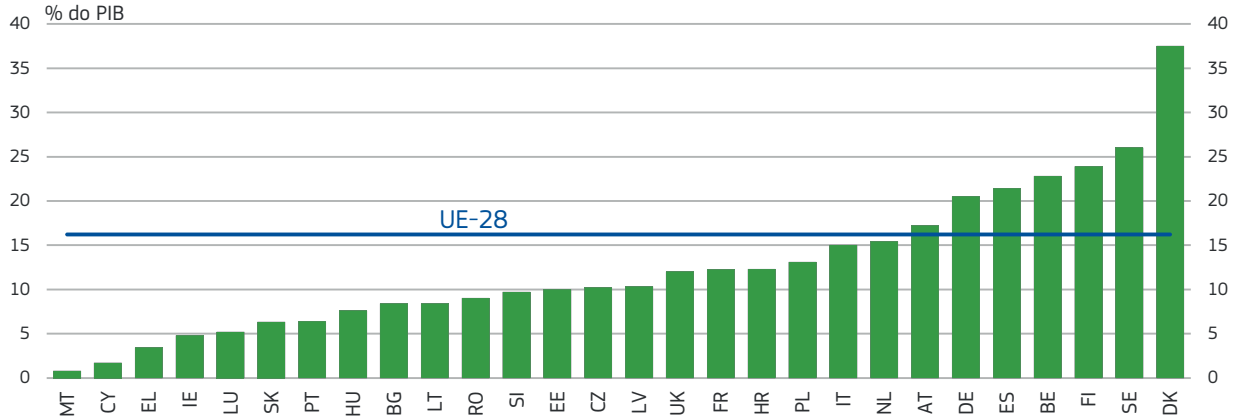
Nalguns países, em especial na Dinamarca, uma grande percentagem da despesa infranacional destina-se aos serviços sociais, ao passo que noutros países, como em Itália, essa percentagem é de apenas 5 % e, por sua vez, a proporção consagrada aos cuidados de saúde é muito maior.

A despesa geral das autoridades subnacionais é superior à das administrações centrais em muitos serviços públicos, tais como a educação, as atividades culturais, o abastecimento de água, a iluminação pública e outros equipamentos coletivos e a proteção do ambiente (Quadro 4.2). Nalguns Estados-Membros, a despesa pública nestes domínios é quase exclusivamente executada pelos níveis subnacionais da administração pública, embora em muitos casos seja financiada pelo orçamento nacional através de transferências da administração central, que estão muitas vezes especificamente afetadas a esses serviços[5]. Isso acontece, por exemplo, no caso da habitação na Bélgica, Estónia, Letónia, Lituânia

4 Os transportes e as comunicações incluem-se nos «Assuntos económicos» na classificação da despesa COFOG, onde também está incluído o apoio às empresas.

5 Por exemplo, os cuidados de saúde na Dinamarca ou Suécia. Importa referir que as transferências para afetações específicas não são a regra e coexistem, muitas vezes, com as transferências gerais.

Figura 4.8 Despesa subnacional, 2013



Fonte: Eurostat

e Espanha e da proteção do ambiente em Espanha, Grécia e Chipre. No setor da educação, a despesa subnacional é especialmente elevada em Espanha e na Alemanha; no setor dos cuidados de saúde, é mais elevada na Dinamarca, Espanha, Suécia, Itália e Finlândia; e, nos assuntos económicos, tal acontece em Espanha, na Alemanha, Bélgica e Itália. Excetuando a Dinamarca, a proteção social mantém-se, contudo, amplamente centralizada nos Estados-Membros.

Os níveis subnacionais da administração pública são responsáveis por grande parte da despesa promotora do crescimento, como definida mais acima (educação, cuidados de saúde, proteção do ambiente, transportes, I&D e energia). Em termos gerais, em 2011, realizaram mais de 46 % dessa despesa na UE-27, o que perfaz 38 % da sua despesa total.

Contudo, a responsabilidade subnacional por essa despesa varia fortemente de um país para outro (Figura 4.9). Em média, a despesa das administrações subnacionais ascendeu a cerca de 8 % do PIB na UE-27 em 2012, perfazendo 14 % do PIB na Suécia e Dinamarca e apenas 0,3 % em Chipre e Malta. Em oito Estados-Membros, as administrações públicas subnacionais eram responsáveis por mais de 50 % da despesa promotora de crescimento do setor público administrativo, com os valores mais elevados a serem registados na Suécia, Itália, Espanha, Dinamarca e Finlândia.

3.2 As autoridades regionais e locais gerem a maioria dos investimentos públicos

As administrações públicas subnacionais contribuem significativamente para o investimento público[6]. Em 2013, cerca de 55 % do investimento público total na UE-28 foi realizado pelas autoridades subnacionais (Figura 4.10). Essa percentagem foi especialmente elevada na Alemanha, Bélgica, Finlândia e França (mais de 65 %). Existem apenas alguns Estados-Membros – nomeadamente, a Grécia, Chipre e Malta – onde as administrações públicas subnacionais representam apenas um pequena parte do investimento público. Trata-se, regra geral, de países onde as autoridades subnacionais são responsáveis por uma percentagem muito pequena da despesa pública total.

Contudo, a percentagem de autoridades subnacionais no investimento público diminuiu desde 2000 em 14 Estados-Membros, sobretudo na Irlanda onde caiu de 60 % para 21 % em 2013. Como veremos na próxima secção, essa situação deve-se, em grande parte, às medidas de consolidação orçamental aplicadas em resposta à crise económica e financeira.

6 Definido como a soma da formação bruta de capital fixo das administrações públicas e das transferências de capital pagas pelo setor público.

Quadro 4.1 Despesa subnacional por função, 2013

	Total	Proteção social	Educação	Serviços gerais da administração pública	Saúde	Assuntos económicos (incluindo transportes)	Habitação e equipamentos coletivos	Lazer, cultura e religião	Segurança e ordem pública	Protecção do ambiente
% do total das despesas das administrações públicas subnacionais										
Bélgica	100	20	32	17	1	15	2	6	4	3
Bulgária	100	8	32	10	9	12	14	5	1	9
República Checa	100	6	32	13	3	22	4	8	2	10
Dinamarca	100	55	10	4	22	4	1	2	0	1
Alemanha	100	25	22	23	2	12	2	4	7	2
Estónia	100	8	35	8	18	13	7	8	0	3
Irlanda	100	19	23	6	0	20	13	5	3	11
Grécia	100	19	2	35	0	17	4	7	1	16
Espanha	100	7	18	28	24	10	2	4	4	3
França	100	18	15	16	1	13	15	10	3	8
Croácia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Itália	100	5	7	14	48	13	4	2	2	5
Chipre	100	0	0	43	0	0	27	16	0	14
Letónia	100	11	37	9	9	12	11	7	2	2
Lituânia	100	14	34	7	18	9	3	4	4	8
Luxemburgo	100	7	15	24	0	15	9	13	2	15
Hungria	100	13	29	21	8	12	6	6	0	5
Malta	100	0	0	59	0	10	0	4	4	23
Países Baixos	100	15	29	8	2	17	3	9	7	10
Áustria	100	20	19	15	22	13	3	4	1	2
Polónia	100	13	29	11	14	16	5	7	2	3
Portugal	100	7	12	32	6	17	8	10	1	7
Roménia	100	15	20	10	13	18	10	7	1	6
Eslovénia	100	11	37	10	11	11	5	9	1	5
Eslováquia	100	8	40	14	0	15	8	6	1	8
Finlândia	100	25	17	14	30	7	1	4	1	0
Suécia	100	27	21	12	27	6	3	3	1	1
Reino Unido	100	30	27	9	0	7	11	3	9	4
UE-27	**100**	**20**	**20**	**17**	**13**	**11**	**5**	**5**	**5**	**4**

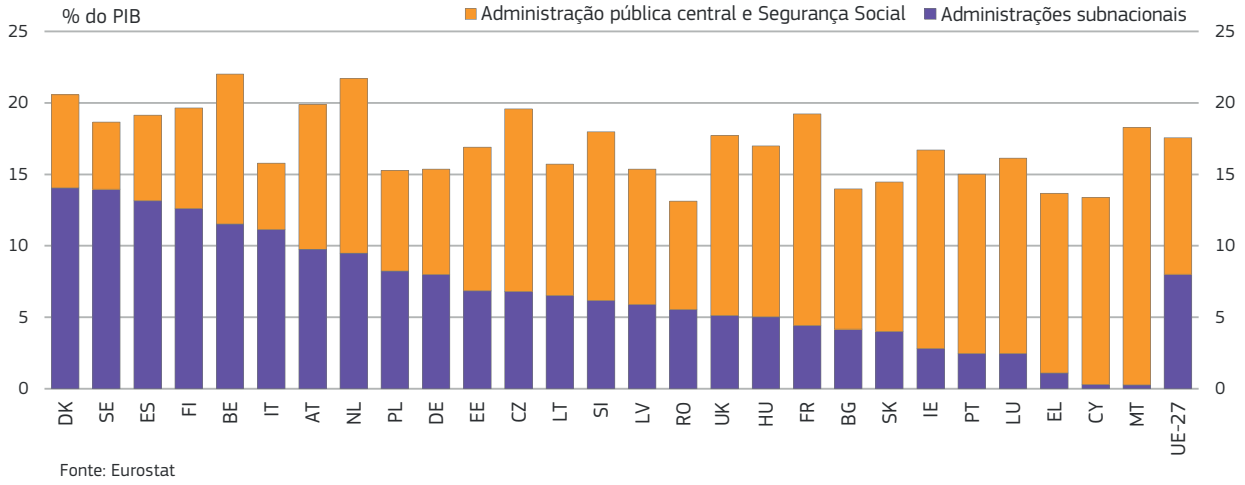
A despesa dos níveis local e estatal não está consolidada.
Fonte: Eurostat

Quadro 4.2 Despesa subnacional por função, 2013

% do total das despesas das administrações públicas	Total	Proteção social	Educação	Serviços gerais da administração pública	Saúde	Assuntos económicos (incluindo transportes)	Habitação e equipamentos coletivos	Lazer, cultura e religião	Segurança e ordem pública	Protecção do ambiente
Bélgica	30	22	83	15	3	47	100	94	46	87
Bulgária	14	4	62	4	10	15	91	42	4	84
República Checa	22	4	48	25	3	40	59	30	11	69
Dinamarca	44	54	46	7	98	42	60	49	9	56
Alemanha	38	21	95	55	7	59	82	93	90	76
Estónia	22	6	53	15	23	27	97	44	1	33
Irlanda	11	5	19	5	0	25	67	33	10	62
Grécia	5	3	1	4	0	17	57	37	1	90
Espanha	40	9	96	36	94	30	97	82	45	95
França	19	8	28	24	1	39	88	77	20	87
Croácia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Itália	24	3	24	17	78	45	64	49	12	86
Chipre	4	0	0	7	0	0	16	28	0	91
Letónia	25	9	52	19	21	21	92	50	9	17
Lituânia	22	11	58	7	20	27	97	44	19	80
Luxemburgo	10	1	15	18	0	19	43	37	10	63
Hungria	16	7	45	17	8	16	58	30	2	56
Malta	2	0	0	7	0	1	0	4	2	13
Países Baixos	25	12	49	13	3	43	84	80	37	91
Áustria	28	13	48	36	37	37	74	69	14	71
Polónia	25	8	48	21	28	42	77	78	15	78
Portugal	11	2	12	11	6	36	86	63	3	87
Roménia	21	10	64	13	26	16	78	70	5	64
Eslovénia	16	5	41	16	10	27	60	44	7	63
Eslováquia	15	3	48	14	0	23	69	38	3	55
Finlândia	33	19	50	37	61	32	53	65	18	29
Suécia	42	27	74	28	84	35	89	70	15	57
Reino Unido	23	20	42	17	0	26	39	44	40	57
UE-27	**28**	**14**	**53**	**26**	**27**	**40**	**63**	**69**	**37**	**78**

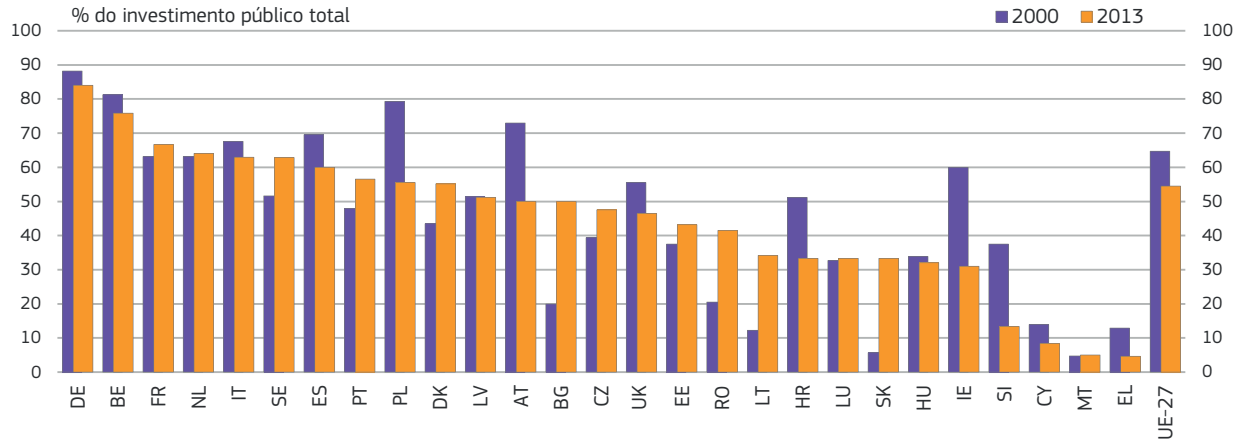
As despesas dos níveis local e estatal não estão consolidadas
Fonte: Eurostat

Figura 4.9 Despesas favoráveis ao crescimento, 2012



Fonte: Eurostat

Figura 4.10 Investimento das administrações subnacionais, 2000 e 2013



Fonte: Eurostat

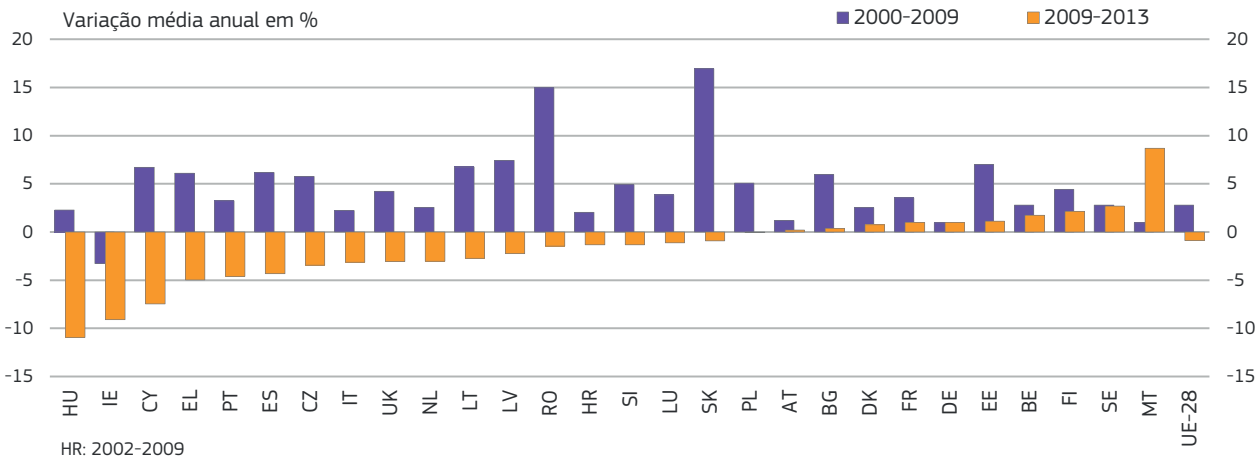
3.3 A crise pôs cobro a um período de crescimento sustentado da despesa pública por parte das autoridades regionais e locais

Entre 2000 e 2009, a despesa pública a nível subnacional na UE flutuou em torno de uma média ligeiramente inferior a 16 % do PIB. Em termos reais, aumentou a um ritmo médio de 2,8 % por ano. Em 2009, aumentou 3,4 %, em parte como consequência do pacote de medidas de estímulo orçamental, bem como da necessidade adicional de serviços sociais. As medidas de consolidação orçamental aplicadas a partir de 2010 puseram fim ao crescimento da despesa, que se manteve inalterada em 2010, tendo depois caído 0,5 % em 2011, 0,8 % em 2012 e 2,2 % em 2013.

Um padrão semelhante é notório na maioria dos Estados-Membros. Exceto em Malta e na Alemanha, o crescimento da despesa pública das administrações subnacionais tem sofrido cortes em todos os países (Figura 4.11), em alguns casos, significativos – como na Hungria e na Irlanda, onde caiu 11 % por ano e 9 % por ano entre 2010 e 2013.

A capacidade das autoridades subnacionais de contribuírem, em particular, para o investimento público tem sido significativamente afetada pelos pacotes de consolidação orçamental aplicados em toda a UE. O investimento público das administrações subnacionais na UE-27 aumentou continuamente desde meados da década de 1990, tendo estabilizado por volta dos 2,3 % do PIB entre 2002 e 2007 (Figura 4.12). Posteriormente,

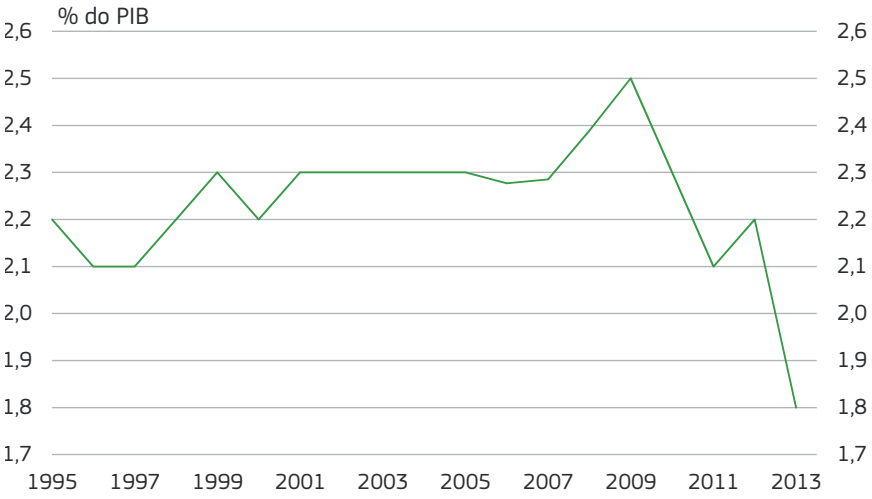
Figura 4.11 Variação média anual da despesa subnacional, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013



HR: 2002-2009

Fonte: Eurostat

Figura 4.12 Investimento das administrações subnacionais, média da UE-27, 1997-2013



HR: dados de 2002

Fonte: Eurostat

subiu para 2,5 % em 2009, em parte devido às medidas de estímulo orçamental. A partir de 2010, quando começaram a ser introduzidas as medidas de consolidação orçamental, e até 2013, caiu acentuadamente para 1,8 % do PIB, um nível muito inferior ao observado em 1997. Em termos reais, o investimento público subnacional na UE caiu 7,2 % em 2010, 5,9 % em 2011, 3,3 % em 2012 e 8,6 % em 2013.

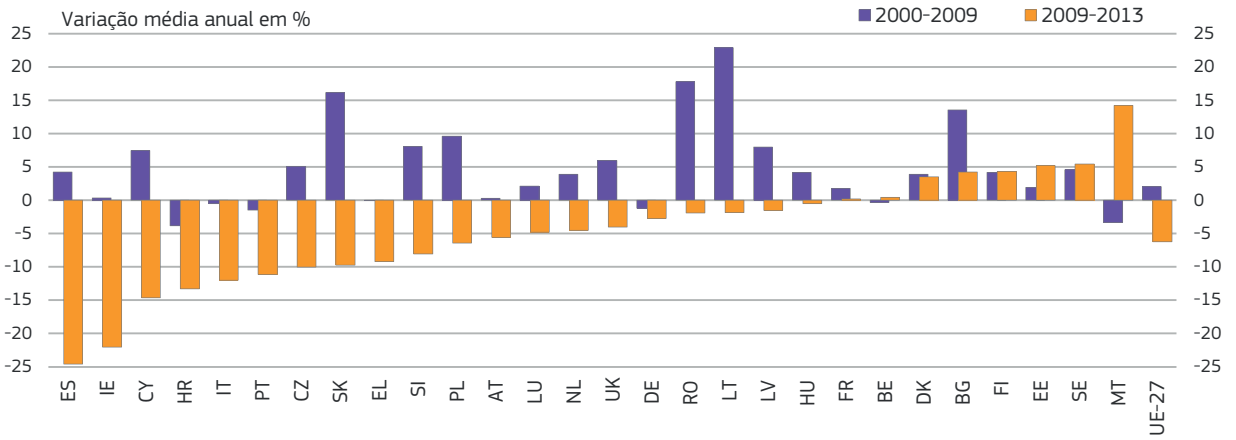
Entre 2009 e 2013, o investimento público das administrações subnacionais diminuiu em termos reais em 20 Estados-Membros. Na maioria dos restantes países continuou a crescer, embora a um ritmo mais lento. O crescimento foi superior ao observado antes da crise apenas na Bélgica, Finlândia, Estónia, Suécia e Malta (Figura 4.13). A inversão de tendências foi mais marcante em Espanha, onde o investimento público subnacional aumentou mais de 4 % por ano em termos reais entre 2000 e 2009, tendo depois caído mais de 22 % por ano entre 2009 e 2013. Registou igualmente uma quebra considerável na Irlanda (18 % por ano), em Chipre (16 %), na Eslováquia (13 %) e em Portugal (12 %).

Estas reduções implicaram, em 2013, uma queda do investimento público expresso em relação ao PIB para mínimos históricos desde 1997 em sete países da UE-27, nomeadamente em Espanha (onde caiu de 4,3 % do PIB em 2009 para 1,5 % em 2013) e na Irlanda (onde caiu de 3,5 % do PIB em 2008 para 0,9 % em 2013) (Figura 4.14).

3.4 Investir em tempos de crise: financiamento direto e investimento regional e local

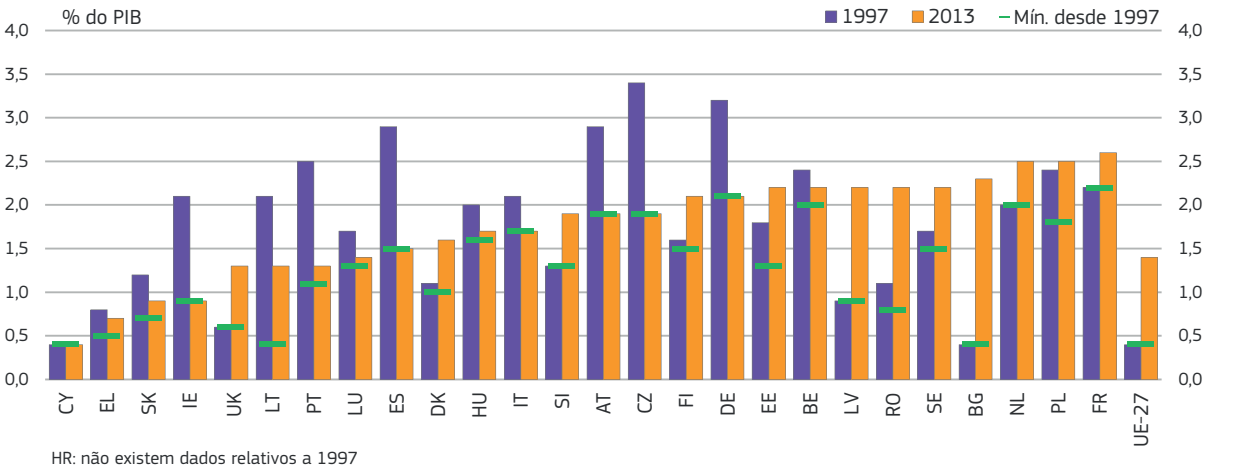
Tal como indicado anteriormente, o investimento público subnacional foi severamente afetado pela crise e pelas medidas de consolidação orçamental aplicadas em res-

Figura 4.13 Variação média anual do investimento das administrações subnacionais, volume, 2000-2009 e 2009-2013



HR: 2002-2009
Fonte: Eurostat

Figura 4.14 Investimento das administrações subnacionais, 1997 e 2013 e mínimos históricos



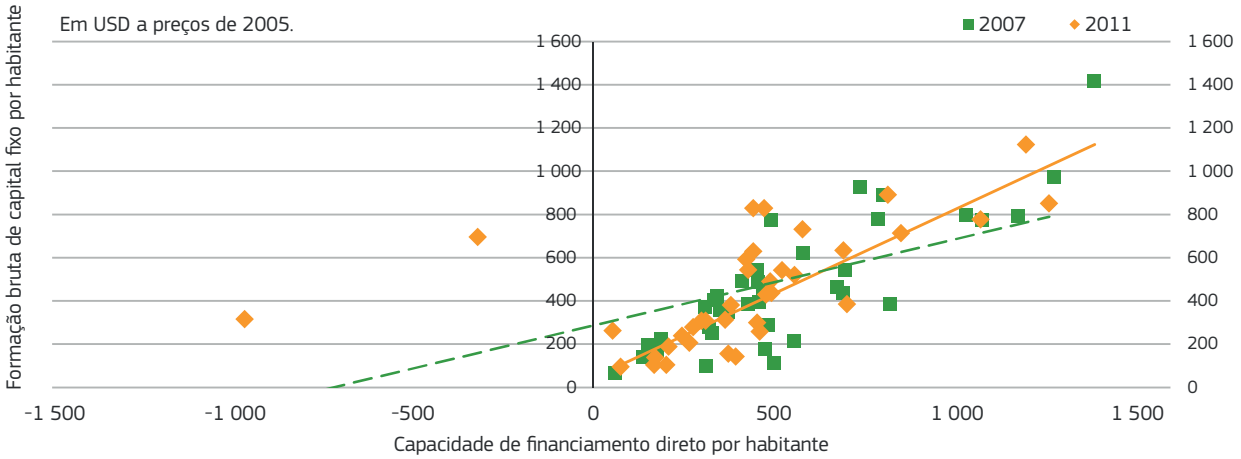
HR: não existem dados relativos a 1997
Fonte: Eurostat

posta à mesma. Um estudo levado a cabo pela OCDE (com o contributo da Comissão Europeia) concluiu que os países da OCDE que foram confrontados com as dificuldades económicas mais graves no período decorrido entre 2007 e 2011 registaram as maiores reduções no investimento subnacional. Um novo indicador da capacidade de financiamento direto, concebido para medir os fundos disponíveis para as administrações públicas subnacionais financiarem o investimento sem se endividarem, mostra que a sua capacidade diminuiu significativamente ao longo deste período. Como ilustra a Figura 4.15, essa capacidade está estreitamente relacionada com as despesas de investimento, o que indica que as administrações públicas subnacionais que geram capacidade orçamental para investir tendem efetivamente a realizar despesas de investimento.

A análise das tendências recentes nas finanças subnacionais mostra que as mesmas foram substancialmente reduzidas devido à crise. As despesas com serviços sociais e as transferências para empresas, porém, mantiveram-se e até aumentaram em alguns casos, reduzindo assim a «margem orçamental» para o investimento público.

As autoridades subnacionais também se viram confrontadas com o agravamento das condições de empréstimo. A introdução de regras de endividamento ou o agravamento das regras já existentes, verificado em muitos países da OCDE enquanto parte das medidas de consolidação orçamental, acabou por reduzir ainda mais a sua capacidade de investimento.

Figura 4.15 Capacidade de financiamento direto das administrações subnacionais e investimento público nos países da OCDE, 2007 e 2011



Fonte: OCDE

A OCDE salientou a probabilidade de esta capacidade continuar a ser limitada a médio e longo prazo. Em tais circunstâncias, o quadro institucional é suscetível de desempenhar um papel importante, tanto em termos de receitas (rendimento provável gerado pelos impostos locais) como de despesas (responsabilidades em matéria de despesas). Na maioria dos países da OCDE, as tendências demográficas são suscetíveis de criar pressões orçamentais nas administrações subnacionais responsáveis pela despesa na área dos cuidados de saúde e serviços sociais.

As administrações centrais estão bem cientes dos desafios que as autoridades subnacionais terão provavelmente de enfrentar no futuro e, nesse sentido, vários países já introduziram medidas para controlar os respetivos níveis de receitas e de dívida. Em diversos países, os governos também estão a procurar obter economias de escala na prestação de serviços públicos através da fusão das autoridades locais ou do reforço da cooperação mútua. Todavia, nos países onde as administrações públicas subnacionais são responsáveis por grande parte das despesas em domínios onde a pressão é suscetível de aumentar, serão necessários mais esforços para manter a sua capacidade de prestar serviços de alta qualidade a médio e longo prazo.

3.5 As receitas a nível infranacional assentam fundamentalmente nas transferências

As receitas das administrações públicas subnacionais na UE foram extremamente afetadas pela crise. Embora, entre 2000 e 2009, tenham aumentado, de forma relativamente consistente a uma taxa média anual de cerca de 2,5 %, as receitas diminuíram 0,1 % por ano entre 2009 e 2013.

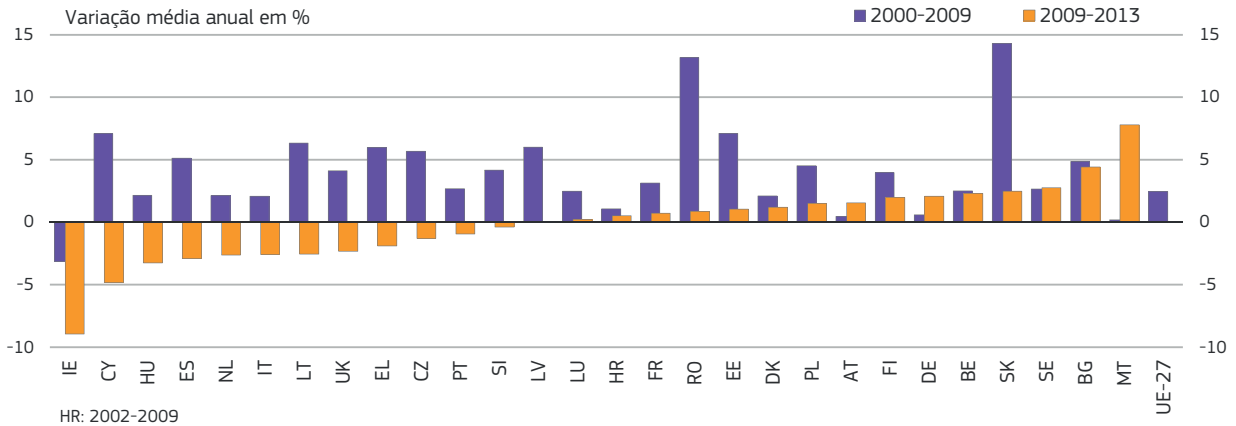
Ao longo desses quatro anos, a receita das administrações subnacionais diminuiu em 12 Estados-Membros (Figura 4.16). A queda foi particularmente expressiva na Irlanda, em Chipre, na Hungria e em Espanha. Nos demais países, as receitas continuaram a crescer mas a um ritmo muito mais lento do que antes da crise. As únicas exceções são a Áustria, Alemanha, Suécia e Malta onde o crescimento das receitas foi em 2009 superior ao registado anteriormente.

As causas destas variações nas receitas das administrações públicas subnacionais divergem entre países, em função das fontes de receita. As principais fontes na UE são as transferências correntes e as transferências de capital da administração central (Figura 4.17). Este é particularmente o caso em Malta, na Roménia, na Bulgária e nos Países Baixos. Na Alemanha, Áustria, Espanha e Suécia, pelo contrário, a principal fonte são os impostos locais, o que reflete o maior grau de autonomia das autoridades subnacionais destes países. As transferências constituem igualmente uma forma de a administração central controlar a despesa local.

Em alguns casos, a quebra da receita após 2008 resultou essencialmente de uma redução do rendimento proveniente dos impostos locais, como por exemplo no Reino Unido.[7] Mas em muitos Estados-Membros

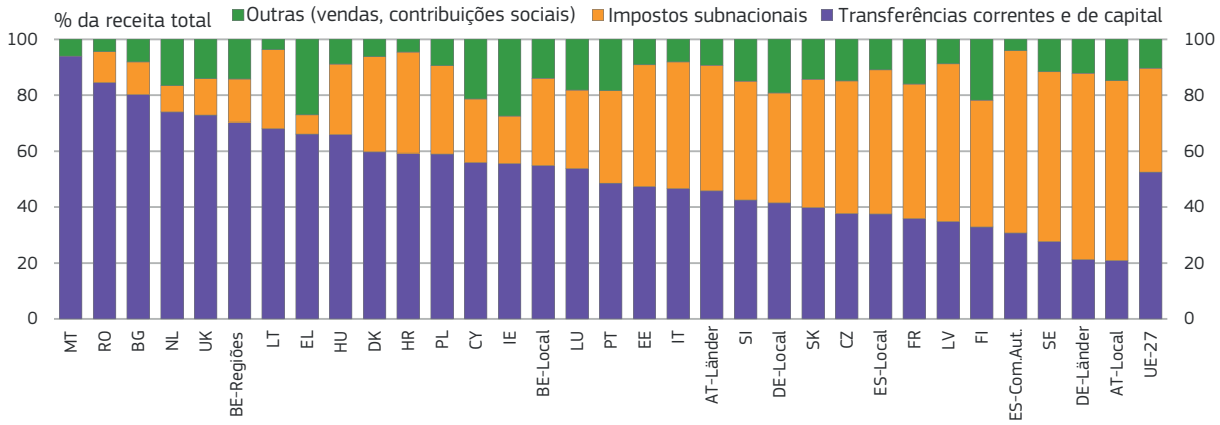
7 Em muitos casos, a receita dos impostos locais é amplamente controlada pela administração central que estabelece limites para as taxas de imposto que podem ser aplicadas.

Figura 4.16 Variação média anual da receita subnacional, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013



HR: 2002-2009
Fonte: Eurostat

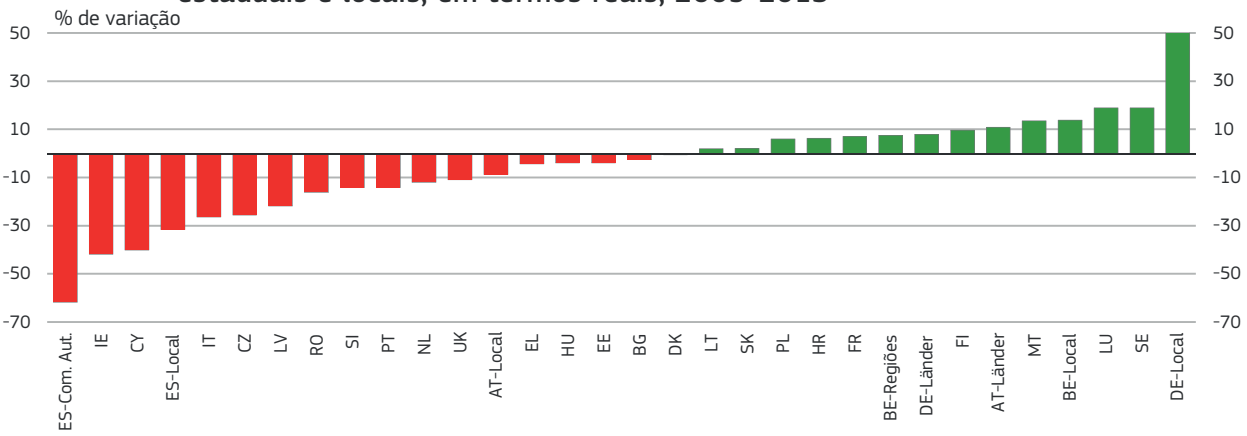
Figura 4.17 Fontes de receita das administrações subnacionais, 2013



Em conformidade com a base de dados de contas públicas do Eurostat, as contas públicas subnacionais na Alemanha, Áustria, Espanha e Bélgica são desagregadas entre o nível «estadual» (autoridades federais/regionais) e o nível «local» (autoridades locais)
Fonte: Eurostat

deveu-se a um corte nas transferências da administração central (Figura 4.18). Contudo, as transferências efetuam-se nos dois sentidos, uma vez que a receita dos impostos locais ou das vendas das autoridades locais (como no caso da habitação) podem ser transferidas para a administração central. Nalguns Estados-Membros, essas transferências são significativas e devem ser tidas em conta ao avaliar as variações nas receitas das administrações públicas subnacionais. Na maioria dos Estados-Membros fortemente afetados pela recessão mundial, as transferências líquidas da administração central para as autoridades locais registou uma redução considerável entre 2009 e 2013. Este foi particularmente o caso em Espanha no tocante às transferências líquidas para as autoridades regionais, que foram reduzidas em 62 % em termos reais, como consequência da redução acentuada (45 %) das transferências da administração central, por um lado, e do aumento substancial das transferências das regiões para a administração central (de apenas cerca de 1,4 mil milhões de euros para 10,1 mil milhões de euros a preços de 2005). Uma tendência similar, mas com uma menor redução, foi também registada pelas autoridades locais espanholas. Verificou-se igualmente uma redução significativa na Irlanda, na República Checa, na Letónia e em Itália. Em contrapartida, os governos centrais prestaram apoio reforçado às autoridades locais e regionais em 14 países, sobretudo na Alemanha (tanto aos *Länder* como às autoridades locais), na Lituânia, na Suécia e no Luxemburgo. Não é coincidência o facto de, na maioria dos países onde as transferências líquidas para as autoridades infranacionais aumentaram, a re-

Figura 4.18 Variação das transferências líquidas entre administrações centrais, estaduais e locais, em termos reais, 2009-2013



Em conformidade com a base de dados de contas públicas do Eurostat, as contas públicas subnacionais na Alemanha, Áustria, Espanha e Bélgica são desagregadas entre o nível «estadual» (autoridades federais/regionais) e o nível «local» (autoridades locais)
Fonte: Eurostat, DG REGIO

cessão ter tido uma duração limitada e ter havido uma menor necessidade de consolidação orçamental.

3.6 Défice público e dívida pública das administrações públicas subnacionais

Como em todo o setor público na UE, as finanças públicas a nível subnacional deterioraram-se significativamente na sequência do início da crise económica e financeira[8]. Ao passo que, em 2007, o défice das finanças públicas a nível subnacional correspondia de escassos 0,1 % do PIB, em 2009 e 2010 esse valor já rondava os 0,8 % do PIB. Esta deterioração deveu-se essencialmente a uma quebra das receitas em 2008 e 2009 (Figura 4.19), decorrente sobretudo da redução das transferências da administração central. Depois disso, as medidas de consolidação orçamental começaram a produzir efeitos e o défice foi progressivamente reduzido até atingir, em 2013, o nível registado em 2007, ou seja, 0,1 % do PIB.

A deterioração das finanças públicas subnacionais é mais significativa em alguns Estados-Membros, nomeadamente na Bélgica, em Espanha, na Finlândia e na Alemanha onde o défice aumentou mais de 0,5 pontos percentuais entre 2007 e 2013 (Figura 4.20). Em alguns outros países, pelo contrário, as finanças públicas a nível subnacional melhoraram, como na Hungria, na Bulgária, em Portugal e na Grécia.

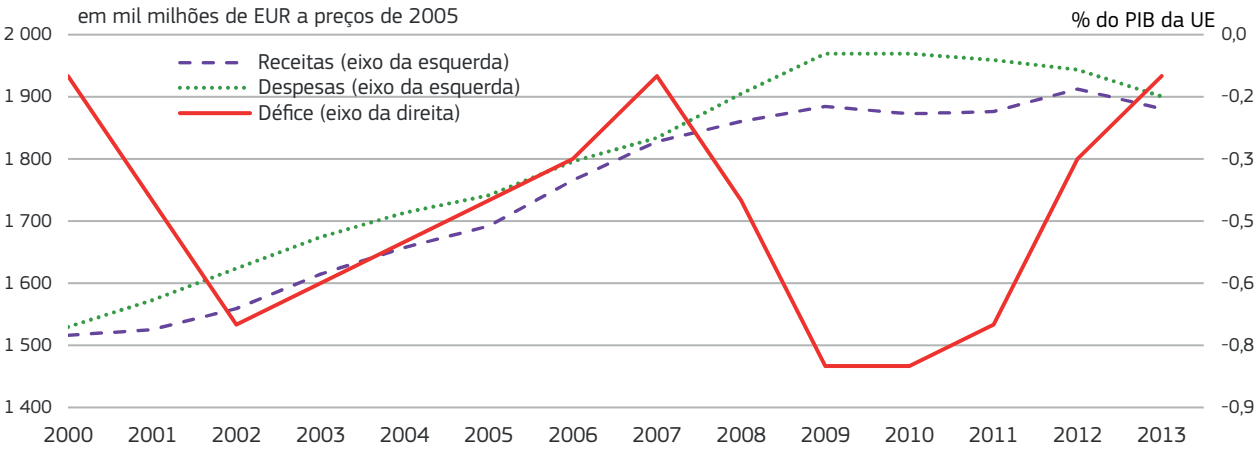
Em 2013, Espanha e Finlândia registavam o mais elevado défice a nível subnacional (1 % do PIB), ao passo que no extremo oposto a Hungria apresentava um *superavit* (2,6 % do PIB), tal como a Grécia, República Checa e Bulgária (0,4 % do PIB).

O aumento dos défices públicos durante a crise, tanto a nível nacional como subnacional, traduziu-se numa subida acentuada dos níveis da dívida pública, que registou uma subida geral de 30 pontos percentuais do PIB (de cerca de 58 % do PIB para mais de 87 %) no período 2007–2013. O aumento registou-se essencialmente durante os anos da recessão de 2008 a 2010, tendo depois desacelerado na sequência das medidas de consolidação orçamental aplicadas na maioria dos Estados-Membros. A subida foi mais vincada nos Estados-Membros fortemente afetados pela contração da atividade económica, muitos dos quais têm sido sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico – perto de 100 pontos percentuais do PIB entre 2007 e 2013 na Irlanda, mais de 60 pontos percentuais em Portugal e na Grécia e mais de 50 pontos percentuais em Espanha e Chipre.

Embora as autoridades regionais e locais sejam responsáveis por cerca de 30 % do total das despesas das administrações públicas e por cerca de 60 % do investimento das administrações públicas, o aumento da dívida pública, tal como no caso do défice, resulta essencialmente das atividades da administração central. O endividamento geral das autoridades locais e regionais que não dispõem de grandes poderes legislativos na UE

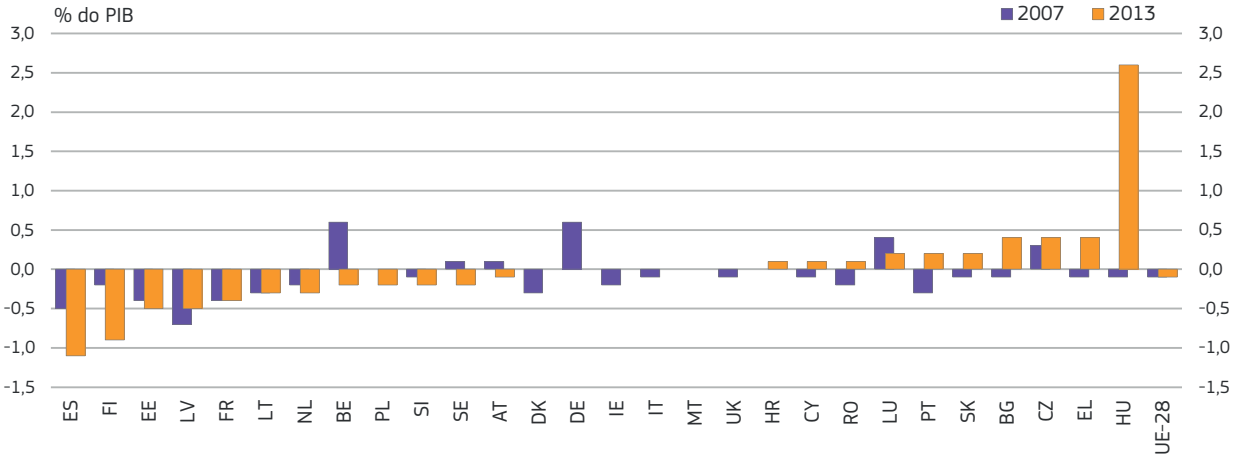
8 Importa referir que, devido às transferências entre os vários níveis de administração, o montante do défice público a nível subnacional não deve ser interpretada como sendo equivalente ao contributo para o défice da administração pública.

Figura 4.19 Receitas, despesas e défice das administrações subnacionais, média da UE-27, 2000-2013



Fonte: Eurostat

Figura 4.20 Saldo financeiro das administrações subnacionais, 2007 e 2013



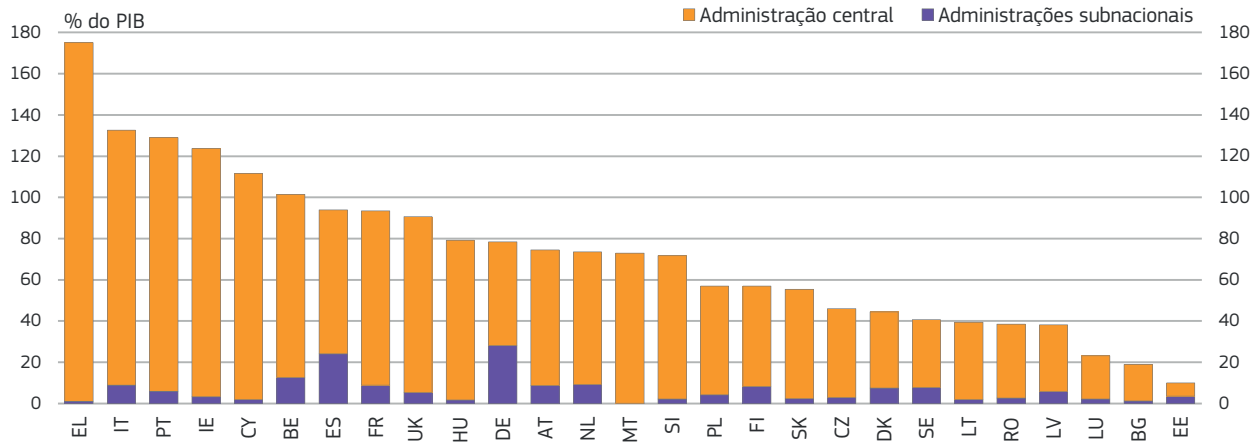
Fonte: Eurostat

é inferior a 10 % do PIB em todos os Estados-Membros. Apesar de a dívida a nível subnacional ter aumentado significativamente em alguns países, tais como a Polónia, Eslovénia, Bulgária e Letónia, o valor de partida em relação ao PIB era muito baixo, o que limitou o aumento em termos absolutos. Nalguns países (como a Hungria, já referida anteriormente), as autoridades locais conseguiram mesmo reduzir o seu endividamento durante o período da crise.

Alguns governos regionais, porém, foram severamente atingidos pela deterioração das finanças públicas. A dívida das regiões espanholas, em particular, ultrapassava os 20 % do PIB em 2013 (Figura 4.21), um nível quase quatro vezes superior ao registado antes da crise. Essa situação é preocupante devido à importância crucial das regiões espanholas para a despesa promotora do crescimento e a prestação de serviços de saúde e educação. Também na Bélgica, a dívida das três regiões quase duplicou durante o período da crise, embora se mantenha relativamente baixa. Por outro lado, a dívida dos governos regionais nos dois outros Estados-Membros com estrutura federal, a Alemanha e Áustria, que têm sido menos afetados pela crise, diminuiu desde 2010.

Não obstante, na Alemanha, a dívida pública subnacional ascende a cerca de 30 % do PIB e representa mais de um terço da dívida total do setor público, sendo o único país além de Espanha onde a dívida a este nível representa mais de 20 % do total. Em ambos os casos,

Figura 4.21 Dívida bruta consolidada das administrações públicas, 2013



Fonte: Eurostat

a dívida subnacional recai predominantemente sobre as autoridades regionais (os *Länder* na Alemanha e as *Comunidades Autónomas* em Espanha), mantendo-se a dívida da administração local relativamente baixa. O mesmo acontece noutros Estados-Membros, sobretudo nos mais centralizados.

4. Contribuição da política de coesão para o investimento público nos Estados-Membros

Como exposto anteriormente, o investimento público diminuiu acentuadamente desde 2009. Consequentemente, nos anos da crise, a política de coesão ganhou crescente importância para o financiamento de programas de investimento público. Para muitos Estados-Membros, sobretudo para aqueles que enfrentam uma redução das receitas e um aumento das despesas sociais, a política de coesão tornou-se a principal fonte de financiamento do investimento público.

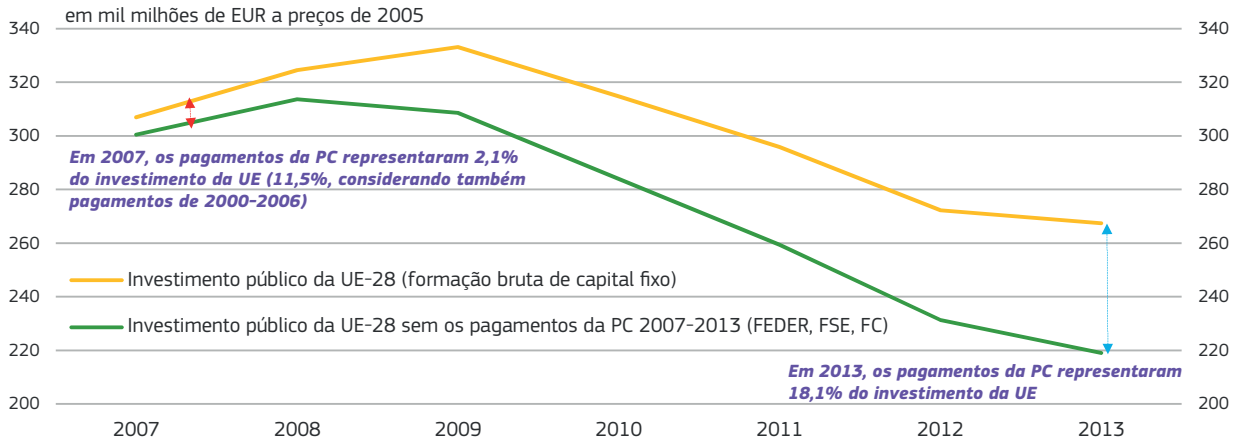
Durante o período 2007–2013, as dotações dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão e o correspondente cofinanciamento nacional ascenderam, em média, a cerca de 0,55 % do PIB da UE-27 em cada ano. Apesar de o montante ser relativamente baixo em relação aos indicadores das contas públicas nacionais, as implicações macroeconómicas do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão são significativas, sobretudo quando comparado com o investimento público (Figura 4.22). Entre 2010 e 2013, estes fundos representaram o equivalente a cerca de 14 % das despesas de investimento de capital público na UE e a cerca de 21,5 % do investimento fixo total do setor público[9].

O rácio entre o financiamento e o investimento público total varia de forma substancial entre Estados-Membros, o que reflete essencialmente as diferenças na intensidade dos auxílios entre regiões e a dimensão do investimento público em cada Estado-Membro. Os rácios mais elevados verificam-se nos Estados-Membros que são beneficiários do Fundo de Coesão e do FEDER a título do objetivo de convergência (Figura 4.23). Na Eslováquia, Hungria, Bulgária e Lituânia, o financiamento ascendeu a mais de 75 % do investimento público. Os rácios mais baixos encontram-se no Luxemburgo, na Dinamarca e nos Países Baixos, países sem regiões de convergência.

O papel da política de coesão no apoio à capacidade dos Estados-Membros para realizarem investimento promotor do crescimento implica que tenha uma ligação direta com as questões de política macroeconómica. Por conseguinte, a política de coesão afeta as questões orçamentais nos Estados-Membros, não apenas por disponibilizar recursos adicionais para financiar a despesa pública, mas também pelo facto de os Estados-Membros terem de cofinanciar os programas

9 O investimento total de capital público é igual à soma do investimento público fixo (formação bruta de capital fixo do setor público administrativo) e das transferências de capital pagas pelo setor público. Importa referir que as percentagens indicadas devem ser consideradas como rácios, dado que a despesa cofinanciada pelos fundos estruturais não é captada na íntegra pelos dois indicadores de investimento público propostos nesta secção. As transferências de capital incluem o capital de apoio às instituições financeiras.

Figura 4.22 Contributo da política de coesão (PC) para o investimento público, UE-28, 2007-2013



Fonte: Eurostat, DG REGIO

da UE e respeitar o princípio da adicionalidade[10]. A atual crise económica e financeira veio salientar a necessidade de reforçar a coerência entre a política de coesão e o sistema renovado de governação económica da UE. Tal conduziu à adoção de um conjunto de reformas (descritas no Capítulo 6 a seguir) com vista a reforçar os laços entre ambos.

5. Investimento, auxílios estatais e empréstimos do BEI

5.1 Política de concorrência

A política de concorrência destina-se a assegurar que as empresas possam competir em condições de igualdade, independentemente da sua localização e do Estado-Membro de origem. Considerando, todavia, que a intervenção estatal é por vezes necessária, o Tratado prevê situações em que os auxílios estatais são considerados compatíveis com a concorrência no mercado interno. Por conseguinte, especifica um conjunto de isenções à proibição geral dos auxílios. Os auxílios estatais podem, assim, ser utilizados, por exemplo, para fornecer capital de risco e financiamento para contribuir para a prossecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020» através do incentivo à adoção de tecnologias mais inovadoras e ecológicas.

10 Nos termos do princípio da adicionalidade, os Estados-Membros comprometem-se a evitar que os fundos da UE substituam o financiamento nacional e a manter um determinado nível de despesas de investimento público.

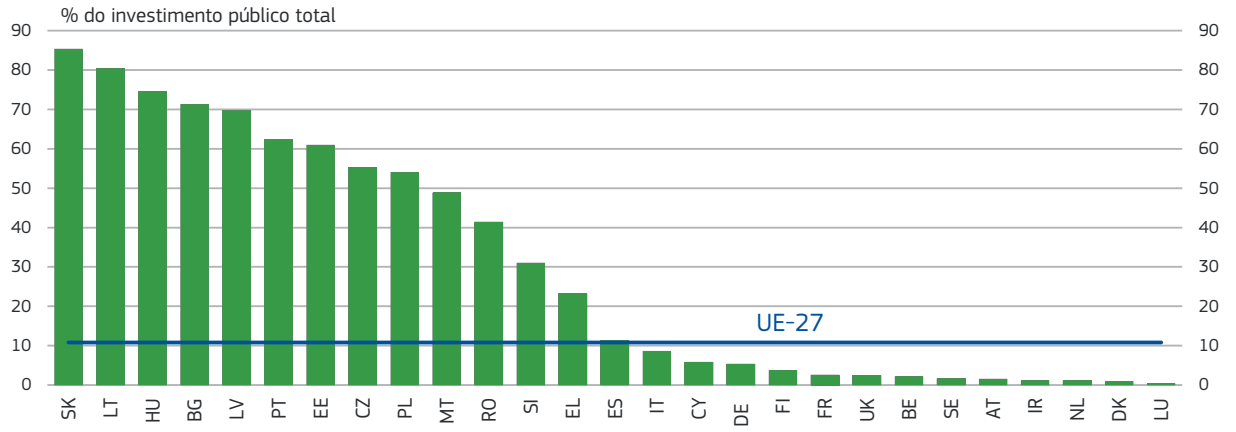
Em 2011, os auxílios estatais ascenderam a 64,3 mil milhões de euros, o que equivale a 128 euros *per capita*. No triénio 2009–2008, representaram uma média de 0,6 % do PIB anual da UE, já que as medidas excecionais de combate à crise elevaram esse valor a 0,4 % no período 2006–2008.

Os auxílios estatais variam entre os Estados-Membros. No período 2009–2011 oscilaram entre 2,2 % do PIB *per capita* em Malta e apenas 0,1 % do PIB *per capita* na Bulgária.

Auxílios com finalidade regional

As orientações da Comissão relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2007–2013 estabelecem os princípios para determinar se os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões desfavorecidas, bem como, especificamente, o apoio ao investimento na criação de novas empresas que implica, são ou não compatíveis com as regras do mercado interno. Tal permite, portanto, uma maior intensidade de auxílio nas regiões com um baixo PIB *per capita* e nas regiões ultraperiféricas. Para o período 2014–2020, a Comissão adotou novas orientações relativas aos auxílios com finalidade regional, que fazem parte de uma estratégia mais ampla de modernização dos métodos de controlo dos auxílios estatais. O objetivo consiste em promover o crescimento no mercado interno, incentivando medidas de auxílio mais eficazes, e em centrar o controlo da Comissão nos casos com maior impacto na concorrência.

Figura 4.23 Percentagem das dotações do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão e do cofinanciamento nacional no investimento público total, média de 2011-2013



Fonte: Eurostat, DG REGIO

As novas orientações para 2014–2020 visam:

- aumentar, essencialmente em resposta à crise, a percentagem total de regiões que podem beneficiar de auxílios com finalidade regional dos atuais 46,1 % para 47,2 % da população da UE;

- reduzir as medidas de auxílio sujeitas ao controlo da Comissão, uma vez que mais categorias de auxílio estarão isentas da obrigação de notificação prévia à Comissão, permitindo reduzir os encargos administrativos dos Estados-Membros que concedem auxílios de baixo montante;

- submeter os auxílios de elevado valor a uma avaliação mais aprofundada do seu efeito de incentivo, proporcionalidade, contribuição para o desenvolvimento regional e efeitos na concorrência;

- adotar uma abordagem mais rigorosa para os auxílios ao investimento concedidos a grandes empresas nas regiões assistidas mais desenvolvidas;

- nas regiões ultraperiféricas e escassamente povoadas, manter e simplificar a possibilidade de os Estados-Membros concederem auxílios ao funcionamento às empresas;

- manter inalteradas as «intensidades de auxílio» máximas para as regiões menos desenvolvidas. Para outras regiões assistidas, as intensidades são ligeiramente reduzidas, em 5 pontos percentuais, atendendo à redução das disparidades económicas regionais na UE e à necessidade de evitar corridas às subvenções entre Estados-Membros num período de fortes restrições orçamentais;

- reforçar as disposições destinadas a prevenir a deslocalização, não permitindo a concessão de auxílios com finalidade regional para a deslocalização de uma atividade idêntica ou semelhante no seio do Espaço Económico Europeu (EEE).

Auxílios destinados às regiões desfavorecidas

O Tratado sobre o Funcionamento da UE permite, no seu artigo 107.º, n.º 3, alínea a), auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego (regiões da «categoria A» — Mapa 4.1). Na prática, as áreas em causa são definidas como regiões NUTS 2 com um PIB per capita inferior a 75 % da média da UE-25, o que corresponde, em linhas gerais, às regiões de convergência (incluindo regiões em fase de supressão progressiva dos apoios («phasing out»)). Em 2011, os auxílios destinados a estas regiões ascenderam a quase 15,2 mil milhões de euros.

Os auxílios destinados às regiões da «categoria A» aumentaram 25 % entre 2009 e 2011 (cifrando-se em 14 mil milhões de euros), embora a tendência a longo prazo seja de descida (de uma média de 17 mil milhões de euros em 2003–2005 para 13 mil milhões de euros em 2006–2008). O nível de auxílios destinados a estas regiões varia de um Estado-Membro para outro, o que

reflete diferenças na política regional, na medida em que os auxílios são utilizados para apoiar o desenvolvimento e na dimensão da população elegível.

Possibilidade de diferenciar auxílios estatais para as ilhas, as áreas de baixa densidade populacional e outras regiões caracterizadas pelo isolamento geográfico

O Tratado sobre o Funcionamento da UE autoriza, no seu artigo 107.º, n.º 3, alínea c), os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas outras regiões, quando não afetem de forma significativa a concorrência (regiões da «categoria C»). As áreas em causa incluem as regiões cujo PIB *per capita* seja inferior à média da UE-25, cuja taxa de desemprego seja superior a 15 % da média nacional ou que se encontrem em declínio relativamente grave ou em processo de grande transformação estrutural, bem como as regiões com uma baixa densidade populacional, as ilhas com uma população de 5 000 habitantes ou menos, outras regiões similarmente isoladas geograficamente e as regiões adjacentes a regiões da «categoria A». Os auxílios nestas regiões da «categoria C» totalizaram cerca de 2,9 mil milhões de euros em 2011 (ou seja, pouco mais de um quarto dos destinados às regiões da «categoria A»), o que equivale a uma queda de 39 % relativamente a 2008.

Auxílios estatais e os objectivos de Lisboa

O Regulamento geral de isenção por categoria (RGIC), aprovado em 2008, prevê a autorização automática de uma série de medidas de auxílio sem necessidade de notificação prévia. Este tipo de isenção por categoria não possui uma dimensão espacial, já que se aplica a todas as regiões. O RGIC em vigor será prorrogado até ao final de 2014, quando a Comissão prevê aprovar um novo RGIC, que introduzirá novas categorias de medidas de auxílio sem necessidade de notificação prévia. O RGIC abrange auxílios às PME, à investigação, à inovação, ao desenvolvimento regional, à formação, ao emprego e auxílios sob a forma de capital de risco, para além de auxílios à proteção do ambiente, ao empreendedorismo, à criação de novas empresas em regiões assistidas e questões como as dificuldades de acesso ao financiamento por parte de mulheres empresárias.

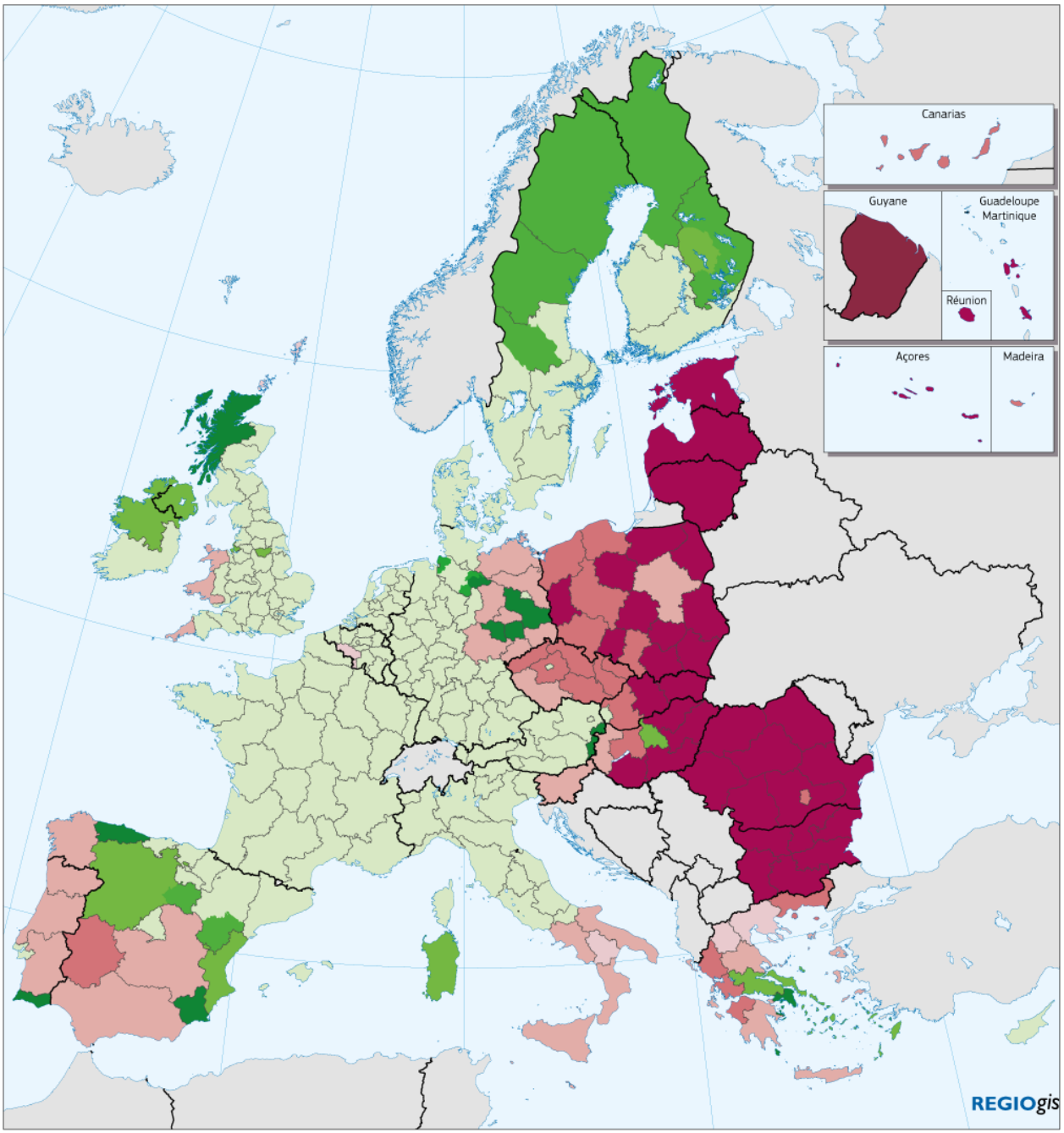
A reforma introduzida pelo RGIC visava redireccionar os auxílios para os objectivos de Lisboa ao encorajar os Estados-Membros a concentrarem-se na assistência que favoreça realmente a competitividade, a criação de emprego e a coesão social e económica. Ao mesmo tempo, veio reduzir os encargos administrativos das autoridades públicas, dos beneficiários dos auxílios e também da Comissão. O RGIC unificou e simplificou as regras anteriores e alargou as categorias dos auxílios estatais abrangidos pela isenção. Quase 41 % (17,2 mil milhões de euros) de auxílios à indústria e aos serviços estavam já abrangidos por esta isenção em 2011 ao abrigo do regulamento anterior em comparação com 19 % (11 mil milhões de euros) em 2008 e 6 % (3 mil milhões de euros) em 2006.

5.2 Banco Europeu de Investimento

As operações de concessão de empréstimos do Banco Europeu de Investimento são canalizadas para as prioridades políticas estabelecidas pela UE. A estratégia operacional do BEI para 2013–2015 conjuga empréstimos, que podem ou não ser combinados com financiamento da UE, e trabalho consultivo para ir ao encontro dos objetivos da política de coesão e da estratégia «Europa 2020» da UE.

A estratégia foi atualizada em resposta à crise e concentra-se (embora não exclusivamente) no crescimento inteligente. A contribuição do BEI é multifacetada, compreendendo apoio a projetos de infraestruturas que promovem o crescimento e a coesão, nomeadamente a realização das RET e a implantação das tecnologias de banda larga. O apoio às PME (sobretudo em atividades baseadas no conhecimento) constitui igualmente um objetivo central, dado que são consideradas fundamentais para o crescimento, o emprego e a inovação na UE. O BEI presta apoio a transportes sustentáveis e eficientes em termos de recursos, bem como à eficiência energética e à produção de energias renováveis.

Em resposta à crise, o BEI disponibilizou um montante adicional de 60 mil milhões de euros para a concessão de empréstimos no período 2013–2015, aumentando a meta de financiamento de 42 mil milhões de euros para 62 mil milhões de euros em 2013, e para 60 mil milhões de euros em 2014 e 2015. O Banco poderá, assim, reforçar a sua atividade em quatro áreas prioritárias: inovação e competências, acesso das PME ao financiamento, infraestruturas estratégicas e aumento do investimento para cumprir os objetivos da UE em matéria de eficiência na utilização de recursos.



Mapa 4.1 Auxílios Regionais 2011–2013

Artigo 87.º, n.º 3, alínea a)

- Intensidade dos auxílios = 60 %
- Intensidade dos auxílios = 50 %
- Intensidade dos auxílios = 40 %
- Intensidade dos auxílios = 30 %
- 30 % (efeito estatístico)

Artigo 87.º, n.º 3, alínea c)

- 20 %
- 15 %
- 15 % (baixa densidade populacional)
- Desenvolvimento económico
- Outras regiões

Fonte: DG COMP

0 500km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

A Comissão Europeia e o BEI desenvolveram igualmente vários instrumentos financeiros conjuntos, através dos quais os empréstimos concedidos são combinados com o financiamento da UE para apoiar a consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020». Esses instrumentos têm um efeito de alavancagem no financiamento e ajudam a aumentar o impacto para os beneficiários finais.

No período de programação 2007–2013, foram investidos cerca de 20 mil milhões de euros no instrumento «Empréstimos para Programas Estruturais», que combina empréstimos com subvenções (Figura 4.24).

As atividades do Banco incluem ainda a gestão do instrumento de assistência técnica JASPERS que presta apoio aos Estados-Membros para melhorar a qualidade dos principais projetos de candidatura aos fundos estruturais e de coesão. Desde que a iniciativa foi lançada, em 2006, até ao final de 2012, foram aprovados 226 projetos apoiados pelo JASPERS em 12 países, implicando um investimento total de 39 mil milhões de euros (10 mil milhões de euros em 2012).

Além disso, o Banco lançou, em parceria com a Comissão Europeia e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, a iniciativa JESSICA (Apoio Europeu Conjunto para o Investimento Sustentável em Áreas Urbanas) que se destina a conceder financiamento reembolsável a projetos urbanos geradores de receitas através dos fundos de desenvolvimento urbano. Até ao final de 2012, tinham sido encomendados 75 estudos de avaliação JESSICA e criados 18 fundos de participação no valor total de 1,7 mil milhões de euros em 54 regiões. Além disso, tinham sido criados 37 fundos de desenvolvimento urbano com um financiamento de cerca de 1,4 mil milhões de euros.

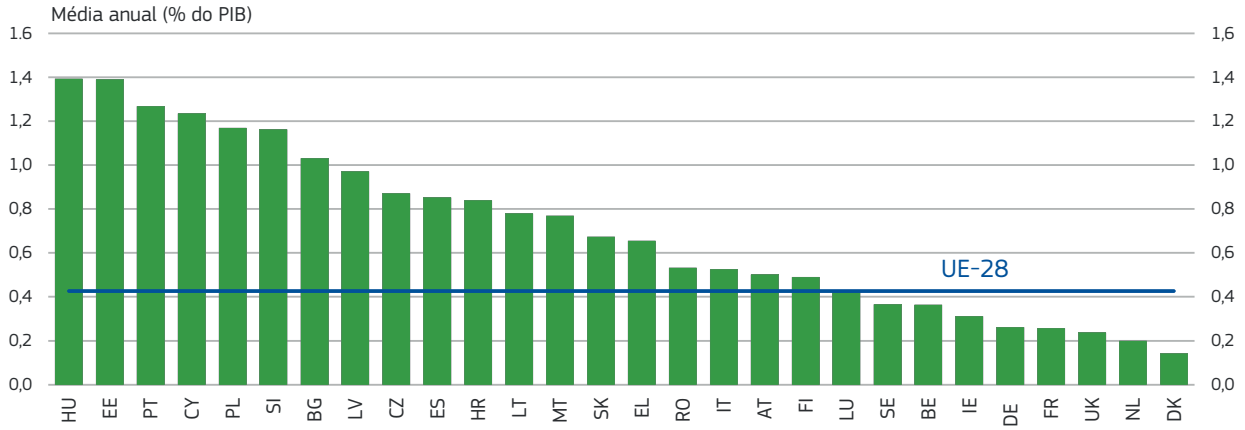
6. Conclusões

A crise económica e financeira resultou numa grave deterioração das finanças públicas na maioria dos Estados-Membros. Os défices públicos aumentaram acentuadamente em 2009, levando à adoção de medidas de consolidação orçamental na UE a partir de 2010. Como resultado, a despesa pública foi reduzida em vários Estados-Membros, ao passo que noutros o crescimento abrandou.

No entanto, as várias categorias de despesa pública não foram afetadas da mesma forma. A despesa pública e o investimento público favoráveis ao crescimento foram particularmente visados pelas medidas de consolidação orçamental, prevendo-se uma queda do investimento público na UE-27 para níveis historicamente baixos em 2014.

Essa situação aplica-se sobretudo aos níveis subnacionais da administração pública, responsáveis por uma grande parte da despesa pública e do investimento público favoráveis ao crescimento. Desde 2010, o investimento público ao nível subnacional caiu significativamente na UE-27, tendo baixado para os níveis de 1997. A maior redução verifica-se em Espanha onde o investimento público subnacional desceu, em média, 24 % ao ano entre 2009 e 2013.

Figura 4.24 Empréstimos do Banco Europeu de Investimento, 2007-2013



Fonte: BEI, Eurostat, DG REGIO

Neste contexto, o papel da política de coesão no apoio à despesa pública promotora do crescimento tornou-se crucial em vários Estados-Membros, constituindo, de longe, a principal fonte de financiamento do investimento público. Assim sendo, a política de coesão desempenha a função cada vez mais importante de ajudar os Estados-Membros a procurar uma forma dinâmica para sair da crise e atingir os objetivos da estratégia «Europa 2020». A tendência de descida do investimento público nos Estados-Membros é também uma preocupação, dado que põe em causa a sua capacidade de respeitar o princípio da adicionalidade e de cofinanciar os programas da política de coesão no futuro.

Capítulo 5: A importância da boa governação para o desenvolvimento económico e social

1. Por que razão deve a UE concentrar-se na boa governação?

Existem dois pontos de vista divergentes entre os economistas relativamente à ligação entre a boa governação e o desenvolvimento económico e social. O primeiro encara a boa governação como um subproduto do desenvolvimento. O segundo considera a boa governação e a eficiência das instituições uma condição necessária para um desenvolvimento económico e social sólido. Entende que os países podem ficar presos num equilíbrio institucional de baixo crescimento e qualidade deficiente e que poderá ser necessário um choque para saírem dessa situação[1].

Um número crescente de investigadores subscreve a segunda visão e salienta o efeito benéfico que as instituições eficientes podem ter não apenas no crescimento económico, mas também na inovação e no empreendedorismo, na saúde, no bem-estar e na redução da pobreza, bem como no impacto da política de coesão[2]. Em resultado dessa investigação, é agora amplamente aceite que «*serviços públicos de alta qualidade e fiáveis e a segurança jurídica (são) um pré-requisito importante para o sucesso económico*» e que «*...uma capacidade administrativa e judicial deficiente, bem como a insegurança jurídica constituem os principais entraves à abordagem dos desafios do desenvolvimento económico*»[3].

Um dos principais objetivos do processo de adesão à UE é o de assegurar que o Estado de direito, a igualdade perante a lei e a não discriminação estejam solidamente enraizados no quadro jurídico e nas práticas dos países candidatos. Estas condições de adesão continuam a ser aplicáveis após a entrada na União todos os governos devem zelar pela sua observância.

Numa altura em que os Estados-Membros sofrem pressões crescentes sobre os orçamentos públicos, o desafio de assegurar serviços públicos de alta qualidade exige inovação tecnológica e organizacional para aumentar a eficiência. Tal aplica-se tanto à prestação de serviços públicos quanto à conceção e execução de investimentos públicos de alta qualidade.

A boa governação, a segurança jurídica e regulamentações de alta qualidade são cruciais para um ambiente empresarial estável. As instituições que governam as interações económicas e sociais num país devem satisfazer um conjunto de critérios fundamentais. Estes incluem a inexistência de corrupção, uma abordagem viável à política de concorrência e de contratação pública, um quadro jurídico eficaz e um sistema judicial independente e eficiente. Além disso, o reforço da capacidade institucional e administrativa, a redução dos encargos administrativos e a melhoria da qualidade da legislação estão subjacentes aos ajustamentos estruturais e promovem o crescimento económico e o emprego[4].

A modernização da administração pública foi identificada como uma das cinco prioridades políticas na Análise Anual do Crescimento em 2012, 2013 e 2014[5] por ser considerada um requisito decisivo para o sucesso da agenda da Europa 2020. A reforma da contratação pública, a digitalização da administração pública, a redução da carga administrativa que incide sobre as pessoas singulares e as PME e o reforço da transparência são encarados como fazendo parte dessa modernização[6]. Também merecem destaque o combate à corrupção e a melhoria das autoridades públicas e do aparelho judiciário.

O presente capítulo fornece uma visão geral do desempenho das instituições públicas em geral, incidindo sobre a facilidade de fazer negócios, a corrupção e a governação a nível nacional e regional e conclui salien-

1 Acemoglu, D. e Robinson, J. (2012).

2 Rothstein, B. (2011); Rodriguez-Pose, A. e Garcilazo, E. (2013).

3 Documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2010) 1272.

4 O Relatório sobre a Competitividade Global do Fórum Económico Mundial tem a «qualidade das instituições» como primeiro pilar da avaliação.

5 A Análise Anual do Crescimento em 2013 e os programas de ajustamento económico salientaram a ligação e sublinharam a necessidade de os Estados-Membros aumentarem a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, bem como a transparência e a qualidade da administração pública e do sistema judiciário.

6 COM(2013) 453 final.

Definições de boa governação

Existem várias formas diferentes de definir e identificar a boa governação. Uma abordagem relativamente simples concentra-se na facilidade de fazer negócios. É este o caso dos relatórios «*Doing Business*» do Banco Mundial, segundo os quais os governos podem facilitar o crescimento económico proporcionando um sistema regulamentar simples e transparente, para que as empresas se possam concentrar nas suas atividades principais e apenas tenham de consagrar uma ínfima parte dos seus recursos ao cumprimento dos processos administrativos.

A *Transparency International*, por outro lado, concentra-se essencialmente na corrupção, que é definida como o abuso do poder para benefício próprio. A corrupção, alega-se, atinge qualquer pessoa que dependa da integridade dos responsáveis dotados de poder e, para além de limitar o desenvolvimento económico, também prejudica a saúde, a confiança e o bem-estar.

Bo Rothstein (2011) adota uma abordagem mais direcionada, defendendo que a boa governação significa o exercício imparcial do poder público. Esta definição concentra-se na forma como as políticas são aplicadas e não na sua substância enquanto tal e significa claramente que não há lugar para a corrupção, o «clientelismo», o favoritismo, a discriminação e o nepotismo. A vantagem dessa abordagem direcionada é a de que facilita a monitorização e visa intervenções destinadas a assegurar que as instituições públicas funcionam de modo imparcial.

Os indicadores de governação a nível mundial, também publicados pelo Banco Mundial, adotam uma abordagem mais lata que define a governação como *«as tradições e instituições mediante as quais a autoridade é exercida num país. Estas incluem (a) o processo através do qual os governos são selecionados, monitorizados e substituídos; (b) a capacidade de o governo elaborar e aplicar eficazmente políticas sólidas; e (c) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações económicas e sociais entre si»*[1].

Um novo indicador regional europeu combina as abordagens de Rothstein, da *Transparency International* e do Banco Mundial, tendo em conta os resultados dos inquéritos regionais que captam a experiência das pessoas em matéria de corrupção e de imparcialidade dos serviços públicos, bem como indicadores da governação a nível nacional.

Embora as diferenças na definição sejam notórias, os resultados gerados pelas diferentes medidas estão altamente correlacionados, o que indica que todos tendem a captar as mesmas deficiências na governação.

1 Kaufmann, D. *et al.* (2010)

tando a ligação entre a boa governação e a execução da política de coesão.

2. É mais fácil fazer negócios no norte da UE

Uma boa regulamentação permite às empresas consagrarem o seu tempo e energia à realização de negócios sem perder tempo a cumprir burocracia. Os países com um ambiente empresarial mais propício não são aqueles onde não existem regras nem regulamentações, mas onde as mesmas são claras e fáceis de cumprir.

O indicador «Doing Business» do Banco Mundial tem por base a noção de que a regulamentação deve ser «S.M.A.R.T» – *Streamlined, Meaningful, Adaptable, Relevant and Transparent* (simplificada, pertinente, adaptável, relevante e transparente). O indicador combina 10 aspetos[7] para avaliar a forma como a regulamentação aplicável às empresas afeta as PME em 189 países e, basicamente, avalia a sua complexidade e os custos que implica, bem como a solidez das instituições jurídicas.

Segundo o indicador, a Dinamarca é classificada como o país da UE mais «favorável às empresas» (ocupando a 5.ª posição na classificação geral) e Malta o menos favorável (na 161.ª posição)[8]. Os 10 Estados-Membros com melhor classificação (entre os primeiras 30 a nível mundial) são os três países nórdicos, os três Estados Bálticos, o Reino Unido, a Irlanda, a Alemanha e os Países Baixos. Os cinco pior classificados são Malta, Croácia, República Checa, Roménia e Grécia.

7 Esses aspetos incluem criar uma empresa, lidar com a construção, executar contratos e resolver insolvências, obter eletricidade, registar a propriedade, obter crédito, proteger os investidores, pagar impostos, negociar no estrangeiro.

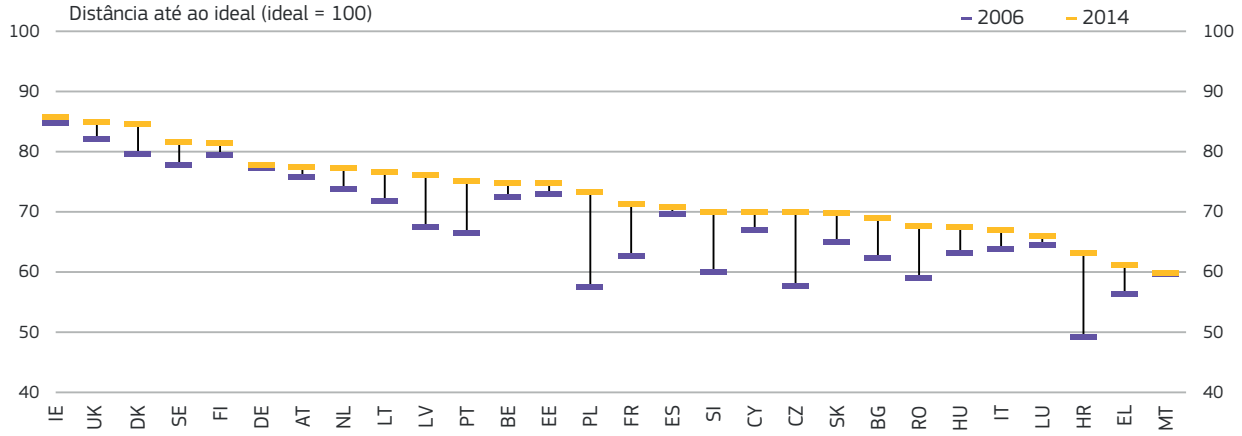
8 Banco Mundial, *Doing Business 2014*.

Quadro 5.1 Constituição de uma empresa em 2014

País	Classificação	Procedimentos (número)	Tempo (dias)	Custo (% do rendimento *per capita*)	Capital mín. realizado (% do rendimento *per capita*)
Lituânia	11	4	6,5	0,9	0
Irlanda	12	4	10,0	0,3	0
República Checa	146	9	19,5	8,2	29,5
Malta	161	11	39,5	10,8	1,5
UE-28	70	5,4	12,9	4,4	10,4

Fonte: Doing Business 2014, Banco Mundial

Figura 5.1 Facilidade de fazer negócios, 2006-2014



LU: 2007, CY: 2009, MT: 2012
Fonte: *Doing Business 2014*, Banco Mundial

A facilidade de fazer negócios varia no interior de cada país

O Banco Mundial passou a avaliar a facilidade de fazer negócios em diferentes locais num número crescente de países. As variações são particularmente pronunciadas em Itália. Por exemplo, a obtenção de uma licença para a construção de um armazém requer 164 dias em Bolonha a um custo equivalente a 177 % do rendimento *per capita*, mas 208 dias em Potenza a um custo de 725 % do rendimento *per capita*. A execução de um contrato demora, em média, 855 dias e custa 22 % do montante total em Turim, comparativamente a 2022 dias e um custo de 34 % do montante total em Bari. O tempo para a constituição de uma empresa varia de 6 dias em Pádua a 16 dias em Nápoles, enquanto o registo de uma propriedade demora 13 dias em Bolonha e 24 dias em Roma.

Os elementos importantes incluídos no indicador são a quantidade de tempo, o número de processos e os custos e capital necessários para constituir uma empresa. Na UE, são necessários, em média, 13 dias e 5,4 processos diferentes, sendo o custo equivalente a 4,4 % do rendimento nacional *per capita* com um capital mínimo realizado correspondente a 10 % deste último. Existem diferenças substanciais entre Estados-Membros. Na Lituânia e na Irlanda, são necessários metade dos processos exigidos na República Checa e em Malta e o respetivo custo também é significativamente inferior (Quadro 5.1).

Entre 2006 e 2014, todos os Estados-Membros melhoraram a sua posição em relação ao ideal no que se refere à facilidade de fazer negócios (equivalente a 100 na Figura 5.1, ou seja, nos casos em que é adotada a melhor abordagem para todos os aspetos). As principais melhorias registaram-se em vários países que se encontravam mais afastados do ideal: Croácia,

A administração pública eletrónica e os contratos públicos eletrónicos podem contribuir para a facilidade de fazer negócios e reduzir os custos

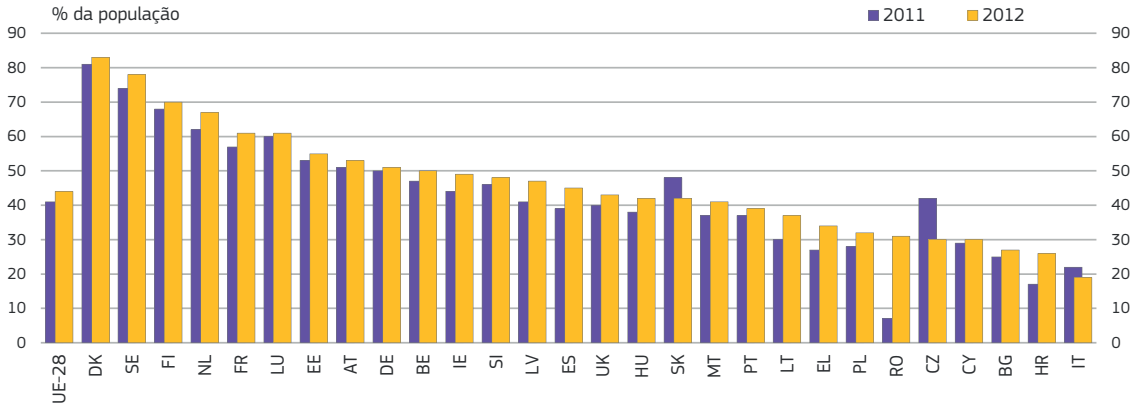
A administração pública eletrónica permite às autoridades públicas prestar serviços de forma mais transparente e rentável. A Agenda Digital para a Europa da UE inclui o objetivo de aumentar a utilização dos serviços da administração pública eletrónica para 50 % dos cidadãos da UE até 2015.

Em 2012, 44 % da população da UE recorreu aos serviços da administração pública eletrónica. Entre 2011 e 2012, a percentagem aumentou em todos os países, com a exceção de três (Figura 5.2). Os aumentos foram mais vincados na Roménia (+24 pontos percentuais), na Croácia (8 pontos percentuais) e na Grécia (7 pontos percentuais), mas as percentagens gerais mantiveram-se baixas. Itália registou a menor percentagem de pessoas que utilizam os serviços da administração pública eletrónica em 2012 (18 %), tendo diminuído em relação a 2011.

A adoção dos contratos públicos eletrónicos – a utilização dos meios de comunicação eletrónica por parte do governo para adquirir bens e serviços ou para lançar concursos de obras públicas – pode gerar poupanças consideráveis para os contribuintes europeus. Enquanto parte da modernização dos contratos públicos europeus, a Comissão propôs, nesse sentido, que os contratos públicos eletrónicos passassem a ser o método padrão na UE até meados de 2016.

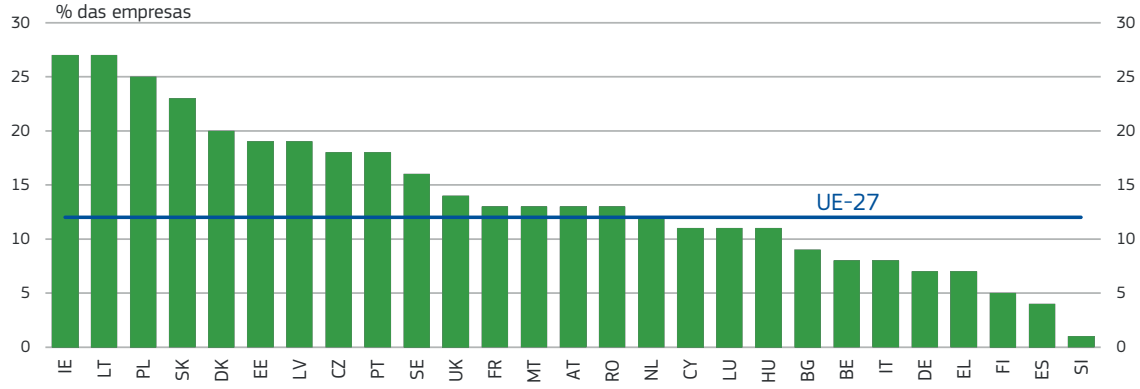
Apesar dos benefícios, os contratos públicos eletrónicos ainda se encontram a dar os primeiros passos na UE. Foram utilizados em apenas 5–10 % dos processos de adjudicação de contratos em 2012, e apenas 12 % das empresas na UE utilizaram a Internet para a apresentação de propostas (Figura 5.3). Só quatro Estados-Membros (Irlanda, Lituânia, Eslováquia e Polónia) registaram uma percentagem acima dos 20 %.

Figura 5.2 Utilização dos serviços de administração pública eletrónica por parte dos cidadãos, 2011-2012



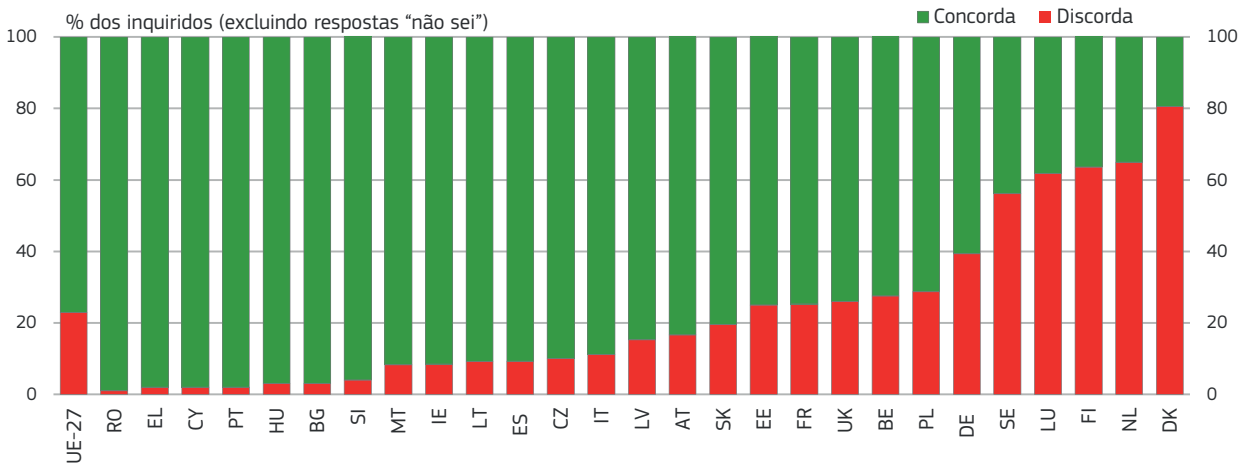
Fonte: Eurostat

Figura 5.3 Empresas que utilizam a Internet em concursos públicos eletrónicos, 2012



Fonte: Eurostat

Figura 5.4 Perceção da corrupção como um problema grave, 2011



Fonte: Eurobarómetro n.º 374, 2011

Polónia, República Checa e Eslovénia, embora Portugal, França e Roménia tenham também apresentado grandes melhorias.

No entanto, a facilidade de fazer negócios também varia no interior dos países devido às diferenças na forma como a regulamentação nacional é aplicada (ver Caixa). Por conseguinte, afigura-se necessário reduzir as diferenças na facilidade de fazer negócios não apenas entre países, mas também entre regiões ou cidades no interior dos países.

3. A maioria dos europeus considera que a corrupção é generalizada e representa um problema grave

O recente Relatório Anticorrupção da UE[9] salienta que a corrupção é transversal a todos os Estados-Membros, mas que não pode ser combatida com uma política única, devido à grande diferença na natureza e extensão da corrupção entre os Estados-Membros. A corrupção prejudica o conjunto da União. Distorce o mercado único, reduz as finanças públicas e baixa os níveis de investimento. O problema é particularmente relevante para a coesão, uma vez que as regiões e os Estados-Membros menos desenvolvidos tendem a apresentar fracos resultados nos indicadores relativos à corrupção e à governação.

A maioria da população da UE considera que a corrupção é um problema grave no seu país (Figura 5.4). Em todos os Estados-Membros, excetuando cinco (os países nórdicos, os Países Baixos e o Luxemburgo), mais de 60 % das pessoas consideram a corrupção um problema grave, com a percentagem a variar entre os 61 % (na Alemanha) e os 99 % (na Roménia).

Em 2013, quatro em cinco pessoas na UE considerava que a corrupção era generalizada no seu país (Figura 5.5). À semelhança do que se verificou em 2011, os países nórdicos registaram as perceções mais baixas de corrupção. Em metade dos Estados-Membros, nove em cada dez pessoas consideravam que a corrupção era um fenómeno generalizado ou muito generalizado.

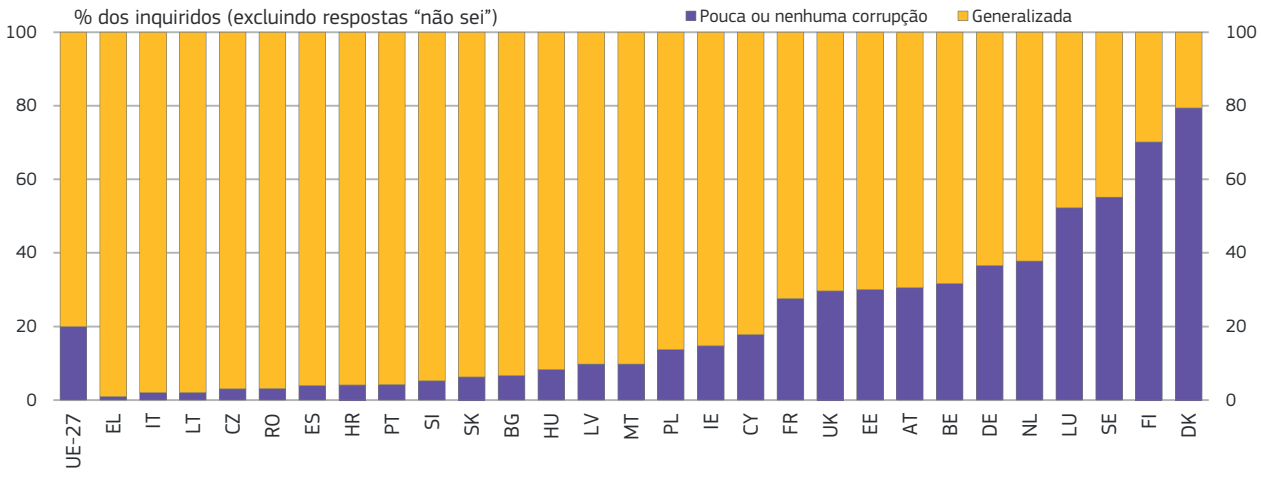
Todavia, a perceção da corrupção pode ser fortemente influenciada por escândalos políticos recentes ou pela situação económica e financeira, o que não acontece tanto na experiência direta ou no testemunho em primeira mão de casos de corrupção. Apenas 8 % das pessoas inquiridas na UE tinha sido vítima ou testemunha de corrupção nos doze meses anteriores. O número, porém, foi consideravelmente superior em nove Estados-Membros, variando entre 12 % em Chipre e 25 % na Lituânia.

Apesar da opinião de que a corrupção é generalizada e constitui um problema, numa perspetiva global, a maioria dos Estados-Membros apresenta resultados relativamente satisfatórios no Índice de Perceção da Corrupção[10]

9 COM(2014) 38 final.

10 Este índice apresenta a média das pontuações normalizadas de até 13 inquéritos aos cidadãos e empresas sobre a perceção da corrupção no setor público. Uma pontuação elevada significa uma baixa perceção da corrupção.

Figura 5.5 Perceção da corrupção, 2013



Fonte: Eurobarómetro n.º 397, 2013

Quadro 5.2 Custos diretos estimados da corrupção nos contratos públicos em 8 Estados-Membros selecionados

	Custos diretos da corrupção (em milhões de EUR)	% do valor global dos contratos no setor nos 8 Estados-Membros
Setor rodoviário e ferroviário	488-755	1,9 % a 2,9 %
Água e Resíduos	27-38	1,8 % a 2,5 %
Construção urbana/equipamentos	830-1141	4,8 % a 6,6 %
Formação	26-86	4,7 % a 15,9 %
I&D	99-228	1,7 % a 3,9 %

Fonte: *PwC EU Services* e Ecorys

(IPC), criado pela *Transparency International*[11] e que abrange 177 países (Mapa 5.1). Os 20 países menos corruptos, segundo o índice de 2013, incluem oito Estados-Membros da UE (os três Estados-Membros nórdicos, os países do Benelux, a Alemanha e o Reino Unido). No entanto, sete Estados-Membros apresentam resultados relativamente baixos com uma classificação entre 57 e 80. Trata-se, por ordem decrescente, da Croácia, da República Checa, da Eslováquia, da Itália, da Roménia, da Bulgária e da Grécia.

Além disso, o estudo *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU*[12] (Identificar e reduzir a corrupção nos contratos públicos na UE), encomendado pela Comissão Europeia a pedido do Parlamento Europeu, mostra que cerca de 20 % do PIB da UE é gasto através de contratos públicos (2,4 biliões de euros a preços de 2010). Face a estes resultados, o Relatório Anticorrupção da UE concluiu que os contratos públicos são um ponto crítico da corrupção. O estudo incidiu sobre vários domínios nos quais são despendidos montantes consideráveis de financiamento da UE através de contratos públicos, nomeadamente o transporte rodoviário e ferroviário, a água e a gestão de resíduos, a construção urbana e equipamentos, bem como a formação. O Quadro 5.2 mostra o efeito previsto da corrupção nesses domínios.

A corrupção varia entre os domínios de intervenção, sendo uns mais propensos à fraude do que outros (Quadro 5.3). A formação é o setor mais vulnerável: a perda estimada de fundos públicos decorrente da corrupção varia de pouco menos de 5 % da despesa total a quase 16 %.

O estudo examinou igualmente vários tipos de indicadores – ou «semáforos vermelhos» – que sinalizam a

11 Tal como também referido no estudo elaborado pela *PwC EU Services* e Ecorys (2013a).

12 *PwC EU Services* e Ecorys (2013b).

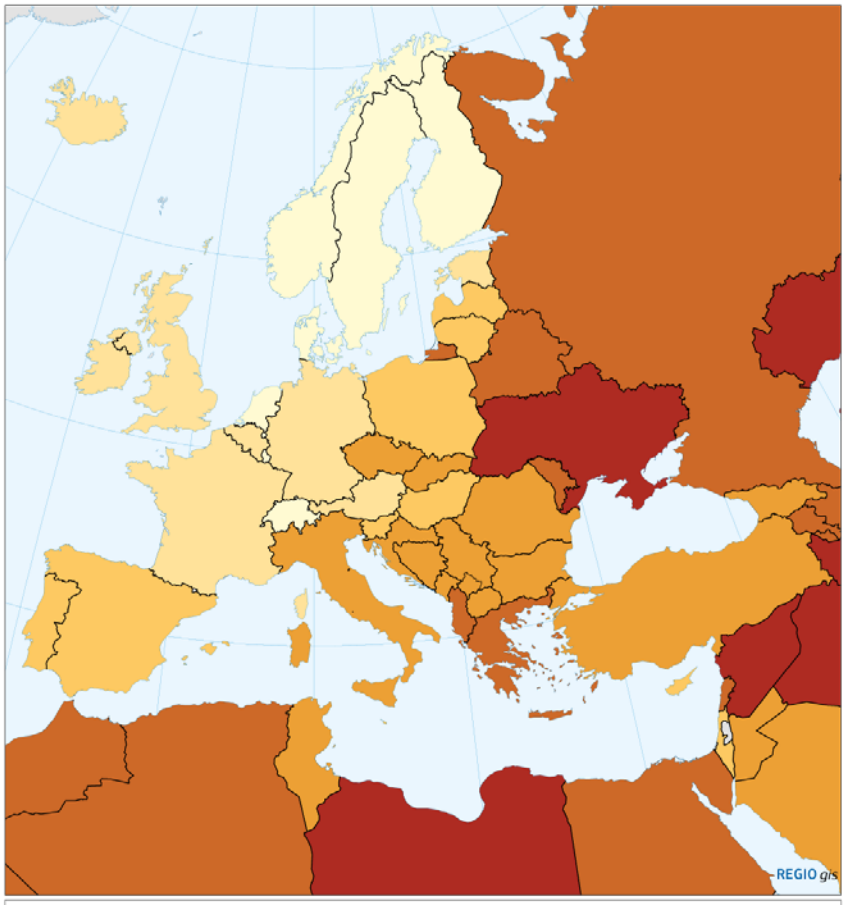
Quadro 5.3 Tipo de corrupção por domínio de intervenção

	Manipulação de propostas	Comissões ilícitas	Conflitos de interesses	Má gestão deliberada
Construção urbana/ equipamentos	19	14	11	3
Setor rodoviário e ferroviário	10	8	4	1
Água e Resíduos	15	6	3	0
Formação	1	3	2	1
I&D	12	4	2	0
Total	57	35	22	5

Fonte: *PwC EU Services* e Ecorys

corrupção, sendo o mais comum o falseamento das propostas em que há concertação entre os concorrentes para assegurar que um deles receba a adjudicação do contrato objeto de concurso. No caso da formação, o «semáforo vermelho» mais comum são as comissões ilícitas, ou seja, pagamentos a funcionários públicos que adjudicam o contrato. Verifica-se um conflito de interesses no âmbito dos concursos quando os funcionários públicos ou os membros da sua família detêm ações da empresa adjudicatária. Quando um funcionário público finge ignorar que um contratante se abstém abertamente de executar uma tarefa exigida, isso é considerado um ato deliberado.

O estudo também concluiu que, todavia, os projetos financiados pela UE são menos propensos a corrupção devido aos sistemas de gestão e controlo implementados e às medidas antifraude aplicadas à despesa financiada pela UE.



Mapa 5.1 Índice de perceção da corrupção, 2013

Índice
< 28
28 - 40
40 - 53
53 - 65
67 - 78
> 78

Nível percecionado de corrupção no setor público.
Fonte: *Transparency International*

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

4. Os indicadores da governação variam entre Estados-Membros e no interior destes

Os indicadores da governação do Banco Mundial, que abrangem mais de 200 países, avaliam seis parâmetros: estabilidade política, eficácia do governo, qualidade regulamentar, Estado de direito, controlo da corrupção, bem como voz e responsabilização.

O indicador relativo à eficácia do governo (que mede a perceção pública da capacidade do governo para prestar serviços públicos de alto nível, a eficiência e independência da função pública e a capacidade de gerir a criação e a aplicação das políticas públicas) é particularmente relevante para o desenvolvimento económico e varia consideravelmente entre os Estados-Membros da UE (Figura 5.6). Mostra que os três países nórdicos possuem os governos mais eficazes e a Roménia, a Bulgária, a Grécia e a Itália têm os governos menos eficazes. Revela ainda que a maioria dos Estados-Membros praticamente não evoluiu entre 1996 e 2012 e que na Lituânia, Bulgária, Letónia e Croácia houve uma melhoria, embora a base de partida também fosse baixa. Por outro lado, indica uma deterioração acentuada da eficácia do governo na Grécia e em Espanha, que poderá dever-se à crise económica.

O indicador respeitante ao «Estado de direito», que mede a perceção pública relativamente à forma como as leis são aplicadas e até que ponto são bem aplicadas, também varia entre Estados-Membros de um modo muito semelhante à perceção da eficácia do governo. Os três países nórdicos voltam a registar os melhores resultados e a Roménia, Bulgária, Grécia e Itália os piores, juntamente com a Croácia. Existem igualmente semelhanças na evolução verificada entre 1996 e 2012, com melhorias significativas na Bulgária e Croácia – embora os resultados se mantenham baixos em ambos os países – bem como nos Estados Bálticos, e uma deterioração significativa na Grécia e em Espanha, assim como na Itália.

Formas de combater a corrupção

Um estudo recente levado a cabo pela ANTICORRP, que analisou a corrupção na Roménia, na Hungria e na Estónia, sublinha que, para ser eficaz, uma política anticorrupção tem de fazer parte de uma estratégia mais ampla de melhoria da governação. As medidas de repressão, a adoção de legislação especial ou uma agência anticorrupção não têm automaticamente, por si só, um impacto significativo na corrupção. Assim como também não é fácil para um organismo externo combater diretamente a corrupção, embora possa exercer influência nesta matéria.

Um bom ponto de partida para diminuir a corrupção consiste em limitar as oportunidades de comportamento discricionário a nível administrativo. A administração pública eletrónica e os concursos públicos eletrónicos podem ajudar, assim como as reformas administrativas podem contribuir para reduzir a burocracia e simplificar a regulamentação. Melhorar a facilidade de fazer negócios pode, por conseguinte, ajudar também a combater a corrupção, em parte limitando as oportunidades para que ocorra.

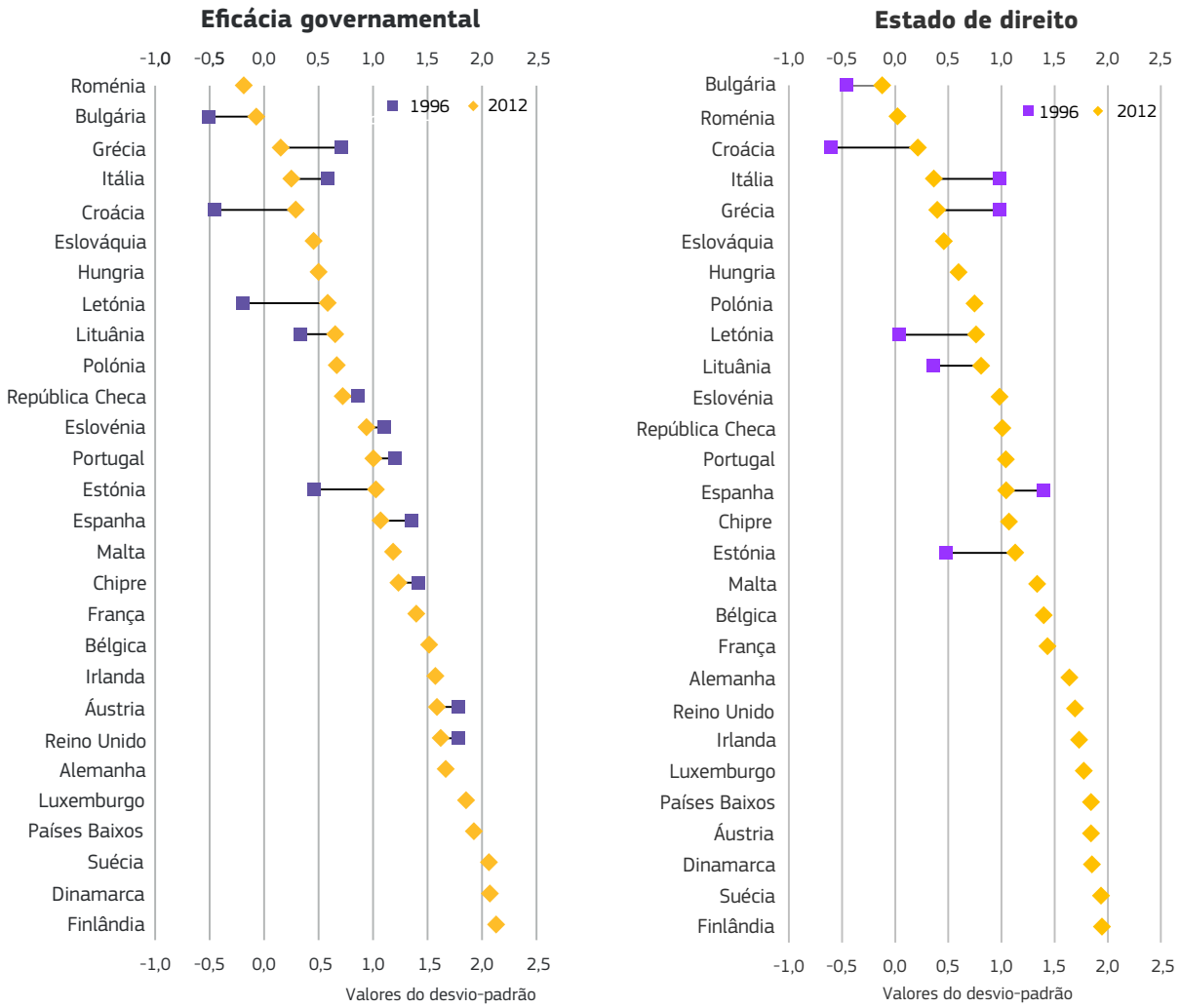
A participação e a cooperação dos setores privado e do voluntariado podem aumentar a pressão social contra a corrupção. As pessoas em causa podem igualmente ajudar a manter um sistema judicial independente e um elevado nível de responsabilização pública. Os meios de comunicação social são particularmente importantes, dado que podem atuar como um «fiscalizador» da governação, embora tenham de ser economicamente independentes e pluralistas para o fazer.

4.1 Algumas regiões têm uma qualidade de governo muito superior (ou inferior)

Com indicado anteriormente, existem variações entre as regiões na forma como as regulamentações nacionais são aplicadas, o que reflete diferenças na eficiência das autoridades regionais e locais. É também importante ter em conta essas diferenças na avaliação da qualidade da governação relativamente ao desenvolvimento económico e social.

Um novo índice regional, criado pelo Instituto de Gotemburgo para a Qualidade do Governo, permite fazê-lo (Mapa 5.2). Os resultados são desconcertantes pelo facto de 15 % ou mais dos inquiridos em várias regiões da Bulgária, Roménia, Hungria e Itália declararem ter pagado pessoalmente um suborno nos 12 meses anteriores. A perceção da qualidade do governo varia marcadamente entre regiões na Itália, em Espanha, na Bélgica, na Roménia e na Bulgária. Nos primeiros três

Figura 5.6 Indicadores do Banco Mundial, 1996–2012



Os dados relativos a 1996 só são apresentados se a diferença for estatisticamente significativa
Fonte: Banco Mundial

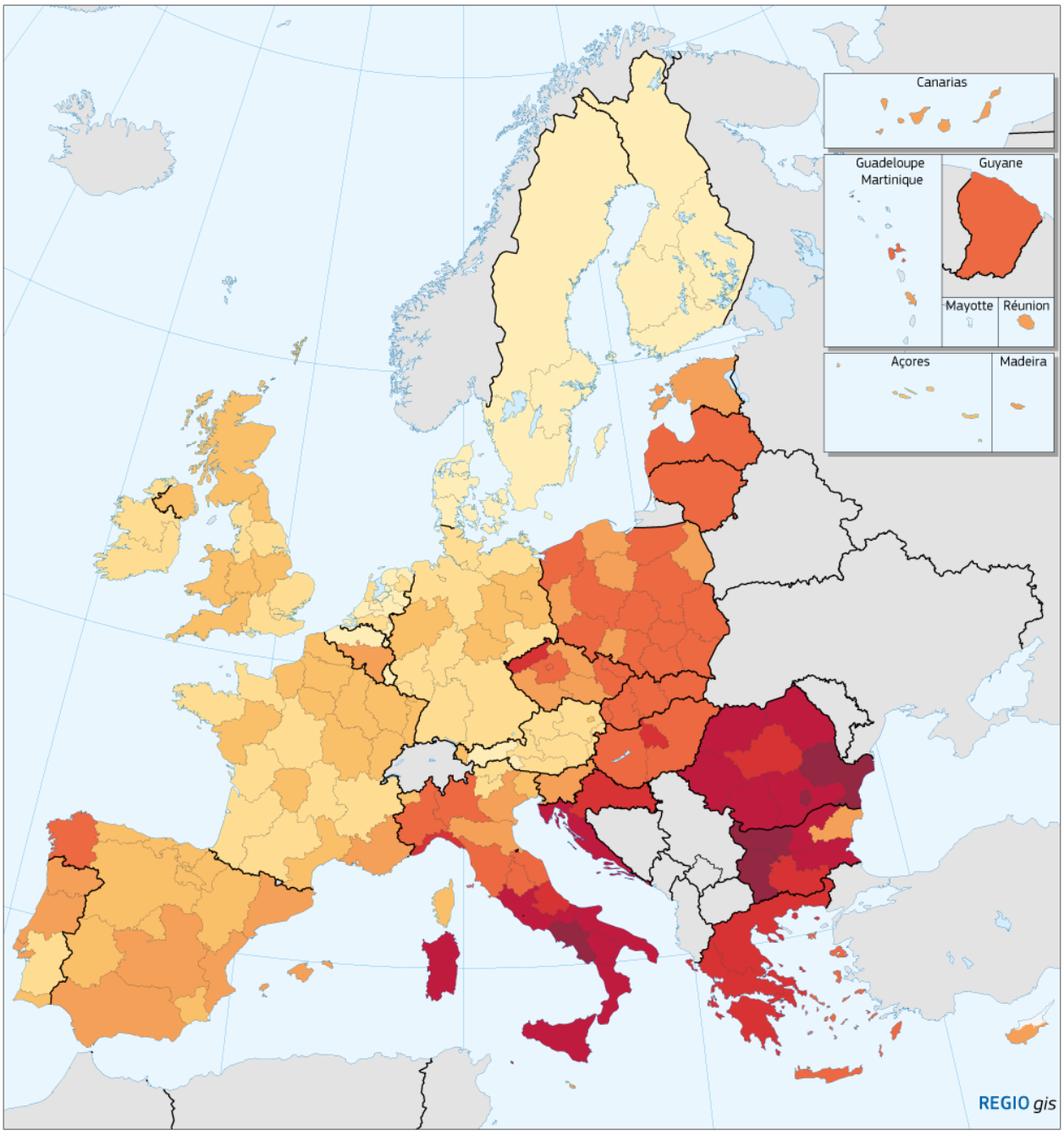
países foi classificada como sendo mais baixa nas regiões menos desenvolvidas, o que poderá implicar que estejam presas num ciclo vicioso de baixa qualidade administrativa e baixo crescimento. Na Roménia e na Bulgária, bem como na Hungria, a região da capital obteve uma classificação inferior às demais, o que talvez reflita a existência de maiores oportunidades de corrupção.

Nos países com a maior perceção da qualidade do governo – os três países nórdicos e os Países Baixos – não se registaram diferenças vincadas entre regiões.

A situação nas regiões ultraperiféricas varia de país para país. Enquanto as portuguesas obtêm uma classificação similar à média nacional (Açores) ou superior (Madeira), as espanholas (Canárias) e as quatro francesas registam uma classificação inferior.

Os resultados do inquérito de 2013 são muito similares aos de 2010[13], que, quando foi publicado, impulsionou uma série de estudos sobre a ligação entre a qualidade do governo nas regiões e a sua taxa de inovação, empreendedorismo e crescimento. Algumas das principais conclusões desses estudos foram expostas no relatório da OCDE de 2013 intitulado «*Investing Together*», que concluiu que uma má qualidade do governo obsta ao desenvolvimento económico e reduz o impacto do investimento público. O mesmo se aplica ao investimento

13 Devido a ligeiras alterações na metodologia, os dois inquéritos não são plenamente comparáveis.



Mapa 5.2 Índice europeu de qualidade governamental, 2013

Desvio-padrão, variação entre baixa qualidade (negativa) e alta qualidade (positiva)

< -1,75	-0,25 - 0,25
-1,75 - -1,25	0,25 - 0,75
-1,25 - -0,75	0,75 - 1,25
-0,75 - -0,25	< 1,25

UE = 0

Fonte: ANTICORRP, com base em dados do Banco Mundial e num inquérito regional sobre a qualidade governamental, Charron, N. *et al.* (2014).

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Como se compõe o índice europeu de qualidade governamental?

Este índice, encomendado pela DG Política Regional e Urbana e publicado pela primeira vez em 2010, combina os indicadores de governação do Banco Mundial a nível nacional com um inquérito que capta as variações regionais em cada país. Consequentemente, a média nacional dos índices regionais equivale à pontuação em matéria de governação do Banco Mundial.

Foi atualizado para 2013 com o apoio do 7.º Programa-Quadro[1]. O inquérito incide nos serviços públicos que são amiúde controlados a nível local ou regional (aplicação da lei, educação e cuidados de saúde) e que são mais suscetíveis de variar de região para região. As perguntas abrangem a qualidade e a imparcialidade desses serviços, bem como a perceção e experiência pessoal em matéria de corrupção.

As perguntas[2] incluem **entre outras**:

- Como classificaria **a qualidade** do ensino público na sua zona?
- Algumas pessoas beneficiam de **vantagens especiais** no sistema de cuidados de saúde da minha zona.
- Todos os cidadãos **são tratados equitativamente** pela força policial da minha zona.
- Nos últimos 12 meses, você ou um membro do seu agregado familiar pagou algum **suborno**?

1 Tem por base um inquérito de 85 000 inquiridos que abrange 24 países e 212 regiões. Ver ANTICORRP www.anticorrp.eu

2 Ver Charron, N. (2013) e Charron, N. *et al.* (2014) para mais informações.

cofinanciado ao abrigo da política de coesão, subentendendo-se que o seu efeito no desenvolvimento regional poderia ser reforçado mediante melhorias na qualidade da governação. Essas melhorias, porém, não se verificarão necessariamente com o simples passar do tempo, sendo provável que requeiram esforços concertados em todos os níveis de governo, bem como a participação ativa da população e dos meios de comunicação social.

4.2 As competências das regiões da UE estão a aumentar

Em muitas partes da UE regista-se uma tendência no sentido da regionalização. Segundo o índice de autonomia regional (ver Caixa), em muitos Estados-Membros as regiões tornaram-se mais autónomas nos últimos 50 anos, sobretudo em Itália, na Bélgica, em Espanha, bem como na Escócia e no Reino Unido, registando todos eles níveis elevados de autonomia a nível regional (Mapa 5.4).

O grau de autonomia também aumentou substancialmente nas regiões da República Checa, da Eslováquia, da Polónia, da Grécia e da Finlândia mas, ainda assim, manteve-se relativamente baixo.

Nas regiões da Alemanha e da Áustria, apenas se verificaram alterações pouco significativas, embora o nível de autonomia já fosse elevado em 1960. Nas regiões de Inglaterra, Suécia, Portugal continental, Croácia e Bulgária não se verificaram alterações efetivas.

Em 2011, o índice de autonomia regional era mais elevado nos Estados federais da Alemanha, Áustria e Bélgica (Mapa 5.3) Imediatamente a seguir surgiam os «Estados regionais» que são mais centralizados do que os federais, mas menos do que os unitários. Era particularmente elevado na maioria das regiões autónomas, como Åland na Finlândia, Escócia no Reino Unido, Navarra em Espanha e Açores e Madeira em Portugal. O índice era mais baixo na Bulgária, em Portugal continental e na Irlanda[14].

Além do grau de autonomia, as regiões abrangidas pelo índice também divergem no que se refere à dimensão da sua população. Na Alemanha, França, Itália, Espanha e Polónia, todas ou praticamente todas as regiões têm uma população superior a um milhão de habitantes. No Reino Unido, porém, bem como na Bulgária, Croácia e Finlândia, a maioria das regiões distinguidas têm uma população de menos 250 000 habitantes.

Em 2011, as regiões em cerca de metade dos Estados-Membros dispunham de alguma autonomia relativamente à contração de empréstimos. Essa autonomia era maior nos *Länder* alemães e nas regiões

14 Em 2011, os três Estados Bálticos, o Luxemburgo, a Eslovénia, Chipre e Malta não tinham regiões segundo a definição regional utilizada pelos investigadores (população média de pelo menos 150 000 habitantes).

O índice de autonomia regional

O índice abrange os domínios de competência de uma administração, o alcance dessa competência (grau de independência) e as esferas de ação em que é exercida.

O âmbito territorial de competência distingue a autonomia (uma administração que exerce competências na sua própria jurisdição) e a autonomia partilhada (uma administração que coexerce competências numa jurisdição maior da qual faz parte).

O alcance da competência mede o grau de independência no exercício das responsabilidades legislativas, fiscais e executivas, as condições sob as quais pode agir unilateralmente e a sua capacidade de se sobrepor a decisões do governo central.

As esferas de ação indicam o conjunto de políticas em que uma administração regional tem competência, designadamente, a tributação, a contração de empréstimos e a reforma constitucional.

O índice de autonomia regional abrange cinco dimensões (ver *infra*).

Dimensões da autoridade regional (autonomia)

Autonomia	Autoridade exercida por uma administração regional sobre as pessoas que vivem na região
Autonomia institucional	Até que ponto uma administração regional é autónoma e não nomeada pelo governo nacional?
Âmbito político	O conjunto de políticas da competência da administração.
Autonomia fiscal	Até que ponto uma administração regional pode tributar de forma independente a sua população?
Autonomia para contrair empréstimos	Até que ponto uma administração regional pode contrair empréstimos?
Representação	Até que ponto uma região dispõe de um poder legislativo e executivo independentes?

Fonte: Hooghe, L. ***et al.*** (a publicar em breve)

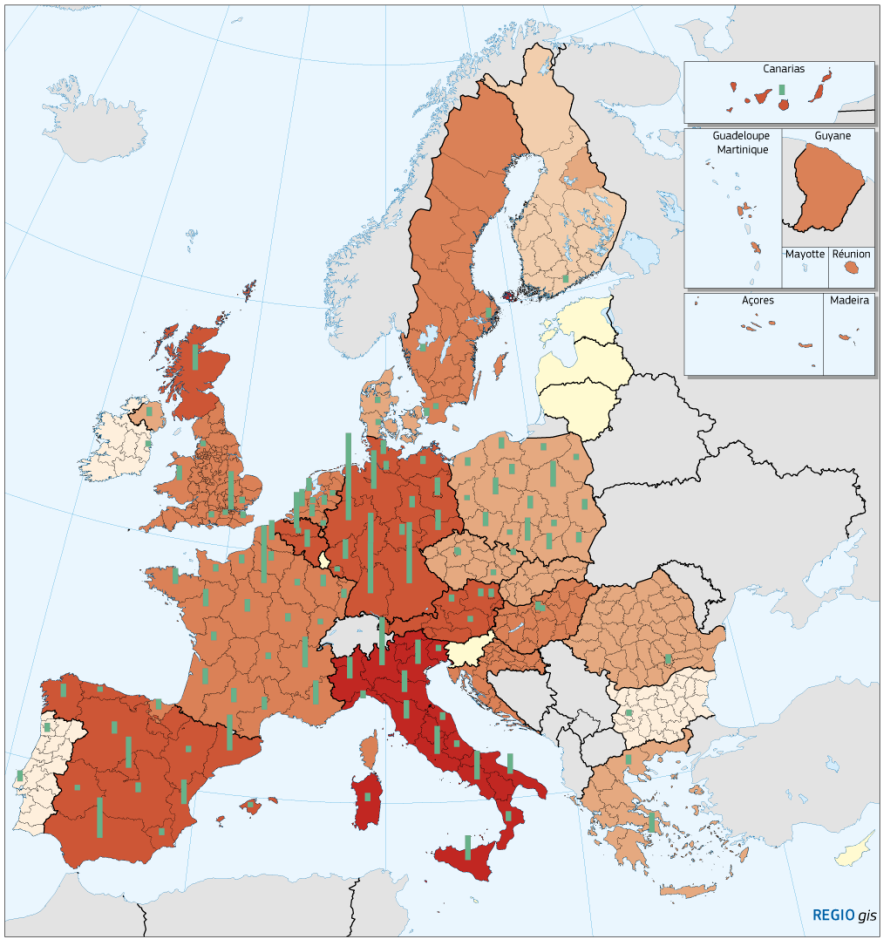
italianas que, em ambos os casos, podem contrair empréstimos sem restrições, ao passo que as regiões em França, nos Países Baixos, na Hungria e na Suécia, bem como na Escócia, podem contrair empréstimos sem autorização prévia do governo central, mas dentro de certos limites. No tocante às regiões da República Checa, Croácia, Polónia, Roménia, Espanha e Inglaterra, bem como ao País de Gales, a contração de empréstimos requer autorização prévia e está limitada em termos de montantes. Nos restantes nove Estados-Membros com regiões, as mesmas não podem contrair qualquer tipo de empréstimo.

Em 2011, apenas Navarra e as províncias bascas em Espanha tinham um nível elevado de autonomia fiscal, na medida em que podiam decidir a base e a taxa de, pelo menos, um imposto importante (imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, sobre o rendimento das pessoas coletivas, sobre o valor acrescentado ou sobre as vendas). Algumas outras regiões (as restantes regiões espanholas, as regiões belgas e italianas, Åland na Finlândia, Açores e Madeira em Portugal, Län na Suécia e a Escócia) podiam fixar a taxa de, pelo menos, um imposto importante, embora dentro de limites, mas não a base. Os *Länder* alemães podiam decidir a base e a taxa de impostos menos importantes, ao passo que as regiões da Croácia, França, Hungria, Itália, Países Baixos, Roménia, Eslováquia e Inglaterra podiam fixar a taxa, mas não a base.

Na Bulgária, República Checa, Dinamarca, Finlândia (com exceção de Åland), Grécia, Hungria, Irlanda, Polónia, Portugal continental, Roménia, Irlanda do Norte e País de Gales, a base e as taxas de todos os impostos locais ou regionais são fixadas pelo governo central.

O índice de autonomia regional abrange as alterações até 2011 e mostra que a crise teve impacto a este nível. Nalguns casos, foram conferidos mais poderes e responsabilidades às regiões, enquanto noutros casos os governos centrais aumentaram o seu controlo sobre as autoridades regionais, limitando, por exemplo, a sua capacidade de contração de empréstimos.

Importa, no entanto, referir que o índice não capta o alcance completo da descentralização, dado que não mede o grau de autonomia das autoridades locais. Atendendo ao papel crescente das cidades e das áreas metropo-



Mapa 5.3 Índice de autonomia regional, 2011

Índice (regiões com o valor mais alto)
- 1 - 3
- 4 - 6
- 7 - 9
- 10 - 12
- 13 - 15
- 16 - 17
- Sem regiões

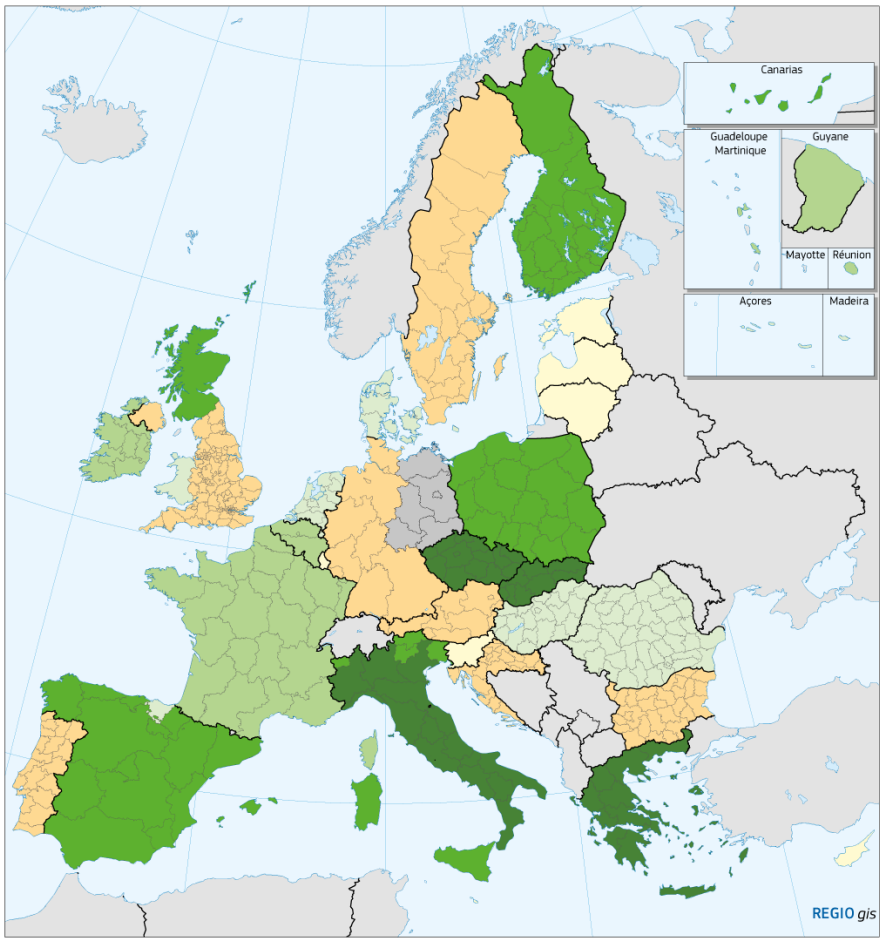
População de regiões com pelo menos 1 milhão de habitantes

O índice varia entre fraca autonomia (1) e forte autonomia (17).

Fonte: Hooghe, L. *et al.* (a publicar em breve)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 5.4 Variação do índice de autonomia regional, 1960–2011*

Variação do índice por região
- -2 - 0
- 1 - 2
- 3 - 4
- 5 - 6
- 7 - 8
- Sem regiões

*PT: 1976-2011; ES: 1978-2011;
BG, HU, PL, RO: 1991-2011;
CZ, HR, SK: 1993-2011
O índice varia desde uma diminuição ou manutenção do grau de autonomia (-2 – 0) até um forte aumento da autonomia (8).

Fontes: Hooghe, L. *et al.* (a publicar em breve), DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Princípios da OCDE para um investimento público eficaz: uma responsabilidade partilhada pelos níveis de governação

A OCDE aprovou recentemente um conjunto de princípios para o investimento público que, pela primeira vez, abrangem as administrações públicas subnacionais, reconhecendo deste modo o papel cada vez mais importante das autoridades regionais e locais no planeamento e na aplicação do investimento público. As recomendações devem ser interpretadas no contexto da crise, que reduziu o investimento público em muitos países e veio dar maior destaque à necessidade de assegurar a rentabilidade. Estes princípios serão monitorizados de três em três anos pelas comissões da OCDE e, embora não sejam legalmente vinculativos, têm alguma força moral.

O investimento público eficaz requer uma coordenação estreita em todos os níveis de governo para colmatar lacunas de informação, políticas ou fiscais que possam surgir. Requer igualmente a capacidade em diferentes níveis administrativos de conceber e executar projetos de investimento público. Os princípios, por conseguinte, dizem respeito a como coordenar o investimento público nos níveis de governo, como reforçar a capacidade de o realizar e como assegurar um enquadramento sólido para o planear.

Dado que os projetos de investimento público são raramente planeados, financiados e executados por uma única autoridade, estão envolvidos diferentes níveis de governo em várias fases do processo os quais devem, portanto, trabalhar em conjunto. O investimento público tende igualmente a exigir a participação a nível local mesmo quando realizado pelo governo central, dado que é fundamental ter em conta as necessidades locais, os eventuais estrangulamentos e fatores territoriais específicos, caso se pretenda que seja eficaz. Assim, mesmo que não disponham de financiamento ou responsabilidades de tomada de decisão, as autoridades locais podem aumentar (ou reduzir) os seus resultados e impacto.

A fim de ajudar os países a ultrapassar esses desafios, a OCDE desenvolveu um conjunto de princípios para um investimento público eficaz em todos os níveis de governo. O objetivo consiste em ajudar as administrações a todos os níveis a avaliar os pontos fortes e os pontos fracos da sua capacidade de investimento público e definir prioridades de melhoria. Os princípios estão combinados em três grupos, que representam desafios de governação sistémicos a vários níveis para o investimento público:

a) **Desafios de coordenação**: A coordenação intersetorial, entre várias jurisdições e intergovernamental é necessária, mas difícil de concretizar. A constelação de intervenientes envolvidos no investimento público é grande e poderá ser necessário alinhar os seus interesses.
b) **Desafios de capacidade**: Nos casos em que a capacidade para conceber e executar a estratégia de investimento seja fraca, as políticas poderão não conseguir alcançar os seus objetivos. Os dados sugerem que os resultados do investimento público e do crescimento estão correlacionados com a qualidade do governo, incluindo a nível subnacional.
c) **Desafios nas condições de base**: As boas práticas na orçamentação, nos contratos públicos e na regulamentação são essenciais ao investimento bem-sucedido, mas nem sempre são consistentes em todos os níveis de governo.

Princípios da OCDE para um investimento público eficaz em todos os níveis de governo

Os países membros da OCDE devem tomar medidas para assegurar que a administração, tanto a nível nacional como subnacional, utiliza eficazmente os recursos para investimento público no desenvolvimento territorial, em consonância com os princípios definidos a seguir:

Coordenar o investimento público entre os diferentes níveis de governo e políticas:
- Investir utilizando uma estratégia integrada adaptada a diferentes locais.
- Adotar meios eficazes de coordenação entre as administrações nacionais e subnacionais.
- Assegurar a coordenação entre as administrações subnacionais para investir à escala relevante.

Reforçar a capacidade de investimento público e promover a aprendizagem política em todos os níveis de governo:
- Avaliar antecipadamente os efeitos a longo prazo e os riscos do investimento público.
- Fomentar a participação das partes interessadas ao longo do ciclo de investimento.
- Mobilizar o setor privado e financiar as instituições para diversificar as fontes de financiamento e reforçar as capacidades.
- Reforçar os conhecimentos técnicos dos funcionários públicos e das instituições ao longo do ciclo de investimento.
- Focar os resultados e promover a aprendizagem.

Assegurar condições de base sólidas para o investimento público em todos os níveis de governo:
- Desenvolver um quadro fiscal adaptado aos objetivos de investimento visados.
- Exigir uma gestão financeira sólida e transparente.
- Incentivar a transparência e a utilização estratégica dos contratos públicos em todos os níveis de governo.
- Procurar qualidade e consistência nos sistemas regulamentares em todos os níveis de governo.

Mais informações em: http://www.oecd.org/gov/regional-policy/oecd-principles-on-effective-public-investment.htm

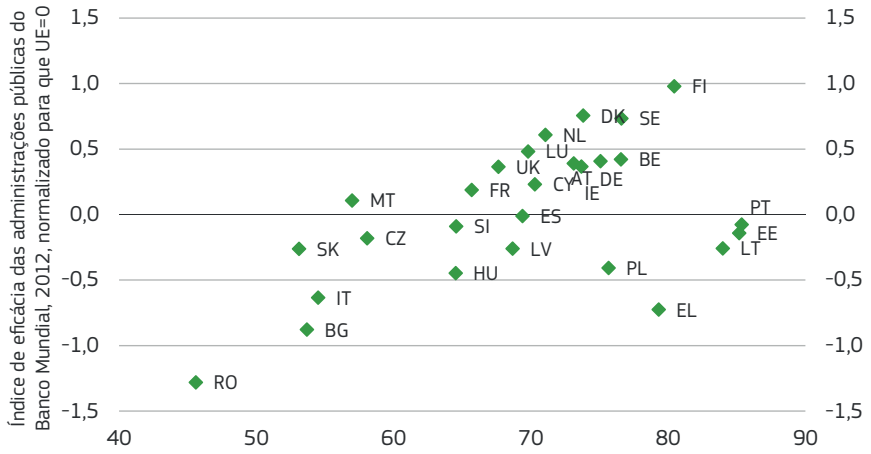
litanas na governação, trata-se de um aspeto que a Comissão tenciona investigar mais aprofundadamente.

5. Uma má governação limita o impacto da política de coesão

Um nível baixo de governação pode afetar o impacto da política de coesão tanto direta como indiretamente. Em primeiro lugar, pode reduzir a despesa no caso de os programas não investirem todos os fundos disponíveis. Em segundo lugar, pode conduzir a uma estratégia menos coerente ou apropriada para um determinado país ou região. Em terceiro lugar, poderá fazer com que sejam selecionados para financiamento projetos de qualidade inferior ou que os melhores projetos nem sequer se candidatem a apoio. Por último, poderá resultar num menor efeito de alavancagem devido ao facto de o setor privado estar menos predisposto a cofinanciar o investimento.

Um sistema de governação de má qualidade não é sinónimo de um sistema corrupto ou fraudulento, embora um não exclua o outro. Assim como também não envolve necessariamente ilegalidades. Um processo moroso de tomada de decisões, consultas públicas mal organizadas, uma concentração nos ganhos eleitorais a curto prazo em detrimento de uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo e alterações frequentes nas políticas e prioridades podem ser perfeitamente legais mas, no entanto, tendem a prejudicar o impacto da política de coesão.

Figura 5.7 Absorção dos fundos da política de coesão e eficácia governamental, 2014



Taxa de absorção total dos fundos da política de coesão 2007-2013, em 21 de maio de 2014 (%)

Fonte: Banco Mundial e SFC

5.1 A má governação pode abrandar o investimento, conduzindo a perdas de financiamento

Segundo os últimos dados disponíveis (21 de maio de 2014), os Estados-Membros absorveram (ou gastaram), em média, apenas 68 % dos fundos da UE disponíveis para o período 2007–2013[15]. A Roménia absorveu apenas 46 % dos fundos e a Eslováquia, Bulgária, Itália, Malta e República Checa menos de 60 %. Contrariamente, a Finlândia, Estónia, Lituânia e Portugal absorveram mais de 80 %. As baixas taxas de absorção nos países em causa poderão dever-se a várias razões, nomeadamente a falta de competência das autoridades de gestão, ou dos governos em geral, ou a falta de pessoal. Seja qual for a razão, poderá significar que os Estados-Membros não são capazes de gastar o financiamento que lhes é disponibilizado no prazo concedido e, por conseguinte, perdem parte do mesmo (em virtude da anulação das dotações, ou da regra N+2), ou gastam os fundos de forma ineficiente numa tentativa de utilizar as verbas dentro do prazo.

Relacionar as taxas de absorção do financiamento com o índice de eficácia do governo do Banco Mundial sugere que poderá existir uma ligação (Figura 5.7). Sete Estados-Membros encontram-se abaixo da média tanto no que se refere à eficácia do governo quanto à absorção (a média da UE-27 é 68 %), ao passo que dez se encontram acima da média em ambos os aspetos. Por outro lado, a Estónia, Lituânia e Portugal apresentam as taxas mais elevadas de absorção, mas uma taxa de eficácia do governo abaixo da média, embora não muito. É possível

15 No sentido de terem reclamado e recebido o pagamento das despesas incorridas ao abrigo dos programas dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. Estes números incluem os adiantamentos.

que o facto de se tratar de países pequenos com um número limitado de autoridades de gestão facilite a obtenção de uma taxa de absorção elevada, embora este aspeto não pareça ter ajudado Malta ou a Letónia.

Muitas das dificuldades de gestão dos programas da política de coesão são de cariz administrativo e prendem-se com os recursos humanos, os sistemas de gestão, a coordenação entre diferentes organismos a aplicação adequada dos procedimentos de contratação pública. O número global de efetivos varia largamente de uma autoridade de gestão para outra, tal como varia a medida em que dependem de pessoal interno, por oposição ao recurso a pessoal externo, e em que têm pessoal dedicado ou parcialmente dedicado a funções específicas (gestão, certificação, auditoria e execução).

Os problemas causados pelo simples facto de não disporem de pessoal devidamente qualificado podem ser de longo prazo e sistémicos (tal como Bulgária ou Roménia, por exemplo) ou temporários (tal como é o caso das auditorias na Áustria). A elevada rotatividade de pessoal é um problema recorrente em todos os níveis administrativos, designadamente em alguns países da UE-12. Em vários países, o financiamento para assistência técnica é utilizado para pagar salários ou até mesmo prémios para reforçar certas áreas funcionais (o que motivou o lançamento de um estudo da Comissão para esclarecer a situação).

A adoção de sistemas de gestão modernos para proporcionar incentivos ao bom desempenho e responsabilizar os gestores pelos resultados está longe de ser generalizada. Nalguns países, os sistemas para evitar conflitos de interesses ou prevenir as práticas de corrupção por parte dos funcionários públicos são deficientes. Os métodos informatizados para melhorar a eficiência e transparência na utilização dos fundos da UE encontram-se bem desenvolvidos em vários países, mas noutros são praticamente inexistentes. Regra geral, os sistemas de monitorização e controlo financeiro funcionam bem, mas os que monitorizam os resultados e realizações funcionam menos bem, embora haja vários exemplos de boas práticas que podem ser integradas no presente período de programação.

Por vezes, a pressão política impede a adesão às estratégias desenvolvidas para cumprir os objetivos políticos da UE. Nalguns países são necessários esforços específicos para reforçar as reservas de projetos (critérios de seleção, preparação dos projetos e concursos) e a execução (contratação e gestão dos projetos).

Em vários Estados-Membros registaram-se dificuldades em realizar grandes projetos dentro dos prazos fixados para que a despesa seja elegível para cofinanciamento. Um problema comum reside no facto de as autoridades regionais e locais disporem de uma capacidade limitada para preparar e executar projetos complexos, pelo que os esforços no sentido de reforçar as capacidades devem ser direcionados para todos os níveis administrativos e não apenas para o nível nacional.

As insuficiências sistemáticas em todos os aspetos dos contratos públicos são a principal causa de irregularidades identificadas durante as auditorias, resultando na suspensão dos pagamentos e na correção financeira. Vários Estados-Membros demonstraram uma capacidade limitada na transposição das diretivas relativas à avaliação do impacto ambiental e à avaliação ambiental estratégica, bem como na correta aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, sendo que, normalmente, os países da UE-12 são os que requerem mais apoio (o que será também provavelmente o caso da Croácia no novo período). Verificam-se problemas frequentes, nomeadamente no que diz respeito ao setor ferroviário, aos resíduos sólidos, às águas residuais, à IDTI, às TIC e aos instrumentos financeiros.

Podem verificar-se problemas de coordenação entre diferentes programas nacionais horizontais (ou seja setoriais), bem como entre os programas nacionais e regionais. Além disso, a delegação de tarefas por parte das autoridades de gestão a organismos intermédios pode tornar-se excessivamente complexa e enfraquecer a responsabilização.

5.2 A má governação pode reduzir o efeito de alavancagem da política de coesão

Gastar os fundos disponíveis é necessário, mas não é suficiente para alcançar um forte impacto da política de coesão. Esse impacto depende também dos projetos em que os fundos são investidos, da rentabilidade dos projetos em causa e da confiança generalizada de que serão concluídos.

A qualidade da governação enquanto fator determinante da eficácia da política de coesão

Num estudo recente levado a cabo por Rodriguez-Pose e Garcilazzo (2014), o crescimento real do PIB *per capita* entre 1995 e 2006 nas regiões da UE-15 foi analisado com a ajuda de um modelo econométrico que utiliza a análise de dados em painel. O objetivo consistia em identificar os fatores subjacentes e avaliar o papel da despesa da política de coesão, a qualidade do governo e a interação entre ambos. Os resultados indicam que a despesa teve um impacto significativo no crescimento do PIB *per capita* e que, nas regiões que beneficiaram de um volume de financiamento considerável (essencialmente as menos desenvolvidas), o impacto variou em função da qualidade do governo.

Sugerem igualmente que uma má qualidade de governo constitui um obstáculo que não pode ser superado com o aumento da despesa e que a melhoria da qualidade do governo é fundamental para que a política de coesão alcance o seu pleno impacto.

As competências e intenções dos políticos e das autoridades nacionais e regionais responsáveis pela gestão dos fundos desempenham um papel importante. A falta de competências pode ser colmatada com a formação e a contratação de mais pessoal, desde que essa necessidade seja reconhecida[16]. A intenção deliberada de um governo e/ou uma autoridade prosseguir outros objetivos que não os de fornecer bens e serviços públicos de que as pessoas necessitam é mais difícil de combater – uma situação descrita por Barca[17] como captura do Estado.

A governação de alta qualidade cria um ciclo virtuoso, no qual as pessoas confiam no governo para tomar as decisões certas e para gastar os seus impostos da forma mais eficaz possível, o que conduz a uma ampla participação nos concursos públicos, limitando os custos, e fazendo com que o investimento das empresas tenha em conta a política governamental[18].

A governação de má qualidade, pelo contrário, cria um ciclo vicioso, no qual a confiança no governo é rompida, há evasão fiscal, a corrupção deixa de ser denunciada, a participação nos concursos públicos diminui, dado que as empresas assumem que necessitam de ter as ligações certas ou pagar subornos para ganhar os contratos e o clima de investimento é incerto devido à imprevisibilidade da política do governo. Para romper esse ciclo vicioso, é muitas vezes necessário um abalo vindo de fora ou um apoio externo às forças locais que procuram melhorar a qualidade da governação.

Um estudo empírico recente[19] mostra o papel importante da qualidade do governo enquanto determinante direto do crescimento económico e moderador da eficiência da despesa da política de coesão. Segundo as conclusões do estudo, melhorar a qualidade do governo nas regiões em atraso constitui uma condição prévia fundamental para aumentar o impacto da política de coesão (ver Caixa). A maior ênfase atribuída à melhoria da capacidade administrativa de gestão do financiamento no novo período de programação e o facto de essa capacidade se tornar uma condição de elegibilidade para o apoio está em consonância com essas conclusões.

6. Conclusão

A facilidade de fazer negócios, o nível de corrupção e a qualidade da governação variam substancialmente entre os Estados-Membros e as regiões da UE. Essas variações limitam o potencial de crescimento dos Estados-Membros e das regiões cuja governação é inferior à média e prejudicam o bom funcionamento do mercado único. Muitas pessoas na UE estão seriamente preocupadas com a corrupção, até mesmo nos países com boa reputação no combate à mesma e na limitação dos abusos do poder público.

Um vasto leque de indicadores sugere que em várias regiões e Estados-Membros (tanto na UE-15 quanto na UE-13), sobretudo nos menos desenvolvidos, o sistema de governação é de má qualidade, o que prejudica o desenvolvimento social e económico e limita o impacto da política de coesão. A dimensão regional da governação é cada vez mais importante em muitas partes da UE, à medida que as autoridades em causa adquirem mais autonomia e mais responsabilidade pela despesa pública. Os princípios de investimento eficaz desenvolvidos pela OCDE em reconhecimento do papel de relevo das autoridades locais e regionais a este respeito indicam de que modo se pode obter o máximo impacto das despesas de investimento.

16 Rodríguez-Pose, A. e Storper, M. (2006).

17 Barca, F. (2009).

18 Acemoglu, D. e Robinson, J. (2012).

19 Rodriguez-Pose, A. e Garcilazo, E. (2013).

A Comissão, juntamente com a OCDE e outras organizações internacionais, reconheceu a importância de melhorar a governação a todos os níveis na UE e tomou medidas em várias frentes com esse objetivo, nomeadamente através do novo relatório anticorrupção e da atribuição de uma maior ênfase a este aspeto na Análise Anual do Crescimento e na política de coesão neste novo período (ver capítulo seguinte).

Capítulo 6: A evolução da política de coesão

1. Introdução

Embora as origens das políticas da Comunidade para combater as disparidades regionais remontem ao Tratado de Roma, a política de coesão só foi efetivamente iniciada em 1989. Nos anos precedentes, os fundos comunitários com impacto territorial [ou seja, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)] financiavam projetos nacionais predeterminados com pouca influência europeia ou infranacional. Na década de 1980, vários acontecimentos impulsionaram uma mudança política, nomeadamente o Ato Único Europeu, a adesão da Grécia, Espanha e Portugal e a adoção do programa do mercado único. Foi assim que surgiu, em 1988, o primeiro regulamento que integrava os fundos estruturais numa política comum para promover a coesão económica e social. Simultaneamente, foram introduzidos princípios-chave como a concentração do apoio nas partes mais pobres da UE, uma programação plurianual, uma orientação estratégica do investimento e a participação dos parceiros regionais e locais. Resultou igualmente num aumento considerável do financiamento para o período decorrido entre 1989 e 1993 em comparação com o passado.

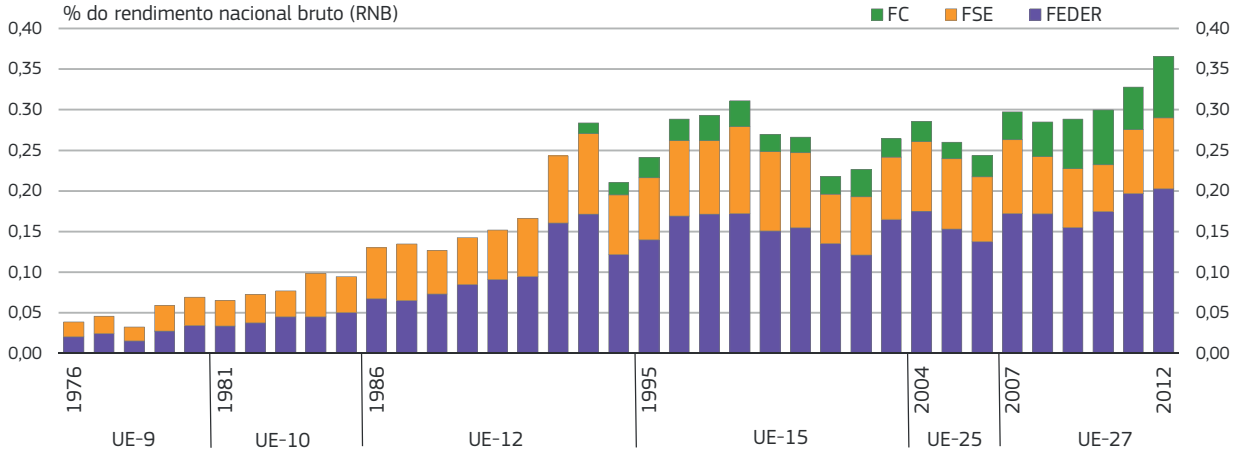
O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993, criou um novo instrumento: o Fundo de Coesão. O regulamento relativo à política de coesão adotado para o período 1994–1999, que também incluía o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas, incorporou os princípios fundamentais da concentração de recursos, da programação plurianual e da adicionalidade do financiamento da UE. Também reforçou as regras relativas à parceria e à avaliação. O financiamento atribuído à política de coesão foi duplicado e representava um terço do orçamento da UE.

O início do período 2000–2006 ficou marcado pelo acordo entre os Estados-Membros sobre a «Estratégia de Lisboa» (em março de 2000) concentrada no crescimento, no emprego e na competitividade, que se tornou no *leitmotiv* de muitas políticas da UE e levou a política de coesão a dar maior destaque à inovação. Foi igualmente neste período que se registou o maior alargamento de sempre da UE, com a adesão de dez novos Estados-Membros, em maio de 2004. Essa adesão veio somar 20 % à população da UE, mas apenas 5 % ao seu PIB. Por conseguinte, o alargamento veio aumentar as disparidades no rendimento e no emprego na UE, dado que o PIB médio *per capita* nos novos países em termos de PPC era inferior a metade da média existente e apenas 56 % da sua população ativa se encontrava empregada em comparação com os 64 % nos antigos Estados-Membros.

Com a adesão da Bulgária e da Roménia, o período 2007–2013 ficou marcado pela maior concentração de sempre do financiamento da política de coesão nos Estados-Membros e nas regiões mais pobres (81,5 % do total). Em consonância com a agenda do «Crescimento e Emprego», lançada em 2005, um quarto dos recursos financeiros foram destinados à investigação e inovação e cerca de 30 % a infraestruturas e medidas ambientais para combater as alterações climáticas. Outras alterações importantes introduzidas com o intuito de tornar a política de coesão mais eficiente e sustentável incluíram a promoção dos instrumentos de engenharia financeira e a criação de mecanismos de assistência técnica para ajudar os Estados-Membros a prepararem grandes projetos de alta qualidade.

O presente capítulo analisa a evolução da política de coesão de 1989 a 2013. A primeira secção descreve as alterações no financiamento e na geografia da política. A segunda secção descreve de que modo os objetivos da política evoluíram ao longo do tempo e os argumentos económicos subjacentes a esses objetivos.

Figura 6.1 Despesas da política de coesão, 1976-2012



Fonte: DG BUDG, AMECO e cálculos da DG REGIO

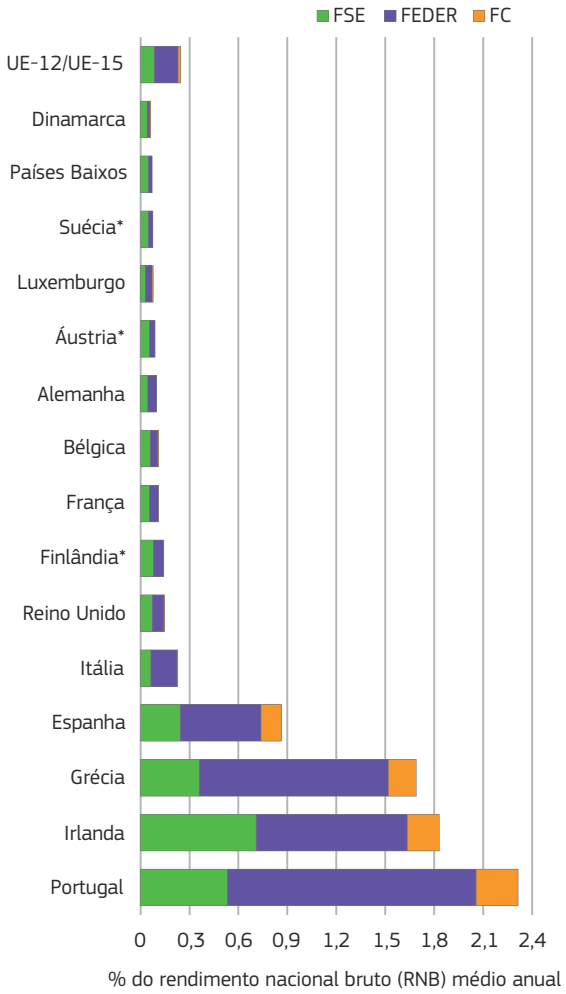
2. À medida que o financiamento aumentou, a geografia tornou-se mais simples

2.1 A despesa da política de coesão aumentou em termos de percentagem do RNB

A política de coesão absorve uma percentagem relativamente pequena do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE, tendo atingido um nível máximo de 0,36 % em 2012. Não obstante, ao longo das duas últimas décadas, a política de coesão passou a ser a principal fonte de financiamento da UE para a agenda política da UE. Paralelamente, a adesão de Estados-Membros menos desenvolvidos e o agravamento das disparidades regionais vieram aumentar os desafios a enfrentar.

O equilíbrio entre os três fundos (FEDER, FSE, e Fundo de Coesão) que financiam a política de coesão depende, em primeiro lugar, das necessidades de investimento das regiões e dos Estados-Membros menos desenvolvidos. Na década de 1970 e no início da década de 1980, antes da introdução do Fundo de Coesão, a despesa geral era baixa e distribuída de forma mais ou menos uniforme entre o FSE e o FEDER (Figura 6.1). Com a adesão da Grécia, de Espanha e de Portugal, o montante relativo de financiamento afetado ao FEDER aumentou devido à maior necessidade de investimento em infraestruturas nesses países.

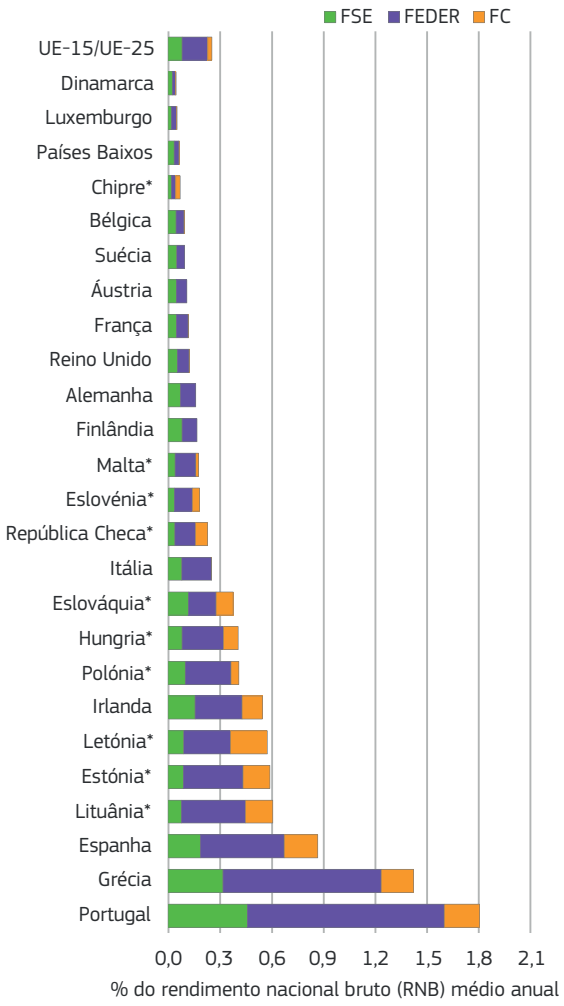
Figura 6.2 Despesas da política de coesão, 1990-1999



* a partir de 1995

Fonte: DG BUDG, AMECO e cálculos da DG REGIO

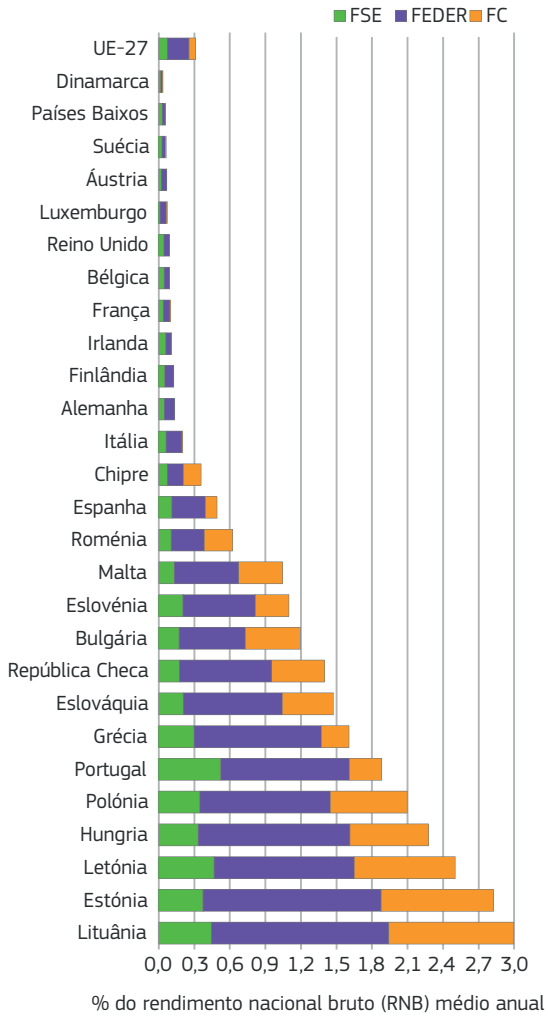
Figura 6.3 Despesas da política de coesão, 2000-2006



* a partir de 2004

Fonte: DG BUDG, AMECO e cálculos da DG REGIO

Figura 6.4 Despesas da política de coesão, 2007-2012



Fonte: DG BUDG, AMECO e cálculos da DG REGIO

Na década de 1990, foi introduzido o Fundo de Coesão para reforçar o investimento em infraestruturas na área dos transportes e do ambiente em países com um RNB baixo. Até 2006, o montante envolvido era de apenas cerca de 0,03 % do RNB da UE. Entre 2007 e 2012, a despesa financiada pelo Fundo de Coesão duplicou enquanto percentagem do RNB devido aos alargamentos da UE de 2004 e 2007 e à entrada de 12 países dotados de muito poucas infraestruturas.

A política de coesão na década de 1990

Na década de 1990, a despesa da política de coesão relativa ao RNB da UE aumentou 150 % com a maior parte do aumento a registar-se nos Estados-Membros menos desenvolvidos: de 1 % para 2,3 % em Portugal, de 1 % para 1,8 % na Irlanda, de 0,6 % para 1,7 % na Grécia e de 0,3 % para 0,9 % em Espanha (Figura 6.2). Os restantes Estados-Membros receberam financiamento entre 0,05 % e 0,02 % do seu RNB durante a década de 1990.

A política de coesão desde 2000

A despesa da política de coesão entre 2000 e 2006 (Figura 6.3) manteve-se relativamente elevada em Portugal (1,8 % do RNB), na Grécia (1,4 %) e em Espanha (0,9 %). Nos dez Estados-Membros que aderiram à União em 2014, que dispunham de tempo limitado para realizar a despesa da política de coesão antes do fim do período, o montante variou entre 0,2 % do RNB e 0,06 %, com a exceção de Chipre (0,1 % do RNB).

A despesa da política de coesão entre 2007 e 2012 foi superior relativamente ao RNB, também devido ao facto de uma grande parte do financiamento para o período 2000–2006 ter sido gasta nos três anos de 2007 a 2009, para além da despesa associada ao financiamento previsto para o período 2007–2013 (Figura 6.4). A despesa nos três Estados Bálticos ascendeu, em média, a 2,5 % e 3 % do seu RNB por ano durante esse período, ao passo que na Hungria representou 2,3 % do RNB e na Polónia 2,1 %, mais do que em qualquer um dos Estados-Membros no período 2000–2006.

Em Portugal, a despesa ao abrigo da política de coesão aumentou ligeiramente para 1,9 % do RNB por ano e na Grécia para 1,6 %, enquanto em Malta, na Eslovénia, na Bulgária, na República Checa e na Eslováquia atingiu entre 1 % e 1,5 % do RNB.

A UE-15, excetuando Portugal, Grécia e Espanha, recebeu entre 0,03 % e 0,2 % do respetivo RNB por ano.

2.2 A geografia da política tornou-se mais simples entre 1989 e 2013

A partir de 1989, as regiões foram categorizadas em diferentes grupos em termos de objetivos políticos e dimensão do financiamento recebido. Desde então verificaram-se três tendências: (1) a manutenção da continuidade do apoio prestado, (2) uma redução nas categorias de regiões e (3) uma transição para uma cobertura geográfica mais simples.

Continuidade

Tem havido continuidade na forma como são definidas as regiões que recebem mais apoio. As mesmas eram categorizadas como «regiões do objetivo n.º 1» até 2006, «regiões de convergência» até 2013 e «regiões menos desenvolvidas» a partir de 2014, mas em todos os casos eram definidas como regiões com um PIB *per capita* em termos de PPC inferior a 75 % da média da UE. As regiões em causa, que foram consistentemente definidas em praticamente todos os casos como pertencendo ao nível NUTS 2, são uma combinação de entidades administrativas e puramente estatísticas que, como tal, não correspondem necessariamente a mercados de trabalho funcionais, áreas urbanas económicas funcionais ou jurisdições políticas.

A população abrangida pela categoria em causa flutuou ao longo dos cinco períodos de programação (Quadro 6.1). Nos primeiros dois períodos, 25 % da população da UE vivia em regiões do objetivo n.º 1. O alargamento em 2004 aumentou a percentagem para 34 %. Depois, a convergência do PIB *per capita* para a média da UE em algumas regiões abrangidas reduziu a percentagem para 32 % no período 2007–2013, apesar da adesão da Roménia e da Bulgária e do volume de apoio que lhes é prestado. A continuação da convergência conduziu a uma nova redução dessa percentagem, que se fixou nos 25 % para o período 2014–2020, voltando a alcançar o valor de há 25 anos.

Quadro 6.1 População por categoria de região, 1989–2020

% da população da UE	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Objetivo 1 (1989–2006) Convergência (2007–2013) Menos desenvolvidas (2014–2020)	25,4	24,6	34,1	31,7	25,4
Objectivo 6		0,4			
Regiões em transição		0,3	2,9	7,3	13,5
Objetivos 2 (1989–2006) – 5b (1989–1999)	21,7	25,0	15,2		
Objetivos 3 (1989–2006) – 4 (1989–1999)	74,6	75,0	63,0		
Competitividade regional e emprego (2007–2013) Mais desenvolvidas (2014–2020)				61,0	61,0
Fundo de Coesão*		16,9	30,9	34,3	25,8
População da	UE-12	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

* Em 2007–2013, Espanha beneficiou de apoio transitório. A percentagem da população, excluindo Espanha, era de 25,1 %.
Fonte: DG REGIO

Objetivos da política de coesão, 1989–2020

Objectivo	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
1	Desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões onde o desenvolvimento está em atraso			Convergência	Menos desenvolvidos
Ex 1		1994–1996 Abruzzo	Saída faseada Objetivo 1	Entrada faseada e saída faseada	Transição
5b	Promoção do desenvolvimento rural	Desenvolvimento e ajustamento estrutural das áreas rurais[1]	Objetivo 2: apoiar a reconversão económica e social das áreas que enfrentam dificuldades estruturais	Competitividade regional e emprego	Mais desenvolvidas
2	Conversão das regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial	Conversão das regiões ou partes de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial			
3	Combate ao desemprego de longa duração	Combate ao desemprego de longa duração e facilitação da integração profissional	Objetivo 3 Sistemas de formação e políticas de emprego		
4	Integração profissional dos jovens	Adaptação da mão-de-obra às mudanças industriais			
6		Desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões com uma densidade populacional extremamente baixa	Parte do Objetivo 1		
Número de categorias[2]	5	7	4	3	3

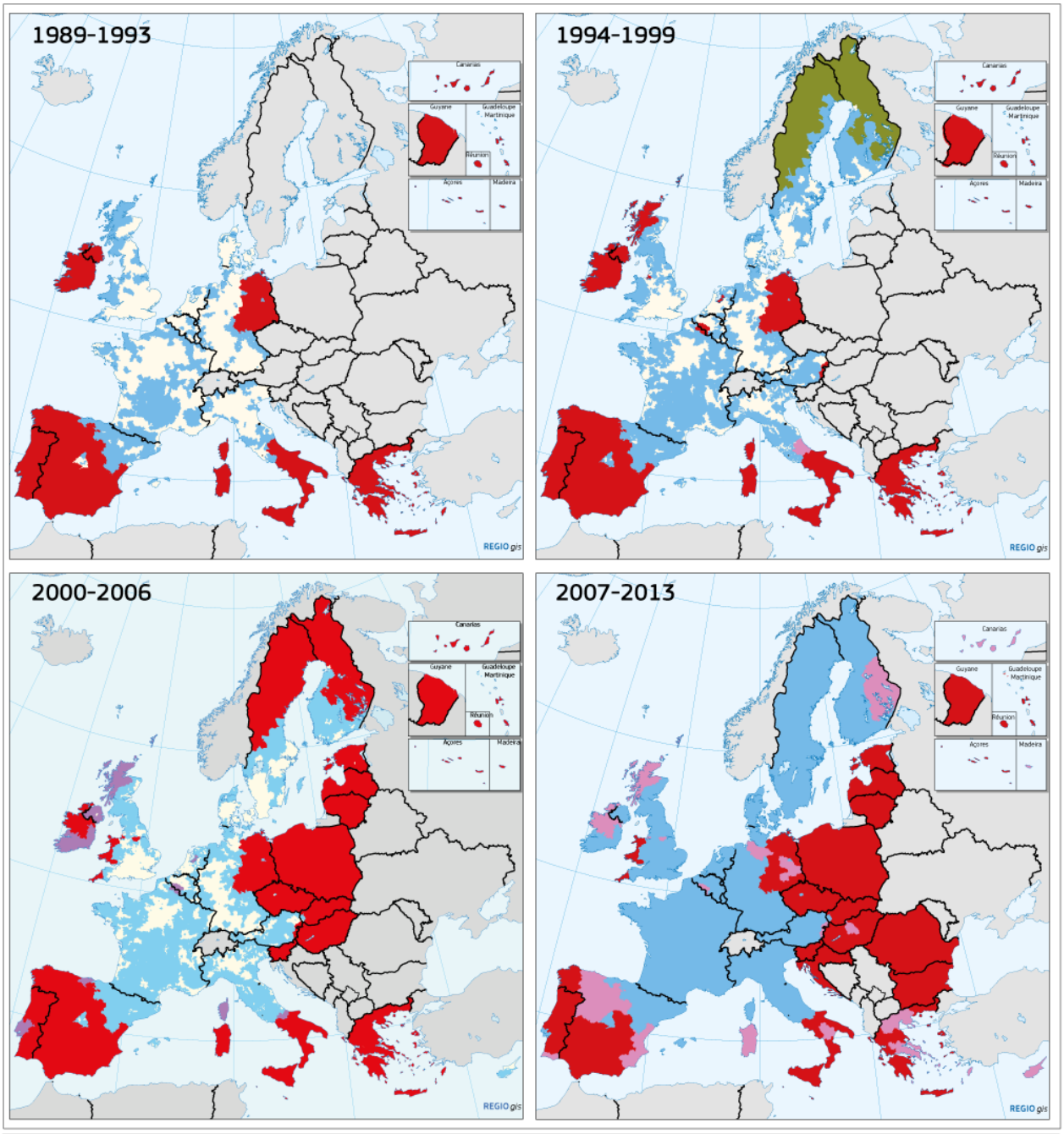
1 A partir de 2000, uma parte do apoio destinado ao desenvolvimento rural passou a ser financiada pelo segundo pilar da Política Agrícola Comum fora dos programas da política de coesão.
2 Não inclui as iniciativas comunitárias ou o objetivo da cooperação territorial.

Redução do número de categorias de regiões

Desde 1989, as categorias de regiões têm sido reduzidas de cinco em 1989–1993 e sete em 1994–1999 para três em 2007–2013 e 2014–2020 (ver Caixa e Mapa 6.1). No período 1989–1993 havia três categorias especificamente destinadas a reduzir as disparidades regionais: o Objetivo 1 para ajudar as regiões menos desenvolvidas, o Objetivo 2 para apoiar a reconversão económica das áreas seriamente afetadas pelo declínio industrial e o Objetivo 5b para ajudar o desenvolvimento das áreas rurais. As duas últimas categorias podiam sobrepor-se e normalmente cobriam áreas muito mais pequenas do que as regiões NUTS 2, identificadas como tendo os problemas mais prementes. As outras duas categorias incluíam o conjunto das regiões da UE não abrangidas pelo Objetivo 1: o Objetivo 3 para apoiar o combate ao desemprego de longa duração e o Objetivo para a integração dos jovens no mercado de trabalho.

Estas categorias mantiveram-se em vigor no período 1994–1999, quando o alargamento à Áustria, Suécia e Finlândia, em 1995, conduziu à criação de uma nova categoria especificamente destinada a prestar apoio aos dois últimos países: o Objetivo 6 para apoiar as regiões com uma densidade populacional extremamente baixa. Além disso, a primeira categoria de regiões em transição foi criada para Abruzzo com o intuito de proporcionar uma medida de apoio para atenuar o efeito económico da retirada do estatuto «Objetivo 1» e do financiamento associado.

No período 2000–2006, o Objetivo 5b foi agregado ao Objetivo 2, cujo âmbito foi generalizado de modo a abranger o apoio à reconversão económica e social de áreas, também elas muito mais pequenas do que as regiões NUTS 2, que enfrentavam todo o tipo de problemas estruturais mais prementes. Simultaneamente, a categoria de regiões em transição foi alargada para apoiar as regiões que tinham beneficiado de financia-



Mapa 6.1 Regiões elegíveis para os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) por categoria, 1989-2013

- Regiões menos desenvolvidas (Objetivo 1/Convergência)
- Apoio de transição (Redução progressiva/Aumento progressivo)
- Objetivo 6 (regiões setentrionais escassamente povoadas)
- Outras regiões elegíveis (Objetivo 2/5b/RCE)

Novos *Länder* alemães: 1990-2013;
AT, FI, SE: 1995-2013;
CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK: 2004-2013;
BG, RO: 2007-2013;
HR: dados de 1/7/2013;
Estão incluídas as regiões parcialmente elegíveis (1989–2006).
Fronteiras dos não-membros à data de 1/1/2013.

Fonte: DG REGIO

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

mento ao abrigo do Objetivo 1 no período anterior, mas cujo PIB *per capita* ultrapassou entretanto o limiar dos 75 % («phasing-out»). Os Objetivos 3 e 4 foram combinados e continuaram a cobrir todas as regiões não pertencentes ao Objetivo 1.

No período 2007–2013, o Objetivo 1 passou a denominar-se «Convergência» e os Objetivos 2 e 3 foram combinados sob a designação «Competitividade Regional e Emprego». A categoria de região em transição foi alargada para cobrir quer as regiões de aumento progressivo («phasing-in») quer as regiões de redução progressiva dos apoios («phasing-out»), sendo as primeiras aquelas cujo PIB *per capita* tinha aumentado para mais de 75 % da média da UE-15 e as segundas aquelas onde ainda se mantinha abaixo dos 75 % da média da UE-15, mas acima dos 75 % na nova média da UE-27, em resultado da entrada dos doze países da Europa Central e Oriental. O financiamento disponibilizado a estas regiões, apesar de ser muito inferior ao das regiões do objetivo de «Convergência», era significativamente superior ao concedido do às regiões abrangidas pelo objetivo «Competitividade Regional e Emprego».

No atual período 2014–2020 mantêm-se três categorias, mas as suas designações foram alteradas para «regiões menos desenvolvidas», «regiões em transição» e «regiões mais desenvolvidas». A categoria das regiões em transição passa a cobrir todas as regiões com um PIB *per capita* entre 75 % e 90 % da média da UE-27, embora as regiões que no período anterior pertenciam à categoria «Convergência» recebam mais financiamento do que as outras.

Uma transição para uma cobertura geográfica mais simples

A percentagem da população da UE nas agora designadas regiões «menos desenvolvidas» aumentou com o alargamento de 2004 de 25 % da população da UE-15 para 34 % da população da UE-25. Apesar da adesão da Roménia e da Bulgária, em 2007, e da Croácia em 2013, a convergência do PIB *per capita* em relação à média da UE em muitas das regiões fez com que a população das regiões que mantiveram um PIB *per capita* abaixo do limiar dos 75 % caísse para 32 % do total da UE-27 em 2007 e, posteriormente, para 25 % do total da UE-28 em 2014.

A abordagem adotada ao abrigo do Objetivo 2 (e do Objetivo 5b até 1999) consistia, tal como salientado anteriormente, em concentrar o apoio nas áreas com as necessidades mais prementes, que eram frequentemente muito pequenas, tratando-se por vezes mesmo de partes de um município. Essa «micro-regionalização» dificultou muitas vezes a conceção e a execução dos programas pelo facto de a resolução eficaz dos problemas de desenvolvimento em causa exigir, em muitos casos, investimento nas áreas adjacentes e não apenas nas pequenas áreas elegíveis para apoio. Em 2007, a «micro-regionalização» foi, por conseguinte, abandonada e foi criada a categoria «Competitividade Regional e Emprego» para cobrir todas as regiões, exceto as regiões do objetivo «Convergência» e as regiões em transição. Tal continua a ser o caso no período 2014–2020, embora os nomes das categorias tenham sido alterados.

No período 1994–1999, o Fundo de Coesão abrangia a Irlanda, a Espanha, Portugal e a Grécia, que representavam 17 % da população da UE-15. No período seguinte, estes quatro países continuaram a ser elegíveis, embora o apoio tenha sido retirado à Irlanda em 2003 pelo facto

Cooperação macrorregional

As estratégias macrorregionais são uma nova forma de apoiar a cooperação territorial, representando uma resposta conjunta a desafios ambientais, económicos ou de segurança comuns a uma determinada área. Apesar de não ser prestado financiamento adicional da UE, a ajuda é concedida através do direcionamento dos programas da política de coesão para a prossecução de objetivos partilhados.

Até à data, foram acordadas duas estratégias macrorregionais, uma para a região do Mar Báltico (adotada em 2009) que abrange o ambiente, o desenvolvimento económico, a acessibilidade e a segurança, e outra para a região do Danúbio (adotada em 2011) concentrada na conectividade, no ambiente, na prosperidade e no reforço de capacidades. Existem presentemente mais de 100 projetos emblemáticos na região do Mar Báltico e 150 projetos encontram-se a ser executados na região do Danúbio de um total de 400 (que representam uma despesa de 49 mil milhões de euros) que estão a ser examinados.

O Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar uma Estratégia da UE para a Região Adriática e Jónica até ao final de 2014.

Os programas de cooperação territorial iniciaram-se em 1989 com o INTERREG

INTERREG I (1990–1993)

A Iniciativa INTERREG foi lançada em 1990 com o intuito de ajudar a resolver as desvantagens criadas pelas fronteiras administrativas nacionais que separam as regiões vizinhas no mercado único emergente. Concentrava-se puramente na cooperação transfronteiriça com uma dotação de 1,6 mil milhões de euros (a preços de 2011), ou seja, pouco mais de 2 % do financiamento da política de coesão. Incluía 31 programas operacionais nas regiões fronteiriças internas e externas e apoiou mais de 2 500 projetos.

INTERREG II (1994–1999)

A Iniciativa INTERREG II, de 1994 a 1999, contou com um orçamento maior de 4,9 mil milhões de euros (novamente a preços de 2011) e alargou o âmbito da cooperação territorial. O número de programas transfronteiriços quase que duplicou de 31 para 59 devido à adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995, e à criação de um instrumento específico para a cooperação entre regiões de ambos os lados das fronteiras externas. Os programas foram também alargados às áreas da educação, saúde, serviços de comunicação social e formação em línguas. Além disso, foi criada uma vertente transnacional para apoiar a cooperação em grandes áreas contíguas e o intercâmbio de informações e a partilha de experiências nas regiões dos diversos países em causa.

INTERREG III (2000–2006)

O período 2000–2006 ficou marcado por um novo alargamento da UE e um aumento do número de regiões fronteiriças. O orçamento afetado ao INTERREG III foi aumentado para 6,2 mil milhões de euros, tendo o financiamento da cooperação transnacional aumentado 890 milhões de euros e o destinado à cooperação inter-regional diminuído 150 milhões de euros.

Cooperação territorial (2007–2013 e 2014–2020)

No período 2007–2013, a cooperação territorial foi distinguida como um objetivo da política de coesão, tendo-lhe sido afetado um orçamento de 8,9 mil milhões de euros (incluindo apoio para o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP)), ou 2,5 % do total.

Para 2014–2020, o orçamento foi mantido em termos reais, apesar de uma ligeira redução no orçamento geral para a política de coesão.

Quadro 6.2 Financiamento da cooperação territorial, 1989–2020

em mil milhões de EUR a preços constantes de 2011	1989–1993*	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Transfronteiriça	1,64	3,64	3,90	6,60	6,62
Transnacional		0,71	1,60	1,80	1,82
Inter-regional		0,55	0,40	0,45	0,50
Total	1,64	4,90	6,20	8,88	8,94
Percentagem do financiamento da política de coesão (%)	2,2	2,1	1,9	2,5	2. 8

* Refere-se a 1990–1993

Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, avaliação *ex post* do INTERREG e SFC

de o crescimento ter aumentado o seu RNB bem acima do limiar dos 90 %. Os dez países que aderiram à UE em 2004 também se tornaram elegíveis para apoio, aumentando a cobertura para 31 % da população da UE-25. No período 2007–2013, a adesão da Roménia e da Bulgária aumentou a população abrangida para 34 % do total da UE-27, apesar de o apoio a Espanha ter sido suprimido devido ao aumento do seu RNB. No período 2014–2020, o Fundo de Coesão abrange a Grécia, Portugal e os 13 países que aderiram à UE desde 2004, que no total representam 26 % da população da UE-28.

2.3 O financiamento mantém-se concentrado nas regiões menos desenvolvidas

A partir de 1989, o orçamento da UE tornou-se plurianual, o que veio facilitar uma perspetiva a longo prazo dos programas financiados pela política de coesão. O primeiro período foi de cinco anos (1989–1993), o segundo de seis (1994–1999) e o terceiro e os períodos subsequentes de sete anos. A parte essencial do financiamento tem sido consistentemente atribuída às re-

Quadro 6.3 Distribuição do financiamento por categorias de região, 1989-2020

%	1989-1993	1994-1999	2000-2004	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Menos desenvolvidos	73,2	61,6	63,6	63,2	59,0	53,5
Transição	0,0	0,2	2,6	2,0	7,5	10,8
Mais desenvolvidas	23,6	27,4	24,3	19,1	12,9	16,5
Fundo de Coesão	3,1	10,8	9,4	15,7	20,7	19,2
Menos desenvolvidas e Fundo de Coesão	76,4	72,4	73,1	78,9	79,7	72,8
Total	100	100	100	100	100	100
UE	UE-12	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, SFC e cálculos da DG REGIO

Quadro 6.4 Intensidade da ajuda anual por categoria de região, 1989-2020

em euros per capita *a preços constantes de 2011*	1989-1993	1994-1999	2000-2004	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Menos desenvolvidas*	110	210	259	179	188	180
Transição		49	67	67	101	66
Mais desenvolvidas	13	32	29	29	21	22
Fundo de Coesão**	36	54	48	49	60	62
Total**	42	86	89	83	100	84
UE	UE-12	UE-15	UE-15	UE-25	UE-27	UE-28

* FEDER+FSE
** FEDER+FSE+FC
*** Em 2007–2013, Espanha recebeu apoio transitório. A intensidade de auxílio, excluindo Espanha, era de 76.
Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, SFC e cálculos da DG REGIO. Deflator anual de 2 %

giões menos desenvolvidas (Quadro 6.3). Se incluirmos o Fundo de Coesão, a percentagem destinada a essas regiões alterou-se muito pouco desde 1989, de 76 % em 1989–1994[1] para 73 % em 2014–2020, embora com um nível máximo de pouco mais de 80 % em 2007–2013.

A intensidade do auxílio nas regiões menos desenvolvidas (financiamento relativo à população abrangida) começou nos 110 EUR por pessoa (a preços constantes de 2011), aumentou para 259 EUR na UE-15 no período 2000–2006, diminuiu para 188 EUR no período 2007–2013 e sofreu nova redução, fixando-se nos 180 EUR por pessoa para 2014–2020 (Quadro 6.4).

O Fundo de Coesão tinha uma intensidade de auxílio de 54 EUR por pessoa (a preços de 2011) quando foi introduzido pela primeira vez no período 1994–1999. Com o alargamento em 2004, diminuiu para pouco menos de 50 EUR, tendo voltado a aumentar para 60 EUR no período 2007–2013 e para 62 EUR por pessoa em 2014–2020.

A intensidade do auxílio nas regiões em transição começou com um nível relativamente baixo de 49 EUR por pessoa em 1994–1999 (quando apenas Abruzzo estava abrangida) e aumentou para 101 EUR no período 2007–2013, mas no período 2014–2020 foi reduzida para 66 EUR por pessoa.

A intensidade do auxílio nas regiões mais desenvolvidas em 2014–2020, tal como no período anterior, é ligeiramente superior a 20 EUR por pessoa, comparativamente a cerca de 30 EUR nos períodos de 1994–1999 e 2000–2006[2].

2.4 Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e a política de coesão

O financiamento afetado aos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) aumentou desde o período 1989–1993 paralelamente ao alargamento da

1 Não existem dados disponíveis sobre a distribuição do financiamento por tipo de região antes de 1989, dado que antes dessa data não era utilizada a categorização regional.

2 A intensidade do auxílio das regiões mais desenvolvidas abrange os Objetivos 2 e 3 em 2000–2006 e os Objetivos 2, 3, 4 e 5b em 1994–1999. Os Objetivos 2 e 5b estavam geograficamente mais concentrados e, portanto, as áreas elegíveis para apoio tinham intensidades de auxílio muito mais elevadas do que as indicadas no presente documento.

UE e à multiplicação dos desafios com que os FEEI se deparavam, de 75 mil milhões de euros para 460 mil milhões de euros no período 2007–2013 (Quadro 6.5).

O orçamento disponível para o período 2014–2020 é mais baixo, cifrando-se em 400 mil milhões de euros. O montante total e a distribuição entre os fundos pode ainda sofrer alterações, uma vez que os Estados-Membros podem transferir o financiamento do primeiro pilar da Política Agrícola Comum (PAC) para o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (ou vice-versa) e do FEDER para o FSE, em função das suas necessidades e prioridades de investimento.

A forma como este financiamento é coordenado evoluiu ao longo do tempo. Até ao período 2000–2006, o financiamento proveniente do FEADER e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca (FEAMP) era muitas vezes combinado com o financiamento do FEDER e do FSE em programas individuais. No período 2007–2013, o FEADER e o FEAMP financiaram programas individuais para incentivar o desenvolvimento rural e o desenvolvimento de áreas dependentes da pesca.

No novo período de programação, os FEEI foram novamente incluídos sob o mesmo quadro. Os acordos de parceria abrangem todos os FEEI e as regras comuns facilitam uma aplicação mais coordenada.

A Política Agrícola Comum (PAC) e o desenvolvimento rural

A primeira geração de atividades de desenvolvimento rural ao abrigo da Política Agrícola Comum (PAC) foi introduzida na década de 1970 sob a forma de medidas destinadas a apoiar as alterações estruturais na agricultura e a ajudar a manter a exploração agrícola nas áreas afetadas pelos condicionalismos naturais. Seguiram-se outras medidas, designadamente o apoio à fixação de jovens agricultores e ao investimento no processamento e na comercialização de produtos agrícolas.

No início da década de 1990, a política foi alargada a atividades não agrícolas com orientação territorial, que estavam claramente associadas ao desenvolvimento económico e social das áreas rurais e permitiam aos agricultores diversificarem as suas atividades. A introdução do apoio para o programa LEADER, uma abordagem da base para o topo para executar estratégias de desenvolvimento local, foi complementada com medidas para ajudar a manter o património cultural e natural e para melhorar as infraestruturas locais e os serviços básicos nas áreas rurais.

Ao abrigo da reforma Agenda 2000, foi criada a política de desenvolvimento rural enquanto segundo pilar da PAC destinada a contribuir para o desenvolvimento económico, social e cultural das áreas rurais na UE.

Para o período 2007–2013, foi introduzida uma abordagem mais estratégica no que diz respeito aos programas de desenvolvimento rural. O orçamento para o desenvolvimento rural perfazia 96,3 mil milhões de euros, incluindo montantes resultantes das transferências do pilar I da PAC para o desenvolvimento rural (ao abrigo do sistema de «modulação»).

Embora a coesão não seja explicitamente um objetivo político da PAC, destina-se a ter em consideração «*a natureza particular da atividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas*»[3]. Visa assegurar o progresso económico e social na agricultura e nas áreas rurais, ao mesmo tempo que apoia o fornecimento de alimentos a preços razoáveis aos consumidores da UE.

Quadro 6.5 Dotações por fundo, 1989–2020

em mil milhões de EUR a preços de 2011	FSE	FEDER	FC	FEADER	FEAMP	Total
1989-1993	24	39	2,2	10		75
1994-1999	67	119	20	35	4,1	245
2000-2006	79	150	32	45	4,6	311
2007-2013	78	205	71	102	4,4	460
2014-2020	71	181	56	85	6,6	400

Os fundos são identificados com a sua designação atual. O FEADER e o FEAMP tinham uma designação diferente em períodos anteriores. O Fundo de Coesão só foi lançado em 1992 e iniciou as suas operações em 1993.
Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, SFC e cálculos da DG REGIO

3 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 39.º, n.º 2, sobre a Política Agrícola Comum.

Além disso, o regulamento que rege o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) liga o desenvolvimento rural à coesão económica e social, especificando que o FEADER contribui para a realização da estratégia Europa 2020, através da promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a União, em complementaridade com os outros instrumentos da PAC, a política de coesão e a política comum das pescas[4].

Coesão económica

A nível da UE, os setores primários em conjunto – agricultura, silvicultura e pesca – e a alimentação representam uma parte considerável da economia da UE, responsáveis pelo emprego de 16,5 milhões de pessoas (7,3 % do total) e 3,7 % do valor acrescentado bruto (VAB) em 2011. Estes valores ocultam variações acentuadas nos países, dado que o setor agroalimentar é mais importante na UE-12, sobretudo no que diz respeito ao emprego, e nas áreas rurais.

A PAC contribui para a coesão económica através do seus dois pilares. Os pagamentos diretos ajudam a apoiar a viabilidade da agricultura na UE e as comunidades que dela dependem, proporcionando uma fonte fiável de rendimento aos produtores e tornando-os menos vulneráveis a flutuações nos preços. Em 2011, a despesa relativa ao primeiro pilar da PAC ascendeu a 44,0 mil milhões de euros[5], dos quais a percentagem, de longe, mais elevada se destinou às ajudas diretas aos agricultores no valor de 40,2 mil milhões de euros[6]. A despesa consagrada ao desenvolvimento rural, por outro lado, destina-se a apoiar a viabilidade económica das áreas rurais através do financiamento do investimento, da transferência de conhecimentos especializados e de medidas para fomentar a inovação.

Coesão social

A PAC contribui igualmente para o reforço da coesão social, essencialmente através do apoio ao desenvolvimento rural. Cerca de um terço das pessoas em risco de pobreza na UE vive em áreas (rurais) escassamente povoadas e, portanto, a política de desenvolvimento rural é importante para a inclusão social. Além das medidas destinadas a apoiar o emprego na agricultura e noutros setores, é também prestado apoio à criação de serviços e infraestruturas básicos. Assim, até ao final de 2012, cerca de 127 600 jovens agricultores tinham recebido apoio para iniciarem novas atividades e cerca de 34 000 aldeias tinham sido renovadas.

Os Estados-Membros podem também aproveitar o apoio para promover a integração dos grupos desfavorecidos, tais como os romanichéis, apoiando a criação e o desenvolvimento de empresas não agrícolas, a criação de postos de trabalho, o investimento em infraestruturas de pequena escala e serviços básicos locais, nomeadamente através das estratégias de desenvolvimento local do programa LEADER.

Coesão territorial

Além do seu «pilar» de desenvolvimento rural, a PAC tem uma forte dimensão territorial ao abrigo do seu primeiro pilar mediante o apoio que presta aos agricultores que realizam uma função importante de gestão dos solos e também pelo facto de a agricultura, a silvicultura e o setor agroalimentar continuarem a dar um contributo importante para o desenvolvimento socioeconómico das áreas rurais. No atinente ao pilar do desenvolvimento rural, a política inclui dimensões económicas, sociais e ambientais com base numa abordagem territorial e pode ajudar a manter um equilíbrio sustentável entre as áreas urbanas e rurais.

Pouco mais de 32 % do apoio da UE para o desenvolvimento rural foi afetado às regiões de convergência no período 2007–2013 e, até junho de 2013, mais de 35,3 mil milhões de euros do FEADER tinham sido gastos nessas regiões, dos quais quase 15,2 mil milhões de euros em medidas para melhorar o ambiente e a paisagem rural, cerca de 12,9 mil milhões de euros na melhoria da competitividade da agricultura e da silvicultura, 5,1 mil milhões de euros na melhoria da qualidade de vida nas áreas rurais e no incentivo à diversificação da economia rural e quase 1,2 mil milhões de euros no programa LEADER.

4 Artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013.

5 COM(2012) 484 final.

6 Estes pagamentos estão, em grande medida, «dissociados» no sentido de que os pagamentos diretos apoiam os rendimentos dos agricultores sem estarem relacionados com a produção, comprometendo-se estes, em contrapartida, a cumprir as normas em matéria de segurança alimentar, proteção do ambiente e bem-estar animal e manutenção das terras em boas condições.

A nova reforma da PAC e o seu contributo para a coesão

A PAC continua a estar dividida em dois pilares no período 2014–2020. O orçamento total ascende a 252 mil milhões de euros destinados aos pagamentos diretos (pilar I) e 95 mil milhões de euros destinados ao desenvolvimento rural (pilar II). O sistema de pagamentos diretos inclui novos elementos destinados a aumentar o contributo da PAC para a política de coesão, por exemplo, através de uma distribuição mais equilibrada, transparente e justa dos pagamentos diretos pelos agricultores e pelos países. Ademais, os pagamentos diretos serão mais direcionados através, por exemplo, da disponibilização de um pagamento adicional a todos os jovens agricultores da UE e, eventualmente, a regiões específicas com condicionalismos naturais.

Uma alteração importante, que está diretamente relacionada com os objetivos de coesão da UE, diz respeito ao novo quadro de desenvolvimento rural, no qual a política de desenvolvimento rural é parcialmente harmonizada e coordenada com os FEEI para melhorar as hipóteses de concretizar os objetivos da Estratégia Europa 2020.

No novo período de programação, os Estados-Membros estão a elaborar as suas estratégias de desenvolvimento rural com base em seis prioridades, uma das quais, em consonância com os objetivos da coesão, consiste na «*promoção da inclusão social, na redução da pobreza e no desenvolvimento económico nas áreas rurais*». Além disso, a inovação, a preservação do ambiente e a adaptação às alterações climáticas são objetivos transversais preconizados por todos os programas.

Esta concentração estratégica mais forte deverá permitir que a política seja mais bem direcionada para áreas e grupos de pessoas carenciadas, melhorando, assim, o seu efeito na coesão.

A política comum das pescas e a política marítima integrada

O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca (FEAMP) visa assegurar que a pesca é realizada de uma forma sustentável e eficiente e que o setor das pescas e da aquicultura seja economicamente viável e competitivo, assegurando um nível de vida digno às populações que dele dependem. O fundo, criado em 1994 com a designação inicial de Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP), tornou-se o Fundo Europeu das Pescas em 2007 e o FEAMP em 2014.

O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e da Pesca (FEAMP) presta apoio financeiro à implementação da política comum das pescas. Os primeiros três pilares do fundo concentram-se essencialmente no apoio à frota pesqueira da UE e os setores conexos, como a aquicultura, a pesca em águas interiores e a transformação dos produtos, numa perspetiva de adaptação à mudança.

O quarto pilar do FEAMP presta apoio ao desenvolvimento das áreas costeiras dependentes da pesca, a fim de assegurar a sua viabilidade económica a longo prazo. Assim, o FEAMP ajuda a combater as disparidades socioeconómicas das comunidades costeiras com um elevado grau de dependência da pesca, que diminuíram gradualmente nos últimos anos devido à sobrepesca e ao aumento da concorrência mundial.

No período 2007–2013, o quarto pilar (do então FEP) concedeu 0,6 mil milhões de euros de apoio ao desenvolvimento das áreas costeiras dependentes da pesca com vista a assegurar a sua viabilidade a longo prazo. Em 2010, existiam 93 regiões costeiras NUTS 3 onde o emprego na pesca representava mais de 5 % dos postos de trabalho e 25 regiões onde o valor acrescentado bruto gerado pela pesca representava mais de 10 % do total. O grau de dependência está a diminuir em termos de postos de trabalho e de valor acrescentado, à medida que a pesca é substituída por outras atividades. O fundo prestou apoio a projetos que acrescentam valor aos produtos da pesca e da aquicultura, criam ou mantêm postos de trabalho, incentivam o empreendedorismo e a inovação e melhoram a qualidade do ambiente costeiro.

No período 2007–2013, as regiões da convergência receberam cerca de 75 % dos 4,4 mil milhões de euros de financiamento, atribuídos com base na percentagem histórica de apoio à pesca da política de coesão. Para as demais regiões, a afetação teve em conta os critérios específicos do setor, tais como o emprego no setor e a necessidade de ajustamento estrutural.

O período 2014–2020 tem exclusivamente por base os critérios específicos do setor para distribuir o orçamento com o intuito de assegurar uma distribuição mais equilibrada do financiamento e evitar problemas de absorção nas regiões da convergência onde a pesca é menos relevante.

Um característica importante dos FEEI suscetível de desempenhar um papel relevante nas comunidades costeiras é o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais, que permitirá às comunidades combinar os fundos para apoio a ações orientadas para a pesca com estratégias mais vastas para diversificar as economias das áreas que continuam dependentes da pesca.

A política marítima integrada, lançada em 2012, visa proporcionar uma abordagem mais coerente às questões marítimas. Apela a uma maior coordenação entre os diferentes domínios de intervenção, salvaguardando, paralelamente, a biodiversidade e protegendo o ambiente marinho. Um tema central é o crescimento económico assente em vários setores marítimos, nomeadamente a energia azul (energia eólica produzida ao largo da costa, por exemplo), a aquicultura, o turismo marítimo, costeiro e de cruzeiros, os recursos minerais marinhos e a biotecnologia azul, setores que são interdependentes e que se apoiam em capacidades comuns e infraestruturas partilhadas como portos e redes de distribuição de eletricidade. A política abrange igualmente medidas como o ordenamento do espaço marítimo, a vigilância integrada e os conhecimentos sobre o meio marinho, que podem melhorar a gestão dos oceanos. Em março de 2013, a Comissão propôs legislação para criar um quadro comum para o ordenamento do espaço marítimo. Assim que estiver implementado, poderá garantir às empresas a segurança jurídica de que necessitam para investir.

2.5 As intensidades de auxílio nas regiões menos desenvolvidas aumentaram até 2000–2006, tendo diminuído desde então

As intensidades de auxílio nas regiões menos desenvolvidas nos vários Estados-Membros refletem a tendência a nível da UE. Entre 1989 e 2006, aumentaram em todos os Estados-Membros (Figura 6.5, em que o tamanho das esferas mostra a percentagem da população nacional nas regiões menos desenvolvidas). A Bélgica e os Países Baixos tinham ambos uma região menos desenvolvida em 1994–1999, que se tornaram em regiões em transição em 2000–2006. Em França e no Reino Unido, a percentagem da população que vivia nas regiões menos desenvolvidas era muito pequena durante todo o período. Na Grécia, em Portugal e na Irlanda, toda a população vivia em regiões menos desenvolvidas no período 1989–1993, mas em 2000–2006, a percentagem na Irlanda tinha caído para 27 % e em Portugal para 66 %, apesar de na Grécia se ter mantido nos 100 %.

A intensidade do auxílio foi maior durante este período nas regiões beneficiárias menos desenvolvidas. Em 2000–2006, situava-se, em média, entre 380 EUR e 490 EUR *per capita* por ano nas regiões de convergência na Irlanda, em Portugal e na Grécia, mas era inferior a 150 EUR na Áustria e na Finlândia.

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEAG)

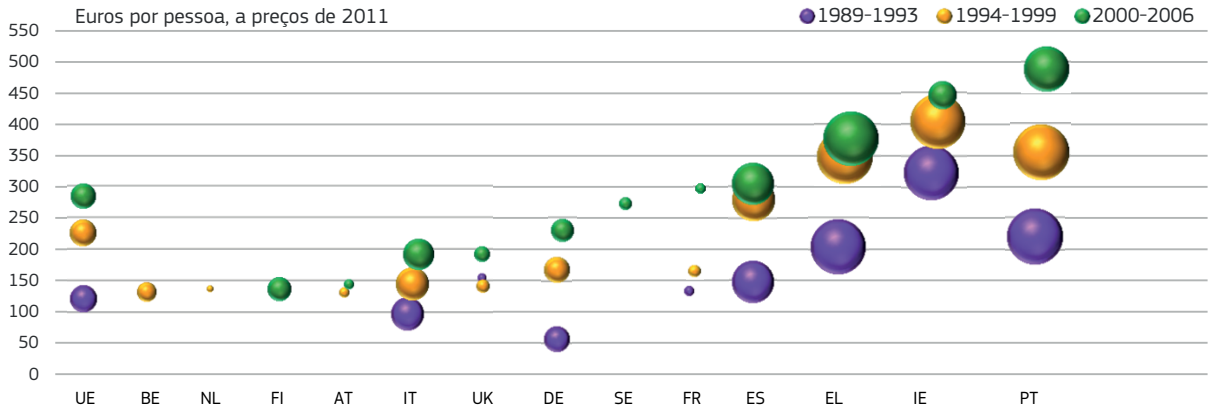
O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização foi criado em 2006 para prestar apoio aos trabalhadores que perderam o seu emprego por causa da globalização. Mais recentemente, foi alargado aos trabalhadores despedidos devido à crise. Os trabalhadores são elegíveis para receber apoio quando uma grande empresa encerra, um setor é afetado pelas mudanças na estrutura do comércio ou a produção é deslocalizada para o estrangeiro. O FEAG não pode ser utilizado para manter empresas no ativo nem para ajudar à sua modernização ou reestruturação.

Regra geral, o apoio do FEAG apenas pode ser solicitado quando são despedidos mais de 1 000 trabalhadores por uma única empresa ou num setor específico concentrado numa região ou em algumas regiões vizinhas. Entre 2007 e 2013, foram recebidos 128 pedidos de apoio do FEAG e foi pago cerca de meio milhão de euros para ajudar quase 100 000 trabalhadores.

Os projetos apoiados visam principalmente ajudar os trabalhadores a encontrar um novo emprego ou a criar a sua própria empresa, através da prestação de orientação profissional, acompanhamento e apoio, formação, subsídios à mobilidade e à mudança e consultoria empresarial.

Para o período 2014–2020, o FEAG dispõe de um orçamento máximo de 150 milhões de euros anuais, o dobro do período anterior, e uma taxa de cofinanciamento de até 60 %. Os trabalhadores independentes e com contratos a termo são também elegíveis para apoio em caso de despedimento. Além disso, entre 2014 e 2017, nas regiões com elevadas taxas de desemprego juvenil, os jovens desempregados podem receber apoio em número igual ao dos trabalhadores que recebem assistência do FEAG em condições normais.

Figura 6.5 Intensidade da ajuda anual nas regiões menos desenvolvidas, 1989-2006



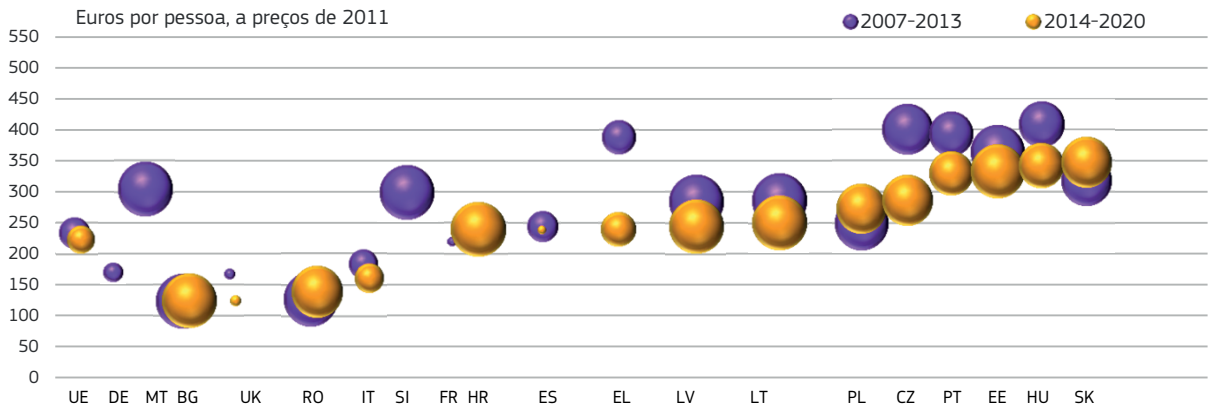
A intensidade da ajuda inclui o FSE, o FEDER e o Fundo de Coesão. Relativamente ao Fundo de Coesão, partiu-se do pressuposto de que a intensidade da ajuda é idêntica em todas as regiões de um Estado-Membro que beneficia de apoio.
Fonte: DG BUDG, SFC e cálculos da DG REGIO

As intensidades médias de auxílio nas regiões menos desenvolvidas da UE são menores nos períodos 2007–2013 e 2014–2020 do que anteriormente (cerca de 230 EUR por ano, comparativamente a 284 EUR na UE-15 no período 2000–2006).

As intensidades de auxílio nas regiões menos desenvolvidas na UE-27 refletem o impacto da limitação, ou do plafonamento, das dotações de financiamento a uma percentagem fixa do PIB que varia de país para país, em parte de acordo com o seu nível de desenvolvimento, mas também considerando outros fatores. O plafonamento foi introduzido pela primeira vez no período 2000–2006 e mantém-se em vigor. Tem por objetivo evitar que o apoio financeiro conduza a um sobreaquecimento da economia beneficiária e, por outro lado, assegurar que os Estados-Membros conseguem absorver os recursos em causa e atribuí-los de modo eficaz a projetos suficientemente maduros.

Por conseguinte, as intensidades de auxílio mais elevadas já não se registam nas regiões menos desenvolvidas (Figura 6.6). A Bulgária, a Roménia e o Reino Unido, por exemplo, apresentam os níveis de intensidade mais baixas. As intensidades de auxílio podem aumentar à medida que um país se desenvolve e melhora a sua capacidade de utilizar o financiamento de forma eficaz (tal como na Eslováquia ou na Polónia), mas diminuem quando o desenvolvimento atinge um determinado ponto (como na República Checa).

Figura 6.6 Intensidade da ajuda anual nas regiões menos desenvolvidas, 2007-2020



A intensidade da ajuda inclui o FSE, o FEDER e o Fundo de Coesão. Relativamente ao Fundo de Coesão, partiu-se do pressuposto de que a intensidade da ajuda é idêntica em todas as regiões de um Estado-Membro que beneficia de apoio.
Fonte: DG BUDG, SFC e cálculos da DG REGIO

Regiões ultraperiféricas

Existem nove regiões «ultraperiféricas»[1] na UE, todas situadas muito longe dos países a que pertencem, no Oceano Atlântico, nas Caraíbas, no Oceano Índico e na América do Sul. No total, essas regiões são habitadas por cerca de 4,6 milhões de pessoas. A sua situação específica foi reconhecida pela primeira vez numa declaração anexada ao Tratado de Maastricht, em 1992, e posteriormente num artigo dos Tratados de Amesterdão e de Lisboa.

Todas essas regiões caracterizam-se por um crescimento demográfico relativamente elevado, na maioria dos casos reforçado pela imigração líquida. Excetuando a Madeira, todas possuem um nível de PIB *per capita* inferior à média da UE. O nível mais baixo, correspondente a cerca de 25 % da média da UE, regista-se em Mayotte (território situado entre Madagáscar e a costa africana com uma população de aproximadamente 213 000 habitantes), que faz parte das regiões ultraperiféricas desde 1 de janeiro de 2014.

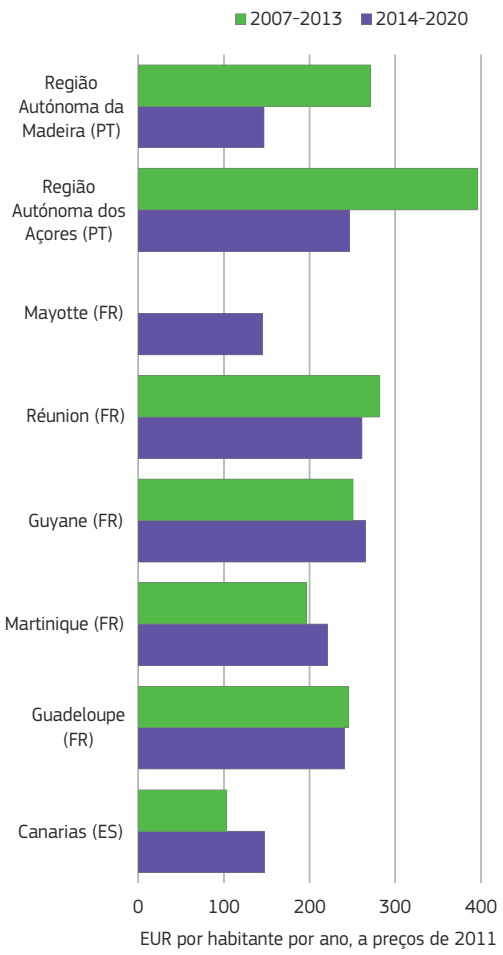
Em todas estas regiões o desemprego é significativamente superior ao do resto da UE, tendo-se registado, em 2012, as taxas mais elevadas nas Canarias e em Réunion, com 33 % e 28 %, respetivamente, e as taxas mais baixas na Madeira e nos Açores, com 15 % e 17 %, respetivamente.

No período 2014–2020, seis de oito regiões ultraperiféricas foram designadas como «menos desenvolvidas» para efeitos de financiamento, enquanto as Canarias foram classificadas na categoria de regiões em transição e a Madeira na das regiões mais desenvolvidas.

A intensidade média de auxilio às regiões ultraperiféricas em 2014–2020 é praticamente a mesma de 2007–2013, com pouco mais de 190 EUR por pessoa, por ano (a preços constantes de 2011). No entanto, o nível na Madeira e nos Açores foi substancialmente reduzido devido aos níveis superiores de PIB *per capita*. Foi igualmente reduzido em duas das cinco regiões francesas (Réunion e Guadeloupe), tendo aumentado em Guyane e Martinique. Nas Canarias, foi substancialmente aumentado de um nível relativamente baixo para um similar ao de Mayotte, a quinta região francesa.

1 Saint-Martin é uma região ultraperiférica e faz parte da região NUTS 2 de Guadeloupe. No resto da caixa, as referências à região NUTS 2 de Guadeloupe incluem Saint-Martin.

Figura 6.7 Intensidade da ajuda nas regiões ultraperiféricas, 2007-2020



Fonte: Eurostat, SFC

Na Eslovénia, Polónia e Roménia, a região da capital já não se encontra na categoria das regiões menos desenvolvidas no período 2014–2020, tal como já não acontecia na Eslováquia, República Checa, Hungria e em Portugal no período 2007–2013.

3. A evolução dos objetivos ao longo do tempo

A ambição de reduzir as assimetrias de desenvolvimento entre regiões remonta à criação da Comunidade Económica Europeia, em 1957, com o Tratado de Roma, que declara que «a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diver-

sas regiões». Este objetivo continua a estar no cerne da política de coesão. No entanto, a União tal como a conhecemos hoje é radicalmente diferente da Comunidade de há 57 anos. As sucessivas rondas de alargamento introduziram novos problemas e novos desafios, para além de terem aumentado a dimensão de alguns dos problemas e desafios iniciais. A interpretação do objetivo também mudou e continua a evoluir.

3.1 Enfoque inicial na formação e na mobilidade

Na década de 1960, o Fundo Social Europeu (FSE) abordava as assimetrias de desenvolvimento entre regiões, prestando apoio à mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores. Ajudou os trabalhadores dos setores em fase de modernização ou de reestruturação, proporcionando-lhes subsídios de curta duração para a reconversão profissional e ajudou as pessoas, sobretudo as desempregadas, a instalarem-se e a procurarem trabalho noutras áreas através de subsídios de reinstalação. Na década de 1960, porém, as taxas de desemprego eram baixas (Figura 6.8) e a maioria das pessoas que ficava desempregada encontrava rapidamente um novo emprego.

3.2 Desemprego estrutural e rápidas alterações na agricultura e na indústria transformadora nas décadas de 1970 e 1980

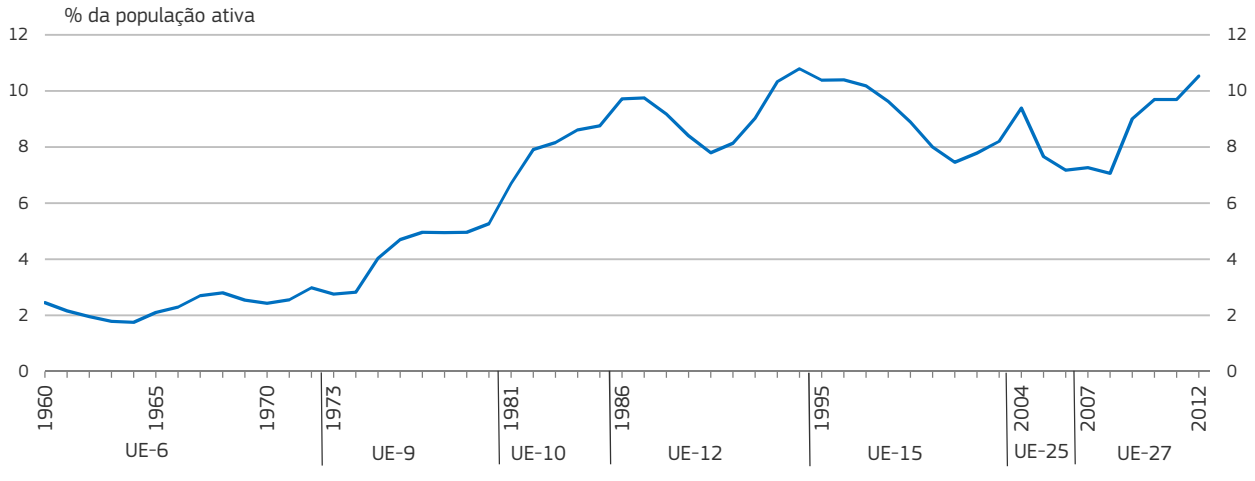
Na primeira parte da década de 1970 havia uma preocupação crescente com a disponibilidade de postos de trabalho e as perspetivas económicas das regiões menos desenvolvidas. Enquanto a taxa média de desemprego era inferior a 3 % na UE durante a década de 1960, a partir de meados da década de 1970 aumentou, atingindo 10 % em meados da década de 1980 com mais de 30 regiões NUTS 3 a registarem taxas acima dos 20 %. Essa subida refletia uma redução acentuada do emprego na agricultura e na indústria transformadora em muitas regiões. Consequentemente, a ênfase da política foi redirecionada para apoiar as regiões com um amplo setor agrícola, as regiões em declínio industrial e/ou as regiões com elevado desemprego estrutural. Devido ao elevado nível de desemprego entre os jovens, as medidas foram sobretudo direcionadas para esse grupo da população.

3.3 Falta de infraestruturas chave nos países que aderiram à UE nas décadas de 1980 e 2000

As sucessivas rondas de alargamento da UE vieram alterar os desafios a abordar pela política de coesão. Enquanto alguns países aderentes eram altamente desenvolvidos e muito similares aos Estados-Membros existentes, a situação era muito diferente em muitos outros, quer em termos territoriais, quer em termos económicos e sociais.

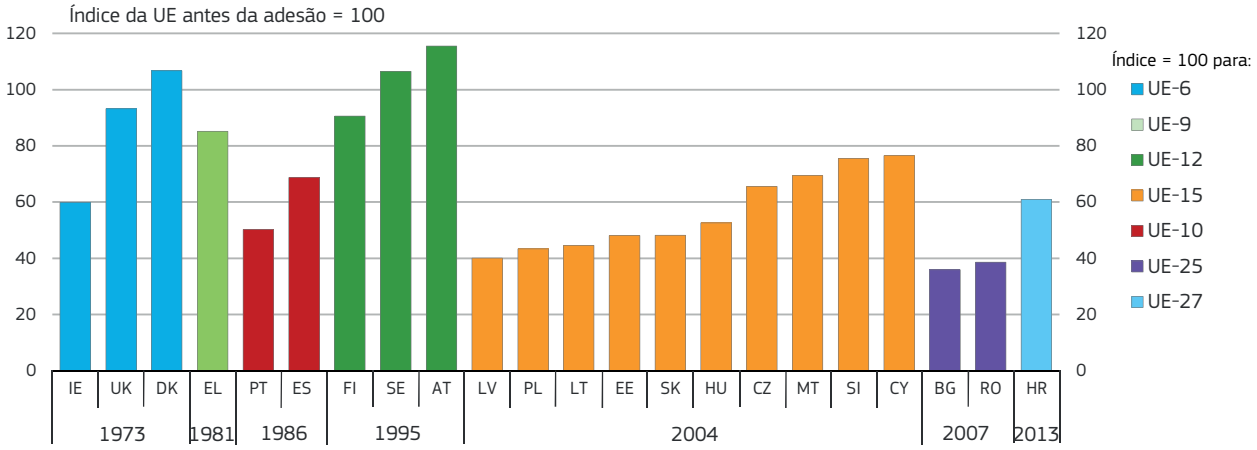
Em 1973, o Reino Unido e a Dinamarca apresentavam níveis de desenvolvimento económico similares aos seis Estados-Membros fundadores (Figura 6.9). No Reino Unido, o PIB *per capita* em termos de PPC era de 93 % da então média da UE, na Dinamarca estava 7 % aci-

Figura 6.8 Taxa média de desemprego, 1960-2012



Fonte: AMECO, DG ECFIN

Figura 6.9 PIB *per capita* (PPC) por alargamento da UE, 1973-2013



HR: dados de 2012
Fonte: Eurostat

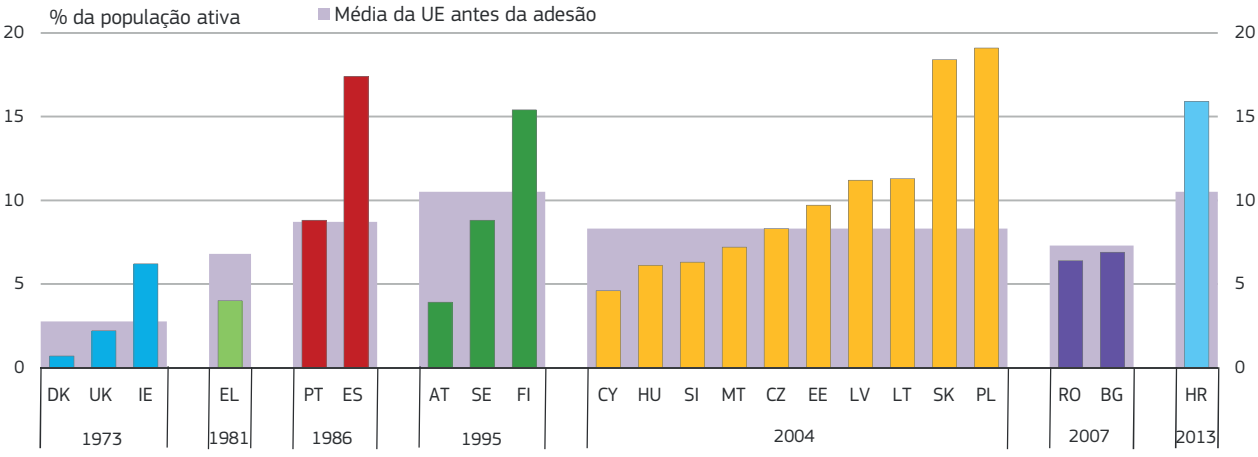
ma dessa média. O desemprego era também inferior à média em ambos os casos (Figura 6.10). A Irlanda, por outro lado, era muito menos desenvolvida, com um PIB *per capita* de apenas 60 % da média da UE-6 e uma taxa de desemprego duas vezes superior à média.

Quando a Grécia aderiu em 1981, tinha um PIB *per capita* de 85 % da média da UE e uma taxa de desemprego inferior. Portugal e Espanha eram ambos consideravelmente menos desenvolvidos do que os Estados-Membros existentes aquando da sua adesão em 1986. O PIB *per capita* em Portugal era de apenas 50 % da média da UE e em Espanha de 69 %. Espanha tinha também uma taxa de desemprego de 17 %, quase o dobro da média da UE nessa altura. Em todos estes três países, as infraestruturas eram inexistentes ou de má qualidade.

Em 1995, tanto a Suécia como a Áustria apresentavam níveis de PIB *per capita* superiores à média e uma taxa de desemprego inferior à média, enquanto a Finlândia tinha um PIB *per capita* muito próximo da média da UE (90 %), mas uma taxa de desemprego de 15 %, muito superior à média da UE nessa altura (10 %). Apesar de o alargamento não ter colocado novos desafios à política de coesão, aumentou a diversidade territorial da UE, acrescentando mais áreas montanhosas e áreas escassamente povoadas no extremo norte.

O alargamento de 2004 suscitou um desafio bem maior pelo facto de os dez novos Estados-Membros terem um PIB *per capita* entre 40 % e 76 % da média da UE. Cinco desses países tinham taxas de desemprego acima da média da UE – no caso da Polónia e da Eslováquia a

Figura 6.10 Taxa média de desemprego por alargamento da UE, 1973-2013



Fonte: Eurostat, AMECO e cálculos da DG REGIO

taxa era o dobro da média. O nível de infraestruturas em todos os países era também bastante mais fraco do que na maioria dos Estados-Membros existentes (ver Capítulo 1).

Quando a Roménia e a Bulgária aderiram em 2007 eram os países menos desenvolvidos a aderir à União, com um PIB *per capita* inferior a 40 % da média da UE e infraestruturas de qualidade muito inferior ao resto da UE.

Em 2013, a Croácia aderiu à UE com um PIB *per capita* de 61 % da média da UE e uma taxa de desemprego de 16 %, substancialmente superior à média que era de 10 %.

3.4 Melhoria das infraestruturas na área dos transportes e do ambiente

Com a criação do Fundo de Coesão, em 1992, a melhoria das infraestruturas na área dos transportes e do ambiente tornou-se um objetivo explícito da política de coesão.

O Fundo de Coesão foi instituído como medida de acompanhamento à criação do mercado único. Destinava-se a assegurar que todos os Estados-Membros, incluindo os que se encontravam na periferia da UE e registavam um atraso em termos de desenvolvimento económico, pudessem beneficiar do crescimento decorrente da supressão dos obstáculos à concorrência nos mercados em causa. Além disso, com a limitação da dívida pública e dos défices públicos imposta pelos critérios de Maastricht, era agora mais difícil para os países dotados de infraestruturas insuficientes recuperarem o seu atraso face ao resto da Europa.

O apoio prestado destinava-se, portanto, a ajudar esses países, participando nos custos de ampliação e melhoria das suas redes de transportes e infraestruturas ambientais, de modo a eliminar os entraves ao seu desenvolvimento económico e social. Ao mesmo tempo, o investimento em causa também se destinava a fazer avançar o projeto do mercado único – e, em última análise, a União Económica e Monetária – através da melhoria das ligações de transportes ao resto da UE e assegurando um nível mínimo de infraestruturas em toda a UE.

Ao contrário do FEDER, o Fundo de Coesão concentrou-se, desde o início, na situação a nível nacional e não regional e na diferença entre os países com rendimento inferior e o resto da UE, em vez das disparidades entre regiões. Assim, a elegibilidade para receber apoio do Fundo de Coesão era expressa em termos nacionais, ou seja, era necessário ter um Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* inferior a 90 % da média da UE.

Na prática, o Fundo de Coesão ajudou os países com rendimentos mais baixos a cumprirem as diretivas ambientais relativas à água potável limpa, às águas residuais urbanas e à eliminação dos resíduos sólidos. O objetivo de facilitar a conformidade com as diretivas da UE em matéria de ambiente nos Estados-Membros com RNB inferior a 90 % vai mais além do objetivo de reduzir as disparidades regionais no desenvolvimento sendo, portanto, um objetivo adicional da política de coesão.

A concentração do apoio nas infraestruturas na área dos transportes e do ambiente manteve-se desde a criação do Fundo de Coesão. No entanto, as características dos países que beneficiam de apoio alteraram-se de forma acentuada, como indicado anteriormente, tanto em termos de nível de desenvolvimento económico como de necessidade de infraestruturas.

3.5 A Agenda de Lisboa e de Gotemburgo

A Estratégia de Lisboa, adotada em 2000, visava estimular a competitividade e a intensidade de conhecimentos da economia da UE, nomeadamente através do aumento do investimento na inovação. A estratégia foi relançada em 2005 com uma maior concentração no crescimento e no emprego e a introdução de programas de reforma nacionais para assegurar uma maior coerência e apropriação da estratégia.

A Estratégia de Gotemburgo, adotada em 2001, concentrava-se no desenvolvimento sustentável, ou seja, em satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. Foi seguida de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável mais abrangente para uma UE alargada, em 2006.

A ligação entre a política de coesão e as estratégias de Lisboa e de desenvolvimento sustentável foi reforçada no período de programação 2007–2013. Os novos requisitos de «afetação» asseguraram que uma grande parte do financiamento da política de coesão se destinasse ao apoio a projetos que contribuíam para ambas as estratégias, marcando uma nova transição no

sentido de alinhar a política de coesão com a agenda política geral da UE.

Este processo em nada alterou o objetivo primordial de reduzir as disparidades económicas, visto que as regiões menos desenvolvidas continuaram a receber a maior parte do financiamento (ver em cima) e beneficiavam de requisitos de afetação menos rigorosos do que as regiões mais desenvolvidas.

3.6 Europa 2020, redução da pobreza, atenuação das alterações climáticas e «para além do PIB»

Comparada com a agenda de Lisboa, a Estratégia Europa 2020 acrescentou novos elementos à agenda política da UE, nomeadamente a redução da pobreza (ver Capítulo 2) e uma ênfase mais vincada na sustentabilidade (ver Capítulo 3). Daí resultou uma alteração dos objetivos da política de coesão e das suas modalidades de aplicação, com maior destaque para ações que visam alcançar múltiplos objetivos.

A estratégia tem cinco objetivos principais definidos a nível comunitário e nacional, mas as problemáticas em causa também diferem no interior dos Estados-Membros. Cada um desses objetivos principais segue uma lógica espacial distinta.

Nalguns casos, a concentração espacial agrava a situação. Por exemplo, a concentração da pobreza e da exclusão social em pequenas áreas tem fortes externalidades negativas. Noutros casos, a concentração espacial pode ser positiva, no caso da inovação, ou neutra, no caso das emissões de GEE ou das energias renováveis. No caso da educação, o impacto da concentração espacial é diversificado. Uma elevada concentração de abandono escolar precoce é suscetível de gerar externalidades negativas, mas uma concentração de pessoas com curso superior gera externalidades positivas. Esta última é porventura impossível de evitar, dado que muitas das pessoas com curso superior se mudarão para cidades grandes à procura de oportunidades de emprego mais interessantes.

As consequências da concentração espacial de taxas de emprego elevadas (ou baixas) são ambíguas. A agregação de taxas de emprego elevadas pode implicar a escassez de trabalho e de competências, que apenas pode ser solucionada se as pessoas percorrerem longas distâncias para trabalhar. A agregação de taxas de emprego baixas é suscetível de diminuir os salários e de ter externalidades negativas. Contudo, as diferenças inevitáveis na dimensão e estrutura económica das áreas de mercado de trabalho e da regulamentação do mercado de trabalho significa que é irrealista dispor de taxas de emprego idênticas. Em suma, tanto as grandes disparidades nas taxas de emprego regionais quanto a ausência de disparidades são suscetíveis de produzir externalidades negativas. A situação ideal consiste em ter disparidades limitadas na taxa de emprego, evitando áreas de mercado de trabalho em declínio ou sobreaquecidas.

A forma como as políticas públicas podem resolver estas questões também varia de uma área para a outra. A redução da pobreza exige uma abordagem diferente nas áreas com uma elevada taxa de pobreza do que noutras com uma taxa média. A redução eficiente das emissões de gases com efeito de estufa requer políticas diferentes consoante se trate de áreas urbanas ou rurais. As políticas para fomentar a inovação e reforçar a educação devem ter em conta a especialização económica atual e potencial da região ou cidade.

As diferenças entre os objetivos da UE e os objetivos nacionais refletem não só um sentido de realismo, como também uma compreensão das externalidades da concentração e dos prováveis desenvolvimentos futuros.

Por exemplo, o índice 2020 baseado na distância dos objetivos da UE para o crescimento inteligente e inclusivo (Mapa 6.2) e o índice 2020 baseado nos objetivos nacionais[7] (Mapa 6.3) mostram, em termos gerais, uma maior variação no primeiro caso do que no segundo, com distâncias particularmente grandes nos Estados-Membros menos desenvolvidos. A distância média do objetivo da UE é, por conseguinte, relativamente maior na Grécia, Bulgária, Hungria, Croácia, Polónia e Itália.

A distância dos objetivos nacionais tende a ser um pouco mais pequena, dado que os Estados-Membros optaram por fixar um objetivo inferior e mais realista para a despesa em I&D, quando o seu nível inicial era baixo, o que se verifica na maioria dos países menos desenvolvidos. Tal sugere um sentido de realismo e que a concentração espacial da I&D pode ser benéfica.

7 Aos Estados-Membros que não estabeleceram um objetivo nacional para um determinado indicador foi imputado um objetivo com base nos objetivos dos Estados-Membros com uma taxa similar em 2009. Para mais informações ver Athanasoglou, S. e Dijkstra, L. (2014).

Todavia, no tocante aos objetivos nacionais em matéria de emprego, educação, pobreza e exclusão social, os Estados-Membros com as taxas mais baixas optaram muitas vezes por objetivos ambiciosos, o que implica um esforço substancial para os alcançar. Esta opção mostra que esses Estados-Membros estão desejosos de recuperar o seu atraso face ao resto da UE e reconhecem as eventuais externalidades negativas da concentração espacial de baixas taxas de emprego, baixos níveis de educação e elevadas taxas de pobreza ou exclusão social.

Os objetivos nacionais relativos às emissões de GEE do mecanismo de esforços partilhados envolvem uma redução para os Estados-Membros mais desenvolvidos que possuem níveis de emissões bastante mais elevados *per capita* do que os Estados-Membros menos desenvolvidos, aos quais é permitido um aumento moderado. Trata-se de uma distribuição mais equitativa dos esforços do que a fixação de reduções iguais independentemente do local onde são produzidas as emissões de GEE.

3.7 Além do PIB: pobreza, desenvolvimento humano e bem-estar

O Tratado estabelece o objetivo de reduzir as disparidades regionais em termos de desenvolvimento, mas não especifica concretamente a que tipos de disparidades se refere. Durante muitos anos, a prioridade consistia em reduzir as disparidades no PIB *per capita* e nas taxas de desemprego. Ao longo do tempo, porém, a atenção foi alargada a outros aspetos do desenvolvimento, tais como a qualidade do ambiente, a sustentabilidade, a pobreza e a exclusão social.

Tal pode ser encarado como parte de uma orientação mais geral no sentido de definir melhor a forma como deve ser medido o desenvolvimento. O relatório de Stiglitz, Sen e Fitoussi sobre a medição do desempenho económico e do progresso social (2009) fornece uma excelente síntese daquilo que sabemos e do que é preciso fazer a seguir. Salienta que os indicadores não devem estar confinados a médias, mas sim abranger a sua distribuição pela população. Por exemplo, o crescimento do rendimento médio pode, em alguns casos, decorrer de aumentos para uma minoria da população, enquanto que a maioria poderá até sofrer uma redução. Tal pode, portanto, dar origem a uma discrepância entre aquilo que as estatísticas oficiais mostram e aquilo que é a experiência da maioria das pessoas, o que tende a prejudicar a sua confiança nos indicadores em causa.

Paralelamente ao relatório de Stiglitz, Sen e Fitoussi, a Comissão Europeia publicou no mesmo ano a comunicação intitulada «O PIB e mais além»[8], que identificava cinco ações para uma melhor medição do progresso, incluindo o complemento do PIB com indicadores ambientais e sociais e a comunicação de informações mais exatas sobre distribuição e desigualdades.

Em consonância com o exposto, tem-se insistido cada vez mais para que a política de coesão também avance «para além do PIB»[9]. Já no período 2007–2013, foram levadas em consideração várias medidas diferentes do progresso ao estabelecer as prioridades mais apropriadas e as estratégias para a sua prossecução[10]. Para o período 2014–2020, a Comissão Europeia solicitou ao Banco Mundial e ao ESPON que elaborassem mapas detalhados para identificar as áreas de pobreza elevada para as quais a política deve ser direcionada.

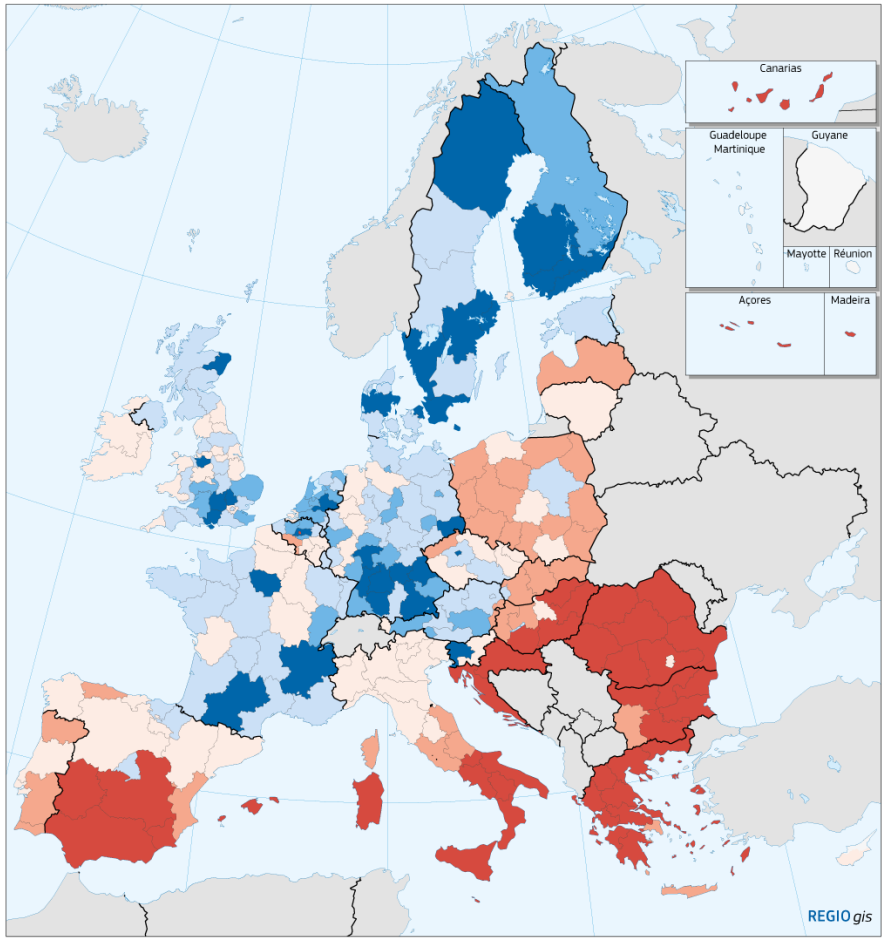
Contudo, a categorização das regiões e o financiamento do qual podem beneficiar no período 2014–2020 ao abrigo da política de coesão continuam a basear-se principalmente no PIB. Um pré-requisito para considerar outros indicadores que poderiam ser utilizados para este efeito é a disponibilidade de uma série cronológica de estatísticas oficiais fiáveis a nível regional. Esta é uma das razões pelas quais a Comissão investe em melhores indicadores regionais de pobreza e exclusão social no âmbito das estatísticas do rendimento e das condições de vida na UE (EU-SILC). A combinação de uma melhor compreensão territorial da UE (através de tipologias regionais e locais) e uma melhor medição da distribuição do rendimento, das desigualdades e da pobreza pode proporcionar um quadro adequado para que a política de coesão possa explicitamente ter em conta estes aspetos[11].

8 *O PIB e mais além*, COM(2009) 433 final.

9 *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*, COM(2008) 616 final.

10 *Quinto Relatório da Coesão*, COM(2010) 642 final e SEC(2010) 1348.

11 *Progress on GDP and beyond actions*, Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2013) 303.



Mapa 6.2 Índice Europa 2020, 2011 – Distância dos objetivos da UE

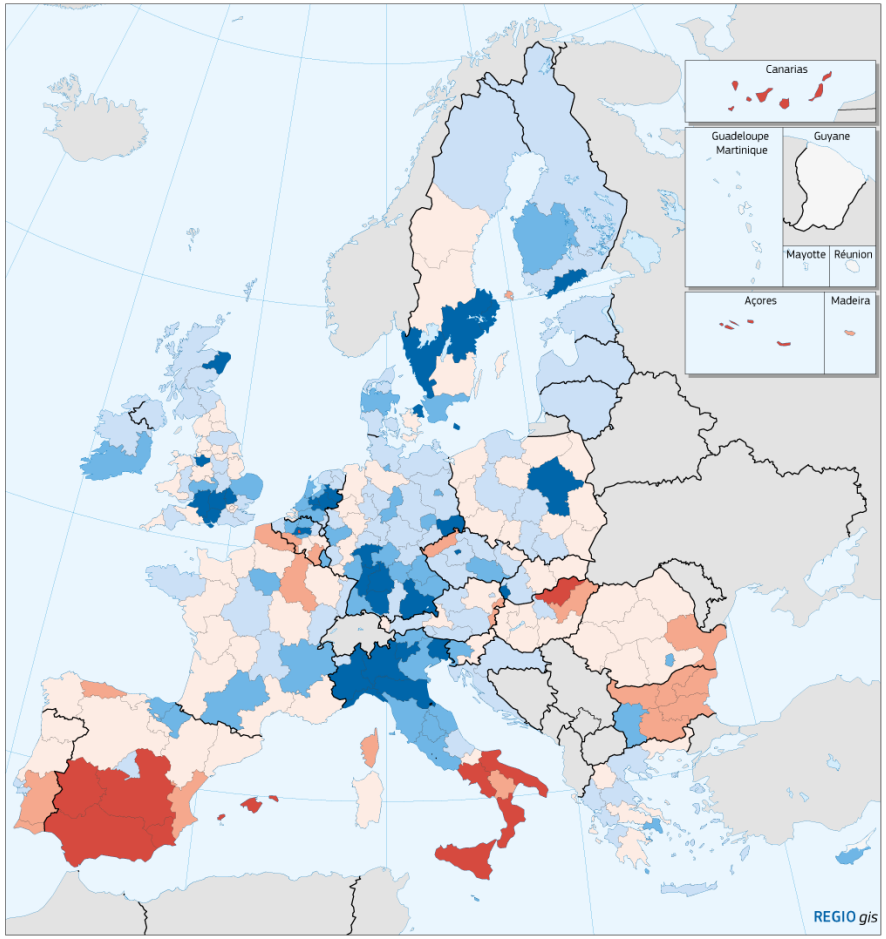
Índice da distância dos objetivos da UE
- < 0,60
- 0,60 - 0,70
- 0,70 - 0,80
- 0,80 - 0,90
- 0,90 - 0,95
- > 0,95

Baixo = longe do objetivo
Alto = perto do objetivo
Média da UE = 0,82
Este índice leva em conta os seguintes indicadores: emprego, despesa em I&D, educação (ESL e TERT) e combate à pobreza e exclusão social (AROPE).

Fonte: Athanasoglou, S. e Dijkstra, L. (2014)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 6.3 Índice Europa 2020, 2011 – Distância dos objetivos nacionais

Índice da distância dos objetivos nacionais
- < 0,60
- 0,60 - 0,70
- 0,70 - 0,80
- 0,80 - 0,90
- 0,90 - 0,95
- > 0,95

Baixo = longe do objetivo
Alto = perto do objetivo
Média da UE = 0,82
Este índice leva em conta os seguintes indicadores: emprego, despesa em I&D, educação (ESL e TERT) e combate à pobreza e exclusão social (AROPE).

Fonte: Athanasoglou, S. e Dijkstra, L. (2014)

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

O Comité das Regiões e a dimensão territorial da Estratégia Europa 2020 e de outras políticas da UE

Segundo o Comité das Regiões, deveria ser incluída uma «dimensão territorial» na conceção e execução da Estratégia Europa 2020. Os objetivos deveriam, pelo menos em parte, ser definidos a nível regional e deveriam ser estabelecidos indicadores de progresso para permitir às regiões acompanhar o seu progresso na consecução dos mesmos.

Na opinião do Comité, facultar às regiões e às autoridades locais um papel de maior relevo na condução da política de coesão e na execução da Estratégia Europa 2020 aumentaria a apropriação e ajudaria a tornar o investimento público mais eficaz, embora se reconheça que também é necessário um reforço suplementar das suas capacidades administrativas para esse efeito. O Comité das Regiões apela igualmente a uma maior concentração no investimento regional a longo prazo e em torná-lo mais resistente às crises.

A opinião do Comité tem por base uma série de «trabalhos»[1], nomeadamente um inquérito às autoridades regionais e locais (ARL), que identificou um forte apoio à Estratégia Europa 2020 por parte dos mais de 1 000 inquiridos, muitos dos quais destacaram, no entanto, a falta de uma dimensão territorial sólida na estratégia e da atribuição de um papel claro às ARL. Estas últimas gostariam de ser mais envolvidas em todas as fases do processo político e salientaram a necessidade de ter em conta as interdependências transfronteiriças.

Uma grande maioria das ARL inquiridas afirmou que os objetivos deveriam ser diferenciados a nível regional, mas não houve consenso quanto à forma como tal deveria ser feito. Foram sugeridas três alternativas: os objetivos deveriam ser iguais aos objetivos nacionais, mais elevados para as regiões mais avançadas ou mais elevados para as regiões em atraso. O Comité das Regiões advoga, nesta base, uma abordagem mista que combine a fixação de objetivos nacionais e regionais diferenciados por indicador e por país.

Na sequência das orientações da Comissão sobre o modo como o impacto territorial deveria ser avaliado, o Comité adotou uma estratégia de avaliação do impacto territorial, que visa ter em conta o impacto territorial das políticas da UE nas ARL e aumentar a visibilidade da avaliação do impacto territorial no processo pré-legislativo e legislativo.

1 Os trabalhos do Comité das Regiões relativos à avaliação intercalar da Estratégia Europa 2020 incluíram conferências e inquéritos sobre as sete iniciativas emblemáticas, bem como quatro grupos de trabalho/seminários que envolveram mais de 1 750 participantes, além de um amplo inquérito às autoridades locais e regionais com mais de 1 000 inquiridos (http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx).

3.8 Quais são os objetivos da política de coesão?

A análise geral *supra* sobre a forma como os objetivos da política de coesão evoluíram ao longo do tempo pode ser sintetizada como se segue. A redução das disparidades regionais no desenvolvimento continuam a ser um objetivo central e a maior parte do financiamento foi, e continua a ser, canalizado para as regiões menos desenvolvidas. No entanto, a natureza das disparidades regionais a serem abordadas evoluiu ao longo dos anos. A concentração inicial no desemprego, na reconversão industrial e na modernização da agricultura foi alargada para passar a incluir disparidades nos níveis de inovação, educação, qualidade do ambiente e pobreza, tal como refletido na repartição do financiamento pelos domínios de intervenção. O processo de reinterpretação das disparidades em matéria de desenvolvimento é contínuo e poderá, no futuro, conduzir a uma maior concentração nas disparidades em termos do bem-estar geral.

Além do objetivo de reduzir as disparidades regionais, a política de coesão passou a estar mais estreitamente alinhada com a agenda política geral da UE. Na década de 1990, o financiamento da política de coesão começou a ser utilizado também para melhorar a rede transeuropeia de transportes como apoio ao mercado único e para melhorar e alargar as infraestruturas ambientais, a fim de ajudar os Estados-Membros a cumprirem as diretivas da UE na área do ambiente. Embora o investimento em infraestruturas de transportes possa ter contribuído para a redução das disparidades económicas, o investimento em infraestruturas ambientais teve pouco impacto no desenvolvimento económico das regiões em causa. Assim, a melhoria das infraestruturas ambientais pode ser encarada como um objetivo complementar da política de coesão. A adoção das estratégias de Lisboa e de Gotemburgo levou a uma maior concentração na inovação e na sustentabilidade, e a Estratégia Europa 2020 fez com que os objetivos da política de coesão fossem alargados à redução da pobreza e da exclusão social. O alinhamento mais estreito da política com os objeti-

vos da UE também influenciou a forma como são perseguidos os objetivos. Por exemplo, as medidas adotadas para fomentar o crescimento inteligente têm de ter em conta o seu impacto na sustentabilidade e na inclusão.

A prossecução de objetivos à escala da UE é, em grande medida, compatível com a redução das disparidades regionais no sentido de que, por exemplo, apoiar a inovação ou a sustentabilidade do desenvolvimento em regiões mais desfavorecidas constitui um meio importante para atingir este fim.

A maior aproximação da agenda política geral da UE também realça que a política de coesão não está exclusivamente concentrada nas regiões menos desenvolvidas, apoiando o investimento em todas as regiões com vista a promover objetivos comuns da UE.

4. O argumento económico subjacente à política tornou-se mais integrado

Identificar e compreender o argumento económico para a intervenção política pode ajudar a definir com maior precisão os objetivos da política de coesão e a identificar as melhores políticas para os alcançar. A secção anterior mostrou que a interpretação dos objetivos gerais expressos no Tratado evoluiu ao longo dos anos, tendo em conta os desafios enfrentados tanto pelos antigos Estados-Membros como pelos países que aderiram à UE.

A presente secção concentra-se nas causas das disparidades regionais no desenvolvimento económico. Importa salientar que estas causas podem variar de região para região da UE e são suscetíveis de mudar ao longo do tempo. Por exemplo, os motivos para o atraso de desenvolvimento em regiões do Reino Unido são diferentes dos verificados nas regiões da Roménia e os motivos atuais para o atraso de desenvolvimento em regiões de Espanha ou Portugal não são necessariamente os mesmos que existiam na década de 1980.

O debate sobre a política de coesão articula-se em torno de três grandes correntes de pensamento sobre os fatores que a política deveria abordar. Estes podem ser caracterizados como fatores de «primeira natureza» do desenvolvimento (em grande medida inerentes ao país ou à região em causa), «de segunda natureza» (criados ou influenciados pela ação humana) e, porventura os mais importantes no passado recente, os fatores ligados ao impacto do comércio e da integração económica no desenvolvimento.

A distinção entre fatores de primeira e segunda natureza é de alguma forma desvanecida. Alguns fatores não podem ser de forma alguma alterados (como a presença de montanhas) e são claramente intrínsecos. Outros podem alterar-se, mas apenas a muito longo prazo, tais como a natureza rural ou urbana de uma região ou o padrão da distribuição da sua população e podem, para todos os efeitos, ser considerados como inerentes numa perspetiva política. Outros fatores, por sua vez, poderão ser alterados mais rapidamente, embora se trate também de um processo moroso, como sejam a estrutura geral da atividade económica (que é suscetível de refletir as características inerentes às regiões) ou o nível de instrução da mão-de-obra, mas são mais passíveis de influência política, mesmo que as eventuais alterações alcançadas no médio prazo (por exemplo, durante um período de programação) sejam provavelmente pequenas. Há ainda outros fatores que podem ser rapidamente alterados, tais como o acesso à banda larga, e pertencem claramente ao grupo de fatores de segunda natureza.

4.1 A política de coesão avançou para além dos fatores do crescimento de «primeira natureza»

Na origem de muitas políticas orçamentais que visam a transferência de rendimentos das regiões avançadas para as regiões em atraso está a noção de que a atividade económica e, portanto, a capacidade de gerar rendimento, será sempre limitada em algumas regiões. Este ponto de vista é geralmente justificado com argumentos de primeira natureza relacionados com as características inerentes das regiões que a política não pode mudar ou, quando muito, apenas o pode fazer muito lentamente, tais como, por exemplo, o seu isolamento geográfico.

Estes argumentos foram frequentemente invocados ao longo dos anos no que diz respeito ao desenvolvimento regional na UE. O Tratado refere que deve ser consagrada especial atenção: «às *zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfron-*

A coesão territorial e o Tratado de Lisboa de 2007

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, a coesão territorial foi explicitamente aditada aos objetivos de coesão económica e social, embora já fosse um objetivo implícito da política. Concluindo o debate lançado pelo Livro Verde sobre a coesão territorial, o Quinto Relatório da Coesão sintetizou as alterações introduzidas pela maior concentração na coesão territorial, sublinhando que reforçam (1) a importância do acesso aos serviços, (2) do desenvolvimento sustentável, (3) das «geografias funcionais» e (4) da análise territorial. Desde 2010, a Comissão Europeia tem tomado medidas para abordar todas estas quatro questões.

(1) Acesso aos serviços

Tanto a Estratégia Europa 2020 como o orçamento para 2014–2020 incluem medidas específicas para melhorar o acesso digital e físico aos serviços. A Agenda Digital para a Europa visa assegurar que todos os cidadãos da UE tenham acesso a uma ligação de banda larga rápida até 2020 e que um em cada dois habitantes da UE utilize os serviços da administração em linha até 2015.

Entre 2014 e 2020, o Mecanismo Interligar a Europa investirá 32 mil milhões de euros em infraestruturas de transportes, 9 mil milhões de euros em infraestruturas de energia e 9 mil milhões de euros em serviços de banda larga e digitais. Tal pode ajudar, por exemplo, a reduzir os tempos de condução até ao hospital mais próximo, que poderá estar situado no outro lado de uma fronteira nacional, aumentar a disponibilidade e fiabilidade das redes de energia e melhorar o acesso aos serviços em linha.

(2) Desenvolvimento sustentável

O crescimento sustentável está no cerne da Estratégia Europa 2020 e da política de coesão. No período 2014–2020, pelo menos 20 % dos fundos afetados pelo FEDER às regiões mais desenvolvidas e 6 % às regiões menos desenvolvidas devem ser investidos em medidas que melhorem a eficiência energética e expandam o fornecimento de energias renováveis.

(3) Geografias funcionais

A geografia funcional capta a dimensão espacial de uma questão política, por exemplo, a gestão de uma bacia hidrográfica ou de uma área do mercado de trabalho. A utilização da geografia funcional pode aumentar a eficiência das políticas públicas, embora muitas vezes requeira uma melhor coordenação entre as fronteiras administrativas e políticas.

No período 2014–2020, foi introduzida uma nova medida para facilitar a utilização da geografia funcional: o investimento territorial integrado que se destina a facilitar a aplicação de uma estratégia integrada numa determinada área, como uma área metropolitana ou uma área transfronteiriça.

A fim de obter um melhor entendimento da dimensão da geografia funcional, a Comissão desenvolveu várias definições territoriais novas e harmonizadas:

- Juntamente com a OCDE, criou uma nova definição harmonizada de cidade e da sua zona de influência, o que mostra que a última, sobretudo nas grandes cidades, muitas vezes cruza as fronteiras NUTS 2 e até mesmo as fronteiras nacionais.
- Combinando a abordagem utilizada para a tipologia regional urbana/rural desenvolvida em 2010 e a nova definição de cidade, também definiu uma nova tipologia local, o grau de urbanização, que distingue as áreas rurais, as vilas e os subúrbios, e as cidades. Tal permite um melhor acompanhamento e entendimento das diferentes questões políticas que enfrentam todos os tipos de áreas, tanto rurais como urbanas.

Com o intuito de conferir mais estabilidade e visibilidade a estas tipologias locais e regionais, a Comissão pretende incluí-las num anexo ao regulamento NUTS.

(4) Análise territorial

Uma melhor compreensão das diferentes áreas geográficas da Europa pode ajudar a identificar e selecionar as respostas políticas adequadas e avaliar o impacto das políticas da UE com uma dimensão territorial, tal como salientado pelos Estados-Membros na Agenda Territorial e pelo Comité das Regiões.

Desde 2010, a Comissão melhorou consideravelmente a quantidade de dados subnacionais disponíveis a partir de estatísticas oficiais através do Eurostat e de outras fontes, com a ajuda do Centro Comum de Investigação, do Copernicus, da Agência Espacial Europeia, do ESPON, da Agência Europeia do Ambiente, do Banco Mundial, da OCDE e de contratantes externos. Tal permitiu dispor de dados de melhor qualidade sobre um vasto leque de questões, incluindo a pobreza, o bem-estar, a saúde, a qualidade do ar, a inovação, o acesso aos transportes públicos e a estrutura dos aglomerados, mas ainda há muito a fazer para completar o quadro e fornecer mais pormenores.

A fim de apoiar a avaliação dos impactos territoriais[1], a Comissão Europeia investiu no reforço das capacidades de modelação, pelo que agora é possível fazer projeções a nível subnacional em toda a UE com base no novo modelo económico regional RHOMOLO e no modelo de utilização dos solos LUISA. Simultaneamente, foram também melhoradas e atualizadas as projeções relativas à população e aos níveis de instrução.

1 Ver igualmente documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2013) 3 final.

teiriças e de montanha». Alguns defenderam que estes tipos de zonas merecem receber fundos permanentes em separado para compensar as suas limitações «de primeira natureza».

Os responsáveis pela conceção da política de coesão, porém, tenderam a resistir a esses argumentos. Embora possam parecer tentadores e ter mérito em casos específicos numa determinada altura, não podem ser generalizados condenando um determinado tipo de região para sempre ao atraso de desenvolvimento. Muitos locais conseguiram superar esses obstáculos de «primeira natureza» e alcançar uma taxa de crescimento relativamente alta, tornando-se regiões de «alto rendimento». Numa economia do século XXI, as características inerentes em questão podem ser, simultaneamente, um estímulo ao crescimento ou um entrave. É por este motivo que a política de coesão se concentrou mais nos fatores de «segunda natureza» do desenvolvimento, os quais a política pode influenciar, em vez de se contentar em meramente compensar as regiões pelas suas supostas desvantagens, embora sem deixar de reconhecer que essas «desvantagens» devem ser tidas em conta na conceção da política a seguir.

Também se concentrou desde o início no terceiro conjunto de fatores do desenvolvimento, a saber a integração económica mais estreita das regiões da UE. Com efeito, toda a filosofia da política de coesão tem sido, desde o seu início, a de reforçar a capacidade de desenvolvimento das regiões no contexto de um mercado único onde os bens e os serviços são comercializados livremente entre as fronteiras nacionais.

4.2 A política de coesão pode impulsionar o crescimento através do investimento em fatores do crescimento de «segunda natureza»

A teoria económica e os dados empíricos sugerem várias razões possíveis para o atraso no desenvolvimento, que podem ser identificadas em menor ou maior grau como fatores de segunda natureza.

(1) Défice de investimento na reserva de capital público

Uma reserva de capital público insuficiente devido ao investimento público historicamente desadequado pode explicar um nível de desenvolvimento significativamente mais baixo. Por exemplo, a maior parte das regiões da Europa Central e Oriental tradicionalmente situadas atrás da cortina de ferro possui bastante menos infraestruturas do que as restantes regiões. Nalguns países, o investimento público tem estado relativamente concentrado nas regiões que incluem a capital ou que estão próximas da mesma, enquanto as regiões afastadas da capital tendem a registar níveis inferiores de reserva de capital, o que poderá obstar ao seu desenvolvimento. Por exemplo, a região da capital poderá ter uma concentração desproporcionadamente maior de universidades e centros de investigação, comparativamente a outras partes do país.

(2) Baixa acessibilidade

A localização de uma cidade ou região face às outras determina, em grande medida, o seu grau de acessibilidade. Por exemplo, a acessibilidade por estrada ao resto da UE será sempre menor no norte da Finlândia e Suécia do que no Luxemburgo, independentemente do nível de investimento em infraestruturas de transportes.

No entanto, a acessibilidade de algumas regiões ou cidades é consideravelmente mais baixa do que poderia ser se existissem melhores ligações de transportes. A melhoria das ligações de transportes permitiria aos produtores situados nessas zonas ter uma maior competitividade no mercado único, facilitando, simultaneamente, o acesso aos seus mercados para os produtores situados noutras zonas e aumentando, assim, a concorrência. Tal poderia reforçar a convergência económica das regiões menos desenvolvidas, na medida em que os seus custos de produção fossem mais baixos. Além disso, a integração económica mais estreita daí resultante poderia levar a um crescimento económico geral na UE.

(3) Capital humano

A qualidade da mão-de-obra tem uma influência importante na produtividade, bem como no desenvolvimento económico. Um nível elevado de capital humano significa que os trabalhadores são mais eficientes e mais inovadores. Além disso, pode aumentar a flexibilidade e a adaptabilidade da mão-de-obra, permitindo assim que uma economia se oriente mais facilmente para novas oportunidades à medida que o mercado evolui.

(4) Inovação

A introdução de novos produtos no mercado, a utilização de novos processos de produção e a introdução de melhorias a nível organizacional e de comercialização podem ter um impacto substancial no desenvolvimento económico. A longo prazo, a inovação é a principal força motriz do crescimento económico. Para as regiões distantes da fronteira do conhecimento, a adoção e a adaptação de inovações desenvolvidas noutras partes pode ajudá-las a recuperar.

(5) Baixa qualidade institucional

Nos últimos anos, os estudos económicos passaram por uma «vertente institucional» com um número considerável de pesquisas a salientar o papel determinante desempenhado pela qualidade do governo e pela capacidade institucional das administrações públicas no impulso ao desenvolvimento. Esta linha de investigação e os dados que produziu demonstram que um governo de má qualidade pode obstar ao desenvolvimento e que os países e regiões podem ficar presos numa armadilha de baixa qualidade e de baixo desenvolvimento. A maior parte destes estudos concentra-se nos países em desenvolvimento, embora seja evidente que também se pode aplicar à Europa.

Além dos benefícios diretos que pode gerar, uma administração de elevada qualidade pode também aumentar a sua capacidade de identificar a combinação certa de investimentos e de utilizar o financiamento de uma forma eficaz.

(6) Aglomerações e núcleos

Outra causa do subdesenvolvimento é a ausência de aglomerações que possam albergar atividades económicas e gerar vantagens económicas, ou economias, decorrentes da concentração de pessoas e empresas num determinado local (economias de urbanização). Além disso, podem obter-se economias pelo facto de os produtores do mesmo setor económico ou de atividades conexas estarem implantados próximos uns dos outros (em núcleos ou polos industriais).

As economias de urbanização dependem, obviamente, da presença de uma grande cidade ou de várias cidades próximas umas das outras. Os núcleos ou distritos industriais não requerem necessariamente a presença de uma grande cidade, mas requerem uma concentração suficiente de empresas para gerar externalidades.

As regiões podem ser afetadas pelo subdesenvolvimento de um ou mais destes fatores. Criada para ajudar as regiões em atraso a reduzirem a sua assimetria de desenvolvimento face ao resto da UE, a política de coesão pode ajudar a superar a maior parte das causas do subdesenvolvimento.

O maior desafio consiste em identificar a combinação adequada de políticas para abordar os fatores responsáveis pelo atraso no desenvolvimento, um processo que se realiza, na prática, através do diálogo entre a Comissão e as regiões e Estados-Membros em causa. Dependendo da região, a combinação de políticas poderá concentrar-se no capital humano, nas instituições, nas infraestruturas ou na inovação ou, mais frequentemente, em vários destes aspetos. A OCDE, por exemplo, salientou que o investimento em infraestruturas de transportes deve ser acompanhado de outras medidas para melhorar a produtividade das empresas na região onde a acessibilidade está a ser melhorada, a fim de evitar que a perda da sua quota do mercado local para produtores de outras regiões seja maior que o ganho gerado pela sua capacidade de exportar mais facilmente para outras regiões.

O objetivo de reduzir o subdesenvolvimento não deve ser confundido com a ambição de uniformizar o nível de desenvolvimento em todas as regiões. Tal seria um objetivo utópico e ineficaz. Subsistirão sempre diferenças regionais na produtividade, no emprego e na educação, mas estas não devem ser consideradas problemáticas desde que não resultem em diferenças no bem-estar e no nível de vida. A política de coesão não pode superar totalmente a falta de economias de aglomeração – as economias de urbanização, em especial, não podem ser criadas sem uma grande cidade. Não obstante, pode facilitar o surgimento dessas economias nas cidades existentes ou numa rede policêntrica de cidades. Os benefícios da aglomeração poderão, portanto, ser alcançados através da cooperação entre vilas ou cidades ou estabelecendo ligações entre centros urbanos ou até mesmo entre áreas urbanas e rurais.

A concentração espacial de um setor ou de atividades económicas ligadas pode ocorrer fora das grandes cidades. Embora algumas pessoas questionem se a política pública pode criar núcleos ou polos industriais, as medidas destinadas a melhorar o ambiente empresarial e estimular a inovação podem conduzir ao surgimento de economias de aglomeração em algumas regiões que não dispõem de grandes cidades.

O impacto das economias de aglomeração nas disparidades regionais, porém, não deve ser exacerbado. Na UE existem várias regiões com elevada produtividade sem uma grande cidade, bem como muitas regiões com baixa produtividade apesar da presença de uma grande cidade. As principais razões para as diferenças regionais no desenvolvimento económico prendem-se com a reserva de capital, a tecnologia e o capital humano e não com a presença ou ausência de uma cidade.

4.3 A política de coesão apoia a integração do mercado e pode acelerar o crescimento das regiões menos desenvolvidas

As disparidades regionais podem ser encaradas como ineficientes ou eficientes, em função das suas causas. Se as disparidades ineficientes puderem ser eliminadas, irão impulsionar o crescimento geral. Tentar eliminar as disparidades eficientes, porém, resultará numa afetação subotimizada dos recursos e, por conseguinte, reduzirá o crescimento geral.

Este aspeto reveste-se de particular importância no debate sobre o impacto previsto do mercado único. Em parte, a política de coesão foi motivada pelo receio de que as regiões em atraso ficassem a perder quando aderissem ao mercado único. É possível associar três teorias económicas a visões radicalmente diferentes sobre esta matéria.

A teoria económica neoclássica prevê que o capital fluirá para as regiões menos desenvolvidas porque aí irá gerar os retornos mais elevados. Por exemplo, prevê que o investimento direto estrangeiro (IDE) seja canalizado para os Estados-Membros menos desenvolvidos de modo a impulsionar a sua taxa de crescimento. O investimento na reserva de capital público poderá ficar para trás devido ao baixo nível de rendimento do país, que poderá não ter capacidade para investir, por exemplo, em boas infraestruturas de transportes para ligar a economia ao mercado único. Essa situação poderá reduzir o retorno do investimento privado a abrandar os fluxos de entrada de IDE. Segundo esta teoria, a política de coesão pode ajudar a atenuar a dificuldade de financiamento e, assim, acelerar o processo de convergência.

Uma nova teoria surgiu aquando da criação do mercado único. A nova teoria do comércio, baseada num trabalho anterior de Kaldor e outros sobre os rendimentos crescentes da produção industrial e desenvolvida na década de 1980 por Paul Krugman, salientou que as economias de escala implicam que as regiões onde se concentra uma parte importante de uma determinada indústria tendem a beneficiar mais do comércio, o que se designa de efeito do mercado interno.

Muitos defensores da política de coesão, considerando que as regiões em atraso perderiam devido à sua falta de economias de escala, encaravam o financiamento concedido ao abrigo da política de coesão como compensação para as regiões suscetíveis de registarem um declínio económico decorrente desse facto. Assim, considerava-se que a política de coesão contrariava as forças do mercado, em vez de colaborar com elas. Por conseguinte, não se esperava que a política de coesão reduzisse as disparidades regionais, mas que apenas compensasse as regiões que sofriam um declínio económico relativo, se não mesmo absoluto. Podemos encontrar o mesmo argumento no relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento de 2009.

A nova geografia económica, desenvolvida na década de 1990 por Krugman e outros, tem ligações à nova teoria do comércio, mas tem mais cambiantes no que se refere aos benefícios do comércio. Apesar de reconhecer a importância do aumento das receitas em função da escala, aponta para os custos do congestionamento e outros fatores que incentivam a dispersão das atividades económicas e incitam os produtores a abandonar, a partir de certo ponto, os centros onde se concentra a atividade económica.

De acordo com esta teoria, as regiões em atraso poderão beneficiar do facto de pertencerem ao mercado único, embora não seja automaticamente esse o caso, porque muito depende das condições económicas dessas regiões, sobretudo do ambiente empresarial, comparativamente às regiões mais desenvolvidas. Considera-se, portanto, que a política de coesão pode eventualmente ajudar a reduzir as disparidades regionais, mas deve en-

Quadro 6.6 Financiamento da política de coesão por grandes domínios de intervenção na UE-15, 1989–2013

	Regiões menos desenvolvidas e Fundo de Coesão				Outras regiões			
% do total	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Apoio às empresas (incluindo IDTI)	31,5	33,0	28,0	34,4	48,1	31,1	29,2	33,8
Infraestruturas (transportes, energia, telecomunicações, infraestruturas sociais)	36,3	26,1	30,9	23,2	5,2	1,5	13,4	13,2
Capital humano (mercado de trabalho, educação, inclusão social, etc.)	20,6	24,7	24,5	22,3	39,0	56,8	45,8	34,6
Ambiente	1,6	14,3	14,0	15,4	7,6	9,8	8,6	14,2
Outros	9,7	1,9	0,8	0,4	0,0	0,8	1,1	0,3
Assistência técnica	0,4	0,0	1,8	4,3	0,0	0,0	1,8	3,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, SFC e cálculos da DG REGIO

contrar formas de colaborar com as forças do mercado para reforçar o seu efeito na redução das disparidades.

A política de coesão pode, por exemplo, ajudar a melhorar o ambiente empresarial nas regiões em atraso, aumentando assim a probabilidade de virem a beneficiar da integração do comércio. Do mesmo modo, pode apoiar melhorias nas redes digitais e de transportes, permitindo realizar economias de escala através do aumento do comércio e da captação de investimento. Por último, mas não menos importante, a política de coesão pode também ajudar a atenuar alguns dos custos de congestionamento nas regiões em atraso que registam um rápido crescimento, investindo em melhores transportes públicos e na melhoria da mobilidade urbana, ajudando assim a prolongar esse crescimento e reduzindo as suas externalidades negativas.

5. A repartição do financiamento por domínios de intervenção evoluiu com a alteração dos objetivos da política

A forma como o financiamento é repartido entre os grandes domínios de intervenção apoiados pela política de coesão depende dos tipos de região em causa e das suas necessidades e prioridades. O investimento em infraestruturas tem sido consistentemente superior nas regiões menos desenvolvidas do que nas restantes (Quadro 6.6). Na UE-15, a percentagem de financiamento atribuído a infraestruturas não ambientais ascendeu a 36 % no período 1989–1993, tendo caído para 23 % no período 2007–2013 com a conclusão das redes de transportes. Ao mesmo tempo, o apoio para infraestruturas ambientais aumentou a partir do período 1994–1999 na sequência da introdução do Fundo de Coesão, que fez subir o investimento no ambiente de menos de 2 % do financiamento da política de coesão em 1989–1993 para 14 % no período seguinte e para 15 % em 2007–2013.

Nas restantes regiões da UE-15, a percentagem de investimento em infraestruturas (não ambientais) subiu de 5 % em 1989–1994 para 13 % em 2007–2013, em parte devido ao aumento do investimento em energias renováveis a partir de 2000, ao passo que o investimento no ambiente também aumentou de 8 % para 14 % do financiamento total.

Contrariamente às infraestruturas, o investimento em capital humano foi consistentemente maior enquanto percentagem do financiamento total nas restantes regiões da UE-15 do que nas menos desenvolvidas, embora tenha registado variações entre períodos. Aumentou de 39 % do financiamento total em 1989–1993 para 57 % em 1994–1999, refletindo uma redução de proporção similar na percentagem de apoio destinado às empresas. Posteriormente, caiu para 46 % em 2000–2006 e para 35 % em 2007–2013 à medida que aumentou o apoio concedido, primeiro, às infraestruturas e, depois, ao ambiente. Por outro lado, a percentagem de apoio destinado às empresas aumentou ligeiramente de 31 % em 1989–1994 para 34 % em 2007–2013.

Quadro 6.7 Financiamento da política de coesão por grandes domínios de intervenção nos países candidatos, 2004–2013

% do total	UE–10 2004–2006	UE–12 2007–2013
Apoio às empresas (incluindo IDTI)	14,2	25,6
Infraestruturas (transportes, energia, telecomunicações, infraestruturas sociais)	41,5	36,1
Capital humano (mercado de trabalho, educação, inclusão social)	14,8	12,5
Ambiente	27,3	20,8
Outros	0,1	0,0
Assistência técnica	2,1	5,0
Total	100,0	100,0

Fonte: Relatórios anuais dos Fundos Estruturais, SFC e cálculos da DG REGIO

Nas regiões menos desenvolvidas da UE-15, a percentagem de financiamento afetado ao capital humano sofreu menos flutuações entre os períodos, variando entre 21 % e 25 % e perfazendo 22 % do total em 2007–2013. A percentagem de financiamento reservado ao apoio às empresas foi sensivelmente igual à das restantes regiões da UE-15 ao longo dos três últimos períodos de programação, representando 34 % do financiamento em 2007–2013, depois de ter diminuído 28 % no período anterior.

A distribuição do financiamento da política de coesão pelos domínios de intervenção nos países que aderiram à UE em 2004 e 2007 é muito diferente da observada na UE-15, mesmo nas regiões menos desenvolvidas (Quadro 6.7). Estes países atribuíram uma parte muito mais significativa do financiamento às infraestruturas e ao ambiente (na prática, maioritariamente infraestruturas ambientais), sobretudo no período 2004–2006, o que reflete os seus baixíssimos níveis tanto qualitativos como quantitativos nestes domínios e, consequentemente, a sua muito maior necessidade de investimento para cumprir as diretivas da UE (ver *infra*).

Em consequência, a percentagem de financiamento atribuído ao apoio às empresas (26 % em 2007–2013) e ao capital humano (13 %) foi substancialmente menor do que na UE-15, embora se tenha registado uma certa transferência do apoio das infraestruturas para as empresas no período 2007–2014 (de 14 %).

6. O impacto da crise no período 2007–2013

A crise económica e financeira afetou, desde muito cedo, os programas operacionais planeados para o período de programação 2007–2013. Embora a política regional da UE esteja concebida como uma política estrutural de longo prazo, foi necessário adaptá-la a um contexto económico totalmente diferente e tomar medidas para responder a desafios inesperados.

A nível operacional, vários programas sofreram um desfasamento entre as verbas atribuídas e os pedidos de financiamento, ou depararam-se com um contexto local radicalmente diferente. Por exemplo, registou-se um declínio na procura de apoio em determinados domínios de intervenção e um aumento noutros. Em muitos programas houve dificuldades em obter o cofinanciamento nacional ou regional necessário e em fazer face às flutuações cambiais (na Polónia e no Reino Unido, em particular), embora também se tenha verificado uma diminuição dos custos de construção que reduziu o custo de alguns projetos (como na Bulgária e na Polónia).

Foram aplicadas várias medidas inovadoras, tanto a nível regulamentar como a nível dos programas, para acelerar o desembolso dos fundos estruturais e para os tornar mais flexíveis e com maior capacidade de resposta, sobretudo nos Estados-Membros mais vulneráveis. A Comissão prestou apoio aos Estados-Membros na reprogramação, nomeadamente sob a forma de grupos de trabalho (por exemplo, para ajudar a Grécia a implementar o programa de ajustamento da UE-FMI e acelerar a sua absorção do financiamento da UE). Em fevereiro de 2012, foram constituídas equipas de ação em oito Estados-Membros (Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Portugal, Eslováquia,

Instrumentos financeiros em 2007–2013

Os instrumentos financeiros, no sentido de financiamento autorrenovável ou reciclável para complementar as subvenções não reembolsáveis, fazem parte da política de coesão desde o período de programação 1994–1999, tendo evoluído progressivamente em termos de variedade, âmbito e montante. A flexibilidade que caracteriza o seu apoio aos Estados-Membros e às regiões tem sido particularmente importante no contexto económico incerto dos últimos anos.

Os instrumentos financeiros têm de respeitar a lógica e o quadro jurídico da política de coesão, incluindo a gestão partilhada e o princípio da subsidiariedade. A intervenção política ocorre essencialmente nas regiões onde existem entraves ao desenvolvimento na forma de má capacidade administrativa, escassez de empresários, mercados financeiros subdesenvolvidos, etc. Os instrumentos financeiros podem ajudar a resolver esses entraves:

- proporcionando diversas formas de apoio financeiro, incluindo capitais próprios, empréstimos, garantias e microcréditos às empresas (sobretudo PME), bem como para projetos de desenvolvimento urbano e eficiência energética ou de energias renováveis;
- permitindo uma utilização mais eficaz dos recursos públicos tirando partido das práticas e competências comerciais e atraindo capital privado, em parte através da assunção de alguns dos riscos de investimento;
- permitindo que os mesmos fundos sejam utilizados várias vezes de modo a aumentar os seus efeitos, o que é particularmente importante em tempos de restrições orçamentais;
- dando um incentivo aos beneficiários para utilizarem o financiamento de modo eficiente, a fim de o poderem reembolsar.

Tendo em conta que a utilização dos instrumentos financeiros aumentou durante o período 2007–2013, tem havido uma necessidade crescente de extrair ensinamentos da experiência e adaptar o quadro jurídico, harmonizar as normas e oferecer orientação mais pormenorizada sobre a sua aplicação. As auditorias levadas a cabo pela Comissão, os relatórios e estudos do Tribunal de Contas e as observações apresentadas pelo Parlamento Europeu e pelas instituições envolvidas na gestão dos instrumentos financeiros apontaram para os desafios que devem ser abordados antes de os instrumentos financeiros poderem ter pleno impacto na consecução dos objetivos da política de coesão. Desde que a legislação de 2007–2013 entrou em vigor, a Comissão tomou várias medidas (alterando os regulamentos, emitindo notas de orientação, realizando avaliações e disponibilizando assistência técnica) para reforçar e esclarecer as regras aplicáveis aos instrumentos financeiros.

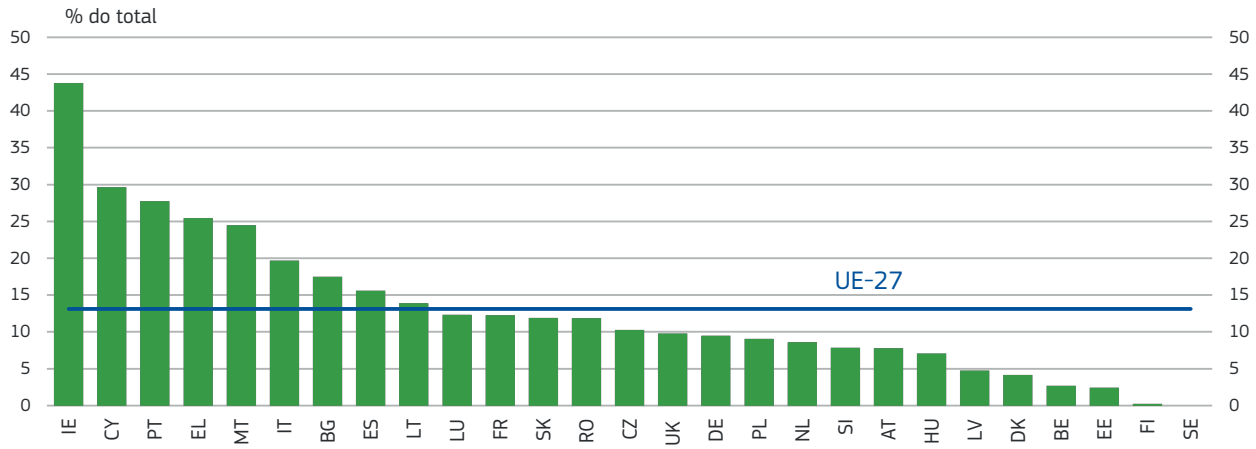
Segundo os últimos dados comunicados pelos Estados-Membros, cerca de 5 % das dotações do FEDER para 2007–2013 foram autorizadas para mais de 900 instrumentos financeiros em 175 programas operacionais em 25 Estados-Membros (todos exceto a Irlanda e o Luxemburgo) até ao final de 2012. O apoio do FEDER e, em menor grau, do FSE, ascendeu a 8,4 mil milhões de euros, maioritariamente destinado às empresas. De acordo com os dados reportados, houve mais de 144 000 projetos de investimento distintos em empresas e mais de 40 000 empregos brutos foram criados diretamente pelos instrumentos financeiros.

Cerca de 744 milhões de euros dos Fundos Estruturais foram também canalizados para cofinanciar instrumentos financeiros que prestam financiamento a projetos de desenvolvimento urbano e eficiência energética e de energias renováveis em 19 Estados-Membros. Os dados recentes indicam que, em média, cada 100 euros dos Fundos Estruturais afetados aos instrumentos financeiros mobilizaram 150 euros de cofinanciamento público e privado nacional. Esta taxa deverá aumentar ao longo do tempo à medida que os fundos são reciclados. Os dados também indicam, porém, que quase 8 mil milhões de euros do financiamento de programas operacionais continuavam nos instrumentos financeiros e, no final de 2012, ainda não tinham chegado aos beneficiários finais. Em vários Estados-Membros é, portanto, necessário redobrar esforços para assegurar que este financiamento chegue aos beneficiários finais até ao final de 2015 (ou seja, o prazo fixado para despender o financiamento referente ao período 2007–2013).

Espanha e Grécia), com representantes das autoridades nacionais e funcionários da Comissão.

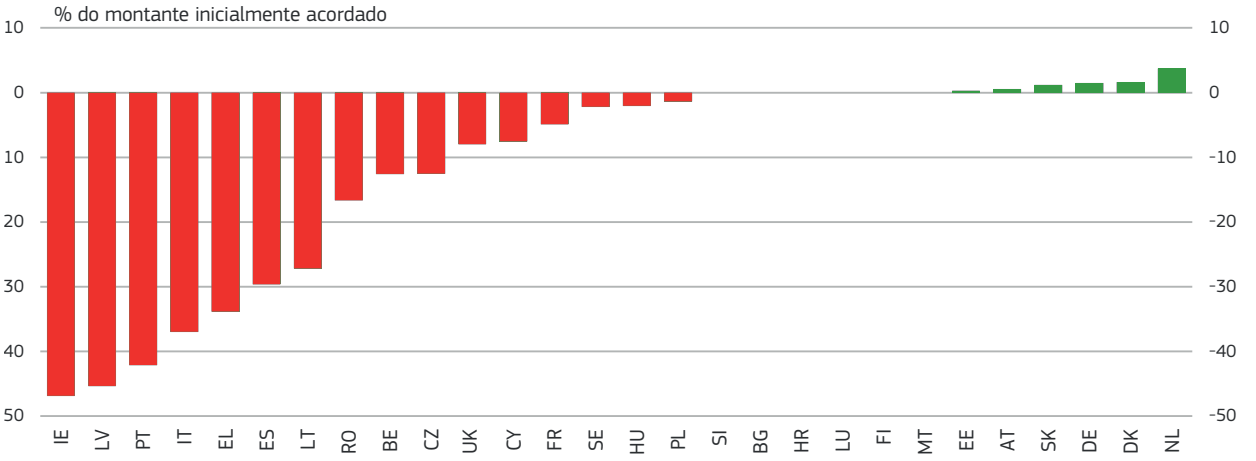
Desde 2009, quase 13 % do total dos fundos (45 mil milhões de euros) foram transferidos de um domínio de intervenção para outro para satisfazer as necessidades mais prementes e reforçar intervenções específicas que demonstraram ser eficazes (Figura 6.11). Os principais aumentos no financiamento registaram-se na I&D e na inovação, no apoio genérico às empresas, na energia sustentável, nas rodovias e no mercado de trabalho, sobretudo nas medidas destinadas a aumentar o em-

Figura 6.11 Financiamento da UE reafetado a outros domínios de ação, final de 2013



Fonte: DG REGIO

Figura 6.12 Redução do cofinanciamento nacional para o período 2007-2013, final de 2013



Fonte: DG REGIO

prego dos jovens. As principais reduções registaram-se nos serviços TIC, no investimento ambiental, no setor ferroviário, na formação, na educação e no reforço de capacidades.

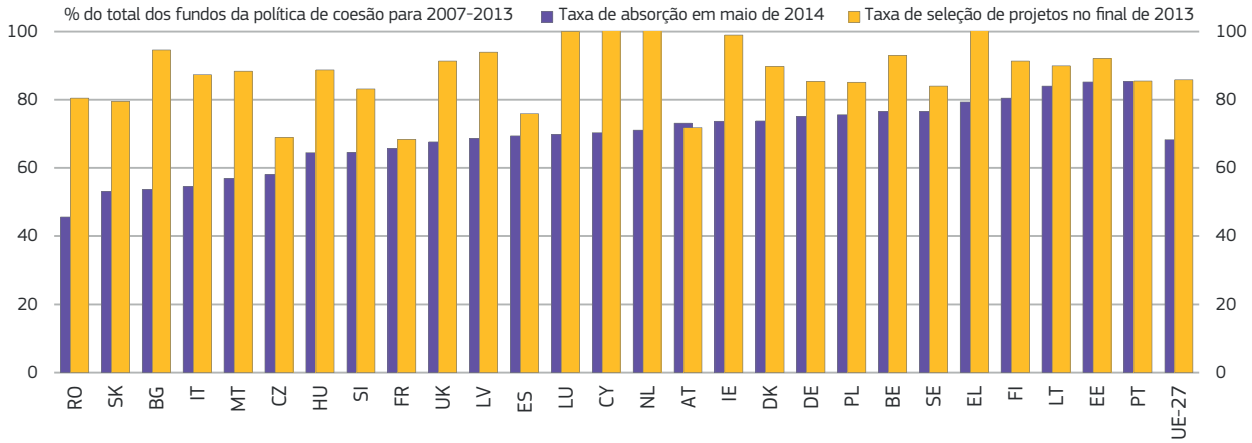
Até 2013, cerca de 17 mil milhões de euros de financiamento da UE tinham sido orientados para uma afetação acelerada ou uma reafetação, podendo vir a beneficiar mais cerca de um milhão de jovens e 55 000 PME.

A Comissão incentivou a simplificação ou racionalização dos processos nacionais e regionais para assegurar uma execução mais célere dos programas, pagando adiantamentos às autoridades públicas e aumentando os pagamentos às empresas abrangidas por regimes de auxílios estatais (em dez Estados-Membros). A fim de melhorar os fluxos de tesouraria das autoridades de gestão, a Comissão disponibilizou adiantamentos adicionais no valor de 7 mil milhões de euros[12].

Além disso, as taxas de cofinanciamento nacional foram reduzidas para vários Estados-Membros, sobretudo os mais afetados pela crise, para retirar pressão dos orçamentos nacionais (Figura 6.12). Esta redução traduziu-se numa diminuição significativa da despesa pública nacional exigida, que baixou 18 %, de 143 mil milhões de euros para 118 mil milhões de euros, diminuindo o montante global de investimento público realizado,

12 Este montante inclui o pré-financiamento adicional introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 284/2009 do Conselho, bem como 775 milhões de euros suplementares previstos no Regulamento de alteração (UE) n.º 539/2010 que também se destina a melhorar a liquidez dos Estados-Membros.

Figura 6.13 Absorção de fundos e seleção de projetos para o período de programação 2007-2013



Fonte: SFC

mas ajudando a assegurar a conclusão de projetos já planeados e a melhorar os fluxos de tesouraria nos países em causa.

A UE também aprovou novas reduções no cofinanciamento nacional ao aumentar temporariamente as taxas de cofinanciamento da UE em 10 pontos percentuais para os Estados-Membros com maiores dificuldades orçamentais (o complemento denominado «top-up» para os países com programas de ajustamento). Esta cláusula «top-up» permitiu efetuar os pagamentos a esses países mais cedo do que originalmente previsto, aliviando a pressão sobre os orçamentos nacionais e proporcionando a tão necessária liquidez. No final de 2013, tinham sido pagos quase 2,1 mil milhões de euros ao abrigo da cláusula «top-up».

Nos próximos 18 meses ainda são esperados resultados importantes decorrentes dos programas da política de coesão relativos ao período 2007–2013. No final de 2012, os projetos selecionados representavam cerca de 292 mil milhões de euros, ou 84 % do financiamento da UE disponível. Nalguns Estados-Membros, porém, registam-se atrasos significativo na seleção e no arranque dos projetos, sobretudo em domínios como a IDTI, o transporte ferroviário, as TIC e a banda larga, a energia e o reforço de capacidades, onde as autoridades possuem menos experiência ou a execução dos projetos é relativamente complexa.

Os dados recentes relativos aos pagamentos salientam a necessidade de acelerar os esforços para concluir os programas do período 2007–2013. Até maio de 2014, 108 mil milhões de euros, ou 32 % do financiamento total disponível para o período, ainda não tinha sido pago pela Comissão aos Estados-Membros. Registaram-se taxas de pagamento mais baixas para a Roménia, Eslováquia, Bulgária, Itália e Malta (Figura 6.13). Apesar de haver um desfasamento inevitável entre a despesa efetuada no terreno, a sua comunicação à Comissão e a realização do pagamento, existe um risco crescente de alguns Estados-Membros e regiões poderem vir a perder um grande montante de financiamento pelo facto de não conseguirem concluir os programas até ao final de 2015. Por conseguinte, existe uma forte possibilidade de não conseguirem cumprir os seus objetivos políticos previstos, a menos que se acelerem substancialmente os processos.

6.1 O FSE e a reação à crise[13]

O papel do FSE na resposta à crise foi variado na UE, dependendo da forma como os mercados de trabalho foram afetados, dos mecanismos de apoio já existentes e das medidas específicas adotadas nos diferentes países.

Evolução do mercado de trabalho

O impacto da crise no emprego divergiu bastante de Estado-Membro para Estado-Membro, refletindo a forma como os diferentes setores foram afetados pela crise, bem como as respostas políticas à mesma. Na UE-27 perderam-se mais de 5 milhões de postos de trabalho entre os terceiros trimestres de 2008 e 2009, embora de uma forma heterogénea nos Estados-Membros.

13 Metis GmbH e WIIW (2012).

Após 2009, essas diferenças de desenvolvimento persistiram, com alguns países a registarem crescimento económico e outros um novo declínio. Uma vez que, em vários países, o desemprego caiu menos do que o PIB durante o período da crise, é possível que o impacto pleno da recessão económica ainda não se tenha feito sentir plenamente.

As respostas políticas nacionais e o papel do FSE

Quando a crise começou, foi lançado um plano de relançamento da economia europeia que incluía recomendações para que os Estados-Membros adotassem medidas políticas a favor do emprego. A maioria dos países introduziu pacotes de medidas de recuperação para contrariar os efeitos da recessão. Foi implementado um conjunto de medidas ativas do mercado de trabalho, incluindo regimes de tempo de trabalho reduzido, subvenções temporárias aos salários, reduções dos custos não salariais do fator trabalho, aumento do emprego no setor público e programas de formação. Esta última medida representou um terço do aumento da despesa, ao passo que um quarto foi afetado a iniciativas de emprego e quantias menores à criação direta de postos de trabalho e à criação de empresas.

O FSE apoiou a formação, em especial, dando a oportunidade às pessoas que se encontravam em regimes de tempo de trabalho reduzido de atualizarem, simultaneamente, as suas competências. Cofinanciou igualmente medidas para criar ou preservar postos de trabalho, tais como programas de aprendizagem e incentivos ao recrutamento.

Nos Estados-Membros verificaram-se algumas transferências na afetação do financiamento durante este período em resposta à crise, em parte para ajudar setores muito afetados (como o da construção e partes da indústria transformadora). De facto, um efeito da crise tem sido a sensibilização para as consequências que uma profunda recessão económica pode ter para o emprego nos principais setores da economia, bem como para os grupos sociais particularmente vulneráveis.

7. Conclusão

Neste capítulo foi apresentada uma panorâmica sobre a forma como os objetivos da política de coesão evoluíram ao longo do tempo e passaram a estar mais estreitamente ligados à estratégia geral da UE. Esta evolução teve repercussões evidentes nos tipos de ação apoiados pela política de coesão com uma percentagem crescente a ser canalizada para projetos ambientais e mais financiamento a ser associado às estratégias de Lisboa, Gotemburgo e Europa 2020.

A geografia da política de coesão foi simplificada desde 2007, a fim de assegurar a cobertura de todas as regiões e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência da execução.

Os alargamentos sucessivos vieram alterar os desafios aos quais a política de coesão deve fazer face e aumentar a dificuldade em superá-los. Não só fizeram com que regiões com baixos níveis de desenvolvimento passassem a fazer parte da UE, como também aumentaram a sua diversidade territorial.

Com a introdução da coesão territorial enquanto objetivo explícito do Tratado de Lisboa, a política de coesão passou a atribuir uma maior ênfase à sustentabilidade e ao acesso a serviços básicos, à necessidade de ter em conta a geografia funcional e à importância da análise territorial. Esta mudança está refletida na Estratégia Europa 2020, mais focada no crescimento sustentável, e no reconhecimento da importância de avaliar o desenvolvimento territorial não apenas com base no PIB. O ESPON respondeu à necessidade de uma análise territorial mais aprofundada, prestando apoio à investigação aplicada direcionada para questões relevantes.

Continua em curso o debate sobre como medir o progresso e sobre qual deve ser a resposta da política de coesão neste contexto. Os resultados deste debate deverão influenciar a forma como se moldará a política de coesão após 2020, bem como o modo como as suas modalidades de execução no período vigente.

Capítulo 7: Impacto da política de coesão

1. Introdução

Várias fontes disponibilizam informações sobre o efeito da política de coesão nos objetivos e programas que cofinancia. Estas permitem avaliar até que ponto a política de coesão é bem-sucedida na consecução desses objetivos e dos objetivos políticos mais gerais de reforçar as capacidades de desenvolvimento sustentável das economias nacionais e regionais e de promover a coesão económica, social e territorial.

Em primeiro lugar, existem informações quantitativas sobre os resultados diretos dos projetos e medidas apoiados, obtidas a partir de indicadores físicos que são monitorizados pelas autoridades de gestão responsáveis pelos programas. Normalmente, os indicadores revestem a forma da produção gerada (por exemplo, o número de novas empresas que beneficiaram de apoio na fase de arranque, a extensão dos troços rodoviários ou ferroviários construídos ou o número de pessoas que receberam formação) ou dos resultados a que deram origem (por exemplo, o tempo ou os custos de deslocação poupados graças à abertura de uma nova circular exterior à cidade, o número de pessoas com ligação ao saneamento básico e a um sistema eficaz de tratamento das águas residuais ou o número de pessoas que receberam formação e conseguiram arranjar emprego).

Em segundo lugar, existem dados provenientes das avaliações de programas ou intervenções específicos em determinados domínios de intervenção (por exemplo, o apoio ao desenvolvimento das empresas ou à IDTI) que se destinam a avaliar a eficácia do financiamento atribuído na consecução do objetivo imediato da medida (tal como aumentar o investimento das empresas apoiadas ou a sua despesa em I&D) e o objetivo mais amplo de reforçar o potencial de desenvolvimento dos territórios em causa (através do aumento da competitividade das empresas aí situadas ou das competências da mão-de-obra local).

Em terceiro lugar, existem dados dos modelos macroeconómicos que tentam captar a forma como as economias funcionam, a fim de estimar o efeito da política de coesão, e dos programas que apoia, nas principais variáveis económicas, designadamente no PIB, no emprego e no desempenho em matéria de comércio. Fazem-no, essencialmente, simulando a forma como a economia se teria desenvolvido (ou é suscetível de se desenvolver no futuro) na ausência da política de coesão para depois comparar o resultado com a forma como efetivamente se desenvolveu (ou está previsto desenvolver-se). Para esse efeito, é necessário incorporar no modelo os dados provenientes das avaliações e de outros estudos sobre os efeitos imediatos e mais latos das intervenções políticas no investimento das empresas, na IDTI, nas competências e na produtividade da mão-de-obra, bem como das empresas, na redução dos custos de transportes resultante da construção de novas estradas, vias ferroviárias e outras infraestruturas construídas, etc.

Por último, mas não menos importante, existem estudos de investigação independentes de menor dimensão que utilizam, na sua maioria, técnicas econométricas para avaliar os efeitos gerais da política de coesão no desenvolvimento regional.

Todas estas fontes são importantes para avaliar o impacto geral da política de coesão nos seus objetivos. As secções que se seguem sintetizam os dados disponíveis nestes quatro domínios. A ênfase incide sobre o último período de programação, 2007-2013, embora também sejam referidos dados de anos anteriores, até porque o período 2007-2013 só terminará formalmente no final de 2015 e os programas ainda se encontram em curso. Mais especificamente, muitos dos projetos apoiados são de longo prazo e visam influenciar a estrutura das economias, alterar a forma de funcionamento das empresas e o comportamento e o desempenho das pessoas e reforçar a capacidade de sustentar o crescimento. Por conseguinte, os efeitos observáveis em termos de melhoria do desempenho económico apenas se materializam decorridos vários anos e os dados que permitem detetá-los apenas estarão disponíveis mais tarde ainda.

2. Os resultados dos programas em 2007–2013

Esta secção apresenta uma panorâmica dos resultados comunicados pelos programas da política de coesão nos respetivos relatórios anuais de execução. A primeira secção diz respeito ao FEDER e ao Fundo de Coesão, a segunda refere-se ao FSE.

2.1 O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão

Tal como salientado anteriormente, os programas cofinanciados ao abrigo da política de coesão no período 2007–2013 ainda se encontram em curso e muitos projetos estão ainda por concluir. Não obstante, é possível identificar os resultados obtidos até ao final de 2012 (o sexto ano do período e a data mais recente para a qual existem dados disponíveis) com o apoio prestado pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão, nomeadamente com base nos indicadores físicos da produção e dos resultados da despesa realizada, cuja monitorização é assegurada pelas autoridades de gestão. Os dados comunicados são sintetizados a seguir, concentrando-se nos principais indicadores concebidos de modo a serem comparáveis entre programas e a permitirem a agregação dos dados tanto a nível nacional como da UE.

Empregos brutos criados diretamente

Os dados comunicados sobre os programas indicam que até ao final de 2012 – altura em que metade ou menos do financiamento disponível para o período já tinha sido gasto na maioria dos países – as intervenções cofinanciadas pelo FEDER contribuíram para a criação direta de aproximadamente 593 954 postos de trabalho em toda a UE. Esse número representa 43 % do objetivo fixado no início do período, o que sugere que, até ao final de 2015, poderá haver cerca de 1,4 milhões de novos postos de trabalho como resultado direto do apoio do FEDER. Muitos desses postos de trabalho – cerca de 320 000 no total – foram criados nas regiões menos desenvolvidas (objetivo «Convergência») com particular necessidade de emprego e onde, se os objetivos forem atingidos, o número poderá alcançar os 900 000 até ao final de 2015.

Importa salientar que estes números se reportam aos empregos brutos – ou seja, não têm em conta quaisquer postos de trabalho perdidos – e referem-se essencialmente ao número adicional de pessoas empregadas nos projetos apoiados, ou na maioria dos casos, nas empresas que beneficiam de apoio. Muitos destes postos de trabalho poderiam talvez ter sido criados sem apoio, no sentido de que, por exemplo, as empresas poderiam ter avançado com os seus planos de investimento mesmo sem terem recebido financiamento público, embora possivelmente numa menor escala e com uma mão-de-obra mais reduzida. Contudo, é praticamente certo que, sem o apoio da UE, não teria sido criado um número substancial de postos de trabalho adicionais. Os dados da avaliação sintetizados a seguir apontam nesse sentido. Além disso, os números não incluem os postos de trabalho criados indiretamente como resultado dos projetos levados a cabo e das melhorias geradas na competitividade que, tal como demonstrado pelos modelos macroeconómicos, são suscetíveis de se materializar a longo prazo.

Exemplos de regimes de apoio às empresas

Grécia: foi concedido financiamento a cerca de 1 300 PME ao abrigo do instrumento financeiro JEREMIE, essencialmente sob a forma de empréstimos, ajudando-as assim a superar os limites à contração de empréstimos impostos pelo mercado financeiro.

Portugal: até meados de 2013, cerca de 9 458 empresas receberam apoio de regimes de auxílio às empresas cofinanciados pelo FEDER e 952 novas empresas receberam ajuda financeira na fase de arranque, 448 das quais pertencentes aos setores de alta tecnologia e forte intensidade de conhecimento.

Bélgica: até ao final de 2012, os instrumentos financeiros cofinanciados pelo FEDER, sob a forma de capital de risco, garantias de empréstimos, microcréditos e «produtos combinados», ajudaram 571 novas empresas em fase de arranque e 671 empresas em fase de expansão, um número dez vezes superior ao das empresas beneficiárias de ajudas ao investimento.

Bulgária: até ao final de 2012, cerca de 1 388 PME receberam empréstimos bonificados ao abrigo da iniciativa JEREMIE, ajudando-as a superar as restrições de crédito no mercado financeiro.

Malta: o «*First Loss Portfolio Guarantee*» (regime de garantia de empréstimos), cofinanciado pelo FEDER, concedeu financiamento a 553 PME até meados de 2013, atenuando assim as suas dificuldades de contrair empréstimos no mercado financeiro.

Apoio às empresas

Um grande número dos postos de trabalho foram criados nas PME que beneficiaram de uma parte significativa do apoio prestado, sobretudo para melhorar a sua eficiência através da ajuda ao investimento em máquinas e equipamentos novos ou ao desenvolvimento de novos produtos. No total, realizaram-se até ao final de 2012 cerca de 200 000 projetos de apoio ao investimento nas PME em toda a UE. Além disso, receberam apoio na fase de arranque quase 78 000 novas empresas na UE, nomeadamente através da assistência financeira concedida pelo FEDER, bem como através do aconselhamento e orientação prestados por centros de apoio às empresas também financiados pelo FEDER (ver Caixa para exemplos específicos das medidas apoiadas).

Uma parte crescente do apoio foi concedido sob a forma de instrumentos de engenharia financeira, tais como empréstimos, bonificações de taxas de juro ou capital de risco, que têm a vantagem de ajudar as empresas a superar as restrições em termos de contração de empréstimos, sendo ao mesmo tempo reembolsáveis (ou mesmo suscetíveis de gerar uma taxa de retorno), permitindo desta forma que, eventualmente, o financiamento que lhes é atribuído seja utilizado várias vezes.

Exemplos de projetos de IDTI apoiados

Espanha: até ao final de 2012 foram cofinanciados 5 839 grandes projetos de apoio à I&D realizada no setor público, representando uma percentagem significativa dos projetos iniciados ao abrigo do Plano Nacional de IDTI.

França: o FEDER apoiou 71 «*Pôles de compétitivité*» criados para agrupar pólos de empresas, laboratórios de investigação e universidades, cada um dos quais especializado num grande setor de atividade. Segundo uma avaliação efetuada em 2012, até essa data tinham sido responsáveis por mais de 2 500 inovações desde a sua criação.

República Checa: o FEDER cofinanciou 53 novos centros de transferência de tecnologias, centros de excelência e parques científicos e tecnológicos.

Eslovénia: o FEDER cofinanciou 8 centros excelência, 7 centros de competência e 17 centros de desenvolvimento económico até ao final de 2012.

Roménia: foram construídos de raiz ou modernizados 253 centros de I&D com o apoio financeiro da UE.

Pelo facto de serem reembolsáveis, também proporcionam às empresas beneficiárias um incentivo suplementar para assegurar a eficácia do investimento.

Apoio à IDTI

Mais de 21 600 projetos foram cofinanciados até ao final de 2012 para apoiar a cooperação entre centros de investigação e empresas com vista a assegurar que a I&D realizada nos centros tenha mais hipóteses de se transformar em produtos e processos novos ou melhorados que permitam às empresas manter ou aumentar a sua quota de mercado, tanto a nível regional como global.

Simultaneamente, foi prestado apoio a cerca de 61 200 projetos de IDTI que, juntamente com o apoio a outras medidas, conduziu à criação de 21 000 postos de trabalho na área da investigação, dos quais cerca de metade em regiões menos desenvolvidas.

Infraestruturas de TIC

O FEDER foi igualmente utilizado em muitas partes da UE para apoiar a utilização das TIC por parte das PME, a introdução de meios digitais para aceder a serviços públicos e o investimento na banda larga para melhorar o acesso à Internet, ou em alguns casos para fornecer acesso onde anteriormente era inexistente. Até ao final de 2012, este investimento permitiu que mais 5 milhões de pessoas passassem a ter acesso à banda larga, cerca de metade das quais em regiões menos desenvolvidas, reduzindo o fosso digital que ainda é

Exemplos de projetos de TIC apoiados

Grécia: quase mais 730 000 pessoas obtiveram acesso a banda larga graças ao financiamento do FEDER, a maioria das quais na região da Macedónia e da Trácia, uma das menos desenvolvidas do país, ajudando assim a reduzir o fosso digital.

Espanha: a maior parte do apoio do FEDER foi concedida à informatização da administração pública, da educação, dos cuidados de saúde e dos serviços jurídicos, bem como à disseminação das TIC pelas PME.

Roménia: graças aos projetos apoiados pelo FEDER, até ao final de 2012, mais de 560 000 pessoas passaram a utilizar os sistemas de administração pública, saúde e aprendizagem em linha.

relativamente grande em vários países, sobretudo na UE-12 e nos Estados-Membros do sul da UE-15.

Transporte

Foram construídos cerca de 2 550 km de novas estradas no âmbito de projetos cofinanciados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão até ao final de 2012, praticamente todas em regiões menos desenvolvidas da UE-12 onde a necessidade de melhorar a rede rodoviária é maior após várias décadas de negligência. Desse total, cerca de 1 200 km consistiram em autoestradas que fazem parte do sistema de RTE-T. Além disso, cerca de 17 000 km de estradas existentes foram alvo de beneficiação – alargamento ou transformação em estrada de dupla faixa de rodagem, por exemplo – situando-se a maioria delas, uma vez mais, nas regiões menos desenvolvidas, onde em muitos casos, sobretudo na UE-12, o estado das estradas e o número limitado de autoestradas e variantes urbanas tem causado fortes congestionamentos e viagens lentas. Ambas as formas de investimento conduziram, em muitos casos, a poupanças de tempo significativas, bem como à melhoria das ligações entre os centros habitacionais e os centros de atividade económica, tanto no interior dos países como entre eles. Em vários casos, as novas estradas construídas também desviaram o tráfego dos centros urbanos tendo, assim, reduzido a poluição e o congestionamento e melhorado a qualidade da vida.

Exemplos de projetos apoiados no domínio dos transportes

Portugal: as estradas construídas graças ao apoio do FEDER e do Fundo de Coesão incluem o último lanço da circular regional interior de Lisboa (CRIL), onde circulam cerca de 50 000 veículos por dia e que reduziu em 40 % o tráfego nas estradas principais da capital, melhorando assim o ambiente urbano.

Bulgária: os fundos da UE cofinanciaram a construção da segunda linha do metropolitano em Sófia, para além de 13 novas estações, duas na primeira linha e 11 na segunda. A linha descongestionou o tráfego, facilitando assim a circulação na cidade.

Estónia: as melhorias na rede ferroviária cofinanciadas pela UE resultaram numa redução de 31 % nos tempos de viagem até ao final de 2012; o objetivo é uma redução suplementar para 45 %, no total, até ao final de 2015.

Hungria: os fundos da UE cofinanciaram um lanço da autoestrada M0 à volta de Budapeste que ajudou a reduzir o congestionamento na cidade, ao passo que as melhorias na rede ferroviária resultaram numa redução de 47 minutos na duração média das viagens nas linhas RTE-T.

Polónia: o financiamento da UE ajudou a reabilitar e modernizar o aeroporto de Wroclaw com a construção de um novo terminal equipado com instalações modernas, incluindo um sistema automatizado de controlo das bagagens.

Roménia: foram construídos cerca de 124 km de uma nova autoestrada com o apoio da UE até ao final de 2012, estando prevista a conclusão de mais 387 km até ao final de 2015. Quando estiver terminada, a autoestrada ligará a costa do Mar Negro e as principais cidades do país, incluindo Bucareste, Sibiu e Arad, à Hungria e às principais cidades da Europa Central.

Apesar de terem sido construídas relativamente poucas linhas ferroviárias durante o período e até ao final de 2012, registaram-se melhorias significativas nas linhas existentes através da eletrificação, da instalação de sinalização moderna, da transformação de via única em via dupla, etc. Até ao final de 2012, um total de 2 369 km de linhas ferroviárias tinha sido objeto de melhoria, uma vez mais, maioritariamente nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, graças à construção de novas linhas e à modernização das existentes, foram acrescentados cerca de 1 500 km à rede ferroviária RTE-T, neste caso essencialmente nas regiões de convergência da UE-15. Ao longo do período foram também apoiados vários projetos de transportes públicos em cidades, sendo talvez o mais notável o sistema de metropolitano da capital búlgara, Sófia, que conduziu a uma redução significativa do congestionamento na cidade.

Até ao final de 2012, foram realizados na UE vários outros projetos concebidos para melhorar o sistema de transportes e, em alguns casos, reduzir os seus efeitos nocivos para o ambiente, sobretudo na área dos transportes urbanos, dos portos e aeroportos, mas a sua natureza eclética dificulta a agregação dos resultados (ver Caixa para obter alguns exemplos).

Infraestruturas ambientais

Até ao final de 2012, os projetos cofinanciados melhoraram o abastecimento de água potável a cerca de 3,3 milhões de pessoas em toda a UE, a maior parte das quais vive nas regiões menos desenvolvidas (2,7 mi-

Melhorar a qualidade das candidaturas de grandes projetos

A iniciativa JASPERS (Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias) deu um contributo importante para melhorar a qualidade das candidaturas de grandes projetos na UE-12, ajudando os Estados-Membros em causa a elaboraram devidamente os projetos, de uma forma que demonstre que os benefícios previstos superam os custos.

O Banco Europeu de Investimento (BEI) é o maior cofinanciador individual dos programas financiados pela UE e está ativamente empenhado no reforço das capacidades administrativas em vários países, incluindo a Grécia, Bulgária e Roménia.

No período de programação anterior foram constituídos grupos de trabalho especiais, compostos por representantes dos Estados-Membros, das instituições financeiras internacionais, da Comissão e por outros peritos, para atuarem como «bombeiros» dos programas com problemas prementes (nomeadamente, nas regiões do sul de Itália, na Bulgária e na Roménia). Os fundos destinados à assistência técnica foram utilizados para financiar revisões de domínios de intervenção específicos, bem como intervenções no âmbito de projetos específicos liderados pelo BEI, pelo Banco Mundial e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. Na Roménia, foi lançada uma iniciativa especial para melhorar os processos dos contratos públicos, envolvendo a DG Política Regional e Urbana, a DG Mercado Interno e Serviços e a iniciativa JASPERS.

Exemplos de projetos apoiados no domínio das infraestruturas ambientais

Portugal: até ao final de 2012 foram construídas cerca de 239 estações de tratamento de águas residuais com o apoio do financiamento da UE, para além de 1 425 km de condutas de saneamento básico, que servem aproximadamente 820 000 pessoas, e 640 km de canalizações de abastecimento de água que levam água potável melhorada a mais de 273 000 pessoas.

Itália: os projetos cofinanciados pelo FEDER permitiram a ligação de mais de um milhão de pessoas a estações de tratamento de águas residuais melhoradas, cerca de 13 % do total da população nas regiões de convergência e cerca de 40 % da população da Sicília e Basilicata onde foi realizada a maior parte do investimento.

Malta: a estação de tratamento de águas residuais construída no sul com o apoio do financiamento da UE, com capacidade para tratar 80 % das águas residuais geradas na ilha, permitiu elevar o estatuto das águas costeiras no sul do país da classe 3 para a classe 1, fazendo de Malta o primeiro país mediterrânico a tratar todas as águas residuais antes de serem descarregadas para o mar.

Eslováquia: os fundos da UE cofinanciaram a construção ou modernização de 89 estações de recolha seletiva de resíduos, aumentando a quantidade de resíduos valorizados para 15 699 toneladas por ano.

lhões do total), sobretudo nas regiões de convergência em Espanha (onde 1,7 milhões de pessoas passaram a estar ligadas a um abastecimento melhorado).

Além disso, cerca 5,5 milhões de pessoas passaram a estar ligadas a sistemas mais eficazes de tratamento das águas residuais, essencialmente através da instalação de saneamento básico e estações de tratamento de águas residuais, ajudando assim a proteger o ambiente e reforçando as perspetivas de desenvolvimento sustentável. Uma vez mais, essas infraestruturas foram instaladas essencialmente nas regiões menos desenvolvidas da UE-15, nomeadamente em Espanha (ligação de 2,2 milhões de pessoas) e Itália (1,1 milhão de pessoas).

Cerca de 2 126 projetos realizados com o apoio do financiamento da UE visaram a reciclagem dos resíduos urbanos e industriais, a ampliação das instalações de armazenamento de resíduos e a capacidade dos aterros, bem como o encerramento de locais que não cumpriam as normas. Praticamente todos estes projetos foram realizados nas regiões de convergência e muitos deles na UE-12.

Os projetos destinados a executar medidas de prevenção de inundações cofinanciados pelo FEDER resultaram numa maior proteção para cerca de 4,2 milhões de habitantes em toda a UE, tanto nas regiões do objetivo «Convergência» como nas do objetivo «Competitividade».

Energias renováveis e maior eficiência energética

Um grande número de projetos (cerca de 29 358 no total) foi realizado com o apoio do FEDER com o intuito de aumentar a capacidade de produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis. Mais de 80 % desses projetos situaram-se nas regiões menos desenvolvidas, embora mais na UE-15 do que na UE-12.

Exemplos de projetos apoiados no domínio da energia

Áustria: os projetos apoiados fizeram aumentar em 89 MW, ou seja em 20 %, a capacidade de produção de 55 centrais que utilizam biocombustíveis, resultando numa redução potencial das emissões de gases com efeito de estufa equivalente ao CO_2 produzido por cerca de 33 000 veículos.

Lituânia: até ao final de 2012, procedeu-se à renovação e melhoria da eficiência energética de 706 edifícios públicos.

Letónia: foram renovadas muitas habitações sociais com vista a melhorar a sua eficiência energética; no seu conjunto, as obras realizadas permitiram uma redução média de mais de 45 % nos custos de aquecimento.

Conjuntamente, resultaram num aumento da capacidade de produção de 2 431 MW, contribuindo consideravelmente para o objetivo a nível da UE de aumentar para 20 % a energia produzida a partir de fontes renováveis até 2020.

Além disso, vários projetos foram realizados para aumentar a eficiência energética dos blocos de apartamentos e dos edifícios públicos sobretudo nos países da UE-12 onde ambos os tipos de edifício são grandes consumidores de energia, em parte devido aos métodos de construção utilizados e a décadas de negligência durante o regime anterior.

Turismo, atividades culturais, infraestruturas sociais, recuperação de terras e renovação urbana

Os projetos executados noutros domínios de intervenção, além dos acima referidos, abrangem um conjunto de diferentes tipos, nomeadamente os que apoiam o desenvolvimento e a expansão do turismo, equipamentos coletivos, a limpeza de solos contaminados, sobretudo antigas zonas industriais, a renovação de edifícios e áreas urbanas, a construção e modernização de hospitais, centros de saúde, escolas, centros comunitários e outras infraestruturas sociais. Apesar de os projetos serem amiúde de pequena escala, podem ter um impacto importante na melhoria da qualidade de vida das comunidades locais e contribuir para o desenvolvimento de atividades económicas.

Devido à sua natureza, porém, o resultado do investimento realizado é, em muitos casos, difícil de aferir através de indicadores físicos – tais como a melhoria do ambiente urbano ou dos equipamentos coletivos ou a salvaguarda das tradições culturais ou monumentos históricos, que é importante conservar para as gerações atuais e futuras (sendo igualmente suscetíveis de oferecer um potencial de atração turística). A maioria dos indicadores físicos utilizados na prática diz respeito ao número de projetos realizados, o que, por si só, fornece naturalmente pouca informação sobre as realizações ou os resultados obtidos com a despesa efetuada.

Os principais resultados alcançados até ao final de 2012, contanto que possam ser identificados e agregados entre os países, incluem:

- mais de 8 600 projetos cofinanciados pelo FEDER em toda a UE para apoiar o turismo, a maioria dos quais (cerca de 75 %) nas regiões de convergência da UE-12, tendo criado um total de 11 928 postos de trabalho diretos, segundo os dados comunicados;
- a recuperação de cerca de 576 km quadrados de solos contaminados, a maioria dos quais nas regiões de convergência e cerca de dois terços na Hungria, em Espanha e Itália;
- o cofinanciamento de aproximadamente 3 800 projetos em toda a UE para ampliar ou melhorar os estabelecimentos de cuidados de saúde, a maioria dos quais nas regiões de convergência;
- o apoio a cerca de 19 043 projetos de investimento em estabelecimentos de ensino, na construção de novas escolas ou colégios ou na modernização e no reequipamento de escolas e colégios existentes, quase todos realizados nas regiões de convergência, principalmente na UE-15.

2.2 O Fundo Social Europeu

Acesso ao emprego

O apoio do FSE foi equivalente a cerca de 20 % da despesa da política ativa do mercado de trabalho nos Estados-Membros no período 2007–2013, variando entre 2 % nos países com elevado rendimento e mais de 100 % nos países com baixo rendimento, abrangidos pelo objetivo «Convergência».

Exemplos de projetos apoiados no domínio das infraestruturas turísticas, culturais, sociais e educativas, bem como no domínio urbano

Itália: o FEDER cofinanciou a modernização das instalações de TIC e ciências em 80 % das escolas primárias e secundárias nas regiões de convergência no sul do país.

Portugal: ao abrigo do Programa de Modernização do Parque Escolar, cofinanciado pelo FEDER, cerca de 867 escolas e equipamentos escolares foram construídos de raiz ou ampliados ou renovados.

França: com o apoio do FEDER foi aberta uma secção do museu Louvre em Lens, na região Nord-Pas-de-Calais.

Áustria: o FEDER ajudou a financiar a regeneração de cerca de 28 500 metros quadrados de espaço público em Viena.

Hungria: cerca de 136 infantários e escolas primárias e secundárias que acolhem mais de 12 000 crianças foram renovados com o apoio do FEDER.

Roménia: o FEDER cofinanciou a renovação de grande parte de Alba Iulia na Transilvânia, incluindo a cidadela, tornando a cidade um dos centros turísticos mais atrativos na região. Consequentemente, o museu da cidadela registou um aumento no número de visitantes de 21 900 em 2010 para mais de 45 000 só nos primeiros meses de 2013.

Eslovénia: foram realizados cerca de 146 projetos para melhorar as infraestruturas turísticas, incluindo a renovação de 20 locais de património cultural. Embora não exista necessariamente um nexo causal, o número de dormidas aumentou de 7,6 milhões em 2007 para 9,5 milhões em 2012, e mais de 457 000 pessoas visitaram os locais renovados.

Eslováquia: o FEDER cofinanciou a expansão e modernização de estabelecimentos de cuidados de saúde, tendo aumentado para 2 022 o número de camas nos hospitais e para 664 514 o número de pacientes tratados nas instalações modernizadas.

O FSE apoiou, pelo menos, 19,6 milhões de «participações» (ou seja, casos de participação em programas) que visam melhorar o acesso das pessoas ao emprego até ao final de 2012[1], das quais cerca de 3,3 milhões encontraram trabalho pouco tempo depois. Na maioria dos Estados-Membros, as percentagens dos participantes que encontraram trabalho e o mantinham passados 6 ou 12 meses têm estado próximas dos objetivos fixados[2]. Além disso, foram comunicados mais de 497 000 casos de pessoas que adquiriram qualificações, enquanto perto de 42 000 pessoas optaram por criar o seu próprio emprego.

Foi igualmente prestado apoio à integração profissional, sobretudo das pessoas portadoras de deficiência ou dos grupos desfavorecidos. A crise fez com que a procura de emprego e a preservação dos postos de trabalho fosse mais difícil em muitos países, o que levou à alteração de alguns programas.

Até ao final de 2012, mais de 20 milhões de jovens com menos de 25 anos receberam apoio, cerca de 30 % do total. Nos Estados-Membros do sul, porém, essa percentagem foi inferior apesar do grande número de jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam ações de formação, o que significa que um número ainda maior de pessoas com idade igual ou superior a 25 anos se encontrava no desemprego.

As avaliações levadas a cabo[3] em cinco Estados-Membros (Áustria, República Checa, França, Itália e Portugal) indicam que os programas da política de coesão reforçaram a sua orientação para os jovens após a crise. Todos deram prioridade às medidas de apoio aos jovens em risco de abandono escolar precoce ou que já tinham abandonado a escola, e quatro deles (todos exceto Portugal) aos jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam ações de formação (NEET).

A partir de 2009, uma maior parte dos recursos passou a ser usada para apoiar o trabalho independente e a criação de empresas e para desenvolver mercados de trabalho intermédios, que oferecem estágios, ações de formação e qualificação às pessoas economicamente inativas durante um longo período.

Políticas de inclusão social

O objetivo da inclusão social adquiriu mais importância no período 2007–2013 do que anteriormente. O FSE apoiou medidas que proporcionam «vias para a integração» e a readmissão dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho[4].

1 *ESF Expert Evaluation Network* (2014).

2 Embora alguns peritos argumentem que os objetivos não foram particularmente ambiciosos, tal deve ser contrabalançado com a grave deterioração da situação do mercado de trabalho desde que os objetivos foram fixados.

3 *ESF Expert Evaluation Network* (2013).

4 *ESF Expert Evaluation Network* (2012).

Equipas de ação para promover o emprego dos jovens

Em 2012, a Comissão criou equipas de ação para promover o emprego dos jovens conjuntamente com os oito Estados-Membros que registavam os maiores níveis de desemprego entre os jovens. O financiamento da política de coesão para o período 2007–2013, que ficou por atribuir, foi utilizado para aumentar as oportunidades de emprego para os jovens e facilitar o acesso das PME ao financiamento. Espera-se que o orçamento afetado de 4,2 mil milhões de euros (dos quais 1,4 mil milhões já foram autorizados para projetos) venha a ajudar mais de um milhão de jovens.

Até ao final de 2012, foram investidos 12,9 mil milhões de euros em medidas de inclusão social e foram autorizados 10,3 mil milhões de euros suplementares para esse tipo de medidas[5]. Apenas existem resultados disponíveis para alguns Estados-Membros, mas os números disponíveis indicam que o número de pessoas que encontraram trabalho foi substancial, tendo sido comunicados mais de 164 000 (embora a grande maioria se verifique em Espanha). O número de pessoas que obtiveram qualificações é também substancial, tendo sido comunicados perto de 148 000 casos de pessoas nessa situação.

O apoio foi também direcionado para o combate à pobreza nos grupos mais vulneráveis, tais como os migrantes, as minorias étnicas e as mães solteiras, bem como para o combate à discriminação[6]. Serviu, nomeadamente, para ajudar os grupos em causa a encontrar trabalho, bem como para organizar campanhas junto do público em geral para desencorajar a discriminação, seminários sobre a diversidade para empregadores e diretores de recursos humanos e ações de formação para funcionários de agências de emprego.

Nalguns países, mais de metade do financiamento destinou-se a apoiar mulheres, por exemplo, na Polónia (56,5 %), embora noutros a percentagem tenha sido inferior a metade (apenas 39,5 % no Reino Unido). No extremo oposto, em Espanha, os dados fornecidos indicam que, até ao final de 2011, cerca de 888 000 mulheres conseguiram encontrar trabalho após terem participado em programas cofinanciados, o que corresponde a 62 % das participantes.

Comparativamente ao período 2000–2006, foi afetado mais financiamento, mil milhões de euros no total, para ajudar os migrantes e as minorias[7] a encontrar trabalho, e 5 mil milhões de euros adicionais destinaram-se a outras medidas direcionadas para os mesmos. Além disso, foram afetados 10 mil milhões de euros a medidas gerais para os grupos desfavorecidos, nomeadamente migrantes e minorias. Até ao final de 2012, cerca de 6,4 milhões de pessoas pertencentes aos dois grupos tinham participado em programas financiados pelo FSE.

Apoio à valorização do capital humano

Registaram-se quase 25,9 milhões de participações em medidas financiadas pelo FSE destinadas a melhorar o capital humano até ao final de 2012.

Em 13 Estados-Membros, o FSE apoiou a modernização da educação e da formação[8], com a afetação de mais de 8 mil milhões de euros à conceção, introdução e execução de reformas. Em termos gerais, cerca de 10 % do financiamento total (35 mil milhões de euros) foram afetados à educação e formação, e estima-se que, até ao final de 2010, 5 milhões de jovens, 5,5 milhões de pessoas com baixas qualificações e 576 000 pessoas idosas participaram em atividades de aprendizagem ao longo da vida cofinanciadas[9]. Embora estes números não possam ser agregados devido à contabilização dupla, permitem obter uma ideia da dimensão dos números envolvidos.

Apesar de os números variarem em função das características dos participantes e da situação do mercado de trabalho no país, estima-se que, em média, 20–35 % dos participantes tenham entrado diretamente para o mercado de trabalho após a formação financiada pelo FSE.

Refletindo a concentração em alguns Estados-Membros nos jovens, mais de 696 000 participantes prosseguiram a sua educação ou formação após terem frequentado os programas cofinanciados e foram comunicados mais de 262 000 casos de pessoas que adquiriram qualificações. Além disso, quase 263 000 participantes

5 Incluem-se aqui várias categorias de notificação ao abrigo do FSE relacionadas com a inclusão social.

6 GHK e Fondazione G. Brodolini (2014).

7 CSES (2011).

8 *Ibid.*

9 Ecorys (2012).

encontraram trabalho e mais de 60 000 participantes criaram o seu próprio emprego.

Reforço da capacidade institucional

Para o período 2007–2013, as orientações estratégicas comunitárias e o Regulamento FSE[10] identificaram a boa governação e o reforço das capacidades como questões determinantes que devem ser abordadas, sobretudo nas regiões e nos Estados-Membros menos desenvolvidos. Consequentemente, 3,7 mil milhões de euros do financiamento do FSE foram atribuídos ao reforço da capacidade institucional e da eficiência das administrações públicas e dos serviços públicos a nível nacional, regional e local e, se for caso disso, dos parceiros sociais e das organizações não governamentais, tendo em vista a realização de reformas, uma melhor regulamentação e uma boa governação. O apoio for organizado em duas rubricas[11]:

- mecanismos para melhorar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação das políticas e programas a nível nacional, regional e local.

- reforço das capacidades na execução das políticas e dos programas, sobretudo no que diz respeito à aplicação da legislação.

Quatro Estados-Membros (Bulgária, Roménia, Hungria e Grécia) criaram um programa específico de reforço da capacidade administrativa, ao passo que outros nove (República Checa, os três Estados Bálticos, Polónia, Eslovénia, Eslováquia, Malta e Reino Unido – no País de Gales) incluíram-no como prioridade num dos seus programas, maioritariamente programas regionais. Outros, tais como Itália, combinaram as duas abordagens com um programa nacional específico e um eixo prioritário nos programas regionais.

Por exemplo, o programa búlgaro para a capacidade administrativa inclui 157 milhões de euros de apoio provenientes da política de coesão destinados a melhorar a aplicação das políticas e a qualidade dos serviços prestados às pessoas e empresas. Destinam-se igualmente a reforçar o profissionalismo, a transparência e a responsabilização do sistema judiciário e a melhorar a gestão dos recursos humanos e as qualificações dos funcionários da administração pública, do sistema judiciário e das organizações da sociedade civil.

Os programas concentram-se em questões relacionadas com a estrutura das administrações, os seus recursos humanos e os sistemas e instrumentos que utilizam. Estudos pormenorizados[12] identificaram vários fatores de sucesso para um reforço eficaz das capacidades administrativas:

- a participação da sociedade civil;
- uma abordagem metodológica e técnica clara;
- o compromisso político;
- a definição clara das responsabilidades;
- a partilha de exemplos de boas práticas a nível da UE;
- a utilização de métodos adequados de monitorização e avaliação.

3. Dados relativos à avaliação do impacto da política de coesão

3.1 Balanço e desafios dos programas cofinanciados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão

Os números indicados anteriormente fornecem uma indicação da dimensão da atividade apoiada pela política de coesão e dos tipos de projetos e medidas cofinanciados. Em alguns casos indicam igualmente os efeitos da despesa incorrida e os resultados decorrentes das intervenções em causa. Mas, só por si, não revelam aquilo que a política de coesão alcançou em termos de valor acrescentado ou a diferença que fez no desenvolvimento das economias regionais ou nacionais, no número de pessoas empregadas, na qualidade de vida das pessoas, num melhor equilíbrio entre a atividade económica e o emprego nas regiões ou na coesão económica, social e territorial em geral.

Isto deve-se, em parte, ao facto de se tratar de números brutos e de alguns dos resultados enumerados poderem ter-se produzido mesmo sem o apoio financeiro prestado. Quando, por exemplo, o FEDER ou o FSE cofinancia 50 % do custo de um determinado projeto ou medida, talvez 50 % do resultado possa ser atribuído ao financiamento prestado, mas essa percentagem poderá ser

10 Artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu.

11 Comissão Europeia (2013), Política de coesão: Relatório estratégico de 2013.

12 Ecorys (2012).

Valor acrescentado da UE através do estabelecimento de redes e da divulgação de boas práticas

A UE presta apoio a programas de aprendizagem mútua, a fim de divulgar exemplos de boas práticas na reforma da administração pública e incentivar o pensamento criativo na conceção de soluções eficazes para problemas comuns a toda a UE.

A **Rede da Administração Pública Europeia** (EUPAN[1]) é uma rede informal de diretores-gerais responsáveis pela administração pública nos Estados-Membros, na Comissão Europeia e nos países observadores. Tem por missão melhorar o desempenho e a qualidade das autoridades públicas europeias mediante o desenvolvimento de novos métodos baseados no intercâmbio de opiniões, experiências e exemplos de boas práticas entre os participantes.

A Comissão apoia uma *Community of Practice on Results-Based Management*[2] (comunidade de prática relativa à gestão assente nos resultados) para os decisores políticos e os gestores de programas envolvidos na elaboração, gestão, monitorização e avaliação dos programas do FSE. Uma das principais realizações da rede é um manual sobre a gestão assente nos resultados para guiar os profissionais no desenvolvimento dos seus sistemas nesta direção.

O Prémio Europeu do Setor Público[3] (EPSA) destina-se a reconhecer a excelência nas autoridades públicas da UE. As categorias premiadas aumentaram a sensibilização para aspetos importantes da administração pública, incentivando assim os governos a modernizar as suas modalidades e práticas administrativas. O EPSA é mais do que apenas um mero: através da recolha sistemática de exemplos de boas práticas criou uma base de conhecimentos sobre como as autoridades podem ser mais bem organizadas e prestar melhores serviços. No total, compilou e avaliou mais de 800 desses exemplos nos últimos seis anos.

Ao abrigo do Sétimo Programa-Quadro (PQ7), o Prémio Europeu para a Inovação na Administração Pública foi atribuído às nove iniciativas mais inovadoras neste domínio, selecionadas de entre 203 candidaturas recebidas de 22 países diferentes, que podem ser potencialmente aplicadas em qualquer parte.

1 Ver EUPAN, http://www.eupan.eu/

2 Para mais informações, consultar o sítio Web da *Community of Practice on Results Based Management* (COP RBM), http://www.coprbm.eu/?q=node/1

3 Ver EPSA, http://epsa2013.eu/

superior caso o projeto não se tivesse realizado sem o financiamento, ou mesmo inferior se tivesse sido realizado com um menor volume de financiamento ou até mesmo sem qualquer financiamento público. Nos últimos dois casos verifica-se aquilo que se designa de elemento de «inércia», no sentido de que o apoio beneficia um projeto que teria sido realizado mesmo sem financiamento. Este elemento ascende a 100 % do financiamento, caso o projeto ou a medida tivessem sido realizados com a mesma dimensão na ausência de apoio financeiro, ou é ligeiramente inferior a 100 % se tivessem sido realizados com uma menor dimensão.

Outra complicação é que um determinado projeto poderia não ter sido realizado sem apoio, mas em vez disso poderia ter sido realizado outro projeto do mesmo tipo. Por exemplo, a concessão de financiamento a uma empresa para investir ou criar postos de trabalho poderá implicar que outra empresa não invista ou crie postos de trabalho que, de outro modo, teria feito. Neste caso, o financiamento concedido tem um efeito de deslocação que deve ser tido em conta ao avaliar os seus resultados.

O número adequado a reter enquanto medida do resultado de um projeto ou programa e do seu contributo para a prossecução dos objetivos políticos apenas pode ser determinado mediante uma avaliação criteriosa da intervenção – ou do conjunto de intervenções – em causa, que tente discernir o efeito do apoio financeiro concedido de outros fatores em jogo. Este exercício é importante não só para identificar aquilo que a ou as medidas políticas em questão alcançaram, mas também para avaliar se o financiamento envolvido foi adequadamente despendido e deve continuar a ser utilizado da mesma forma no futuro ou se as medidas em causa devem ser alteradas para as tornar mais eficazes.

Relativamente aos programas cofinanciados pelo FEDER e pelo Fundo de Coesão durante o período 2007–2013 foram realizadas, pelo menos, 821 avaliações nos Estados-Membros[13]. Relativamente aos programas co-

13 Esta estimativa baseia-se nas informações das avaliações realizadas nos respetivos países pela rede de peritos de avaliação criada pela DG Política Regional em 2010, para monitorizar o desempenho dos programas do FEDER e do Fundo de Coesão durante o período 2007–2013 em cada um dos 27 Estados-Membros e para recolher informações sobre a atividade de avaliação. Algumas das avaliações foram financiadas com dotações do período 2000–2006 (que apenas terminou em dezembro de 2009). Ver *Expert Evaluation Network* (2014).

financiados pelo FSE durante o mesmo período foram realizadas 721 avaliações nos Estados-Membros[14]. Estes números são consideravelmente superiores aos registados nos períodos anteriores. Além disso, as avaliações realizadas desde 2007 tiveram na sua maioria um cariz menos «formal», tendo sido realizadas com o intuito de saber mais sobre como estava a ser despendido o financiamento e não simplesmente como obrigação imposta pelos regulamentos, além de visarem também uma melhor compreensão do funcionamento dos programas. Em muitos casos incidiram igualmente em preocupações específicas e em determinadas vertentes dos programas, medidas individuais ou tipos de projetos, e não nos programas como um todo que tendem a ser difíceis de avaliar, salvo de uma forma relativamente superficial.

A maioria das avaliações não tinha como principal preocupação o resultado dos programas em si. Muitas centravam-se mais no exame dos processos e procedimentos envolvidos na administração do financiamento, na seleção dos projetos a financiar, etc., para verificar se as tarefas inerentes estavam a ser realizadas eficientemente, assim como para identificar eventuais melhorias. Outras ainda procuravam, em grande medida, avaliar os progressos realizados na execução dos programas, identificar possíveis dificuldades encontradas na sua realização e verificar se os objetivos fixados estavam a ser alcançados. Para o efeito procederam ao exame dos resultados, embora essencialmente com base nos dados de monitorização e nos tipos de indicadores considerados na secção anterior e não numa tentativa de distinguir os resultados que poderiam ser atribuídos ao programa em si.

Apenas pouco mais de 20 % das avaliações do FEDER e do Fundo de Coesão e 23 % das do FSE se concentraram na avaliação dos resultados dos programas e da sua eficácia na consecução dos objetivos fixados quando foram introduzidos. Todavia, uma percentagem bem maior (cerca de 36 %) das avaliações do FEDER e do Fundo de Coesão realizadas em 2013 tinham esse propósito. Este aumento reflete o facto de, entretanto, os programas já estarem a decorrer há algum tempo e existirem, por isso, mais resultados para avaliar, mas também o interesse crescente dos Estados-Membros em saber mais sobre a eficácia das políticas. A maioria dessas avaliações baseava-se largamente na análise de dados quantitativos para tentar distinguir o efeito do financiamento concedido de outros fatores que influenciam o resultado e para estimar a extensão de eventuais efeitos de «inércia».

Outra tendência promissora é a utilização crescente de técnicas mais rigorosas, tais como a avaliação de impacto contrafactual. Esta técnica foi especificamente concebida para isolar o impacto do financiamento através da comparação dos beneficiários de apoio com um grupo de «controlo» que não recebeu apoio (ver Caixa). Apesar de apenas poucas avaliações terem recorrido a estes métodos ao longo de todo o período (apenas cerca de 4 % do total dos programas do FEDER e do Fundo de Coesão e 5 % do total dos programas do FSE), esse número tem vindo a aumentar. O aumento deve-se em parte a um conjunto de iniciativas tomadas pela DG Política Regional e Urbana e pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (ver Caixa), bem como a uma preocupação crescente entre os Estados-Membros em saber mais sobre o grau de eficácia das medidas e sobre como melhorar o desempenho.

A importância acrescida atribuída aos resultados no novo período de programação, como descrito a seguir, aumentará a pressão sobre os Estados-Membros para levarem a cabo avaliações desta índole. Além disso, as severas restrições impostas aos orçamentos públicos, que se vão manter durante mais algum tempo, já deram importância primordial à maximização da eficácia na despesa dos fundos. Só é possível alcançar esse objetivo dispondo de mais dados sobre a eficácia das medidas apoiadas, o que implica mais avaliações do género.

A utilização de métodos contrafactuais requer um grupo de controlo apropriado e dados suficientes para comparar o comportamento e desempenho deste grupo com os que beneficiam de financiamento. A área onde é mais provável reunir esses elementos é a do apoio às empresas ou à inovação. Não é possível aplicar estes métodos à maioria do investimento em infraestruturas, embora possam ser aplicadas outras técnicas quantitativas (como a análise custo/benefício), ao passo que noutros domínios de intervenção (como o apoio às comunidades locais), os estudos de caso pormenorizados proporcionam um meio potencial para avaliar os resultados das intervenções. No que diz respeito aos programas cofinanciados pelo FSE, várias intervenções utilizadas no FSE, designadamente ações de formação, incentivos ao emprego e serviços do mercado de trabalho (por exemplo, orientação profissional, acompanhamento), afigu-

14 Tal como identificado pela rede de peritos de avaliação do FSE no final de 2013.

Avaliações contrafactuais

As avaliações contrafactuais das intervenções do tipo cofinanciado ao abrigo da política de coesão utilizam essencialmente a mesma abordagem utilizada para testar novos medicamentos ou tratamentos médicos. Envolvem a identificação de um grupo de controlo que tem, tanto quanto possível, as mesmas características do grupo de empresas ou pessoas beneficiárias de apoio financeiro, para depois proceder a uma comparação válida do comportamento ou desempenho (a sua rendibilidade, por exemplo, ou seu sucesso em encontrar um emprego) dos dois grupos. As avaliações de impacto contrafactuais visam, portanto, identificar efeitos ou impactos líquidos das intervenções.

Este método tem a vantagem de aumentar a fiabilidade e o rigor das estimativas do impacto. As avaliações contrafactuais visam especificamente responder às seguintes questões: «qual teria sido a situação sem a intervenção?» e, mais fundamentalmente, «ela deu resultado?».

A aplicação das avaliações contrafactuais à política de coesão não é, contudo, um processo simples. Requer uma seleção cuidadosa de um grupo de controlo válido, bem como a recolha de dados fiáveis tanto para as entidades apoiadas como para as do grupo de controlo. Existem muitos casos onde a sua realização não é simplesmente viável do ponto de vista técnico.

Por conseguinte, vários serviços da Comissão estão a trabalhar ativamente para tornar estes métodos o mais acessíveis possível:

- a DG Política Regional e Urbana lançou um conjunto de avaliações para experimentar o método e ajudou a organizar três cursos de verão para formar os avaliadores e as autoridades de gestão, incluindo para o FSE;
- a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão fez o balanço das avaliações existentes e com base nas mesmas elaborou orientações práticas e lançou dois convites à apresentação de propostas para avaliações-piloto;
- ambas as DG introduziram requisitos para a recolha de dados relevantes no novo período de programação. A DG Política Regional e Urbana introduziu um requisito de publicação de dados sobre o apoio às empresas, a fim de que terceiros possam aceder aos mesmos para efeitos de avaliação. Por razões de privacidade, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão não está a exigir a publicação de dados sobre os particulares, mas introduziu requisitos para registar e armazenar esses dados;
- a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão criou no Centro Comum de Investigação em Ispra, Itália, um Centro de Investigação sobre a Avaliação de Impacto (CRIE) para apoiar os Estados-Membros em termos de aconselhamento metodológico e formação. A DG Política Regional e Urbana está a criar um serviço de apoio para prestar aconselhamento específico sobre determinadas avaliações;
- a DG Concorrência baseou-se na experiência da DG Política Regional e Urbana em matéria de elaboração de requisitos de avaliação para as novas orientações relativas aos auxílios estatais.

ram-se adequadas para uma avaliação contrafactual, enquanto na área do apoio a sistemas e estruturas parece ser mais difícil adotar uma abordagem contrafactual.

Também convém não esquecer que não basta aplicar técnicas quantitativas adequadas para conhecer plenamente a eficácia das diferentes intervenções, mas também é necessário identificar o modo como alcançam os seus resultados, o que normalmente requer uma análise mais aprofundada dos mecanismos e dos processos no terreno.

3.2 Dados das avaliações dos programas do FEDER e do Fundo de Coesão

As conclusões das avaliações realizadas durante o período 2007–2013 são sintetizadas a seguir em relação a três grandes domínios de intervenção para os quais é possível extrair algumas conclusões sobre os resultados do financiamento concedido – o apoio às empresas, à IDTI e o investimento nos transportes.

Apoio às empresas

Um grande número de avaliações realizadas durante o período visavam avaliar os efeitos do apoio financeiro concedido às empresas sob várias formas, nomeadamen-

te pelo facto de uma grande parte do financiamento do FEDER ser atribuído a esse tipo de medidas, de um modo particular nas regiões do objetivo «Competitividade». As medidas em causa são, de um modo geral, relativamente simples de avaliar, desde que estejam disponíveis os dados necessários (normalmente, provenientes dos registos de empresas, mas também das próprias empresas que beneficiam de apoio), o que, infelizmente, não se verifica em muitos casos.

Várias avaliações realizadas tiveram por base métodos contrafactuais, como indicado em cima, que constituem a forma mais satisfatória de distinguir os efeitos do apoio financeiro, no sentido de distinguir o resultado diretamente atribuível ao próprio financiamento. Eis as principais conclusões:

- na Alemanha, várias avaliações concluíram que o apoio às empresas contribui para a modernização da indústria e, por conseguinte, para o desenvolvimento regional, sendo este o caso sobretudo nas regiões de leste[15];
- em Portugal, concluiu-se que as ajudas ao investimento aumentam o emprego e a taxa de sobrevivência das empresas[16];
- em Itália, porém, várias avaliações de ajudas ao investimento concluíram que, embora tivessem um efeito significativo na melhoria do desempenho das PME na maioria dos casos, era difícil identificar um efeito positivo nas grandes empresas[17];
- na Hungria, constatou-se que o apoio financeiro aumenta consideravelmente o investimento das empresas, mas tem um menor impacto no valor acrescentado e nos lucros;
- no Reino Unido, na Alemanha e em Itália, as avaliações realizadas aos instrumentos financeiros concluíram que estes tinham efeitos positivos no desempenho das empresas, embora até ao momento tenham sido relativamente poucos considerando o volume de financiamento concedido através desses instrumentos.

Por outro lado, as avaliações do apoio às empresas realizadas na Finlândia[18], na Eslovénia[19], na Polónia[20] e na Letónia[21] tiveram mais dificuldade em detetar um efeito significativamente positivo do apoio no desempenho das empresas. Não obstante, as conclusões[22] a retirar dos dados acumulados pelas avaliações contrafactuais podem ser resumidas como se segue:

- o apoio financeiro às empresas tem, na maioria dos casos, o efeito de aumentar o investimento, a produção e o emprego nas PME, em parte porque lhes permite superar as restrições de acesso ao financiamento nos mercados de capitais; a forte variação desse impacto entre sistemas sugere, porém, que a conceção das medidas de apoio e a forma como são aplicadas é crucial;
- o apoio prestado tende a ter mais efeito na expansão da produção e do emprego do que no aumento da produtividade, embora tal se possa dever ao período relativamente curto durante o qual a maioria das avaliações analisou o desempenho das empresas apoiadas; os postos de trabalho criados, porém, parecem ser de uma qualidade relativamente elevada, com remuneração igual ou superior à média e de longa duração;
- existem dados que comprovam que as medidas poderiam ser mais eficazes em termos de custos, no sentido de que o montante do financiamento poderia ser reduzido sem que com isso os resultados alcançados diminuam substancialmente. Há também indícios de que a medida mais eficaz em termos de custos é a menos onerosa, a saber a prestação de aconselhamento e orientação às empresas; verifica-se igualmente que os instrumentos financeiros parecem ser mais eficazes em termos de custos do que as subvenções (não reembolsáveis), no sentido de que têm efeitos positivos no desempenho da empresa, podendo ao mesmo tempo ser eventualmente reciclados para financiar investimento adicional;
- a maioria das avaliações concluiu que o apoio financeiro tem pouco impacto no comportamento das grandes empresas, que parece não conduzir a uma

15 Ver: Bade, F. J. *et al.* (2010); GEFRA e IAB (2010); Prognos, A. G. (2011).

16 Marmede, R. *et al.* (2013).

17 De entre várias avaliações ver, por exemplo: Polese, A. *et al.* (2011); Cles-Format-Met. (2012); Mariani, M. *et al.* (2012); Bondonio, D. e Martini, A. (2012).

18 Pietarinen, M. (2012).

19 Jaklič, A. (2012).

20 Klimczak, T. *et al.* (2013).

21 Ernst & Young (2013).

22 Para um resumo dos dados, ver Mouqué, D. (2012).

melhoria significativa do desempenho em qualquer dos indicadores examinados e que, portanto, existe um grande elemento de «inércia» no financiamento concedido. Tal suscita a questão séria de saber se é legítimo subsidiar diretamente as grandes empresas. Uma estratégia mais profícua poderá consistir em assegurar que a região – ou o país – em causa seja um local atrativo para a realização de negócios.

Apoio à IDTI

Foi também realizado um número relativamente grande de avaliações sobre o apoio do FEDER à IDTI, sobretudo nas regiões do objetivo «Competitividade» onde, juntamente com o apoio às empresas, representa uma percentagem significativa do financiamento concedido. Praticamente todas concluíram que os efeitos da intervenção foram positivos. Este foi sobretudo o caso das avaliações contrafactuais realizadas, na sua maioria, em Itália, na Finlândia, na Alemanha, em Espanha e na Hungria, que se referem essencialmente ao período 2000–2006.

As mesmas constataram que, de uma maneira geral, o apoio concedido fez com que o montante que as empresas em causa despenderam em I&D fosse superior ao financiamento recebido (ou seja, a sua despesa não só foi superior ao que teria sido se não tivessem recebido apoio, como também o volume da despesa adicional superou o financiamento). Acresce que, tal como no caso do apoio às empresas, várias avaliações concluíram que os efeitos foram mais notáveis nas PME do que nas empresas maiores, no sentido de que as primeiras tiveram tendência a aumentar a sua despesa mais do que as últimas.

Contudo, as conclusões são mais variáveis no tocante ao efeito na produtividade e nos lucros que, no caso vertente, são indicadores importantes do êxito das medidas de apoio. Uma avaliação italiana, por exemplo, concluiu que, embora os subsídios para IDTI tivessem efeitos positivos a curto prazo no desempenho da empresa, os seus efeitos a longo prazo eram limitados. Por outro lado, uma avaliação realizada na Dinamarca sobre uma medida aplicada na década de 1990, embora não financiada pelo FEDER, constatou que o apoio concedido a consórcios de inovação aumentou a rendibilidade das empresas beneficiárias em 12 % relativamente ao grupo de controlo (ou seja, as que não receberam apoio) ao longo dos dez anos seguintes após a intervenção[23]. Tal sugere que a forma que o apoio à inovação assume poderá influenciar os respetivos efeitos.

Ao mesmo tempo, várias avaliações concluíram que o apoio tinha efeitos positivos no emprego e nas atividades de I&D (ou seja, que conduzia a mais postos de trabalho na área da investigação, como na Irlanda) e no desenvolvimento de pólos de inovação (como na Hungria). Em termos mais gerais, as avaliações realizadas na Alemanha, em Itália, no Reino Unido, em Portugal e na Eslovénia, constataram que o apoio conduziu a um aumento da capacidade de inovação das PME, ou seja, que o aumento dos recursos (o maior esforço em I&D) produziu mais resultados suscetíveis de melhorar a sua competitividade.

As avaliações que utilizam outros métodos que não os contrafactuais tendem a concentrar-se noutros aspetos do apoio prestado. Tanto na Polónia como na Eslováquia, por exemplo, concluiu-se que as medidas de apoio careciam de concentração estratégica o que reduzia os seus efeitos, ao passo que na Bélgica, na Suécia e em Portugal constatou-se existir uma capacidade limitada para envolver as PME nas medidas, pelo que o financiamento, em muitos casos, não chegou até às mesmas.

As avaliações concluíram ainda que, em vários casos, as agências ou centros criados para prestar assistência de IDTI às empresas dispunham de capacidade limitada para o fazer o que, mais uma vez, reduziu os efeitos do financiamento concedido. Tal verificou-se em Itália, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas do sul do país, embora em menor grau nas regiões mais desenvolvidas no norte. Em França, uma avaliação dos «technopoles» concluiu que esses centros, que receberam cofinanciamento do FEDER, contribuem efetivamente para intensificar a atividade de I&D, mas salientou também a necessidade de aumentar a sua concentração nas inovações com aplicação comercial e não apenas na investigação fundamental.

Investimento nos transportes

As avaliações do apoio ao investimento na área dos transportes foram menos numerosas do que as respeitantes ao apoio às empresas ou a à IDTI. Tal aplica-se sobretudo aos projetos cofinanciados pelo FEDER e pelo

23 *Centre for Economic and Business Research* (2010).

Fundo de Coesão no período 2007–2013, dado que relativamente poucos foram concluídos e o período de funcionamento daqueles que foram concluídos é ainda demasiado curto para avaliar adequadamente os seus efeitos. As avaliações realizadas ao longo do período 2007–2013, na sua maioria relativas ao investimento financiado com verbas do período anterior, tenderam a avaliar os efeitos de projetos individuais, tais como a construção de uma autoestrada ou de uma linha ferroviária entre dois pontos, e não de uma rede no seu todo. Esta última abordagem afigura-se, porém, mais relevante já que os projetos em questão são – ou deveriam ser – planeados enquanto parte de um sistema de transportes e não individualmente. Com efeito, ao tratar os projetos isoladamente corre-se o risco de, na maioria dos casos, obter resultados enganosos acerca dos seus efeitos nos objetivos económicos e sociais ulteriores, na medida em que estes resultam do funcionamento da rede no seu todo, sendo em princípio difícil, ou mesmo impossível, isolar os efeitos de cada uma das suas partes.

Os ganhos que uma região retira de uma autoestrada que liga, por exemplo, a cidade principal a outra cidade em qualquer parte do país, dependerão geralmente do estado das ligações a essa autoestrada e da facilidade de acesso, o que irá determinar o seu volume de tráfego e as poupanças gerais em termos de tempo e custos que proporciona. Os seus efeitos não podem, por isso, ser facilmente isolados dos efeitos das estradas secundárias que são construídas. De igual modo, os efeitos da introdução de uma ligação ferroviária rápida entre duas cidades (não necessariamente um linha de alta velocidade) dependerão da facilidade de acesso às estações em ambas as extremidades da linha bem como às estações intermédias, a qual dependerá, por sua vez, das ligações rodoviárias e ferroviárias a essas estações e da oferta de estacionamento junto às mesmas. Uma vez mais, os efeitos só podem ser avaliados de forma significativa considerando o conjunto do sistema geral e não apenas a linha ferroviária isolada.

As avaliações que incidiram sobre as redes de transportes e não sobre projetos individuais concluíram, em termos gerais, que estas tiveram efeitos positivos no desenvolvimento regional. Por exemplo:

- na Grécia, conclui-se que a construção do metropolitano de Atenas reduziu consideravelmente o tráfego rodoviário na cidade e fomentou o emprego e o turismo, além de ter reduzido a poluição e melhorado a qualidade de vida;
- na Lituânia, a avaliação do investimento em rodovias também concluiu que este aumentou o emprego nos domínios em causa através da redução dos custos de transporte e da melhoria da acessibilidade;
- na Alemanha e na Eslovénia, constatou-se que o apoio do FEDER ao desenvolvimento do transporte urbano em várias cidades aumentou a competitividade das regiões em causa, em parte através da redução do tempo e dos custos de deslocação e pelo facto de atrair investimento das empresas.

No entanto, as avaliações levadas a cabo também salientaram potenciais problemas relacionados com a sustentabilidade do investimento, na medida em que nem sempre se verificou uma integração dos custos de manutenção futuros na análise ao avaliar os ganhos face à despesa envolvida.

Uma das principais razões para o pequeno número de avaliações relativas às redes prende-se com a dificuldade inerente ao processo, sobretudo quando se pretende avaliar os efeitos económicos e sociais de regiões ou países específicos. Muitos desses efeitos são intangíveis (como as melhorias na qualidade de vida) ou de extremamente longo prazo, no sentido de que vão continuar a ocorrer durante muitos anos, ou mesmo décadas, e são portanto difíceis de medir ou prever. Afigura-se mais fácil, embora não totalmente linear, avaliar projetos individuais, sobretudo se o exercício estiver limitado aos aspetos mais mensuráveis e mais precisos, tais como as reduções nos tempos de viagem e o tempo poupado, bem como uma diminuição dos custos de utilização do veículo no caso das estradas.

Embora o seu âmbito tenha sido limitado desta forma, constatou-se que nove de dez grandes projetos de transportes avaliados utilizando a análise custo/benefício no quadro da avaliação *ex post* do Fundo de Coesão no período 2000–2006 geraram retornos líquidos positivos, no sentido de que o valor atual líquido dos ganhos decorrentes dos projetos foram estimados ser superiores aos custos de construção, funcionamento e manutenção[24].

24 Os dez projetos foram a linha ferroviária de alta velocidade entre Madrid e Barcelona; a linha ferroviária entre Lisboa e o Algarve em Portugal; a linha ferroviária Thriassio-Pedio-Eleusina-Korinthos na Grécia; a modernização da linha ferroviária Bratislava Rača–Trnava na Eslováquia; a autoestrada A2 na Polónia entre Konin e Strykow; um lanço de 75 km da autoestrada A23 em Espanha de Pau, em França, a Zaragoza; a estrada de desvio Agiou Konstantinou na Grécia; a autoestrada M1 na Irlanda; o corredor IX B na Lituânia, incluindo a estrada de desvio sul em Vilnius; e o troço leste da estrada de circunvalação M0 de Budapeste na Hungria.

O único projeto relativamente ao qual os benefícios foram inferiores aos custos foi a linha de alta velocidade Madrid-Barcelona, o que pode dever-se ao facto de ter sido avaliada isoladamente das outras partes da rede ferroviária e sem ter em conta o efeito que a rede, quando estiver concluída, terá no tráfego que circula na linha em causa. Quando foi realizada a análise, portanto, a linha funcionava muito abaixo da sua capacidade, em parte devido ao facto de ainda terem de ser construídas outras linhas secundárias associadas à mesma (embora também devido aos efeitos da recessão na sua utilização). Assim, os benefícios diminuíram em resultado dessa situação, ilustrando a importância de adotar uma perspetiva mais ampla e de longo prazo na avaliação dos efeitos.

Uma das principais conclusões que se pode extrair das várias avaliações, bem como de outros estudos sobre o investimento nos transportes ao longo dos anos[25], é a de que, embora uma boa rede de transportes possa ser importante para o desenvolvimento, os seus efeitos dependem fundamentalmente de outros acontecimentos na região ou no país em causa. Deve, portanto, ser encarada em combinação com outros fatores que contribuem para o desenvolvimento, tais como uma mão-de-obra altamente qualificada e a presença de empresas inovadoras.

3.3 Dados das avaliações dos programas do FSE

As conclusões das avaliações realizadas ao longo do período 2007–2013 são sintetizadas a seguir de acordo com os domínios de intervenção.

Relativamente à questão de medir o impacto das intervenções do FSE de uma forma sólida, que demonstre genuinamente a diferença que o FSE proporcionou aos beneficiários finais, as avaliações não lograram, de um modo geral, apresentar uma quantidade significativa de dados concludentes. Não obstante, os efeitos do apoio do FSE foram na sua maioria significativos e importantes no número limitado de avaliações sólidas que analisaram algumas intervenções e programas específicos do FSE. As mesmas demonstram, por exemplo, que as pessoas abrangidas por intervenções apoiadas pelo FSE são mais suscetíveis de encontrar emprego do que os grupos de controlo.

Em traços gerais, os resultados obtidos em termos de melhoria da capacidade de adaptação, acesso ao emprego e capital humano foram considerados bons. Além disso, existem alguns exemplos de benefício líquido significativo baseado em avaliações sólidas. A análise relativa à inclusão social foi menos conclusiva. Os dados limitados relativos aos resultados e os escassos dados de avaliação conduziram, geralmente, à conclusão de que os recursos do FSE afetados à inclusão social estavam a ser utilizados de forma menos coerente e com eficácia limitada. A promoção de parcerias e o reforço da capacidade administrativa são domínios de intervenção menos comuns nos Estados-Membros, pelo que os dados sobre os resultados nestes domínios são igualmente limitados. Todavia, as avaliações tendem a ser positivas quanto ao seu contributo para os serviços públicos.

Melhoria do acesso ao emprego

Nos casos em que foram realizadas avaliações sólidas pelos Estados-Membros, as mesmas demonstram que as pessoas abrangidas pelas intervenções apoiadas pelo FSE são mais suscetíveis de encontrar emprego do que os grupos de controlo. Nos Estados-Membros onde as avaliações compararam a atividade dos serviços públicos de emprego com a atividade adicional financiada pelo FSE para o mesmo grupo de clientes, considerou-se que os efeitos positivos resultaram dos pacotes de intervenção apoiados pelo FSE, que são essenciais para prestar um serviço mais intensivo e de qualidade superior aos desempregados.

Não obstante, as taxas de acesso ao emprego são, normalmente, inferiores a 50 % embora variem em função do período em que são medidas após a conclusão de uma atividade específica. Em vários Estados-Membros, as taxas de acesso ao emprego são, normalmente, de 1 para 3, ou ainda mais baixas.

As subvenções salariais foram amplamente implementadas desde a recessão mundial para incentivar os empregadores a recrutar desempregados e membros de outros grupos com desvantagens específicas, mas alguns dados de avaliações sugerem que uma percentagem significativa dos beneficiários finais acaba por regressar à situação de desemprego. As avaliações sugerem igualmente que as obras públicas e outras medidas de criação de emprego temporário apresentam fracos resultados em termos de percentagem dos beneficiários que depois transitam para o emprego. Os resul-

25 Por exemplo: OCDE (2011), Crescenzi, R. e Rodriguez-Pose, A. (2012).

tados são, no entanto, claramente melhores resultados no que se refere à formação profissional específica e às bolsas e estágios profissionais.

Igualdade entre mulheres e homens

Um dos requisitos dos regulamentos para o período 2007–2013 era o de que os programas do FSE tivessem em conta a perspetiva do género em todas as fases (na sua elaboração, execução, monitorização e avaliação). Por conseguinte, fazem especificamente referência a medidas para conciliar a vida pessoal e profissional, aumentar a participação das mulheres no emprego e reduzir a segregação baseada no género, incluindo a redução do fosso salarial.

Os dados das avaliações indicam que foi dada maior atenção à igualdade de género nas intervenções do FSE e que, em vários Estados-Membros, estas ajudaram a colocar a igualdade de género na agenda política e levaram à aplicação de medidas que, de outra forma, não teriam sido financiadas.

Uma vez que a igualdade de género foi integrada no conjunto dos programas é, no entanto, difícil calcular o montante do financiamento canalizado para apoiar a igualdade entre mulheres e homens. Em termos de resultados, porém, as mulheres representam cerca de 52 % do total de beneficiários do apoio, embora esta percentagem varie entre 39 % no Reino Unido e 56,5 % na Polónia. As estimativas sobre o efeito no emprego ainda não se encontram amplamente disponíveis, mas em Espanha, por exemplo, é indicado que 888 000 mulheres encontraram um emprego até ao final de 2011 após terem participado num programa do FSE, um pouco menos de 62 % de todas as participantes.

As medidas relativas à igualdade de género apoiadas pelo FSE visavam alcançar vários objetivos[26]:

- melhorar as competências das mulheres para poderem competirem melhor no mercado de trabalho;
- ministrar formação a mulheres e homens em profissões tradicionalmente dominadas pelo sexo oposto aumentando, assim, as suas perspetivas de carreira;
- ajudar as mulheres a tornarem-se empreendedoras, bem como disponibilizar-lhes estruturas de prestação de cuidados para que possam conciliar a vida pessoal e profissional;
- melhorar a qualidade dos serviços de prestação de cuidados para incentivar a sua utilização e alargar o horário de funcionamento, bem como dar formação aos desempregados para a prestação destes serviços;
- combater os estereótipos ligados ao género e, em menor grau, a segregação em razão do género em matéria de educação, através do apoio a campanhas de sensibilização da opinião pública, seminários para sindicatos, formação de professores e pais e revisões dos programas escolares;
- auxiliar as mulheres vulneráveis que vivem na pobreza, frequentemente vítimas de várias formas de discriminação, bem como de violência, a fim de as ajudar a adquirir competências, confiança e, assim, independência económica.

Existem dados, em geral, de que as estratégias multidimensionais que combinam diferentes tipos de intervenções estão a ganhar crescente importância na abordagem das várias causas de discriminação ou das diferentes razões para as disparidades entre homens e mulheres. Os exemplos incluem a combinação de orientação pessoal ou o ensino na sala de aula de competências diárias práticas, o acesso facilitado a apoio psicológico, aulas de línguas, formação profissional e ajuda na procura de emprego, o que é suscetível de ser mais eficaz do que prestar estas medidas isoladas.

Simultaneamente, houve bastante menos medidas destinadas a influenciar o contexto social, económico ou institucional ou direcionadas para o lado da procura, tais como ministrar formação aos empregadores ou diretores de recursos humanos ou dar incentivos às empresas para contratarem mulheres para os cargos de gestão. A avaliação realizada salientou ser necessário intensificar essas medidas, a fim de combater as causas profundas da discriminação.

Inclusão social – migrantes e minorias

Uma conclusão geral das avaliações dos Estados-Membros é a de que os serviços mais eficazes apoiados pelo FSE são os concebidos especificamente em torno

26 Tal como indicado numa avaliação dessas medidas em GHK e Fondazione G. Brodolini (2011).

das necessidades de grupos específicos, com a formação a surgir como uma medida eficaz para os migrantes.

Foi prestado mais apoio do FSE para aumentar a participação no mercado de trabalho e a inclusão social dos migrantes e das minorias étnicas no período 2007–2013 do que no anterior. Foram afetados cerca de 1,17 mil milhões de euros de financiamento a medidas específicas para ajudar os migrantes e 10 mil milhões de euros adicionais a medidas gerais direcionadas para os grupos desfavorecidos, nomeadamente os migrantes e as minorias, estimando-se que metade desse montante seja canalizado para estas últimas. Assim, no total, pouco mais de 8 % do orçamento total do FSE foram atribuídos ao apoio a este grupo.

Segundo os dados disponíveis, até ao final de 2012, cerca de 1,2 milhões dessas pessoas tinham participado em medidas cofinanciadas pelo FSE (de entre as quais 862 000 migrantes), embora o número real possa ser cerca de 100 000 superior devido aos casos não declarados das minorias étnicas, sobretudo os romanichéis.

Uma avaliação do apoio do FSE[27] concluiu que este ajudou pessoas a encontrar emprego através do reforço da sua empregabilidade, sobretudo as suas competências informáticas e de literacia e comunicação básicas, bem como incentivando-as a trabalharem por conta própria.

Constatou-se também que o apoio do FSE contribuiu para a melhoria dos serviços de integração inicial, a criação de novas redes e estruturas organizacionais e o reforço geral da capacidade dos organismos públicos de prestar assistência às pessoas pertencentes a minorias. Paralelamente, foram adquiridos conhecimentos e partilhadas experiências entre os organismos públicos e as ONG com conhecimentos especializados sobre as necessidades dos migrantes e das minorias étnicas e as barreiras com as quais são confrontados no acesso ao mercado de trabalho.

Apesar de existirem muitas medidas específicas destinadas aos romanichéis, tem sido cada vez mais adotada uma abordagem de «focalização explícita, mas não exclusiva» em relação a esta minoria, a fim de evitar separá-los completamente de outros grupos, o que comportaria o risco de ficarem ainda mais segregados. A solução mais eficaz parece ser a adoção de medidas integradas que associem o apoio à educação e formação ao acesso à habitação, aos transportes e aos serviços de saúde e às melhorias nas infraestruturas básicas, que constituem pré-requisitos essenciais para os romanichéis poderem encontrar trabalho.

A avaliação identificou vários exemplos de boas práticas, nomeadamente em Espanha, onde as ONG eram previamente consultadas e mantinham-se estreitamente envolvidas, juntamente com os próprios beneficiários, na aplicação da medida.

4. Modelização do impacto da política de coesão nos períodos 2000–2006 e 2007–2013

A única forma de obter uma panorâmica completa do impacto da política de coesão nas economias da UE é através de um modelo macroeconómico que incorpore os dados disponíveis sobre os efeitos dos diversos tipos de intervenções.

Esta secção aborda uma avaliação modelizada[28] do impacto potencial dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão durante os anteriores períodos de programação 2000–2006 e 2007–2013 nos Estados-Membros que eram os principais beneficiários de apoio financeiro. Trata-se dos três países da coesão da UE-15, a saber Portugal, Espanha e Grécia, que receberam fundos ao longo de todos os dois períodos de programação, juntamente com a Irlanda, que foi beneficiária do Fundo de Coesão até 2003, e dos Estados-Membros da UE-12 que receberam assistência de pré-adesão a partir de 2001 e registaram um aumento considerável no financiamento após a adesão em 2004 ou 2007 no caso da Bulgária e Roménia. Incluem ainda a parte oriental da Alemanha e as regiões meridionais de Itália (o Mezzogiorno). (Uma descrição mais pormenorizada do modelo macroeconómico utilizado para gerar estas estimativas figura no capítulo seguinte relativamente à estimativa dos efeitos do financiamento da política de coesão no atual período de programação que envolve a mesma metodologia

27 CSES (2011).

28 O modelo utilizado para realizar esta avaliação de impacto é uma extensão do QUEST III que contém uma representação do efeito do investimento no capital humano e da evolução tecnológica endógena, o que o torna particularmente adequado para a avaliação do tipo de intervenções estruturais da política de coesão. Inclui igualmente ligações explícitas entre países através de relações comerciais bilaterais para captar efeitos indiretos e a interação entre os Estados-Membros da UE. Para uma descrição mais pormenorizada do modelo, ver Varga, J. e in 't Veld, J. (2011).

Exemplos de avaliações de impacto contrafactuais do FSE realizadas nos Estados-Membros

Uma avaliação do **programa do FSE 2007–2013 para Inglaterra**[1] avaliou os efeitos das intervenções destinadas a aumentar a empregabilidade dos beneficiários do subsídio de desemprego (pago até seis meses) e da prestação por incapacidade ou o subsídio de emprego e apoio (pago, normalmente, aos desempregados de longa duração) com base nos dados administrativos. Devido ao elevado número de pessoas abrangidas foi possível realizar análises estatísticas pormenorizadas, distinguindo os beneficiários em função das suas características e do tipo de apoio recebido. A avaliação concluiu que os efeitos sistematicamente positivos em termos de melhoria do acesso ao emprego eram maiores no grupo mais desfavorecido.

Foi realizada uma avaliação dos **programas de integração social direcionados para as pessoas portadoras de deficiência e ex-reclusos na Lituânia**[2] para avaliar os seus efeitos na reintegração dos participantes no mercado de trabalho. Os dados utilizados permitiram identificar as pessoas que, embora sendo elegíveis, não aderiram aos programas, bem como aquelas que participaram. Constatou que os programas aumentavam a probabilidade de os participantes encontrarem emprego, a duração do mesmo e a remuneração auferida. Constatou igualmente que os efeitos eram superiores entre as pessoas portadores de deficiência do que entre os ex-reclusos[3].

1 Ainsworth, P. e Marlow, S. (2011).

2 As intervenções em avaliação foram financiadas durante o período de programação 2004–2006. Contudo, os dados utilizados para a análise prolongam-se até 2010 e o estudo formulou recomendações sobre como a utilização da assistência estrutural da UE poderá ser melhorada durante o resto do período de programação 2007–2013.

3 *Public Policy and Management Institute* (2012).

– ou seja, a comparação dos desenvolvimentos na ausência do financiamento com aqueles registados com o investimento financiado pela política.)

No período de programação 2000–2006, mais de 250 mil milhões de euros foram afetados à política de coesão na UE-15 e à assistência de pré-adesão e intervenções estruturais na UE-10. A despesa nos Estados-Membros acima mencionados perfez 186 mil milhões de euros.

Para o período de programação 2007–2013, o orçamento total é de 336 mil milhões de euros, dos quais 173,9 mil milhões de euros são atribuídos aos Estados-Membros que aderiram à UE desde 2004, 76 mil milhões de euros a Espanha, Grécia e Portugal e 26 mil milhões de euros aos *Länder* da Alemanha oriental e ao Mezzogiorno em Itália.

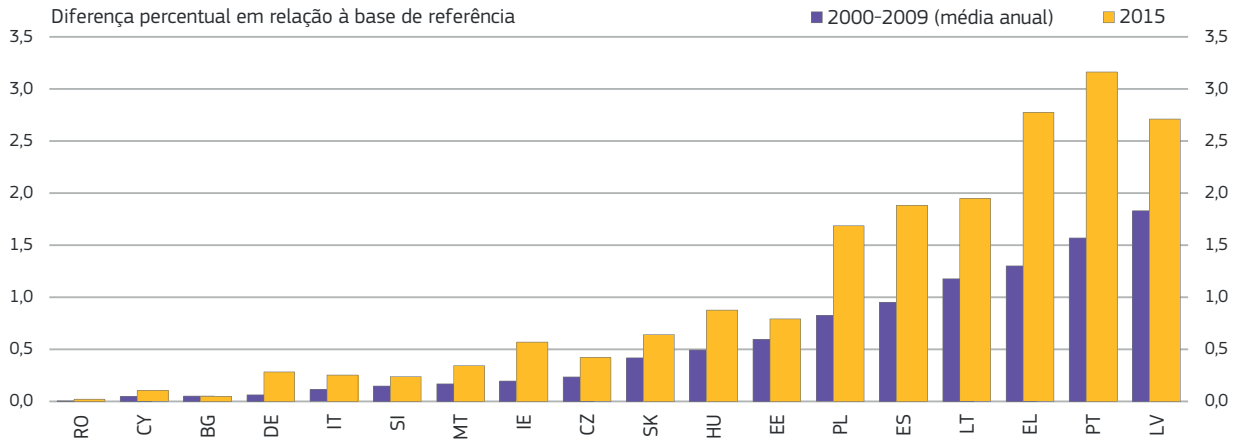
As figuras 7.1 e 7.2 mostram o impacto potencial da política de coesão no PIB («potencial» significa o impacto estimado se os efeitos do financiamento forem os assumidos no modelo) para os dois períodos de programação respetivamente, apresentando em cada caso o impacto a curto prazo, por um lado, e o impacto a longo prazo, por outro.

Esses resultados mostram um impacto inequivocamente positivo da política de coesão no PIB dos Estados-Membros considerados. Os resultados da simulação do modelo sugerem que o investimento financiado ao abrigo da política de coesão durante o período 2000–2009 terá potencialmente gerado um aumento médio do PIB de até 1,8 % por ano na Letónia em relação à linha de base (isto é, comparativamente ao nível do PIB na ausência deste investimento), de até 1,6 % por ano em Portugal e de 1,3 % por ano na Grécia (Figura 7.1). Prevê-se igualmente que os programas da política de coesão melhorem as condições do mercado de trabalho. Durante o mesmo período, a simulação sugere que os programas de 2000–2006 aumentaram o emprego em cerca de 0,5 % em comparação com a linha de base na Lituânia e em Portugal, e em 0,3 % na Polónia, na Letónia e em Espanha.

Ao longo do período 2007–2016, o aumento médio do PIB decorrente da política de coesão está estimado em 2,1 % por ano na Letónia, 1,8 % por ano na Lituânia e 1,7 % por ano na Polónia, comparativamente à projeção da linha de base. Em termos de emprego, o impacto médio anual está estimado em 1 % na Polónia, 0,6 % na Hungria e 0,4 % na Eslováquia e Lituânia.

Para ambos os períodos, o impacto a médio e longo prazo para todos os países excede o impacto durante o próprio período de financiamento. Em 2015, o efeito do financiamento atribuído ao investimento no período 2000–2009 deverá aumentar o PIB em Espanha em quase mais um ponto percentual do que no próprio período (em 1,9 % em vez de pouco menos de 1 %) e na Grécia e em Portugal em mais de um ponto percentual

Figura 7.1 Impacto estimado da política de coesão 2000-2006 no PIB



IT = Mezzogiorno

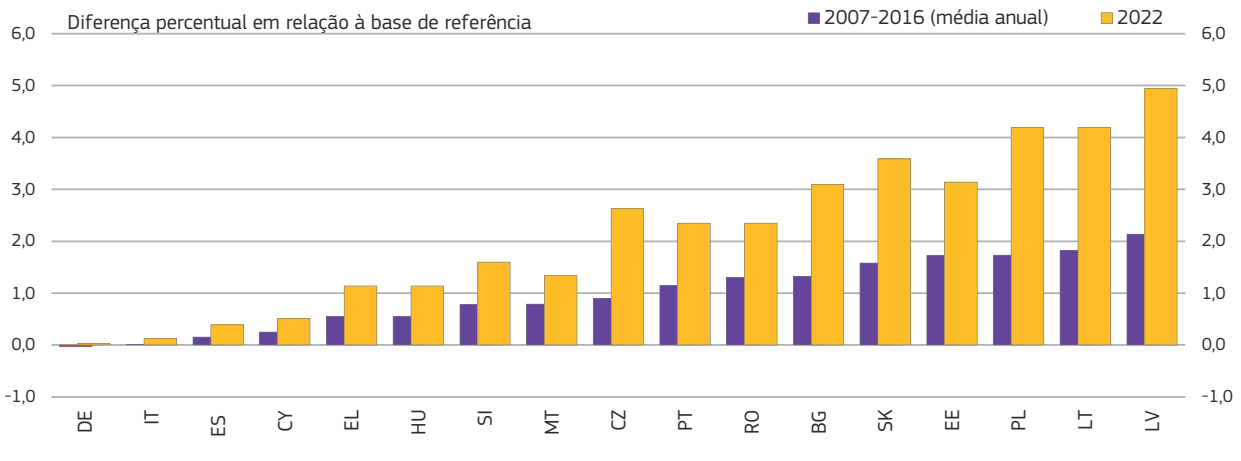
Fonte: QUEST

(Figura 7.2), levando o aumento em relação à linha de base a atingir cerca de 3 % por ano em ambos os países. O impacto no emprego também aumenta com o tempo. Em 2014 atingiu 1,3 % na Lituânia, 0,9 % na Letónia e 0,8 % na Polónia.

O efeito a longo prazo do financiamento referente ao período 2007–2016 é ainda mais acentuado, representando o aumento do PIB em 2022 decorrente do investimento adicional realizado mais do que o dobro do aumento médio durante o período. Por conseguinte, tanto na Lituânia como na Polónia, o PIB em 2022 terá aumentado em mais 4 % do que teria crescido sem este investimento e na Letónia em mais 5 %. No mesmo ano, o emprego terá aumentado em 1,8 % na Polónia e em 0,7 % na Hungria e Eslováquia.

Os resultados destas simulações salientam o facto de que os ganhos estimados decorrentes da despesa ao abrigo da política de coesão evoluem ao longo dos anos em resultado do reforço da competitividade das economias que recebem apoio e mantêm-se por muito mais tempo após o fim dos programas de investimento em causa. Durante o período de financiamento propriamente dito, o impacto no PIB advém principalmente do aumento da procura a que a despesa dá azo, mas que se assume ser parcialmente desencorajado pelo consequente aumento das taxas de juro, dos salários e dos preços. A longo prazo, o efeito do investimento no acréscimo da produtividade torna-se mais forte, conduzindo a um aumento da produção potencial das economias, ou da sua capacidade de suster o crescimento, o que significa que o PIB pode crescer sem criar uma pressão inflacionária.

Figura 7.2 Impacto estimado da política de coesão 2007-2013 no PIB



Fonte: QUEST

O impacto da política de coesão: uma síntese da investigação económica realizada

Desde meados da década de 1990, foram elaborados vários estudos que utilizam as técnicas econométricas para avaliar os efeitos da política de coesão no crescimento das regiões e o grau de convergência do PIB *per capita* em relação à média da UE. A maioria estes estudos concentra-se nos períodos de programação anteriores e nos efeitos da política nas regiões da UE-15 e apenas alguns dos mais recentes abrangem igualmente os países da UE-12. Os estudos utilizam um conjunto de diferentes técnicas para gerar estimativas do impacto da política, distinguindo-o dos muitos outros fatores em jogo.

Cerca de metade dos estudos realizados identificou efeitos significativamente positivos da política de coesão no crescimento da UE[1], enquanto cerca de um quarto identificou efeitos positivos, mas menos fortes e não em todos os casos. Sobra cerca de um quarto de estudos que identificaram poucos efeitos ou efeitos estatisticamente insignificantes. Muitos desses estudos, porém, foram publicados entre 1996 e 2004 quando os dados disponíveis eram muito limitados e abrangiam um período mais curto.

A grande maioria dos estudos publicados desde 2005, baseados em conjuntos maiores de dados que abrangem um período de tempo mais longo, constataram que a política teve resultados amplamente positivos[2]. É igualmente o caso dos estudos que abrangem os países da UE-12 e da UE-15.

Todavia, apesar de a maioria dos estudos concluir que a política de coesão ajudou a reduzir as disparidades regionais no desempenho económico, concluem igualmente que os efeitos são heterogéneos[3] e que muitos outros fatores influenciam o sucesso ou o fracasso da política num determinado contexto, bem como a dimensão do seu impacto. Esses fatores estão relacionados, em especial, com as instituições existentes e a eficiência da governação, as políticas nacionais adotadas e o desempenho das regiões vizinhas[4]. De igual modo, existem dados recentes que comprovam que o desempenho da política é afetado pela forma como o financiamento é distribuído e atribuído entre domínios de intervenção, um problema que está no cerne das reformas recentes.

1 Bradley, J. *et al.* (2007); Cappellen, A. *et al.* (2003); De la Fuente, A. e Vives, X. (1995); Martin, R. e Tyler, P. (2006).

2 Midelfart-Knarvik, K.H. e Overman, H.G. (2002); Ederveen, S. *et al.* (2006); Hagen, T. e Mohl, P. (2009).

3 De Freitas, M. L. *et al.* (2003); Rodriguez-Pose, A. e Garcilazo, E. (2013).

4 Becker, S. O. *et al.* (2012); Ederveen, S. *et al.* (2002); Bouvet, F. e Dall'Eerba, S. (2010).

Partindo do princípio de que os efeitos do investimento adicional propiciado pelo financiamento concedido são aqueles que os dados parecem indicar, as simulações demonstram que o reforço do potencial produtivo das economias beneficiárias de apoio é não só duradouro como também tem maior alcance do que os efeitos a curto prazo do estímulo da procura decorrente da injeção de financiamento.

5. Conclusão

Avaliar o impacto da política de coesão não é tarefa fácil. Os progressos alcançados em virtude da política são, no entanto, constantemente monitorizados e os efeitos têm sido avaliados a vários níveis utilizando muitos métodos diferentes. Regra geral, confirmam os benefícios tangíveis e concretos que a política de coesão produziu e continua a produzir nas regiões e cidades da UE.

A política tem muitos sucessos a registar. Milhares de projetos prestaram apoio ao investimento nas PME ou ajudaram a iniciar operações. Outros projetos contribuíram para melhorar a capacidade do setor empresarial de transformar a I&D em inovação valiosa. A política de coesão possibilitou que milhões de famílias e empresas se ligassem às redes TIC mais avançadas. Financiou a construção de quilómetros de estradas e linhas ferroviárias, melhorando assim as ligações de transportes em áreas da UE onde a sua ausência ou o seu mau estado impediu o desenvolvimento económico. A política de coesão contribuiu também para melhorar o acesso ao mercado de trabalho na UE e ajudou a uma melhor integração dos grupos sociais vulneráveis na sociedade. Empenhou-se também na proteção do ambiente, designadamente através do cofinanciamento da instalação de infraestruturas ambientais em locais onde, de outro modo, isso não teria sido possível devido à falta de recursos.

Estas realizações ajudaram a melhorar a estrutura das economias da UE, promovendo ao mesmo tempo um padrão de desenvolvimento inclusivo e sustentável na UE. O apoio da política de coesão melhorou significativamente o desempenho das empresas, sobretudo das

PME, e aumentou o seu investimento e emprego, bem como a I&D que realizam e a sua capacidade de inovação. O investimento em infraestruturas de transportes, quando enquadrado numa estratégia coerente, demonstrou ter um efeito positivo no desenvolvimento regional.

As alterações provocadas pela política de coesão ao nível microeconómico manifestam-se algum tempo depois ao nível macroeconómico. A avaliação do impacto da política no crescimento do PIB e no emprego implica que sejam tomados em consideração tanto os efeitos diretos como indiretos das intervenções, o que apenas é exequível mediante a simulação da política utilizando modelos macroeconómicos. Essas simulações sugerem que a política de coesão contribui significativamente para o aumento do PIB e do emprego, nomeadamente nos Estados-Membros que são os principais beneficiários de apoio financeiro. Os modelos também demonstram que, em consonância com os objetivos políticos a longo prazo de aumentar de forma permanente o potencial produtivo das economias da UE, o efeito continua a fazer-se sentir anos após a conclusão dos programas.

Ainda que as avaliações indiquem que foram alcançados resultados positivos pela política de coesão, ainda existe margem para melhorias. Os dados sublinham, de um modo particular, a importância de concentrar o financiamento num número restrito de prioridades fundamentais e de assegurar que estejam criadas as condições adequadas para maximizar o impacto da política. A conceção e execução da política em si pode também ser reforçada mediante uma maior concentração nos resultados, a fixação de objetivos coerentes e a seleção de metas claras e apropriadas para os programas. Estes constituem, em grande medida, os objetivos que impulsionaram a reforma subjacente aos programas para 2014–2020.

Capítulo 8: A política de coesão em 2014–2020

1. Principais elementos da reforma

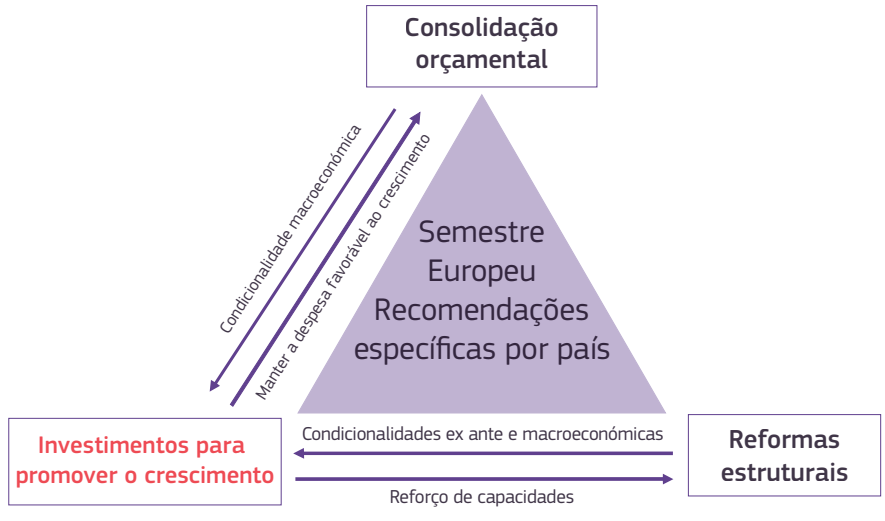
Em dezembro de 2013, chegou ao fim uma negociação de dois anos sobre a reforma da política de coesão. Como resultado, a política investirá cerca de um terço do orçamento da UE nas áreas prioritárias identificadas na Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Nesse sentido, o novo quadro jurídico inclui 11 objetivos temáticos que correspondem às prioridades da Estratégia Europa 2020. A fim de maximizar o impacto do investimento, os Estados-Membros e as regiões devem concentrar o financiamento da UE num número restrito desses objetivos, em função dos desafios territoriais específicos que enfrentam e das suas necessidades de desenvolvimento.

No cerne da reforma está uma maior concentração nos resultados do investimento apoiado pela UE através de melhores indicadores, relatórios e avaliações. Com o intuito de melhorar o desempenho, foram introduzidas novas regras de condicionalidade para assegurar que as condições de base necessárias a um investimento eficaz estão implementadas antes de o investimento ter início (condicionalidade *ex ante*) e que o impacto do financiamento da coesão não é prejudicado por um enquadramento orçamental e macroeconómico desadequado (condicionalidade macroeconómica). A política abordará as necessidades dos Estados-Membros identificadas no Semestre Europeu e incentivará a consolidação orçamental, ajudando a preservar a despesa promotora do crescimento. Disponibilizará recursos para realizar reformas estruturais, nomeadamente o reforço da capacidade administrativa.

Foram estabelecidas disposições comuns para todos os fundos da UE que apoiam o desenvolvimento económico e social (ou seja, o FEDER, FSE, Fundo de Coesão, FEADER e FEAMP), a fim de melhorar a coordenação e harmonizar a aplicação dos agora designados Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (Fundos EEI). Estas novas disposições também deverão simplificar a sua utilização por parte dos beneficiários e reduzir o potencial risco de irregularidades.

Uma coordenação mais eficaz entre os fundos EEI e outras políticas e instrumentos da UE (como o Horizonte 2020, o Mecanismo Interligar a Europa e o Programa para a Competitividade das Empresas e PME) constitui outro elemento importante da reforma, e o Quadro Estratégico Comum (QEC) destina-se a prestar orientações sobre como alcançar esse objetivo.

A política de coesão na combinação de políticas económicas da UE



O Mecanismo Interligar a Europa

O Mecanismo Interligar a Europa é um novo instrumento de financiamento para as redes transeuropeias (RTE) de transportes, energia e telecomunicações, dotado de um orçamento de 33 mil milhões de euros. A maior percentagem – 26 mil milhões de euros – será canalizada para os transportes, ao passo que a energia e as telecomunicações receberão 5 mil milhões de euros e mil milhões de euros, respetivamente. Será mobilizado investimento adicional de fontes privadas e públicas através da utilização de instrumentos financeiros inovadores, tais como obrigações para financiamento de projetos, que poderão ser prorrogados após 2016, caso a avaliação da fase inicial se revele positiva.

O investimento nos transportes concentra-se prioritariamente na rede principal europeia, que deverá ficar concluída em 2030, ao passo que a rede global deverá ser concluída até 2050. Serão executados projetos de interesse comum em zonas transfronteiriças onde não existem ligações de transportes, em zonas onde faltam infraestruturas e onde as ligações entre os diferentes modos de transporte são desadequadas, bem como para criar interoperabilidade. Os projetos destinam-se igualmente a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes. Será conferida prioridade aos corredores de transporte multimodal e às «autoestradas do mar».

No que se refere à energia, o Mecanismo Interligar a Europa irá cofinanciar projetos de infraestruturas fundamentais e projetos de interesse comum, a fim de criar uma rede de energia que seja capaz de absorver a quantidade crescente de energias renováveis necessárias para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Um projeto pode ser de interesse comum se envolver, pelo menos, dois Estados-Membros, aumentar a integração do mercado e a concorrência no setor da energia, bem como a segurança do abastecimento, e contribuir para a consecução dos objetivos da UE em matéria de ambiente e energia.

No caso das telecomunicações, o Mecanismo Interligar a Europa proporcionará capital semente e assistência técnica aos projetos que visam a criação de redes e serviços de banda larga. A maior parte do financiamento irá apoiar a prestação de serviços públicos transfronteiras sem descontinuidades, tais como os contratos públicos eletrónicos, a saúde em linha e os dados abertos. Uma parte menor será utilizada para projetos de banda larga em colaboração com o Banco Europeu de Investimento (BEI). Para serem elegíveis, os projetos devem integrar tecnologia de ponta conjugada com modelos empresariais inovadores ou modelos que possam ser facilmente reproduzidos.

Para recorrer ao financiamento da UE, cada Estado-Membro deve elaborar um Acordo de Parceria que estabeleça as suas prioridades de investimento e de que modo estas contribuem para dar resposta às recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu e para a consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, bem como as modalidades previstas para uma gestão eficaz dos fundos. Em seguida, os procedimentos em matéria de programação, gestão, monitorização e controlo devem ser descritos de forma mais pormenorizada nos programas nacionais ou regionais.

A fim de reforçar a «apropriação» dos programas no terreno, um novo código de conduta europeu estabelece os princípios fundamentais segundo os quais os Estados-Membros e as regiões devem organizar parcerias e faculta orientações sobre a melhor forma de o fazer.

O novo quadro legislativo e político incentiva a expansão e o reforço da utilização dos instrumentos financeiros enquanto alternativa mais eficiente e sustentável ao financiamento tradicional assente em subvenções em vários domínios. Além disso, foram desenvolvidas várias formas novas de executar a política de coesão para abordar desafios específicos do desenvolvimento territorial, tais como os investimentos territoriais integrados (ITI), o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais (DPCL) e os programas plurifundos que combinam financiamento do FSE, do FEDER e do Fundo de Coesão.

1.1 Nova geografia e financiamento

A política de coesão presta apoio financeiro para ajudar as regiões a ultrapassarem os entraves ao seu desenvolvimento, quer estes revistam a forma de infraestruturas desadequadas ou de falta de capacidade de inovação ou de adaptação ao ambiente económico global em mutação. Esses entraves existem em todas as regiões em graus diferentes, embora o apoio financeiro concedido tenha em conta o seu nível de desenvolvimento e a sua necessidade de assistência financeira para os resolver eficazmente.

No período 2014–2020, o financiamento da política de coesão será canalizado para dois objetivos principais: o investimento no crescimento e no emprego e a cooperação territorial europeia. No tocante ao objetivo relacionado com o investimento no crescimento

O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE)

O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) foi criado na sequência das graves cheias na Europa Central no verão de 2002, para auxiliar as regiões dos Estados-Membros e dos países candidatos atingidas por grandes catástrofes naturais com repercussões graves nas condições de vida, no ambiente natural e na economia.

Uma catástrofe natural é considerada «grave» se causar danos superiores a um determinado nível de custos, especificado para cada país, ou se afetar a maioria da população de uma região e for suscetível de ter consequências graves e duradouras para a estabilidade económica e as condições de vida nessa região.

O FSUE ajuda a financiar operações de emergência, tais como a recuperação de infraestruturas essenciais, a disponibilização de alojamento temporário e os custos dos serviços de emergência para satisfazer as necessidades imediatas da população, bem como medidas preventivas, como a construção de barragens e diques, para impedir que a situação se agrave.

Desde 2002, o Fundo prestou um apoio total de 3,6 mil milhões de euros para ajudar as vítimas de 56 catástrofes, nomeadamente cheias, incêndios florestais, terramotos, tempestades e secas, em 23 Estados-Membros. Para o período 2014–2020, a ajuda do Fundo de Solidariedade pode ser mobilizada até um máximo anual de 500 milhões de euros. Foram introduzidas novas regras para tornar o acesso mais célere e simples, tais como o pagamento de adiantamentos a pedido, para permitir uma reação e presença mais rápidas nas zonas atingidas por catástrofes e para incentivar os Estados-Membros a aplicar medidas mais eficazes de prevenção dos riscos. Foi igualmente clarificada a elegibilidade para apoio, em especial no caso das catástrofes regionais.

É colocada uma tónica especial na minimização dos riscos de catástrofe e no investimento na prevenção. As vantagens desta abordagem foram demonstradas com frequência – mais recentemente, pelas cheias na Europa Central, em 2013, que atingiram proporções muito maiores do que há 12 anos, mas causaram muito menos vítimas e danos graças às medidas preventivas adotadas. Segundo o Banco Mundial, um euro investido na prevenção poupa, em média, entre 4 e 7 euros em danos.

No período 2007–2013, foram investidos mais de 5 mil milhões de euros a título da política de coesão na prevenção de riscos, uma área que figura entre os objetivos temáticos da política de coesão para o período 2014–2020. Além disso, deverá ser adotada uma diretiva relativa às inundações e a legislação em matéria de gestão das catástrofes deverá ser revista, nomeadamente com vista a uma melhor monitorização dos riscos e uma cooperação mais estreita na prevenção e na resposta.

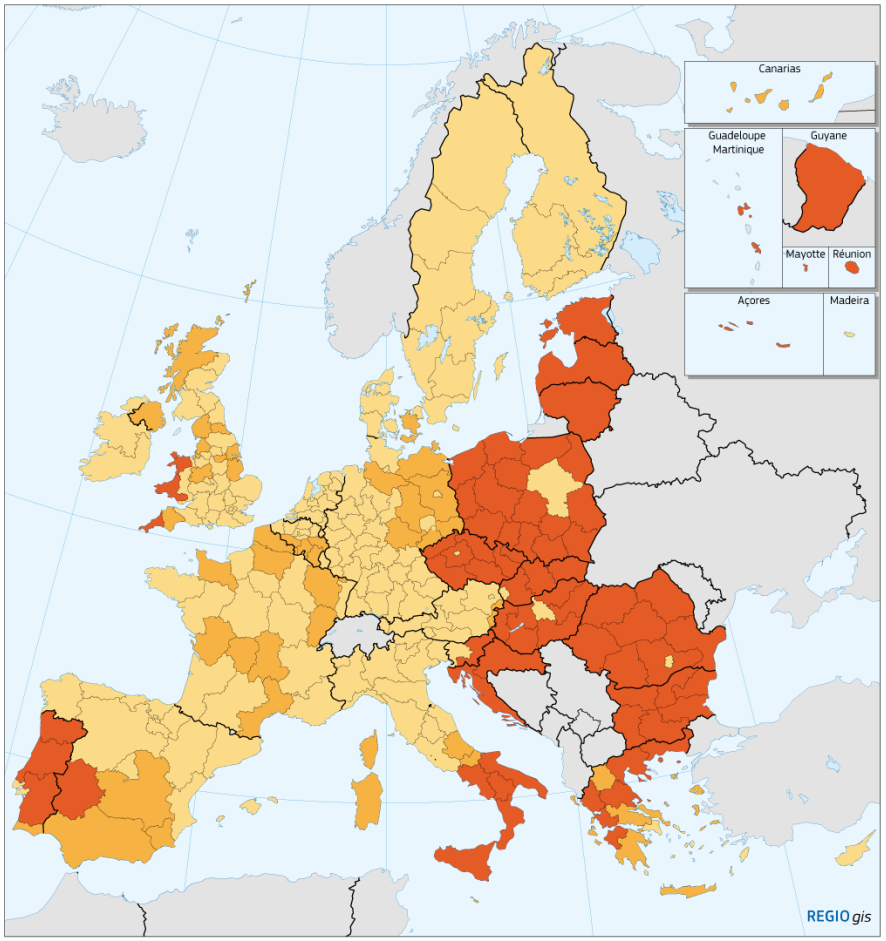
e no emprego, o financiamento da UE concentrar-se-á (182,2 mil milhões de euros de um total de 351,8 mil milhões de euros a preços correntes) nas regiões menos desenvolvidas com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média da UE, ou seja, em 71 regiões NUTS 2 com aproximadamente 128 milhões de habitantes (ou seja, 25 % da população total da UE), sobretudo situadas nos Estados-Membros do leste e do sul (Mapa 8.1).

Foi criada uma nova categoria de regiões «em transição» para apoiar as regiões que deixaram de ser elegíveis para apoio ao abrigo do objetivo «Convergência», suscetíveis de ser penalizadas pela redução repentina do financiamento da UE, e todas as demais regiões com um PIB *per capita* superior a 75 % da média da UE, mas inferior a 90 % da média. Esta categoria abrange 51 regiões NUTS 2, na sua maioria situadas na Europa Central com 68 milhões de habitantes, que representam 14 % da população da UE e em conjunto recebem cerca de 35,4 mil milhões de financiamento.

Todas as restantes regiões com um PIB *per capita* superior a 90 % da média da UE (151 regiões com 307 milhões de habitantes ou 61 % da população total da UE) integrarão a categoria de «regiões mais desenvolvidas». Estas situam-se essencialmente nos Estados-Membros do centro e do norte e recebem 54,4 mil milhões de euros.

O Fundo de Coesão continuará a prestar apoio aos Estados-Membros com um RNB *per capita* inferior a 90 % da média da UE e a cofinanciar o investimento em infraestruturas ambientais e nas redes transeuropeias de transportes. Catorze Estados-Membros situados na Europa de leste e do sul, bem como Chipre num base transitória, são elegíveis (Mapa 8.2) para apoio no valor de 74,7 mil milhões de euros, dos quais 11,3 mil milhões serão transferidos para o Mecanismo Interligar a Europa[1].

1 Além disso, está prevista uma dotação específica de 1,6 mil milhões de euros para as regiões ultraperiféricas e as regiões setentrionais escassamente povoadas. A dotação financeira para o objetivo da cooperação territorial europeia totaliza 9,6 mil milhões de euros.



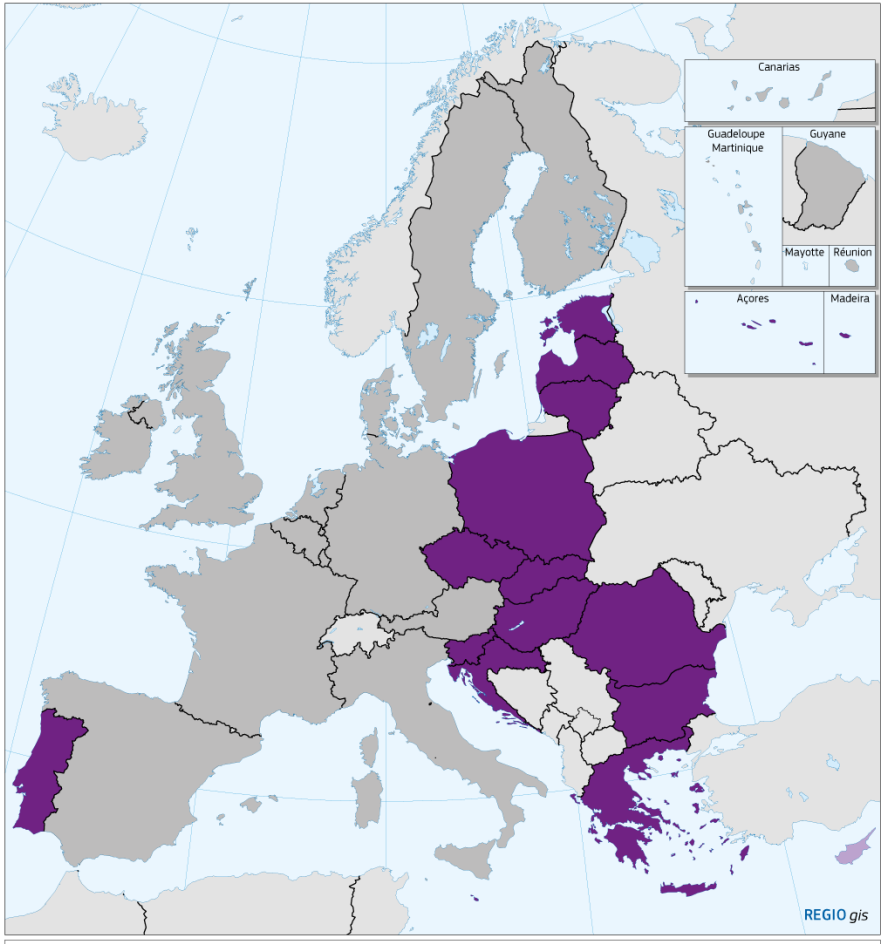
Mapa 8.1 Regiões elegíveis para os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) por categoria, 2014–2020

Categoria
- Regiões menos desenvolvidas (PIB *per capita* < 75 % da média da UE-27)
- Regiões em transição (PIB *per capita* entre >= 75 % e 90 % da média da UE-27)
- Regiões mais desenvolvidas (PIB *per capita* >= 90 % da média da UE-27)

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.2 Países elegíveis para o Fundo de Coesão por categoria, 2014–2020

Categoria
- RNB *per capita* < 90 % da média da UE-27
- Apoio em redução progressiva
- Outros Estados-Membros

Valores do RNB *per capita*: média 2008–2010

Fontes: Eurostat, DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

A fim de ter em conta o efeito diferencial da crise nos Estados-Membros e nas regiões, em 2016 está prevista uma revisão intercalar da repartição do financiamento com base nas estatísticas disponíveis na altura. As eventuais alterações na afetação serão depois aplicadas ao longo do período 2017–2020.

Tendo em vista assegurar que o princípio do cofinanciamento é respeitado, mas que as contribuições nacionais são fixadas num nível adequado, as taxas máximas do cofinanciamento da UE foram fixadas de acordo com o nível de desenvolvimento económico das regiões ou dos Estados-Membros em causa. No que se refere aos fundos estruturais, essas taxas variam de 50 % nas regiões mais desenvolvidas a 85 % nas regiões menos desenvolvidas (Mapa 8.3).

1.2 Concentração temática no apoio à Estratégia Europa 2020

No período 2014–2020, os Estados-Membros e as regiões devem concentrar os recursos financeiros num número limitado de domínios de intervenção que contribuam para a prossecução da Estratégia Europa 2020, a fim de maximizar o impacto do investimento da UE. Trata-se de uma resposta à experiência de períodos anteriores, que mostraram que o impacto do financiamento da UE foi mais limitado do que o previsto devido a uma dispersão excessiva dos recursos.

Esta situação ficou a dever-se, em grande parte, ao amplo leque de prioridades de entre as quais os Estados-Membros podiam escolher, mas também à sua relutância em concentrar recursos num pequeno número de prioridades onde poderiam ter um impacto significativo. Embora a introdução do princípio da «afetação», que exige que uma determinada percentagem do financiamento seja atribuída às prioridades de Lisboa para assegurar uma maior concentração em objetivos políticos comuns da UE tenha representado um avanço no período 2007–2013, os resultados foram variáveis.

Para o período 2014–2020 foram introduzidos dois requisitos de concentração «temática». Em primeiro lugar, os fundos da UE devem concentrar-se em domínios consentâneos com a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e, mais concretamente, com as recomendações específicas por país formuladas pelo Conselho no contexto do Semestre Europeu. Em segundo lugar, os regulamentos específicos para cada fundo estipulam o volume de financiamento que deve ser afetado a determinados objetivos.

Direcionar os recursos para áreas fundamentais para o crescimento

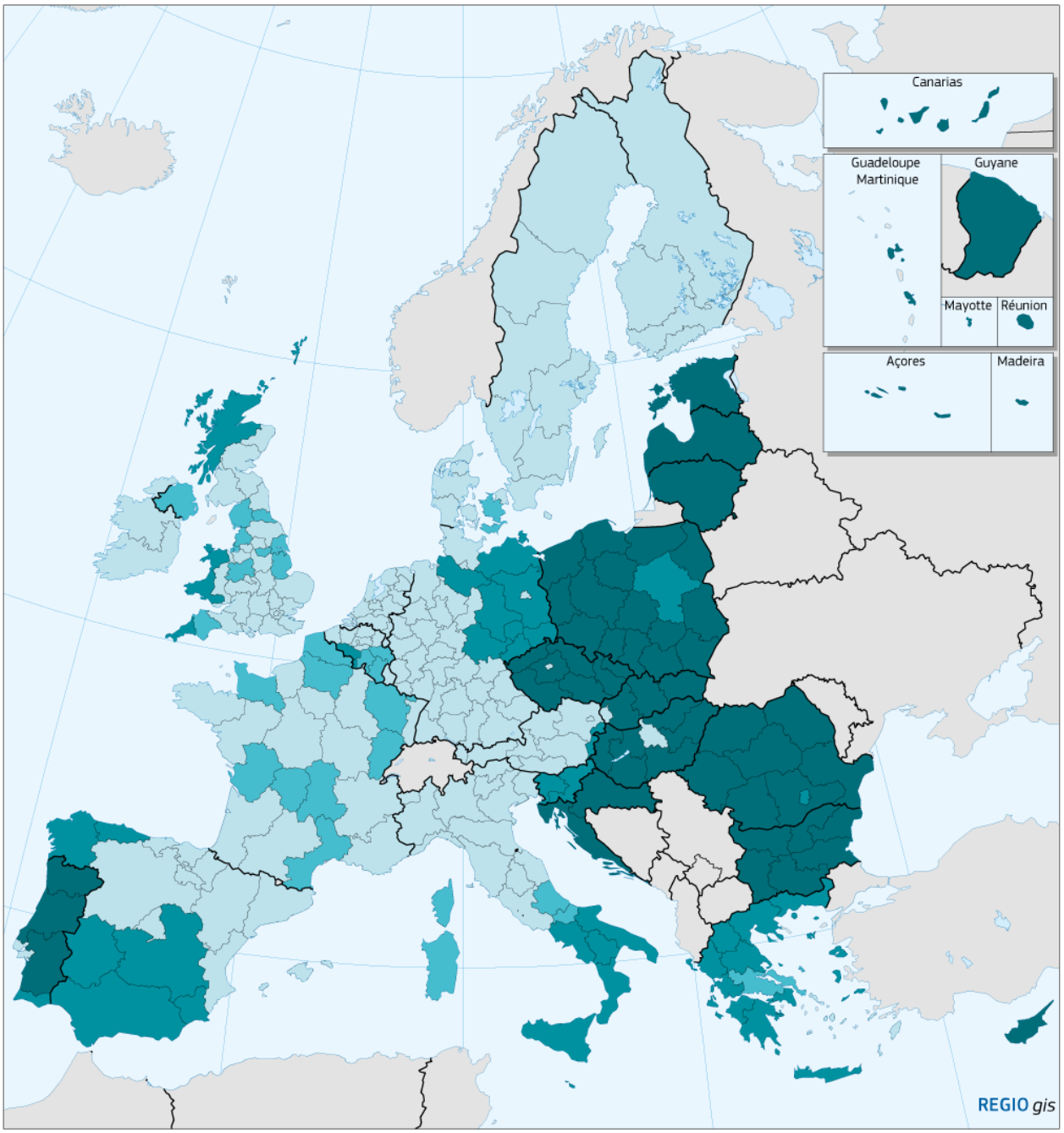
O investimento financiado pelo FEDER deve concentrar-se em quatro áreas prioritárias: a I&D e inovação, a agenda digital, o apoio às PME e a economia de baixo teor de carbono. O nível mínimo de financiamento a ser afetado a estas áreas é diferenciado em função do nível de desenvolvimento da região em causa. É fixado em, pelo menos, 80 % nas regiões mais desenvolvidas, em 60 % nas regiões em transição, e em 50 % nas regiões menos desenvolvidas. Além disso, desses montantes, pelo menos 20 % devem ser afetados a uma economia de baixo teor de carbono nas regiões mais desenvolvidas, 15 % nas regiões em transição e 12 % nas regiões menos desenvolvidas (Mapas 8.4 e 8.5).

No caso do FSE, as dotações devem concentrar-se num máximo de cinco prioridades de investimento ao abrigo dos objetivos temáticos relevantes relacionados com o emprego, a inclusão social, a educação e o reforço da capacidade institucional. Tal deverá contribuir para uma maior valorização do financiamento concedido em toda a UE. Permitirá também garantir uma ligação mais clara à Estratégia Europeia para o Emprego e às Orientações Integradas para o Emprego.

As regiões e os Estados-Membros terão de fazer escolhas inequívocas relativamente aos seus objetivos. Além disso, a concentração num número limitado de objetivos deverá permitir alcançar uma massa crítica de recursos, assegurando um impacto significativo nas áreas em causa em termos de crescimento e emprego.

Promover o emprego, a educação e a inclusão social

A fim de promover o emprego, a educação e a inclusão social em toda a Europa, o FSE receberá, no mínimo, 80 mil milhões de euros, um valor ligeiramente superior em termos monetários ao montante do período 2007–2013. As percentagens atribuídas a cada Estado-Membro foram determinadas como proporção do apoio combinado do FSE e do FEDER considerado necessário ao abrigo do objetivo «Investimento no Crescimento e no Emprego» (Quadro 8.1). Essas percentagens refletem as necessidades distintas de



Mapa 8.3 Objetivo "Investimento no crescimento e no emprego": taxa máxima de cofinanciamento dos Fundos Estruturais, 2014–2020

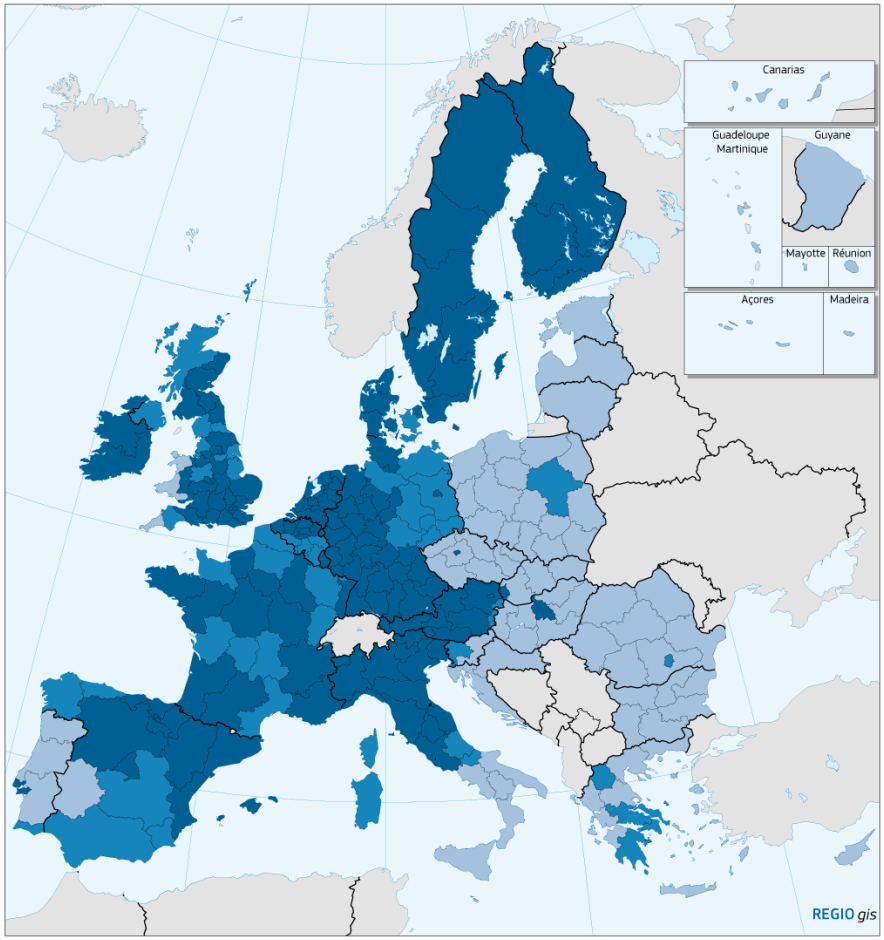
%
50
60
80
85

% do investimento total
Chipre: 85 % até 30/06/2017

Fonte: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.4 Financiamento da I&D&I, TIC, competitividade das PME e economia de baixo teor de carbono, 2014–2020

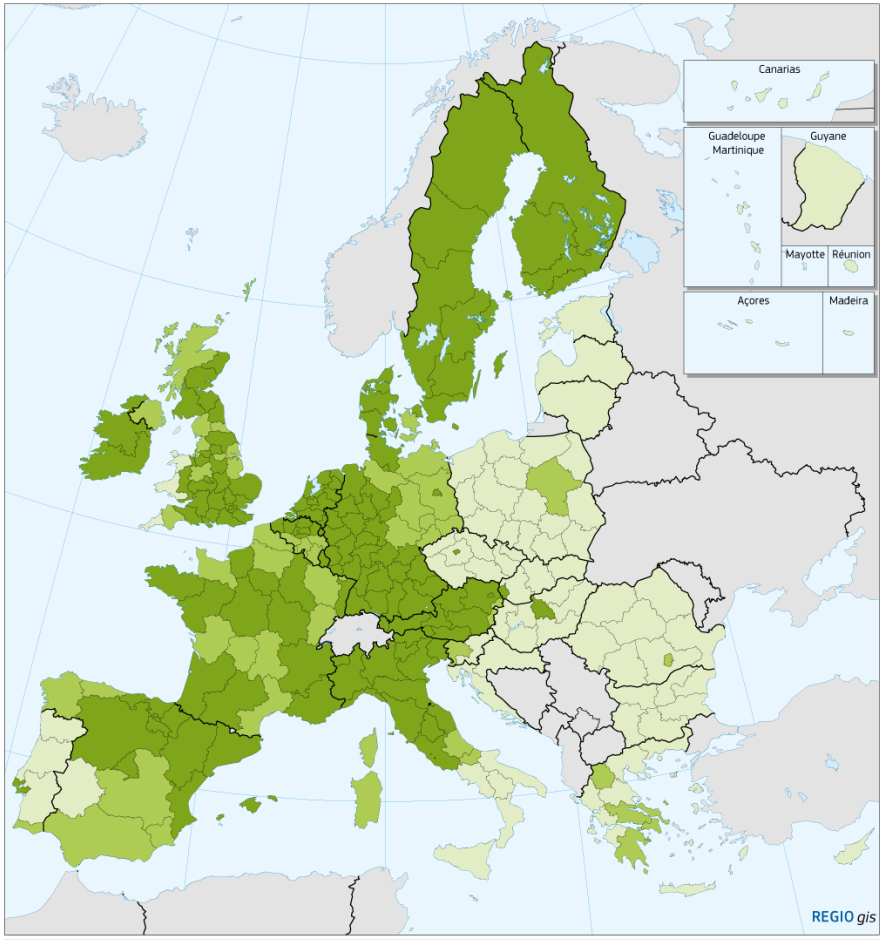
% do apoio do FEDER
- 50
- 60
- 80

Com base na percentagem mínima de financiamento para os objetivos temáticos 1, 2, 3 e 4.
Os Estados-Membros podem divergir destas percentagens mínimas regionais se a percentagem nacional for mantida.

Fonte: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.5 Financiamento da economia de baixo teor de carbono, 2014–2020

% do apoio do FEDER
- 12
- 15
- 20

Com base na percentagem mínima de financiamento para o objetivo temático 4 que apoia a transição para uma economia de baixo teor de carbono.
Os Estados-Membros podem divergir destas percentagens mínimas regionais se a percentagem nacional for mantida.

Fonte: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

investimento nos Estados-Membros, que são em parte determinadas pelo seu grau de desenvolvimento. Os Estados-Membros menos desenvolvidos têm, regra geral, um vasto leque de necessidades de investimento em infraestruturas (a melhoria das ligações de transportes, por exemplo), ao passo que os mais desenvolvidos têm maior necessidade de investimentos em capital humano.

Pelo menos 20 % da dotação do FSE devem ser atribuídos à promoção da inclusão social e ao combate da pobreza e da discriminação.

Atendendo à prioridade urgente de combater os níveis elevados de desemprego entre os jovens em muitos Estados-Membros, foi lançada uma nova Iniciativa para o Emprego dos Jovens cofinanciada pelo FSE, para facilitar a inserção profissional dos jovens ou para lhes proporcionar acesso à educação e formação necessárias para aumentar as suas hipóteses de encontrar emprego. As medidas incluem apoio a programas de aprendizagem, trabalho por conta própria e criação de empresas, bem como à aquisição de experiência profissional e à educação e formação contínua. São elegíveis para apoio ao abrigo da iniciativa as regiões que apresentavam uma taxa de desemprego jovem superior a 25 % em 2012 e as regiões com uma taxa superior a 20 % situadas em países onde a taxa aumentou mais de 30 % em 2012 (Mapa 8.6).

A iniciativa foi dotada de um orçamento de 6,4 mil milhões de euros, dos quais pelo menos 3,2 mil milhões de euros são provenientes do investimento direcionado das dotações nacionais do FSE e o restante de uma rubrica específica do orçamento da UE. Esses montantes são suscetíveis de aumentar na sequência da revisão intercalar do orçamento da UE, em 2016.

1.3 Reforçar a eficácia do investimento

A eficácia do financiamento da política de coesão depende de políticas macroeconómicas sólidas, de um ambiente favorável às empresas e de um quadro institucional forte. Em muitos setores, afigura-se necessária uma combinação de condições estratégicas e regulamentares e de investimento público para combater eficazmente os estrangulamentos que obstam ao crescimento.

No entanto, os estudos sugerem que as politicas inadequadas, bem como os condicionalismos administrativos e institucionais limitaram a eficácia do financiamento da UE no passado. Persistem igualmente lacunas no que respeita à transposição da legislação da UE para o direito nacional em domínios diretamente relacionados com a política de coesão. Embora no passado se tenha tentado estabelecer «condicionalidades» associadas às modalidades estratégicas, institucionais e administrativas em vigor, a sua aplicação manteve-se discricionária e não sistemática.

Quadro 8.1 Percentagens mínimas do apoio do FSE por Estado-Membro a título do objetivo «Investimento no Crescimento e no Emprego», 2014–2020

% do FEDER + FSE

Bélgica	52,0	Lituânia	24,2
Bulgária	28,7	Luxemburgo	50,7
República Checa	22,1	Hungria	24,0
Dinamarca	50,0	Malta	21,6
Alemanha	36,8	Países Baixos	50,0
Estónia	18,0	Áustria	43,5
Irlanda	51,7	Polónia	24,0
Grécia	28,1	Portugal	38,5
Espanha	27,7	Roménia	30,8
França	41,7	Eslovénia	29,3
Croácia	24,6	Eslováquia	20,9
Itália	26,5	Finlândia	39,5
Chipre	30,7	Suécia	42,5
Letónia	20,7	Reino Unido	45,9

Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

No período 2014–2020 foram, por isso, introduzidas condicionalidades *ex ante*, a fim de assegurar que a eficácia do investimento da UE não é prejudicada por políticas desadequadas ou por estrangulamentos regulamentares, administrativos ou institucionais. Essas condicionalidades são limitadas em número e incidem sobre as condições de base consideradas como as mais relevantes para o investimento. Têm por base as atuais obrigações que os Estados-Membros já têm de cumprir, de modo a não criar obrigações suplementares e não ir além dos requisitos já existentes.

Existem dois tipos de condicionalidades *ex ante*:

- as condicionalidades relacionadas com cada um dos 11 objetivos temáticos e as relacionadas com as prioridades de investimento dos fundos. A identifica-

ção das condicionalidades aplicáveis a este respeito vai depender dos objetivos e das prioridades nos quais o programa em questão decidiu concentrar-se. Estão ligadas a domínios de intervenção específicos dos fundos EEI e dizem respeito à adoção de políticas eficazes, à transposição da legislação da UE em matéria de aplicação dos fundos e à existência de capacidade administrativa adequada (ver diagrama).

- as condicionalidades de caráter mais geral, ligadas a aspetos horizontais, aplicáveis a todos os programas para assegurar que existem requisitos mínimos no que se refere à não discriminação, à igualdade entre géneros, à deficiência, aos contratos públicos, aos auxílios estatais, etc.

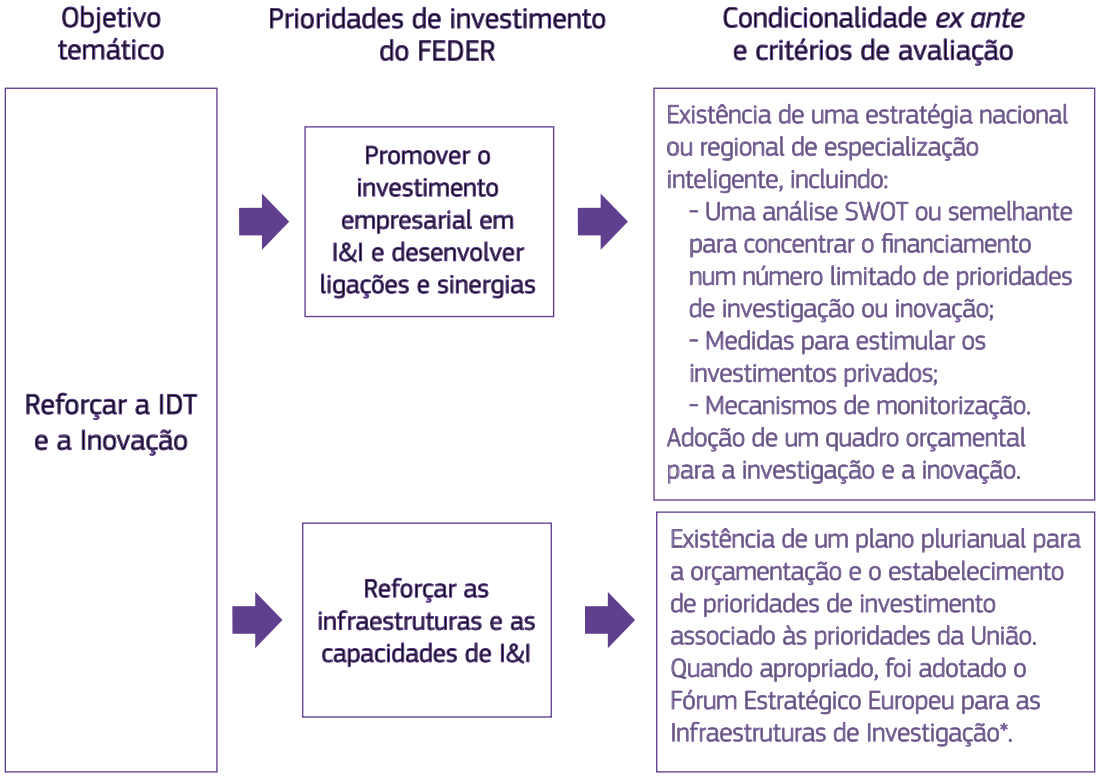
Caso as condicionalidades *ex ante* não sejam cumpridas aquando da adoção do programa, de acordo com a avaliação dos próprios Estados-Membros e, posteriormente, da Comissão, os Estados-Membros devem elaborar planos de ação que demonstrem como serão implementadas as condições necessárias em tempo útil, de modo a não impedir a aplicação eficaz e eficiente dos fundos. A não elaboração do plano de ação até ao final de 2016 poderá resultar na suspensão dos pagamentos da UE. O não cumprimento de elementos cruciais suscetíveis de colocar em risco a eficácia da despesa pode, desde logo, conduzir à suspensão do financiamento da UE na fase de adoção do programa por parte da Comissão.

1.4 Obter e demonstrar resultados

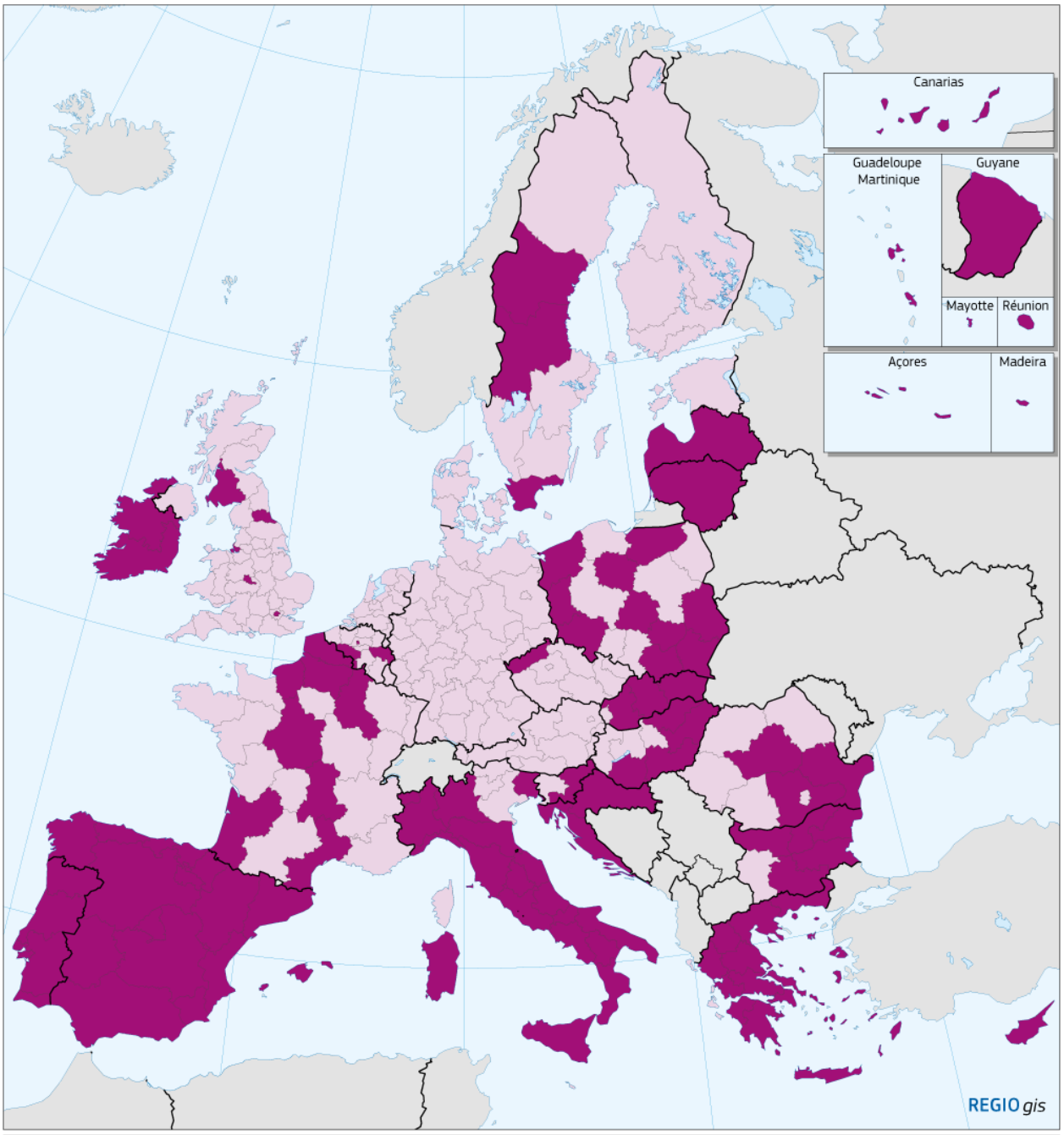
No passado, a aplicação do apoio da política de coesão concentrou-se, em alguns casos, mais na despesa e na gestão do que no desempenho na concretização de objetivos específicos. Muitas vezes, os programas não eram suficientemente precisos quanto aos objetivos visados e à forma de os alcançar, o que dificultou a monitorização e a avaliação do seu desempenho.

Nalguns casos, os Estados-Membros mostraram-se reticentes em fixar objetivos, ou então fixaram objetivos que

Critérios para o cumprimento da condicionalidade *ex ante* no domínio da I&D e da inovação



* O Fórum Estratégico Europeu para as Infraestruturas de Investigação é um instrumento estratégico para desenvolver a integração científica da Europa e reforçar o seu alcance internacional. O acesso competitivo e aberto a infraestruturas de investigação de alta qualidade apoia e faz uma avaliação comparativa da qualidade das atividades dos cientistas europeus e atrai os melhores investigadores de todo o mundo. Ver http://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri



Mapa 8.6 Iniciativa para o Emprego dos Jovens, 2014–2020

Regiões NUTS 2

Elegíveis

Não elegíveis

Fontes: Eurostat, DG EMPL

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Lógica de intervenção da política de coesão em 2014–2020 – Exemplo de apoio ao setor da alta tecnologia numa região mais desenvolvida

Descrição do objetivo específico

A região mais setentrional da Alemanha, Schleswig-Holstein, pretende aumentar o número de novas empresas baseadas no conhecimento e orientadas para a tecnologia. O *indicador de resultados* relativamente a este objetivo é definido como o número médio de novas empresas orientadas para a alta tecnologia por cada 10 000 pessoas em idade ativa que vivem na região e exercem uma atividade económica. Medido desta forma, o *valor de base* no setor orientado para o conhecimento e a tecnologia na região era de 4,45 em 2011[1], que é significativamente inferior à média nacional.

Alvo para o indicador de resultados: a região pretende aumentar o número de novas empresas orientadas para a alta tecnologia por cada 10 000 pessoas economicamente ativas e em idade ativa para 4,85 até 2023. O programa cofinanciado pelo FEDER será um dos meios para atingir esse objetivo. Além disso, a região adotará uma política favorável às novas empresas e haverá investimento privado («outros fatores»).



Descrição das eventuais medidas a adotar

Existem várias formas de uma região poder apoiar a criação de um elevado número de novas empresas no setor da alta tecnologia. Analisando as insuficiências da região e apoiando-se nas avaliações passadas, os decisores políticos concluíram que os principais problemas eram os entraves ao financiamento e as lacunas de conhecimento.

Por conseguinte, a região decidiu adotar duas *vertentes de ação*:

- reduzir as barreiras ao financiamento para apoiar os setores do conhecimento e atrair capital de risco;
- apoiar medidas destinadas a reduzir as barreiras nas infraestruturas de acesso à tecnologia, bem como incubadoras de empresas.

Os *indicadores de realizações* adequados para estas vertentes de ação são o número de empresas que beneficiam de apoio e o montante do investimento privado mobilizado para complementar o financiamento público. Os mesmos foram incluídos na lista de indicadores comuns, tal como definido no Regulamento FEDER. Além disso, serão utilizados quatro indicadores de realizações específicos para avaliar o número de projetos apoiados, o número de projetos que resultaram na criação bem-sucedida de uma empresa, o número de novas empresas baseadas no conhecimento e orientadas para a tecnologia e a quantidade de espaço arrendado em centros de tecnologia e incubadoras de empresas.

Fonte: Projeto do programa operacional de Schleswig-Holstein, adaptado.

1 Valor derivado da análise realizada pelo Centro de Investigação Económica Europeia (ZEW *Start-ups panel*).

Exemplos de recomendações específicas por país emitidas em 2013		
(Sub)setor visado pelas recomendações	**Estado-Membro**	**Número de Estados-Membros**
Redes energéticas, energias renováveis e eficiência energética	Bulgária, República Checa, Estónia, Espanha, Itália, Lituânia, Letónia, Malta, Polónia, Eslováquia, Alemanha, Finlândia	12
I&D e Inovação	Estónia, França, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Eslováquia	6
Melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública	Bulgária, Chipre, República Checa, Espanha, Grécia, Croácia, Itália, Roménia, Eslováquia	9
Reforma do sistema judiciário	Bulgária, Grécia, Espanha, Hungria, Letónia, Malta, Roménia, Eslovénia, Eslováquia	9
Melhorar o ambiente empresarial	Bulgária, Grécia, Espanha, Hungria, Itália, Polónia, Roménia	7
Anticorrupção	Bulgária, República Checa, Grécia, Croácia, Hungria, Itália	6
Contratos públicos	Bulgária, Grécia, Hungria, Croácia	4
Absorção dos fundos EEI	Bulgária, Roménia, Eslováquia	3

sabiam ser fáceis de alcançar. Estes não constituíam, portanto, objetivos significativos relativamente aos quais se poderiam avaliar os resultados, o que, por sua vez, limitou a capacidade de as avaliações aferirem os efeitos das intervenções e compreenderem melhor quais tinham sido as medidas mais eficazes e por que razão.

Foi neste contexto que se decidiu colocar no cerne da reforma da política de coesão uma maior concentração nos resultados, através de melhores indicadores, relatórios e avaliações.

A concentração nos resultados deve ser já integrada na fase de conceção dos programas. A conceção deve ter por base uma lógica clara de intervenção, começando pela identificação das necessidades de desenvolvimento e das alterações que o programa deverá induzir para satisfazer essas necessidades, e prosseguindo com a demonstração da forma como as despesas planeadas contribuem para esse efeito.

Cada programa deve fixar «objetivos específicos» para definir os resultados que se pretendem alcançar, tendo em devida consideração as necessidades e características da área a que diz respeito. Devem ser definidos indicadores específicos do programa com linhas de base e metas claras, a fim de aferir os resultados suscetíveis de contribuir para as alterações pretendidas. Estes devem ser acompanhados de indicadores comuns a utilizar em todos os programas, o que permitirá uma agregação das realizações a nível nacional e da UE.

A fim de monitorizar os progressos na consecução dos objetivos e metas, bem como para promover e recompensar o bom desempenho, deve ser definido um quadro de desempenho para cada programa, que estabeleça marcos de referência a atingir até 2018 e metas para 2023, e seja dotado de uma «reserva de desempenho» a ser atribuída em 2019, caso os marcos de referência sejam alcançados.

A reserva de desempenho representa o equivalente a 6 % das dotações nacionais por Estado-Membro, fundo e categoria de região, totalizando 20 mil milhões de euros. O principal desafio para os Estados-Membros e regiões consiste em identificar marcos de referência e metas claras e mensuráveis que sejam realistas e, ao mesmo tempo, suficientemente ambiciosas para serem significativas.

1.5 Alinhar o investimento da UE com o Semestre Europeu

O novo quadro político estabelece uma ligação estreita entre os fundos EEI e o Semestre Europeu. As recomendações específicas por país, ou seja, as recomendações relacionadas com as alterações estruturais pertinentes realizar através do investimento plurianual e que se enquadram no âmbito do apoio dos fundos EEI, devem ser tidas em conta pelos Estados-Membros e regiões na elaboração dos programas para 2014–2020.

Muitas das recomendações específicas por país não dizem diretamente respeito aos fundos EEI (tais como as relacionadas com a tributação, os quadros orçamentais,

as finanças públicas relacionadas com pensões ou despesas de saúde, a reforma regulamentar da segurança social ou medidas do mercado interno). Apesar de algumas dessas reformas serem indiretamente relevantes para criar as condições de base adequadas para os fundos EEI, a sua execução requer respostas políticas que vão para além do investimento da UE.

As recomendações específicas por país formuladas em 2013 incluíam, no entanto, um número considerável de recomendações relevantes para os fundos EEI, designadamente medidas para melhorar a investigação e a inovação, facilitar o acesso das PME ao financiamento e a criação de empresas, aumentar a eficiência energética e modernizar as redes de energia, melhorar a gestão dos resíduos e dos recursos hídricos, aumentar a participação no mercado de trabalho, modernizar os sistemas de ensino e reduzir a pobreza e a exclusão social.

Outro domínio importante abrangido pelas recomendações de 2013 diz respeito à administração pública, ao sistema judicial e à prestação de serviços públicos. Algumas dessas recomendações especificavam a necessidade de melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública, de aumentar a qualidade e independência do sistema judicial, de combater a corrupção mais eficazmente e de assegurar uma aplicação sólida da legislação em matéria de contratos públicos. Alguns países foram destinatários de mais do que uma destas recomendações (no caso da Bulgária e da Grécia, todas as quatro recomendações).

Dado que a modernização da administração pública passou a ser uma pedra angular para a aplicação bem-sucedida da Estratégia Europa 2020, o novo quadro jurídico confere particular ênfase ao reforço da capacidade institucional e à reforma administrativa. O objetivo consistem em criar instituições que sejam estáveis e previsíveis nas suas relações com o público, mas também suficientemente flexíveis para reagir a desafios sociais, abertas ao diálogo com o público e capazes de introduzir novas políticas e prestar melhores serviços.



1.6 Uma abordagem estratégica às reformas da administração pública

A capacidade institucional não está limitada à questão estritamente técnica de ministrar formação aos funcionários públicos, mas está relacionada com a forma como as autoridades públicas interagem com as empresas e os cidadãos e lhes prestam serviços. A *boa governação*[2] é, simultaneamente, a base e o derradeiro objetivo do reforço da capacidade institucional, criando confiança e capital social. Os países com um elevado nível de capital social tendem igualmente a registar melhores resultados económicos.

Os fatores contextuais são determinantes para criar uma abordagem estratégica abrangente à reforma da administração pública. Esses fatores incluem a estabilidade institucional, a participação das partes interessadas, o alinhamento dos objetivos e a cooperação eficaz entre as várias partes envolvidas[3].

Tendo por base esses fatores, as condições para o êxito são:

- a existência de uma abordagem adaptada, específica para o país, que identifique claramente as principais insuficiências das administrações, bem como os principais domínios de intervenção que necessitam de apoio administrativo;

2 Pode definir-se como «*a forma como é exercido o poder na gestão dos recursos económicos e sociais do país com vista ao desenvolvimento*».

3 de Koning, J. *et al.* (2006).

- uma concentração satisfatória na dimensão regional e local;

- a necessidade de o processo de reforço de capacidades se enquadrar num conjunto de reformas coerentes em vez de revestir um caráter *ad hoc*[4].

Os Estados-Membros devem adotar uma abordagem estratégica da modernização da administração pública, tal como referido no regulamento que estabelece disposições comuns relativas aos fundos EEI, com base em «princípios de excelência»[5].

1.7 Boa governação económica

O investimento apoiado pelos fundos EEI deve ocorrer num quadro macroeconómico sólido para que produza o máximo impacto. Por conseguinte, deve existir uma ligação estreita entre o financiamento dos FEEI e os procedimentos de governação económica da União – um alinhamento que se impõe tanto mais que ambas as políticas prosseguem o mesmo objetivo ulterior, que é o crescimento sustentável, sólido e equilibrado.

Os fundos EEI destinam-se sobretudo ao investimento público e à resolução dos desafios económicos e sociais que os Estados-Membros enfrentam. No entanto, sem finanças públicas sustentáveis e políticas económicas sólidas, o investimento público não pode ser eficaz. Por exemplo, quando o acesso aos mercados financeiros é vedado aos países ou estes são forçados a introduzir reformas económicas difíceis devido às restrições impostas às condições de financiamento, torna-se mais complicado, aquando do planeamento dos programas, optar por uma estratégia de investimento a longo prazo, conseguir o envolvimento do setor privado ou assegurar um nível adequado de investimento público.

Nos casos em que os governos nacionais não implementam políticas económicas sólidas ou não executem as reformas estruturais necessárias, é provável que a eficácia do investimento apoiado pelos fundos EEI seja reduzida. Consequentemente, o novo quadro político estabelece uma ligação direta entre a aplicação dos fundos e a observância da governação económica da UE – ou, mais concretamente, as ações levadas a cabo a nível nacional para implementar políticas orçamentais sólidas, para reagir à evolução da conjuntura económica ou para realizar importantes reformas estruturais («condicionalidade macroeconómica»).

A este respeito, cumpre salientar que as políticas económicas e orçamentais realizadas a nível regional não podem ser vistas de forma isolada das aplicadas a nível nacional. As metas fixadas para estas últimas a nível da UE aplicam-se a todos os níveis de governo. Por conseguinte, é essencial assegurar uma coordenação adequada dos diferentes níveis de governo de modo a garantir a coerência da política orçamental global e uma repartição equitativa dos encargos pelos níveis de governo. A condicionalidade macroeconómica aumenta, portanto, o incentivo para todos os níveis de governo gerirem com prudência as finanças públicas, existindo uma responsabilidade coletiva a este respeito.

A ligação entre o financiamento da UE e a governação macroeconómica não é um elemento novo. Tem sido reconhecida desde o Tratado de Maastricht e foi consagrada no quadro jurídico do Fundo de Coesão desde a sua criação. Além disso, na área do euro, foram recentemente assumidos novos compromissos relativamente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento e ao alargamento e reforço da supervisão da política económica para fazer face à crise económica (através da adoção da denominada legislação «*six pack*»).

As novas disposições legais sobre a condicionalidade macroeconómica têm por objetivo assegurar, por um lado, que a eficácia dos fundos EEI não é comprometida por políticas macroeconómicas desadequadas e, por outro, que os fundos se destinem a solucionar desafios económicos e sociais emergentes de cariz duradouro e estrutural e não de curto prazo e cíclicos.

A condicionalidade macroeconómica está concebida para uma aplicação gradual e proporcional. A suspensão do financiamento dos FEEI é encarada como uma medida de último recurso quando um Estado-Membro atinge um nível significativo de não conformidade ao abrigo dos vários procedimentos de governação económica da UE. Qualquer suspensão será proporcional à gravidade da violação, a fim de assegurar que não vá para além do necessário para garantir uma utilização eficaz do financiamento.

A condicionalidade macroeconómica consiste em duas vertentes:

4 Comissão Europeia (2005).

5 Instituto Europeu de Administração Pública.

A ligação entre o quadro macroeconómico e a eficácia dos fundos EEI

O artigo 175.º do TFUE exige que os Estados-Membros conduzam e coordenem as suas políticas económicas de modo a alcançar os objetivos de coesão económica, social e territorial, criando uma ligação estreita entre as políticas económicas nacionais e a política de coesão. Existem muitos canais que ligam a consecução dos objetivos da política de coesão às políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros.

Em primeiro lugar, a política de coesão destina-se a promover o crescimento e o desenvolvimento, contribuindo, nomeadamente, para a criação de condições favoráveis ao investimento em capital físico e humano e tecnologia. Os desequilíbrios macroeconómicos podem comprometer esse objetivo, dissuadindo, por exemplo, o investimento privado devido à inflação elevada ou ao elevado endividamento público. Em segundo lugar, em virtude do princípio da adicionalidade, a política de coesão está concebida para acrescentar recursos aos investidos pelos Estados-Membros e complementar os esforços nacionais a este respeito. Por isso, os governos devem zelar para que seja possível manter níveis de investimento público nas áreas abrangidas pela política de coesão. Esse aspeto pode ficar seriamente comprometido quando a necessidade de reduzir os défices públicos conduz a uma redução do investimento público.

A ligação empírica entre o quadro macroeconómico e a eficácia dos fundos EEI foi examinada num recente documento de análise[1], que calcula a relação entre a política macroeconómica e os indicadores dos objetivos de desenvolvimento que utilizam técnicas econométricas clássicas para mostrar que:

(I). uma política orçamental sólida, e mais especificamente um défice e uma dívida pública de nível reduzido em relação ao PIB, contribuem para o desenvolvimento socioeconómico e para a prossecução dos objetivos da UE nesta matéria;

(II). uma despesa pública corrente mais elevada, incluindo em juros da dívida, pode obstar ao desenvolvimento socioeconómico, ao passo que se observa uma ligação positiva entre o investimento público (medido em termos de formação líquida de capital fixo) e a promoção do desenvolvimento;

(III). os fundos EEI contribuem para a consecução dos objetivos socioeconómicos da UE;

(IV). mas a sua eficácia é superior quando os níveis de dívida pública e a dívida externa líquida são baixos.

Estas conclusões ajudam a fundamentar a ligação dos fundos EEI à governação económica através da condicionalidade macroeconómica.

1 Tomova, M. *et al.* (2013).

(1) Reprogramação dos fundos EEI: trata-se de alterações introduzidas nos acordos de parceria e nos programas durante a execução com vista a prestar apoio direcionado às recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre Europeu; visam dar resposta à evolução das realidades económicas, às necessidades de reforma estrutural ou a novos desequilíbrios, ou maximizar o impacto dos fundos EEI no desenvolvimento económico e na competitividade. Tais alterações podem, por exemplo, abranger:

- o apoio a reformas do mercado de trabalho destinadas a melhorar o seu funcionamento, à atualização de competências e à aprendizagem ao longo da vida, bem como a medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho;
- apoio a medidas para promover a competitividade, tais como a melhoria dos sistemas de educação e formação ou a I&D e inovação;
- apoio ao investimento em infraestruturas;
- apoio a medidas para cumprir os objetivos em matéria de clima e energia, tais como para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, desenvolver as energias renováveis e aumentar a eficiência energética para reduzir a dependência das importações, reduzir os custos e promover o crescimento verde;
- apoio a medidas para melhorar a gestão dos recursos naturais e a sustentabilidade dos sistemas de transporte;
- apoio às PME;
- apoio a medidas para melhorar a qualidade da governação, por exemplo, através do reforço da capacidade administrativa e dos dados recolhidos para monitorizar, avaliar e orientar as políticas.

Orçamento da UE: autorizações vs. pagamentos

O orçamento da UE tem dois conceitos de despesa:

- as autorizações, através das quais a UE se compromete juridicamente a conceder financiamento para iniciativas ou programas específicos, desde que sejam satisfeitas determinadas condições;
- os pagamentos em numerário ou através de transferência bancária aos beneficiários dos programas.

As dotações para autorizações e pagamentos diferem muitas vezes porque os programas e projetos plurianuais são normalmente autorizados no ano em que são decididos, mas os pagamentos são desembolsados ao longo de vários anos à medida que o programa ou o projeto é executado. Uma vez que nem todos os projetos são realizados na prática ou executados até ao fim, as dotações para pagamentos tendem a ser inferiores às destinadas às autorizações.

Caso os Estados-Membros não cumpram satisfatoriamente um pedido da Comissão para alterarem o seu acordo de pareceria e os programas relevantes, tal poderá implicar a suspensão de uma parte ou da totalidade dos pagamentos dos FEEI aos programas em causa. A suspensão dos pagamentos é imediatamente levantada assim que o Estado-Membro responda satisfatoriamente ao pedido da Comissão. Os Estados-Membros poderão continuar a apresentar pedidos de pagamento durante o período de suspensão de modo a evitar a perda do financiamento da UE devido à regra de anulação (n+3), desde que a suspensão seja levantada antes do encerramento do programa.

(2) *Não conformidade no contexto dos procedimentos de governação económica da UE:* se um Estado-Membro (i) não tomar medidas corretivas em resposta a uma recomendação do Conselho para corrigir o seu défice excessivo no contexto de um procedimento relativo aos défices excessivos, (ii) apresentar dois planos sucessivos de medidas corretivas insatisfatórios ou não adotar as medidas corretivas recomendadas no contexto de um procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, ou (iii) não cumprir a condicionalidade política associada a um programa de ajustamento macroeconómico, será suspensa uma parte ou a totalidade das autorizações ou pagamentos para os programas em causa.

Nesses casos, o novo quadro político privilegia a suspensão das autorizações em detrimento de uma suspensão dos pagamentos, de modo a limitar as consequências negativas para os beneficiários dos fundos EEI e manter simultaneamente um incentivo para o ajustamento económico. Os pagamentos dos FEEI apenas serão suspensos quando se exige uma ação imediata e nos casos de não conformidade significativa. Acresce que a suspensão das autorizações só será aplicável às autorizações do exercício seguinte. Tal não deverá afetar diretamente a execução do programa, desde que possam continuar a ser efetuados os pagamentos relativos às autorizações precedentes, as quais permanecem disponíveis durante um período de três anos a contar do ano a que se refere a autorização orçamental.

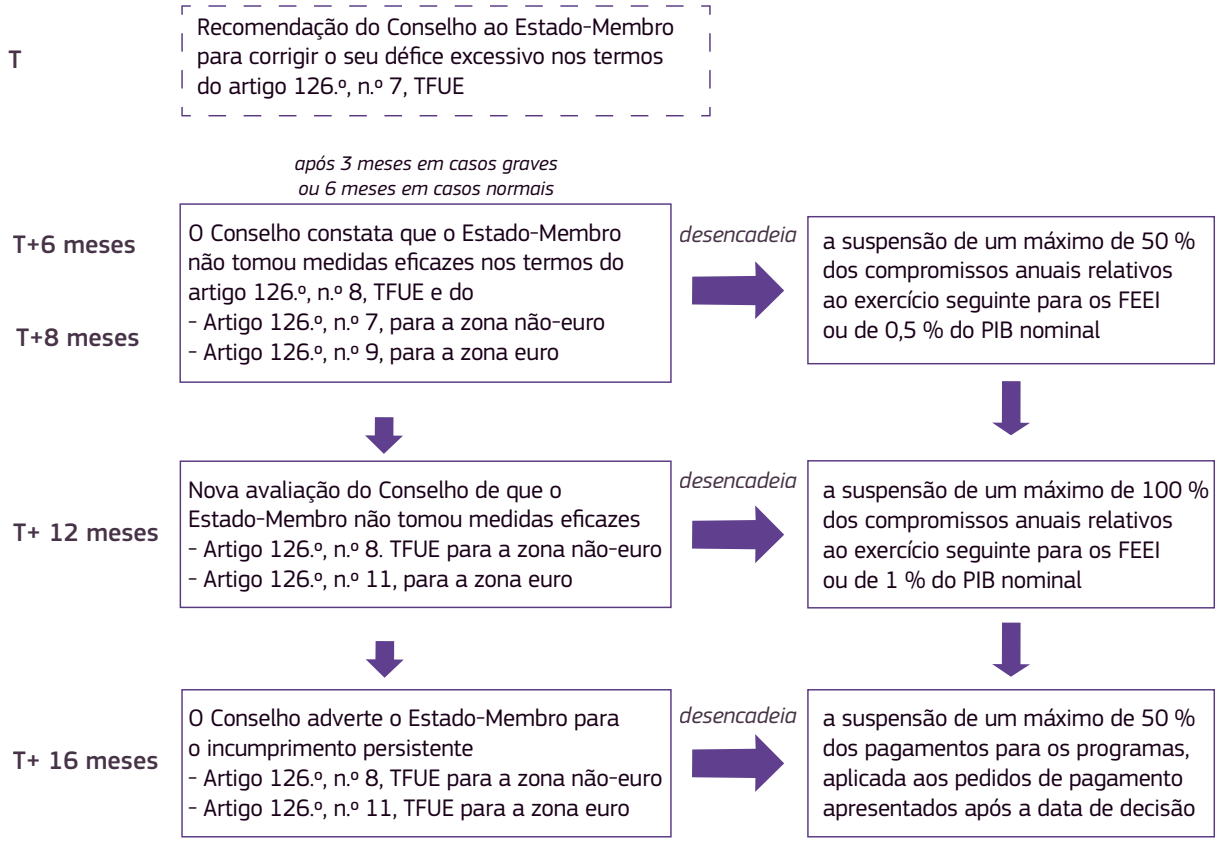
Durante este período, os Estados-Membros podem adotar medidas para corrigir o seu défice excessivo ou desequilíbrio macroeconómico excessivo ou para executar e cumprir o seu programa de ajustamento macroeconómico. Assim que a Comissão constatar que foram tomadas as medidas corretivas necessárias, a suspensão será levantada e as autorizações em causa reinscritas no orçamento.

O nível da suspensão aumentará progressivamente em função da gravidade da violação, a fim de assegurar uma resposta proporcional que tenha em linha de conta o grau e a persistência da não conformidade e que não vá para além do necessário para garantir uma utilização eficaz dos fundos EEI. Será igualmente assegurada a igualdade de tratamento dos Estados-Membros em consonância com as disposições previstas no regulamento que estabelece as disposições comuns dos FEEI.

Mais concretamente, o novo quadro político prevê um método de «limitação dupla», por forma a limitar o nível da suspensão das autorizações dos fundos EEI a (i) uma percentagem específica dos fundos e (ii) um coeficiente específico do PIB do Estado-Membro em causa. Este método é considerado a abordagem mais simples e mais justa para garantir um tratamento equitativo, atendendo às grandes discrepâncias entre Estados-Membros em termos de dimensão do financiamento dos FEEI em relação ao PIB. Foi também a abordagem aplicada no caso da Hungria que, em 2012, foi sujeita a uma suspensão das autorizações do Fundo de Coesão.

Aplicação gradual da condicionalidade macroeconómica em caso de incumprimento ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos

(o calendário é meramente indicativa)



As circunstâncias económicas e sociais específicas dos Estados-Membros serão tidas em conta na determinação das eventuais suspensões. Todos os procedimentos de governação económica incluem cláusulas de derrogação ou de salvaguarda que serão acionadas no caso de circunstâncias ou acontecimentos económicos excecionais que escapem ao controlo dos decisores políticos. Por conseguinte, a condicionalidade macroeconómica apenas pode ser acionada se estas cláusulas de salvaguarda não forem cumpridas.

Além disso, o quadro jurídico permite que sejam tidas em conta as circunstâncias económicas e sociais do Estado-Membro em causa na determinação do nível e do alcance de uma eventual suspensão, a fim de evitar adicionar encargos excessivos aos países que já enfrentam tempos muito difíceis. Os fatores atenuantes são elevados níveis de desemprego, de pobreza e exclusão social, bem como uma recessão económica prolongada. De igual modo, os programas que forem considerados de importância capital para resolver os problemas económicos e sociais, tais como os relacionados com a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, a redução da pobreza ou os instrumentos financeiros para as PME, serão excluídos de uma eventual suspensão.

1.8 Preservar o investimento favorável ao crescimento

Dispor de níveis adequados de investimento constitui um pré-requisito para a competitividade e o desenvolvimento. O investimento público tende a aumentar a taxa de retorno do capital privado, fomentando o crescimento económico a longo prazo. Em tempos de recessão, caracterizada por um abrandamento da procura, pela perda de produção relativamente ao potencial e pela es-

cassez de investimento privado, o investimento público pode incentivar o crescimento a curto e a longo prazo através do seu efeito na procura. Tal como indicado no capítulo 4, tanto o investimento público como o privado registaram uma diminuição acentuada nos últimos anos, atingindo mínimos históricos em alguns países. A despesa promotora do crescimento foi gravemente afetada por restrições orçamentais severas e cortes na despesa.

As Análises Anuais do Crescimento em 2012 e 2013 da Comissão recomendavam que se mantivesse um ritmo adequado de consolidação orçamental, preservando simultaneamente o investimento destinado à consecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020 para o crescimento e o emprego. Em 2012, a Comunicação da Comissão intitulada «*Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada – Lançamento de um debate a nível europeu*» (COM(2012) 777 final/2) salientava que os investimentos públicos constituem um dos fatores relevantes a ter em conta aquando da apreciação da situação orçamental dos Estados-Membros, nomeadamente, quando se trata de decidir a abertura de um procedimento relativo aos défices excessivos. Propunha igualmente que, aquando da apreciação dos programas de estabilidade e convergência, os programas de investimento público pontuais com um impacto comprovado sobre a sustentabilidade das finanças públicas podem qualificar-se para um desvio temporário em relação ao objetivo orçamental de médio prazo ou à trajetória de ajustamento no sentido da sua realização.

Os projetos de investimento público cofinanciados pelos fundos estruturais e pelo Fundo de Coesão da UE (bem como as redes transeuropeias e o Mecanismo Interligar a Europa) foram considerados os candidatos naturais neste contexto, uma vez que se enquadram na categoria de despesa produtiva. Por conseguinte, apoiam o potencial do PIB a médio prazo e contribuem para aumentar as infraestruturas promotoras do crescimento, o capital humano (através da formação e educação), e uma produtividade total dos fatores (através da inovação e das reformas institucionais). Esta proposta é particularmente relevante num contexto em que vários Estados-Membros acusam dificuldades em continuar a cofinanciar os programas da política de coesão quando têm de cumprir as metas orçamentais impostas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Assim, foi incluída uma «cláusula de investimento» para os Estados-Membros enquanto parte da componente preventiva do PEC, ou seja, para os Estados-Membros que não se encontrem num procedimento relativo aos défices excessivos. Constitui uma aplicação específica do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros e está relacionada com a existência de um grande hiato do produto negativo. Permite aos Estados-Membros desviarem-se temporariamente do seu objetivo orçamental de médio prazo ou da trajetória necessária de ajustamento no sentido da sua realização em circunstâncias económicas adversas específicas e num contexto de aumento dos investimentos públicos. A «cláusula de investimento» é aplicada em 2013 e 2014.

Além da «cláusula de investimento», o PEC contém várias disposições relativas ao tratamento do investimento público. Na componente preventiva do PEC, o investimento recebe um tratamento especial no novo valor de referência para as despesas. Concretamente, a média da formação bruta de capital fixo do setor público administrativo é calculada ao longo de vários anos, a fim de evitar que os Estados-Membros sejam penalizados se o seu investimento flutuar consideravelmente de ano para ano. Além disso, todas as despesas, incluindo a despesa de investimento, consagradas a programas da UE que beneficiem de financiamento integral da UE são também excluídas dos aumentos da despesa pública visada.

No tocante à componente corretiva do PEC, o Protocolo específico sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexo ao Tratado, prevê que a disciplina orçamental seja avaliada em relação a valores de referência para o défice e a dívida das administrações públicas que não façam a distinção entre diferentes tipos de despesa. Contudo, o investimento público é um dos fatores relevantes que deve ser tido em conta na avaliação da Comissão antes de lançar um procedimento relativo ao défice excessivo. Nomeadamente, a Comissão «analisará se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes». A lista de fatores pertinentes inclui «a evolução das despesas primárias, tanto correntes como de capital (...) a introdução de políticas no contexto da estratégia de crescimento comum da União e a qualidade geral das finanças públicas».

1.9 Associar a verificação da adicionalidade aos programas de estabilidade e convergência

A adicionalidade é um princípio fundamental da política de coesão destinado a assegurar que o financiamento que concede gera valor acrescentado. Tal significa que os fundos estruturais da UE devem complementar, mas não substituir a despesa pública realizada pelos Estados-Membros. A adicionalidade é cumprida se o nível médio, em termos reais, da despesa nacional anual em matéria de desenvolvimento no período 2007–2013 for, no mínimo, igual ao nível determinado no início do período, de modo a que o financiamento da UE complemente o investimento nacional.

Relativamente ao período 2007–2013, a verificação nas regiões de convergência (incluindo as regiões «*phasing-out*») nos 20 Estados-Membros[6] ocorre em três fases:

- *ex ante* quando é definido o nível de despesa pública a ser mantido (o «valor de base»);
- intercalar quando o nível real da despesa em 2007-2010 é determinado e o valor de base é revisto;
- *ex post* quando o nível real da despesa em 2011–2013 é determinado e relacionado com o valor de base.

A verificação intercalar permitiu tirar três conclusões principais[7]:

- O nível geral da despesa nacional em matéria de desenvolvimento nas regiões de convergência em 2007–2020 era 7 % superior ao nível *ex ante*, em grande parte devido a um aumento em determinados Estados-Membros, sobretudo devido aos esforços do governo para atenuar o impacto da crise ou, em alguns casos, devido à forte expansão económica antes da crise.
- Um número considerável de Estados-Membros solicitou que os seus valores de base para 2007–2013 fossem reduzidos, essencialmente devido à consolidação orçamental, embora em dois casos tenha estado relacionado com a correção do cálculo *ex ante*. Todos os pedidos foram considerados como justificados.
- Foram detetadas insuficiências no método para verificar a adicionalidade, que não produziu resultados totalmente comparáveis nos Estados-Membros. O processo *ad hoc* exigia recursos consideráveis tanto para os Estados-Membros como para a Comissão e não estava alinhado com a revisão dos planos orçamentais dos Estados-Membros no âmbito dos procedimentos de governação económica da UE.

Consequentemente, o processo de verificação foi objeto de reforma para o período 2014–2020, colocando-o em estreita ligação com os procedimentos de governação económica da UE, bem como simplificando-o. Foi selecionado um único indicador do investimento público total (formação bruta de capital fixo do setor público administrativo) para medir o esforço de investimento das autoridades nacionais, permitindo que a verificação seja realizada com transparência à luz da margem de manobra orçamental de cada Estado-Membro. A reforma torna a verificação mais simples, mais comparável e menos onerosa. Enquanto até 2007–2013, a adicionalidade era verificada em cada Estado-Membro com uma região de convergência, em 2014–2020 passará a ser verificada apenas naqueles onde existam disparidades regionais significativas e onde uma grande percentagem da população viva em regiões menos desenvolvidas. O número de países abrangidos passará, portanto, de 20 para 14[8].

1.10 Reforçar o papel dos instrumentos financeiros

Os instrumentos financeiros representam uma forma potencialmente rentável de empregar os recursos da política de coesão, concedendo apoio reembolsável ao investimento mediante empréstimos, garantias, capitais próprios e outros instrumentos de risco. Além da vantagem óbvia de reciclagem dos fundos a longo prazo, ajudam a reduzir a dependência das empresas de subvenções (não reembolsáveis) e a mobilizar co-investimento privado adicional, aumentando assim o impacto do financiamento da UE.

Os instrumentos financeiros viram a sua importância aumentar exponencialmente. No final de 2012, bene-

6 Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Reino Unido.

7 COM(2013) 104 final.

8 Esses 14 países são: Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia.

ficiavam de um apoio da política de coesão no valor de 12,6 mil milhões de euros em 25 Estados-Membros face a apenas 1,2 mil milhões de euros em 2000–2006. Em outubro de 2013, o Conselho Europeu concluiu que as negociações relativas à programação deveriam servir para aumentar significativamente o apoio prestado pelos fundos EEI aos instrumentos financeiros baseados em alavancagem destinados às PME em 2014–2020 e, no mínimo, duplicar o apoio nos países onde o acesso ao financiamento continua a ser bastante difícil.

A fim de incentivar a utilização dos instrumentos financeiros, o novo quadro aumenta o limite até ao qual o financiamento da UE pode ser utilizado para os apoiar. Na prática, isto significa que os gestores dos programas têm a possibilidade de utilizar instrumentos financeiros para a prossecução de todos os 11 objetivos temáticos, em vez de estarem limitados a três domínios como acontecia em 2007–2013 (apoio às empresas, desenvolvimento urbano e eficiência energética).

Estão igualmente a ser disponibilizados instrumentos financeiros normalizados «prontos a usar» aos Estados-Membros que têm menos experiência na sua utilização, com termos e condições definidos antecipadamente para facilitar a sua implantação célere. Existem alguns incentivos disponíveis para os instrumentos financeiros: para as contribuições dos programas operacionais a um instrumento financeiro a nível da UE sob a gestão da Comissão, até 100 % do apoio pode ser proveniente do FEDER, do FSE ou do Fundo de Coesão, e relativamente ao financiamento atribuído a instrumentos nacionais ou regionais sob gestão partilhada, a taxa de cofinanciamento da UE é aumentada em 10 pontos percentuais, caso uma prioridade seja integralmente realizada por essa via.

A Comissão e o BEI estão a criar em conjunto um novo mecanismo de partilha de riscos que combina financiamento dos fundos EEI, do Horizonte 2020 e do programa COSME com empréstimos do BEI para gerar crédito adicional para as PME (a «Iniciativa PME»).

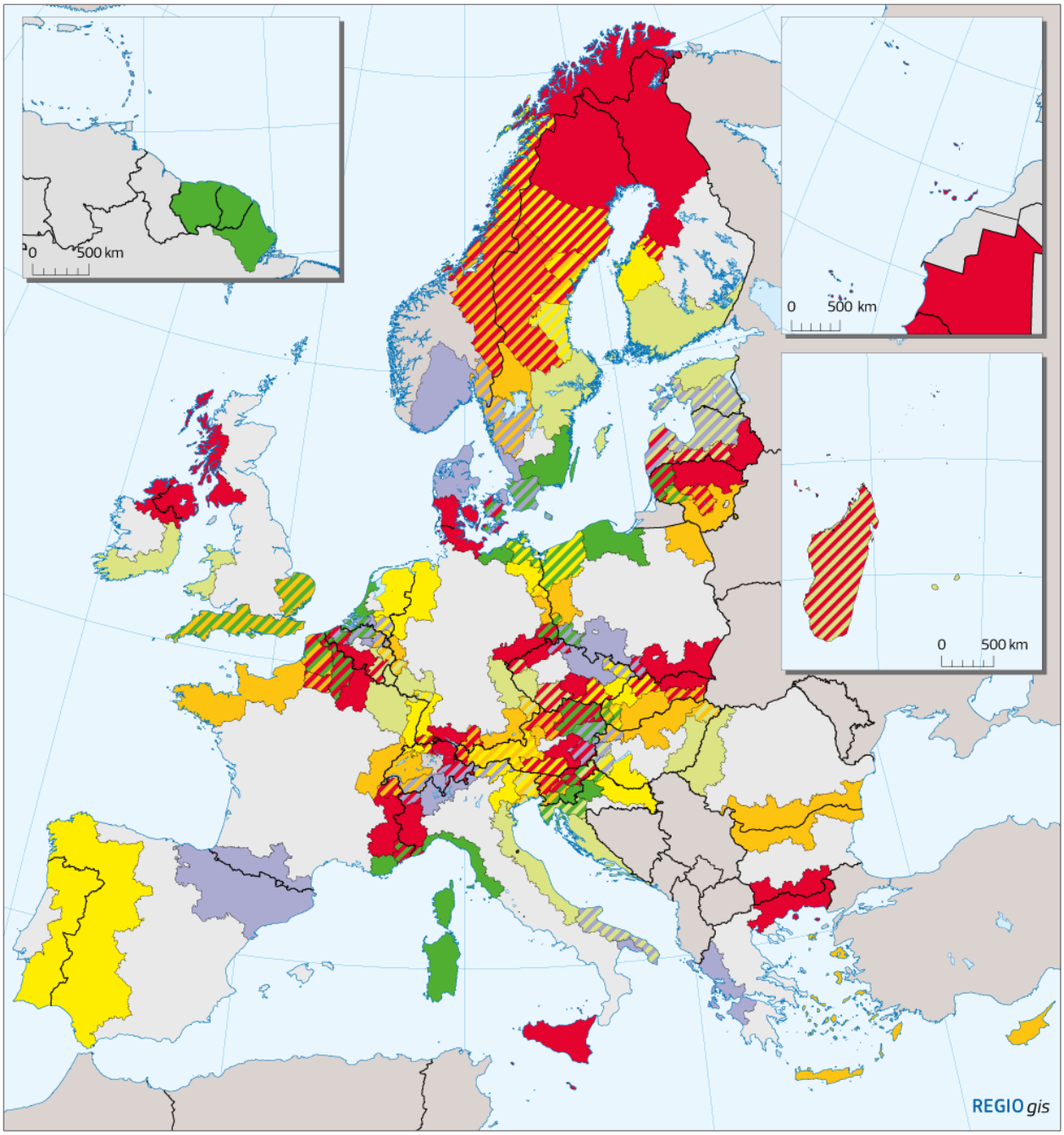
Os instrumentos financeiros têm o potencial de aumentar o acesso a financiamento para um vasto leque de organizações e pessoas, incluindo empresas que invistam em inovação, famílias que procurem melhorar a sua eficiência energética e pessoas que pretendam concretizar as suas ideias de negócio. Podem igualmente ajudar a financiar infraestruturas públicas ou outros projetos que cumpram os objetivos estratégicos da política de coesão e, simultaneamente, gerem retorno financeiro.

Contudo, os instrumentos financeiros não são adequados para todas as situações. Daí o facto de a sua utilização dever ser justificada com base numa avaliação *ex ante* para identificar, designadamente, uma deficiência do mercado ou uma situação de investimento insuficiente que os mesmos se destinam a corrigir e para verificar necessidades de investimento e a provável constituição de uma massa crítica.

1.11 Reforçar a cooperação na Europa

A cooperação territorial europeia é um dos dois principais objetivos da política de coesão no período em curso, proporcionando um quadro de ação comum e intercâmbios políticos entre os intervenientes nacionais, regionais e locais nos diferentes Estados-Membros (Mapas 8.7 e 8.8). Os desafios enfrentados pelos Estados-Membros e pelas regiões ultrapassam cada vez mais as fronteiras nacionais e regionais, afigurando-se necessária uma cooperação a um nível territorial adequado para os resolver eficazmente. A cooperação territorial europeia pode, portanto, contribuir para promover o objetivo de coesão territorial do Tratado:

- os problemas transfronteiriços (como a poluição) podem ser mais eficazmente superados através da cooperação entre todas as regiões em causa, para evitar custos desproporcionados para algumas e o «parasitismo» de outras;
- a cooperação oferece um meio de partilha de boas práticas e conhecimentos;
- a cooperação pode realizar economias de escala e ajudar a conseguir uma massa crítica (criação de *clusters* num determinado setor de atividade, por exemplo);
- a cooperação pode melhorar a governação através da coordenação de medidas políticas e investimentos que atravessam as fronteiras nacionais;
- a cooperação com os países vizinhos da UE pode contribuir para a segurança e a estabilidade e criar relações mutuamente benéficas;



Mapa 8.7 Programas de cooperação transfronteiriça do FEDER, 2014–2020

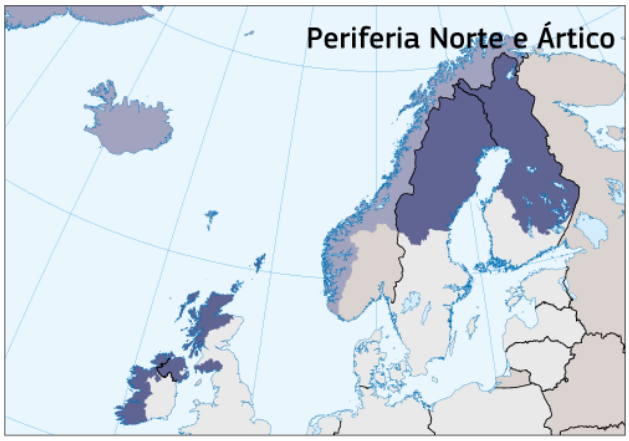
Este mapa mostra as regiões abrangidas pelos programas transfronteiriços cofinanciados pelo FEDER.
Cada região coberta por um programa é representada numa cor específica.
As regiões tracejadas pertencem simultaneamente a dois ou mais programas.

Fonte: DG REGIO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

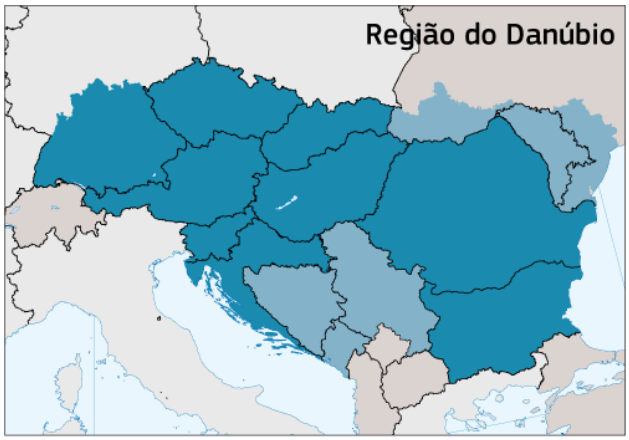












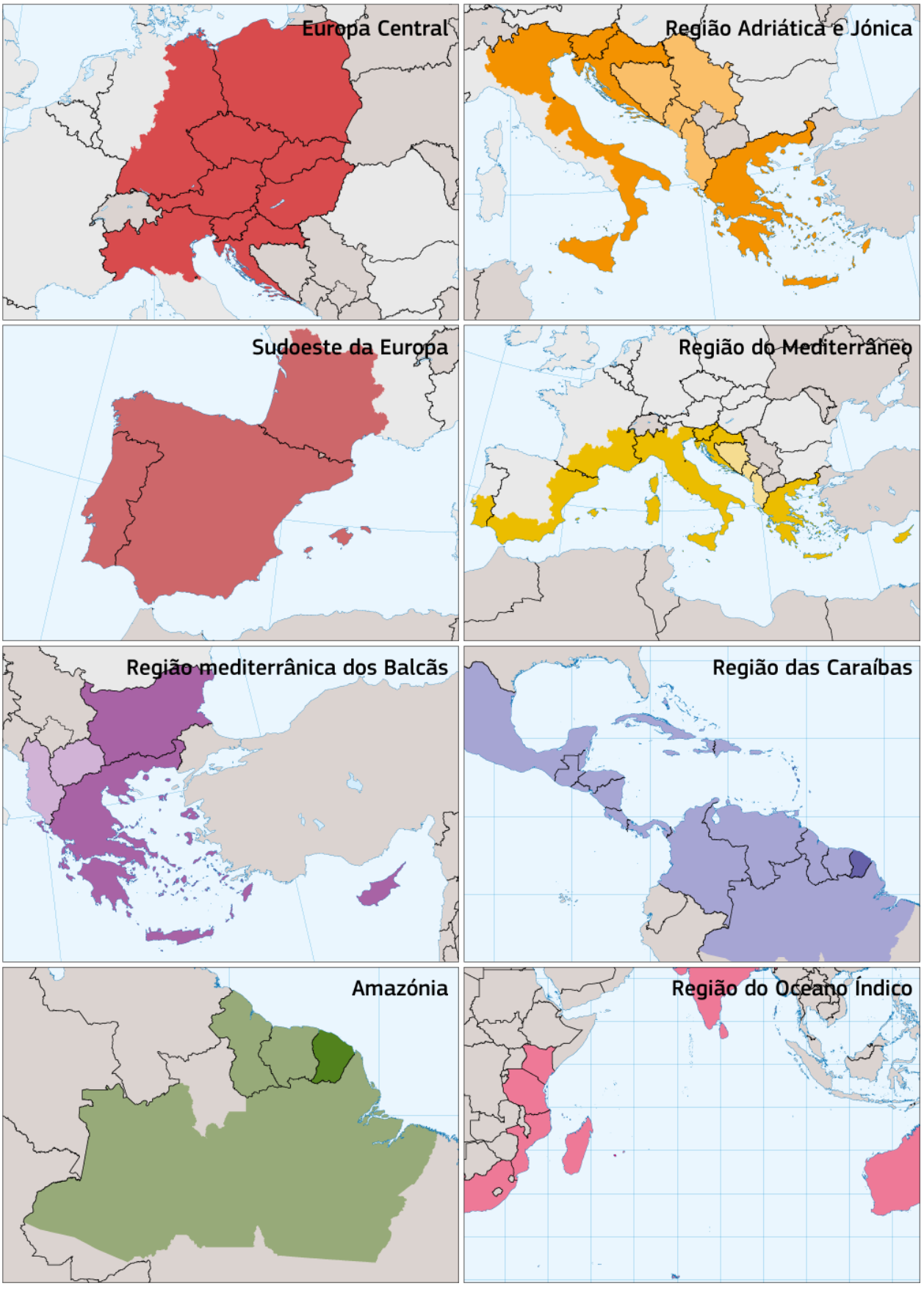
Mapa 8.8 Programas de cooperação transnacional do FEDER, 2014–2020

As regiões não pertencentes à UE têm um valor meramente indicativo

Fonte: DG REGIO

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas




Europa Central
Região Adriática e Jónica
Sudoeste da Europa
Região do Mediterrâneo
Região mediterrânica dos Balcãs
Região das Caraíbas
Amazónia
Região do Oceano Índico

- a cooperação entre países é crucial nas macrorregiões (em torno do Mar Báltico, por exemplo), para gerir ecossistemas com vista a apoiar o crescimento sustentável e o emprego.

O novo quadro jurídico da cooperação territorial europeia prevê ainda a concentração de investimento em domínios de intervenção específicos, bem como uma maior concentração nos resultados, nomeadamente a definição de marcos de referência específicos dos programas com base nos quais seja possível avaliar os progressos realizados. Contém novas disposições para facilitar a execução dos programas, nomeadamente:

- critérios de seleção mais rigorosos, para assegurar que o financiamento é concedido a operações verdadeiramente comuns;

- uma redução do número de autoridades envolvidas na execução dos programas e uma clarificação das suas responsabilidades;

- a simplificação das regras de elegibilidade e uma confirmação prévia por escrito a este respeito por parte de todos os Estados-Membros participantes (e, se for o caso, de países terceiros) para cada programa, a fim de evitar a insegurança jurídica que poderia surgir durante a sua execução.

No período 2007–2013, a pedido do Conselho Europeu, foram adotadas duas estratégias macrorregionais pela Comissão, uma para o Mar Báltico e outra para o Danúbio. Encontram-se em fase de preparação mais duas, uma para a região Adriática e Jónica e outra para a região Alpina. Cada uma abrange vários Estados-Membros e regiões e destina-se a aumentar a coerência da política e o impacto geral do financiamento público.

2. Avaliação preliminar das negociações sobre a programação 2014–2020

Para o novo período, a Comissão adotou uma abordagem pró-ativa numa tentativa de assegurar um início tempestivo dos programas. Já no outono de 2012, a Comissão enviou declarações de tomada de posição a todos os Estados-Membros, manifestando a sua opinião sobre as necessidades de desenvolvimento e as prioridades de financiamento para cada um deles. Além disso, realizou-se um diálogo informal em 2013 com a maior parte dos Estados-Membros com o intuito de identificar prioridades de financiamento numa fase precoce e de acelerar a adoção dos documentos de programação assim que possível em 2014.

Aquando da adoção do presente relatório, a Comissão tinha recebido todos os 28 acordos de parceria, mas apenas pouco mais de 150 dos cerca de 400 programas operacionais previstos. As negociações com os Estados-Membros e regiões ainda estão em curso. Por conseguinte, o que se segue apenas dá uma indicação preliminar da medida em que os principais elementos da reforma foram incorporados nos novos programas e estratégias.

2.1 Prioridades de financiamento em 2014–2020

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[9]. 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[10].

(i) Dotações por objetivo temático (OT)

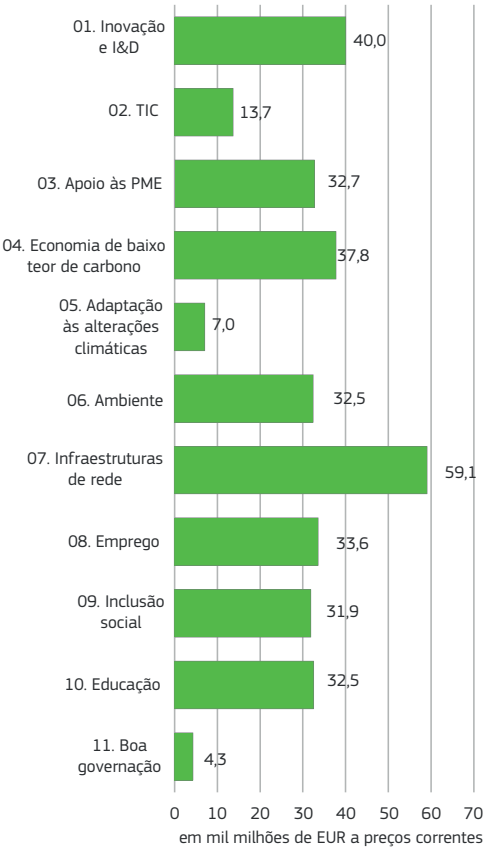
A maior dotação dos três fundos está prevista para apoiar as infraestruturas de transportes e energia (OT7) (59,1 mil milhões de euros ou 18,2 % do total), seguindo-se o reforço da I&D e inovação (OT1) (40 mil milhões de euros, ou 12,3 % do total) e o apoio a uma economia de baixo teor de carbono (OT4) (37,8 mil milhões de euros, ou 11,6 % do total).

As dotações financeiras para apoio ao emprego (OT8), às PME (OT3), à educação e formação (OT10), à proteção do ambiente (OT6) e às medidas de inclusão social (OT9) rondam o mesmo valor, cerca de 32 a 33 mil milhões de

9 Os recursos financeiros para o objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego incluem o FEDER (com exclusão do apoio à Cooperação Territorial Europeia), o FSE e o Fundo de Coesão. Os recursos afetados à assistência técnica não são tidos em conta na análise.

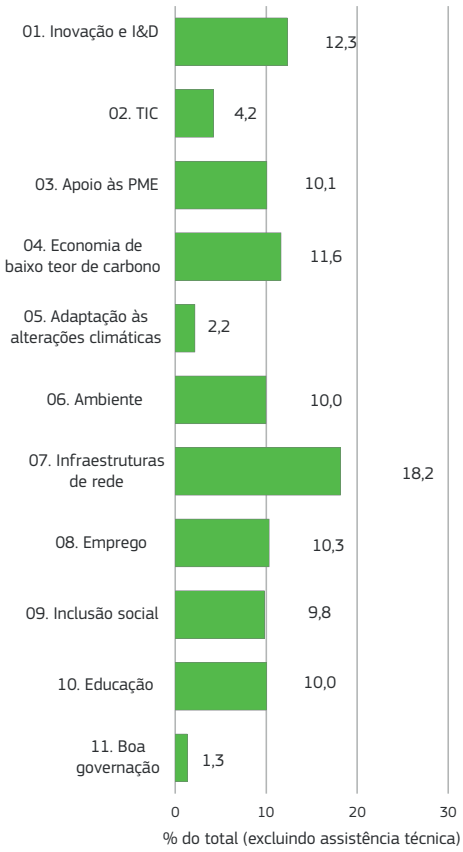
10 Os números referidos nesta secção são preliminares (situação em 1 de junho de 2014) e podem alterar-se no contexto das negociações em curso sobre os programas entre a Comissão e os Estados-Membros.

Figura 8.1 Dotações para objetivos temáticos (EUR), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Figura 8.2 Dotações para objetivos temáticos (%), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

euros (ou cerca de 10 % do total), ao passo que as dotações para apoio à agenda digital (TIC; OT2), à adaptação às alterações climáticas (OT5) e à boa governação (OT11)[11] são muito inferiores (Figuras 8.1 e 8.2).

(ii) Dotações para objetivos temáticos por Fundo

As dotações afetadas por cada fundo aos objetivos temáticos reflete as disposições do novo quadro regulamentar, nomeadamente as prioridades nas quais se concentram (Figuras 8.3 e 8.4).

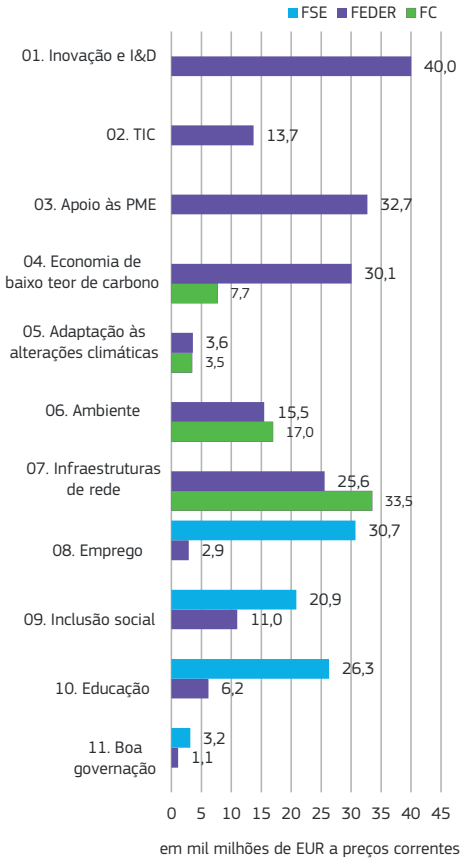
O FEDER será utilizado para a prossecução de todos os 11 objetivos temáticos, mas os recursos estão concentrados no apoio à I&D e inovação (40 mil milhões de euros, ou 22 % do total do FEDER), às PME (32,7 mil milhões de euros, ou 18 % do total), a uma economia de baixo teor de carbono (30 mil milhões de euros, ou 16,5 % do total) e às infraestruturas de transportes e energia (25,6 mil milhões de euros, ou 14 % do total).

O apoio do Fundo de Coesão concentra-se em apenas quatro objetivos (nomeadamente os objetivos 4 a 7), com pouco mais de 33 mil milhões de euros a serem afetados ao investimento em infraestruturas de transportes e energia (54 % do total), 17 mil milhões de euros (27,5% do total) à proteção do ambiente e 7,7 mil milhões de euros (12,5 % do total) a uma economia de baixo teor de carbono.

Tal como o Fundo de Coesão, o apoio financeiro do FSE está concentrado em quatro objetivos, com quase 31 mil milhões de euros (38 % do total disponível) a serem atribuídos ao emprego, 26,3 mil milhões de euros (32,5 % do total) à educação e formação e 20,9 mil milhões de euros (26 %) às medidas de inclusão social.

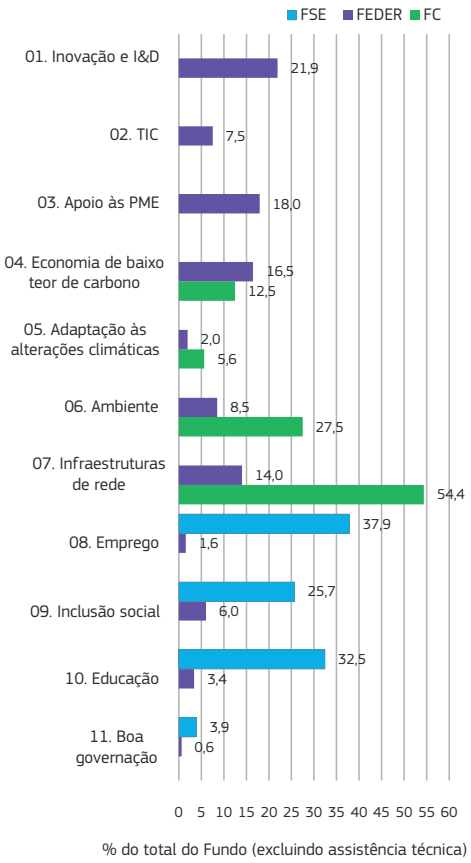
11 Os investimentos destinados ao reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e à administração pública eficiente são considerados como fazendo parte da boa governação.

Figura 8.3 Dotações para objetivos temáticos por Fundo (EUR), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Figura 8.4 Dotações para objetivos temáticos por Fundo (%), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

(iii) Dotações para os objetivos temáticos por grupo de países

A repartição das dotações de financiamento entre os diferentes objetivos varia consideravelmente entre os Estados-Membros mais e menos desenvolvidos[12], refletindo os seus diferentes níveis de desenvolvimento económico e necessidades de investimento, embora existam também, pelas mesmas razões, variações entre países em cada uma dessas categorias (Figuras 8.5 e 8.6).

Nos Estados-Membros mais desenvolvidos, a percentagem de investimento em I&D, inovação, TIC, PME e economia de baixo teor de carbono (44,5% do total) é significativamente maior do que nos menos desenvolvidos (35 %).

O mesmo se aplica ao investimento em emprego, inclusão social, educação e formação e reforço da capacidade administrativa (41 % do total nos países mais desenvolvidos, pouco menos de 27 % nos menos desenvolvidos).

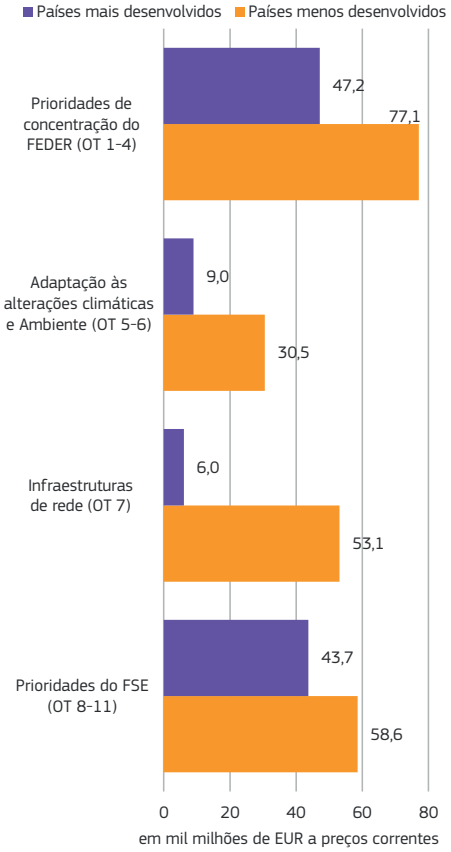
Contrariamente, os Estados-Membros menos desenvolvidos destinaram uma percentagem superior de investimento à proteção do ambiente e adaptação às alterações climáticas do que os mais desenvolvidos (14 % contra 8,5 %).

A diferença é ainda mais acentuada relativamente às infraestruturas de transportes e energia, para as quais a percentagem é quase cinco vezes superior nos Estados-Membros menos desenvolvidos do que nos mais desenvolvidos (24 % contra pouco menos de 6 %).

Evidentemente, a situação é diferente em termos de montantes absolutos atribuídos aos vários objetivos, devido ao facto de os países menos desenvolvidos receberem um volume consideravelmente maior de financiamento.

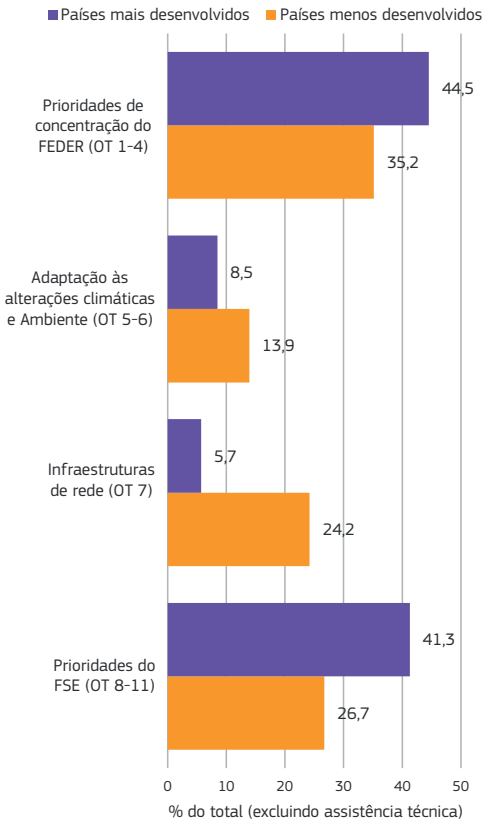
12 Para efeitos desta análise, os Estados-Membros menos desenvolvidos são considerados os países elegíveis para o Fundo de Coesão em 2014–2020. Esses países são: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia. Os Estados-Membros mais desenvolvidos são os países não elegíveis para o apoio do Fundo de Coesão.

Figura 8.5 Dotações para objetivos temáticos por grupo de países (EUR), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Figura 8.6 Dotações para objetivos temáticos por grupo de países (%), 2014-2020



Fonte: Acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Apesar de a percentagem de investimento atribuída à inovação, às TIC, às PME e a uma economia de baixo teor de carbono, bem como ao emprego, à inclusão social, à educação e ao reforço da capacidade administrativa ser inferior nos Estados-Membros menos desenvolvidos do que nos mais desenvolvidos, o montante do financiamento destinado a esses objetivos é significativamente maior. É também mais elevado relativamente à população desses países, que representa apenas cerca de um terço da população dos países mais desenvolvidos.

(iv) Prioridades de financiamento em 2014–2020 comparativamente a 2007–2013

O novo período de programação marca uma mudança nas prioridades de financiamento comparativamente a 2007–2013, refletindo a estreita ligação entre a política de coesão e a Estratégia Europa 2020[13].

13 No período 2007–2013, a categorização da despesa por Estado-Membro, objetivo e programa operacional foi comparada com os 11 objetivos temáticos em 2014–2020.

Cerca de 124 mil milhões de euros são atribuídos à I&D e à inovação, às TIC, às PME e a uma economia de baixo teor de carbono, um aumento de quase 22 % em relação a 2007–2013 (Figura 8.7). Um montante de 98 mil milhões de euros será investido em medidas destinadas ao emprego, à inclusão social e à educação e formação, ligeiramente superior ao do período anterior, enquanto quase cerca de 4,3 mil milhões de euros serão atribuídos à boa governação (reforço da capacidade institucional e eficiência das administrações públicas), mais 72 % do que antes.

Por outro lado, são atribuídos 59 mil milhões de euros a infraestruturas de transportes e energia, uma redução de 21 % relativamente a 2007–2013, ao mesmo tempo que o investimento na proteção do ambiente regista uma redução de 27 %.

Resumindo, os Estados-Membros e as regiões irão investir mais nos domínios identificados como prioridades do FEDER (I&D e inovação, TIC, PME e economia de baixo teor de carbono) e como prioridades do FSE

(emprego, inclusão social, educação e formação e boa governação). Por outro lado, será canalizado menos financiamento para as infraestruturas na área dos transportes e do ambiente.

Estas alterações são comuns aos Estados-Membros menos desenvolvidos e mais desenvolvidos, embora a mudança nas prioridades do FEDER e do FSE seja mais pronunciada nos últimos, tal como o é a redução no financiamento destinado a infraestruturas na área dos transportes e do ambiente (Figuras 8.8 e 8.9).

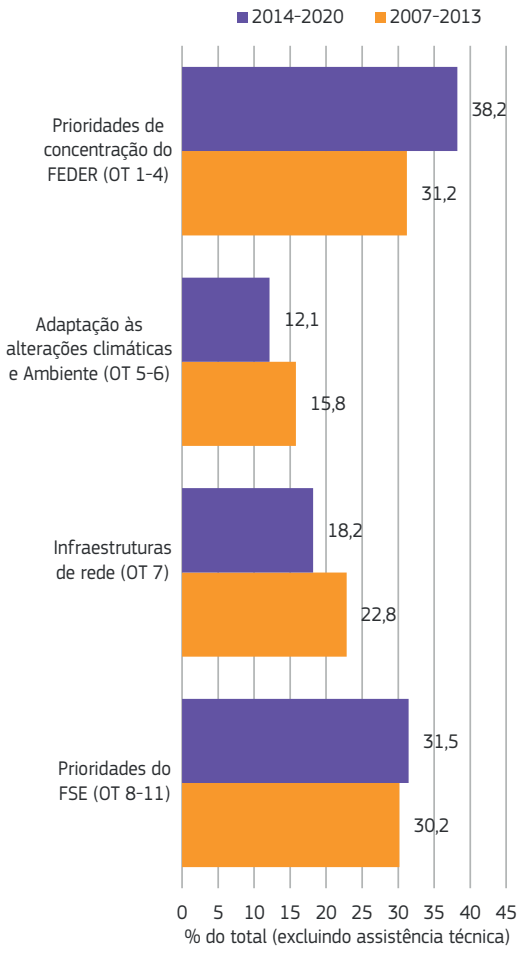
2.2 Alinhar o investimento com as recomendações específicas por país

Muitas das recomendações específicas por país dizem respeito a desafios de médio e longo prazo que devem ser abordados através de uma combinação de reformas estruturais e investimento. Muitas delas estão diretamente associadas aos objetivos temáticos dos fundos EEI, tais como a reforma dos mercados de trabalho, dos sistemas de ensino e da administração pública, a promoção da ciência e da inovação, a prestação de serviços sociais e de saúde de elevada qualidade ou a modernização das infraestruturas de transportes e energia.

Em termos gerais, os acordos de parceria e os projetos de programas operacionais refletem as recomendações específicas por país relevantes mediante a identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento e investimento. Mas são poucos os casos em que os resultados previstos decorrentes do investimento apoiado pelos fundos estão claramente relacionados com as recomendações especificadas, afigurando-se necessário explicar mais pormenorizadamente de que forma as recomendações em causa serão concretizadas através dos programas. Algumas recomendações requerem claramente mais do que um fundo para apoiar a intervenção necessária e os Estados-Membros devem assegurar que os fundos relevantes o farão.

A maioria dos Estados-Membros e das regiões preparou estratégias de inovação para uma especialização inteligente com o intuito de acelerar o desenvolvimento económico e colmatar as lacunas em matéria de conhecimentos. É importante que essas estratégias se concentrem nos investimentos que alcancem uma massa crítica e que melhor reflitam o potencial regional. Deve ser dada mais atenção às formas «suaves» de apoio, à promoção da investigação orientada para o mercado e à cooperação com o setor privado em vez de financiar predominantemente infraestruturas e equipamento de investigação.

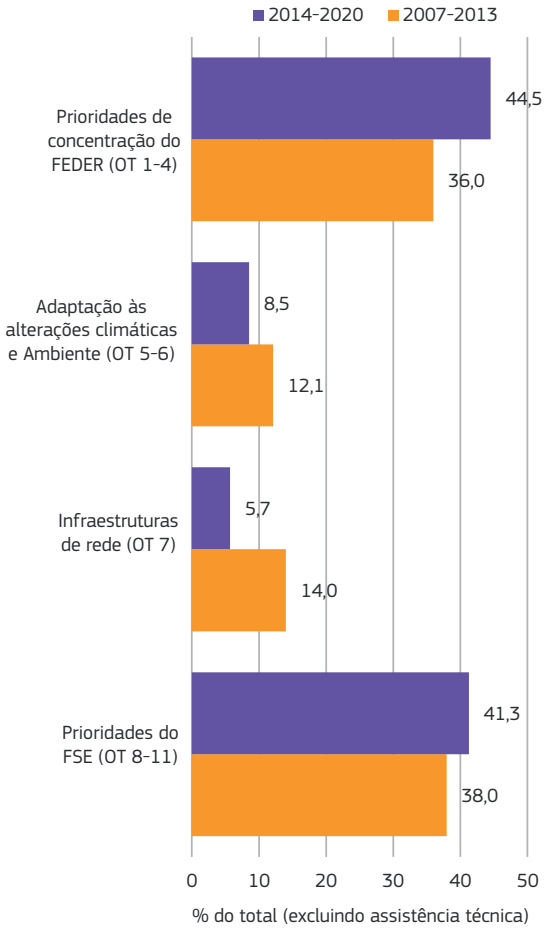
Figura 8.7 Dotações por objetivo temático, UE-28, 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: SFC e acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

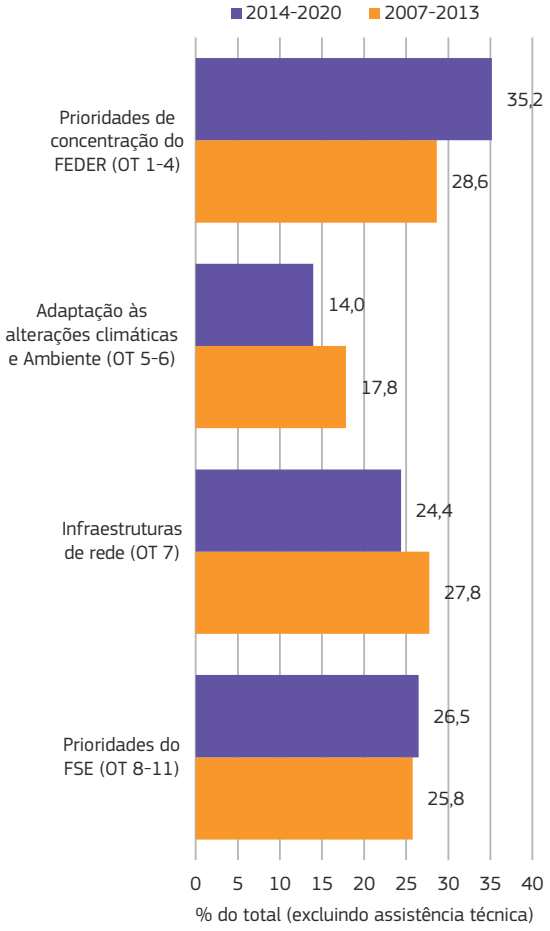
Alguns Estados-Membros apresentaram programas que estabelecem relações claras entre a economia digital e a inovação. Esta questão é importante, uma vez que são necessários investimentos em banda larga de alta velocidade e em TIC para superar estrangulamentos específicos e promover soluções orientadas 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. A coordenação entre a política de coesão, o programa Horizonte 2020 e outros programas da UE é igualmente determinante no contexto das estratégias de especialização inteligente a nível nacional e regional.

Figura 8.8 Dotações por objetivo temático nos Estados-Membros mais desenvolvidos, 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: SFC e acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Figura 8.9 Dotações por objetivo temático nos Estados-Membros menos desenvolvidos, 2014-2020 e 2007-2013



Fonte: SFC e acordos de parceria (versões finais e preliminares) à data de 1 de junho de 2014

Muitos Estados-Membros colocam o reforço da competitividade das PME no centro da sua estratégia de crescimento e prevê-se que os instrumentos financeiros venham a desempenhar um papel de relevo neste contexto. No entanto, o interesse manifestado na nova «Iniciativa PME» tem sido limitado até ao momento. Além disso, existe o risco de manutenção da situação atual no que se refere ao apoio às PME, independentemente do setor e das atividades em que estão envolvidas. O apoio deve ser adaptado às necessidades das empresas e ao seu potencial de crescimento de modo a assegurar um efeito de alavancagem significativo e uma utilização rápida do financiamento.

Nos acordos de parceria de vários Estados-Membros, a energia, as alterações climáticas e o ambiente encontram-se bem integrados na sua estratégia de desenvolvimento. Muitos deles conferiram uma atenção especial à eficiência energética ou ao desenvolvimento das energias renováveis como forma de criar novas empresas, postos de trabalho e oportunidades de exportação, reduzindo ao mesmo tempo as emissões de gases com efeito de estufa. Importa, no entanto, 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 aos objetivos em matéria de crescimento inclusivo poderá ser mais forte em determinados acordos de parceria. A Comissão também considera que o financiamento atribuído à educação continua a ser insuficiente para concretizar as prioridades identificadas. Em alguns acordos

de parceria, 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 levar mais em consideração a reforma da política social.

Além disso, no que diz respeito à Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), a informação relevante em alguns acordos de parceria e programas operacionais é relativamente 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 na 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, e outros precisam de elaborar melhor a respetiva estratégia e a lógica de intervenção.

É igualmente importante especificar de que modo o FEDER e o FSE serão coordenados, dado que é necessária uma abordagem integrada por parte de ambos os fundos. Tal aplica-se, por exemplo, à educação onde o investimento em infraestruturas deve ser combinado com medidas de ensino e formação para assegurar a utilização eficaz das infraestruturas.

No período de 2014–2020, cerca de 88 programas em 16 países são programas plurifinanciados, combinando recursos do FEDER, do Fundo de Coesão e do FSE. Espera-se que este plurifinanciamento dê origem a uma abordagem mais integrada e a uma maior coerência entre políticas, fundos e prioridades.

A reforma da administração pública, que visa melhorar a governação, não constitui outro domínio de intervenção enquanto tal. Mais do que isso, a qualidade da administração pública é, muitas vezes, crucial para que uma região ou um Estado-Membro se possa desenvolver.

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 reforçar as suas instituições públicas e melhorar a sua capacidade de produzir políticas eficazes, melhores serviços administrativos, processos judiciais mais céleres, maior transparência e integridade dos organismos públicos e maior participação do público nas várias fases do processo de elaboração de políticas. No entanto, em vários Estados-Membros onde foi identificada uma necessidade de reforma da administração pública para apoiar o emprego, o crescimento e uma maior competitividade, não existe uma estratégia clara e os objetivos são incompletos e pouco claros. Além disso, nalguns dos Estados-Membros em causa, não existe um compromisso político claro para essa reforma.

2.3 Aumentar o impacto do investimento e apresentar resultados

A maioria dos Estados-Membros envidou esforços significativos para adotar medidas que satisfaçam as condicionalidades *ex ante*. É fundamental que sejam cumpridos os critérios relevantes no início do período de programação, a fim de eliminar potenciais entraves suscetíveis de impedir que o investimento seja o mais eficaz possível. 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 particularmente difíceis de cumprir, dizem respeito a domínios onde são importantes estratégias coerentes, como é o caso da especialização inteligente. São também evidentes dificuldades nos domínios em que é necessário transpor as diretivas da UE (por exemplo, no tocante à eficiência energética ou à avaliação do impacto ambiental) ou aplicar eficazmente os regulamentos da UE (por exemplo, relativamente aos contratos públicos).

Nalguns países continuam a ser necessários esforços substanciais para resolver os entraves relacionados com a capacidade administrativa. É crucial para a gestão eficiente do financiamento da UE que esteja implementado um quadro institucional e regulamentar claro e estável, que seja atraído e mantido pessoal competente e motivado e que as ferramentas e instrumentos utilizados sejam adequados a uma utilização eficaz dos fundos.

A fixação de objetivos claros está no cerne da orientação da política de coesão para os resultados e consti-

tuirá a base de referência para medir o seu sucesso. Trata-se de uma alteração verdadeiramente importante. Contudo, os Estados-Membros e as regiões consideraram difícil elaborar objetivos específicos bem definidos que a política deverá alcançar. Muitos projetos dos programas prosseguiram a prática anterior de formular objetivos gerais vagos e de elencar um grande número de ações possíveis, a fim de manter a máxima flexibilidade na seleção dos projetos numa fase posterior.

Enquanto os objetivos não forem formulados de uma forma compreensível e clara, é difícil avaliar se a lógica de intervenção de um programa é adequada e se existe uma possibilidade razoável de o financiamento atribuído vir a produzir os resultados previstos e dar o contributo esperado para a prossecução dos objetivos políticos ulteriores.

O quadro de desempenho é outro elemento novo. Apenas pode ser elaborado depois de a lógica de intervenção de um programa, a sua estrutura financeira e os resultados para cada prioridade se terem tornado claros, ou seja, numa fase relativamente tardia da elaboração de cada programa. Até ao momento, a Comissão apenas recebeu projetos de quadros de desempenho. O principal desafio na elaboração dos quadros de desempenho consistem em fixar objetivos quantificados para os indicadores utilizados com um nível suficientemente ambicioso, mas ao mesmo tempo realista – ou seja, um nível que possa ser alcançado, caso o programa seja executado como previsto.

Na maioria dos casos, os acordos de parceria foram elaborados após consultas razoáveis com os parceiros, embora nalguns casos existam indicações de que este diálogo foi insuficiente. Algumas partes interessadas importantes não foram envolvidas ou as suas observações não se encontram refletidas nas versões dos documentos apresentados. 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 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, bem como para evitar sobreposições e lacunas na despesa. Este aspeto é 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 2007–2013).

3. Estimativa do impacto da política de coesão 2014–2020

Tal como indicado no capítulo anterior, é difícil calcular o impacto do investimento da política de coesão, até porque afeta um vasto leque de variáveis macroeconómicas, nomeadamente o PIB, o emprego, a produtividade, o défice orçamental e a balança comercial que são também elas afetadas por um grande número de outros fatores. As intervenções têm impacto na procura dado que, geralmente, os programas resultam num aumento da despesa pública, embora também num aumento da despesa privada em muitos casos. Têm igualmente impacto na oferta, uma vez que são complementares ao investimento em infraestruturas, instalações e equipamentos e tecnologia, bem como capital humano – efetivamente, o seu objetivo central é o de aumentar o potencial de desenvolvimento através da promoção desse investimento.

Além disso, as intervenções têm efeitos diretos e indiretos. Por exemplo, os projetos de transportes fomentam diretamente a procura a curto prazo, ao mesmo tempo que melhoram as vias de comunicação, que deverão, indiretamente, ter um efeito positivo na expansão das empresas e, portanto, no PIB a longo prazo. Simultaneamente, as intervenções são suscetíveis de aumentar a procura de mão-de-obra e materiais, o que poderá conduzir a um aumento dos salários e dos preços, reduzindo a competitividade dos custos e afetando, assim, negativamente o PIB.

De igual modo, tal como já foi salientado, o facto de o desempenho económico ser afetado por um vasto leque de outros fatores significa que o impacto da política de coesão não pode ser identificado simplesmente mediante a análise dos dados relativos ao PIB e outras variáveis económicas. Para o fazer, é necessário comparar o modo como a economia teria evoluído na ausência da política de coesão com o seu desenvolvimento efetivo. É por esta razão que são necessários modelos macroeconómicos, que captam a forma com funcionam as economias. (Mais concretamente, estas modelos são utilizados para gerar um «cenário de base» – que representa

o que teria acontecido sem a política – que pode depois ser comparado com a evolução real da economia.)

Os modelos macroeconómicos permitem estimar o impacto a curto prazo da política, bem como os efeitos a longo prazo que têm em conta as melhorias no lado da oferta da economia que perduram para além do período de programação. Permitem ainda ter em conta a interação entre os efeitos diretos e indiretos.

Na análise apresentada a seguir, são utilizados dois modelos para simular o impacto previsto dos programas 2014–2020. O primeiro é o modelo QUEST III desenvolvido pela Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN)[14]. Dado que este modelo produz resultados a nível nacional, é complementado com um segundo modelo, RHOMOLO[15], destinado a estimar o impacto da política a nível das regiões NUTS 2[16]. Este último integra vários elementos tomados emprestados à geografia económica. Em especial, tem em conta vários efeitos indiretos para captar o facto de as intervenções terem um impacto não apenas na região onde são implementadas, mas também noutras regiões. Esses efeitos indiretos resultam das ligações comerciais entre regiões, bem como da disseminação da tecnologia.

A fim de assegurar a coerência entre os resultados de ambos os modelos, o RHOMOLO foi alinhado com o QUEST de modo a que as suas estimativas regionais sejam consistentes com as estimativas nacionais do QUEST.

3.1 Estimativa do impacto a nível nacional

As estimativas geradas pelo QUEST sobre os efeitos da política de coesão no período 2014–2020 abrangem os 28 Estados-Membros. Indicam que o investimento financiado poderá fazer com que o PIB da UE seja 0,4 % superior comparativamente ao nível de base (ou seja, cenário em que a política não existe) em 2023, o termo efetivo do período de programação, e o PIB da UE-13 2,6 % superior. Porém, estima-se que o PIB da UE-15 seja apenas 0,2 % superior relativamente ao nível de base (Figura 8.10).

As estimativas para cada um dos países contemplam os efeitos indiretos dos desenvolvimentos noutros países. Por conseguinte, não incluem apenas os efeitos dos programas da política de coesão executados no próprio país, mas têm também explicitamente em conta os efeitos indiretos dos programas executados noutros países sob a forma de um aumento das exportações para os mesmos.

Têm igualmente em conta a necessidade de financiar a despesa da política de coesão, que se assume conduzir a impostos mais elevados em todos os Estados-Membros em comparação com a situação sem política de coesão. Estes impostos mais elevados, juntamente com o investimento modesto da política de coesão na UE-15 explicam o impacto limitado nesta última (que é negativo em alguns países onde o efeito depressivo causado pelos impostos é largamente superior ao efeito expansionista do investimento) (Figura 8.11).

O impacto previsto dos programas da política de coesão no PIB dos principais países beneficiários varia consideravelmente, refletindo em grande medida os diferentes montantes de financiamento recebido (Figura 8.12). Contudo, a relação não é proporcional, refletindo outros fatores como a composição dos programas. Por exemplo, estima-se que o maior impacto dos programas no PIB se registe na Polónia, embora este país beneficie de menos financiamento do que a Hungria onde o impacto previsto será apenas o quinto maior. De igual modo, o financiamento na Croácia é praticamente igual em termos de PIB ao da Lituânia, mas estima-se que o seu impacto seja significativamente maior.

Os resultados da simulação salientam ainda o facto de se prever que o impacto venha a reforçar-se ao longo dos anos e se mantenha para além do final do programa. A maior parte do aumento do PIB ao longo do período resulta, portanto, do aumento da procura, mas que se assume ser parcialmente desencorajado pelo aumento das taxas de juro, dos salários e dos preços. Só a médio e longo prazo é que se materializam os efeitos de aumento da produtividade resultantes da política de coesão, aumentando a produção potencial e permitindo um crescimento do PIB livre de qualquer pressão inflacionista (Figura 8.13). Até 2030, estima-se que as despesas da política de coesão farão aumentar o PIB na

14 Este modelo integra as técnicas mais recentes dos modelos dinâmicos estocásticos de equilíbrio geral (DSGE), que têm por base os princípios microeconómicos relativos ao comportamento conjeturado das pessoas, empresas e outras organizações.

15 Este modelo foi desenvolvido recentemente pelo Instituto de Estudos de Prospetiva Tecnológica do Centro Comum de Investigação e pela DG Política Regional.

16 Brandsma, A. *et al.* (2013).

Construção de simulações

Para efeitos de simulação, as intervenções da política de coesão são agrupadas em cinco grandes categorias:

- os investimentos em infraestruturas, que incluem investimentos em infraestruturas na área dos transportes, telecomunicações, energia e ambiente, são tratados no modelo como investimento público. Assume-se que estes aumentam a produtividade a médio prazo através dos efeitos de melhoria da produção que, por sua vez, se atenuam lentamente à medida que a infraestrutura envelhece.
- as despesas em recursos humanos, que incluem despesas na educação e formação profissional, bem como em medidas destinadas ao mercado de trabalho. Assume-se que estas melhoram as competências da mão-de-obra, embora os efeitos demorem a surgir e os ganhos apenas se tornem visíveis a longo prazo, mas considera-se que sejam significativos e persistentes. O efeito diminui a longo prazo à medida que as pessoas se reformam.
- o apoio à I&D, que inclui a criação de redes e parcerias entre empresas e centros de investigação. Assume-se que este reduz os custos fixos da produção. Assume-se igualmente que os trabalhadores altamente qualificados são transferidos da produção para a I&D o que, numa primeira fase, reduz a produção de bens e, portanto, o PIB, mas ao longo do tempo assume-se que os aumentos na produtividade prevaleçam, fazendo aumentar a produção e incentivando o investimento. Apesar de demorar algum tempo até estes efeitos se fazerem sentir, os ganhos de produção a longo prazo são considerados significativos e devem continuar a aumentar.
- os auxílios ao setor privado, que incluem o apoio às PME, ao turismo e às atividades culturais. No modelo, estes auxílios reduzem os custos fixos da produção e têm o efeito de estimular o crescimento a curto prazo quando ocorre a despesa, mas também se assume terem efeitos duradouros na produtividade.
- a assistência técnica, que no modelo é tratada como despesa pública. Assume-se que esta não tem qualquer efeito na produção a médio e longo prazo (independentemente de uma eventual melhoria na governação da política daí decorrente).

Os modelos contemplam quer os efeitos a curto prazo do lado da procura, quer os efeitos a mais longo prazo do lado da oferta. Os primeiros ocorrem durante o período no qual a despesa é realizada, quando o impacto advém sobretudo do aumento da procura, que se assume ser parcialmente desencorajado pelas subidas das taxas de juro, dos salários e dos preços. A médio e longo prazo, materializam-se os efeitos de reforço da produtividade, aumentando a produção potencial e permitindo um crescimento do PIB livre de qualquer pressão inflacionista. Por conseguinte, o efeito das intervenções reforça-se progressivamente ao longo do tempo.

No modelo RHOMOLO, assume-se que o investimento nos transportes não só aumenta a produtividade, como também reduz os custos de transporte entre regiões, o que facilita o comércio de produtos e serviços e fomenta, portanto, a atividade económica.

Ambos os modelos assumem, além disso, que a despesa da política de coesão é financiada pelas contribuições dos Estados-Membros para o orçamento da UE, as quais são proporcionais ao seu PIB, e que essas contribuições são, por sua vez, financiadas pelo aumento dos impostos. O impacto positivo das intervenções na produção e no emprego é, portanto, parcialmente anulado pelo impacto negativo desse aumento.

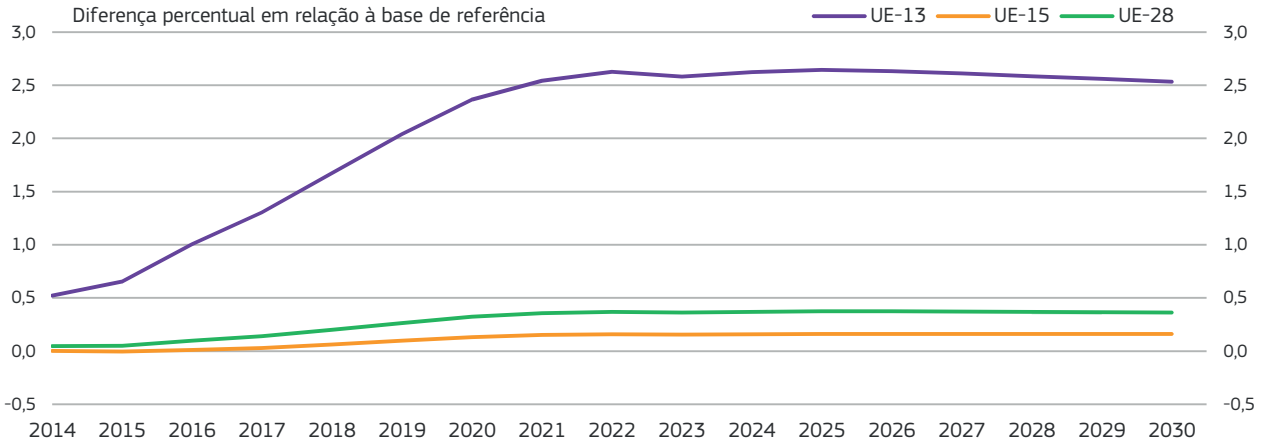
Os dois modelos foram utilizados para simular o impacto previsto dos programas da política de coesão para o período 2014–2020. Considerando que a maioria dos novos programas ainda tem de ser adotada, assume-se que os fundos sejam distribuídos pelas grandes categorias de investimento elencadas anteriormente da mesma forma que no período de programação 2007–2013, embora com ajustamentos para ter em conta as já conhecidas características do novo período, tais como o montante de financiamento afetado aos Estados-Membros e às categorias de regiões, a concentração do FEDER em objetivos específicos e as percentagens mínimas do FSE destinadas aos diferentes países.

Polónia – onde o impacto é maior – em mais 3,6 % do que este teria crescido na ausência da política de coesão.

Este reforço persistente do impacto da política de coesão ao longo do tempo está também patente no multiplicador que indica o aumento do PIB por euro gasto. Relativamente ao conjunto da UE, é estimado em cerca de 1,5 durante o período 2014–2023, podendo atingir 3,75 ao longo do período 2014–2030. Estes números mostram que a política de coesão não só fomenta a procura a curto prazo, como também reforça o potencial de crescimento das economias através dos efeitos no lado da oferta que se mantém durante muito tempo após o termo do financiamento.

A política de coesão não só tem um impacto positivo no PIB, como também promove o emprego. A curto prazo, é essencialmente o resultado do aumento da atividade

Figura 8.10 Impacto estimado da política de coesão 2014-2020 no PIB



Fonte: Simulações I&D QUEST III

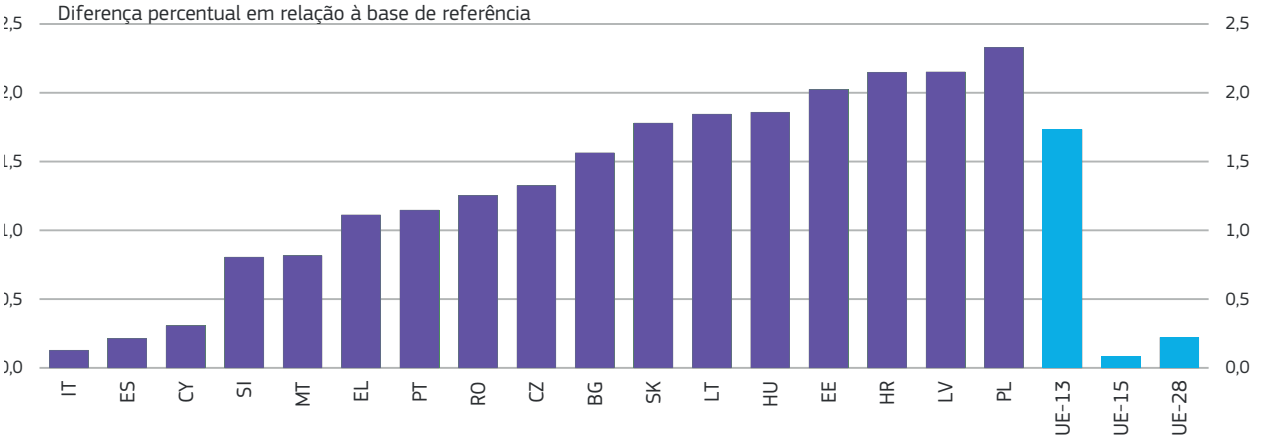
económica decorrente do investimento que cofinancia. A longo prazo, o mesmo investimento tende a aumentar a produtividade da mão-de-obra e a competitividade através de melhorias nas infraestruturas, nos métodos de produção, na estrutura da indústria, nas competências da mão-de-obra, etc. Essas melhorias, por sua vez, tendem a impulsionar uma expansão adicional da atividade económica e do emprego, a qual é suscetível de persistir durante muito tempo após a despesa ter sido realizada.

Tal como no caso do PIB, o impacto no emprego deverá ser particularmente expressivo nos principais países beneficiários. As simulações sugerem, por exemplo, que na Polónia o emprego poderia ser 1 % superior ao que teria sido sem o financiamento da política de coesão durante a execução dos programas e atingir um valor ainda mais elevado a longo prazo.

3.2 Estimativa do impacto a nível regional

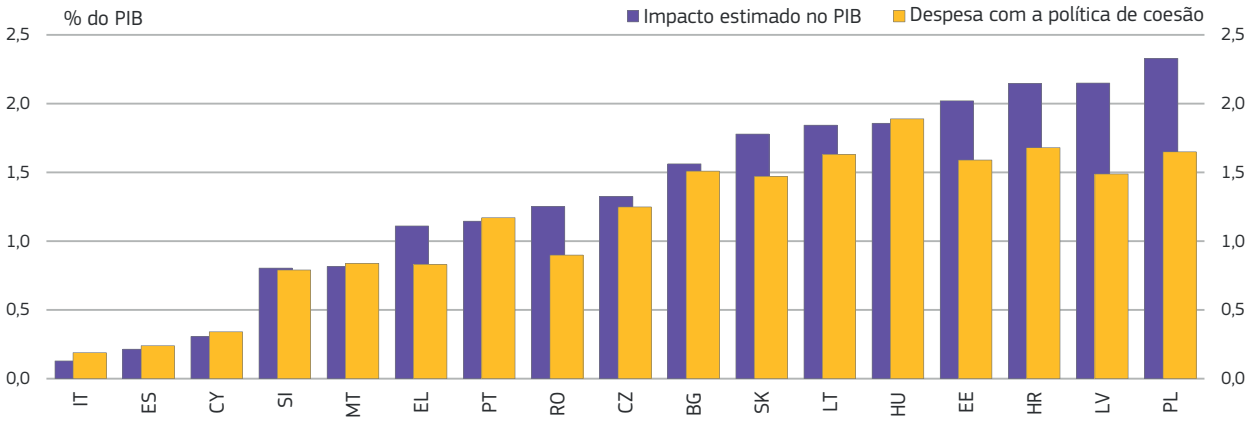
Um modelo como o RHOMOLO, que tem em conta os efeitos indiretos das intervenções a nível regional, é importante para avaliar a totalidade dos efeitos da política de coesão. Dado que as regiões da UE estão estreitamente interligadas através do comércio, da circulação de trabalhadores, dos fluxos de capital e da difusão da tecnologia, as intervenções tendem a ter impacto muito além dos locais onde são aplicadas. A inclusão dessas interligações no modelo, porém, dificulta bastante mais a interpretação dos resultados. A fim de ilustrar de que modo os vários mecanismos representados no

Figura 8.11 Impacto estimado das despesas da política de coesão para o período 2014-2020 no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023



Fonte: Simulação I&D QUEST III

Figura 8.12 Despesas da política de coesão para o período 2014-2020 e impacto no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023



Fonte: Simulações I&D QUEST III, projeções das despesas de coesão da DG REGIO e previsões económicas da primavera de 2013 da DG ECFIN

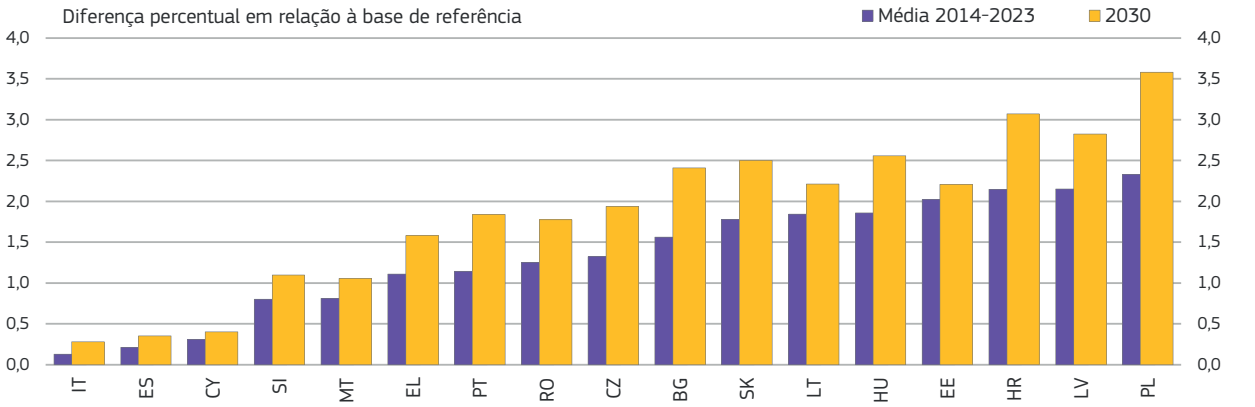
RHOMOLO se conjugam para produzir os seus efeitos, apresentam-se em seguida três simulações, cada uma centrada num determinado domínio de intervenção.

Investimento em infraestruturas

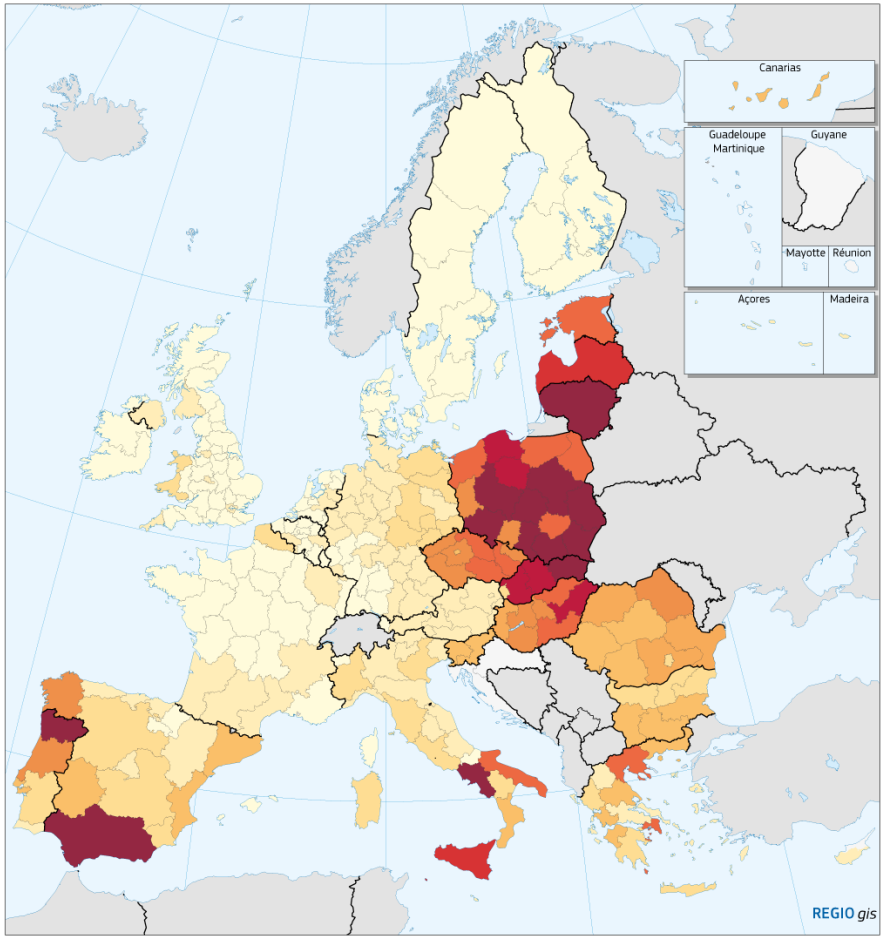
Grande parte do financiamento da política de coesão é canalizada para o investimento em infraestruturas. No período 2007–2013 representava cerca de 49 % do total e prevê-se que continue a ser significativo no período atual. Existem, no entanto, diferenças vincadas entre regiões, sendo a despesa consideravelmente mais elevada nas regiões menos desenvolvidas onde a necessidade é maior. O impacto do investimento em infraestruturas é captado assumindo-se que reduz os custos do transporte entre regiões e aumenta a acessibilidade das regiões onde é efetuado (o Mapa 8.9 mostra o impacto previsto do investimento cofinanciado na acessibilidade de cada uma das regiões NUTS 2). É nas regiões menos desenvolvidas que tal se verifica de forma mais expressiva.

As melhorias nas infraestruturas de transportes traduzem-se num acesso melhorado das regiões beneficiárias aos mercados da UE, o que aumenta as suas exportações e o PIB. Todavia, também implicam uma redução no preço das importações, na medida em que as regiões em causa ficam mais acessíveis aos produtores de outros países. Tal aumenta o rendimento efetivo das famílias e reduz os custos das empresas que produzem na região, mas é também suscetível de se traduzir, em contrapartida, numa perda da sua quota do mercado regional para os produtores de outras regiões

Figura 8.13 Impacto estimado das despesas da política de coesão para o período 2014-2020 no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023 e 2030



Fonte: Simulações I&D QUEST III



Mapa 8.9 Impacto das intervenções ao nível das infraestruturas de transportes na acessibilidade, 2030

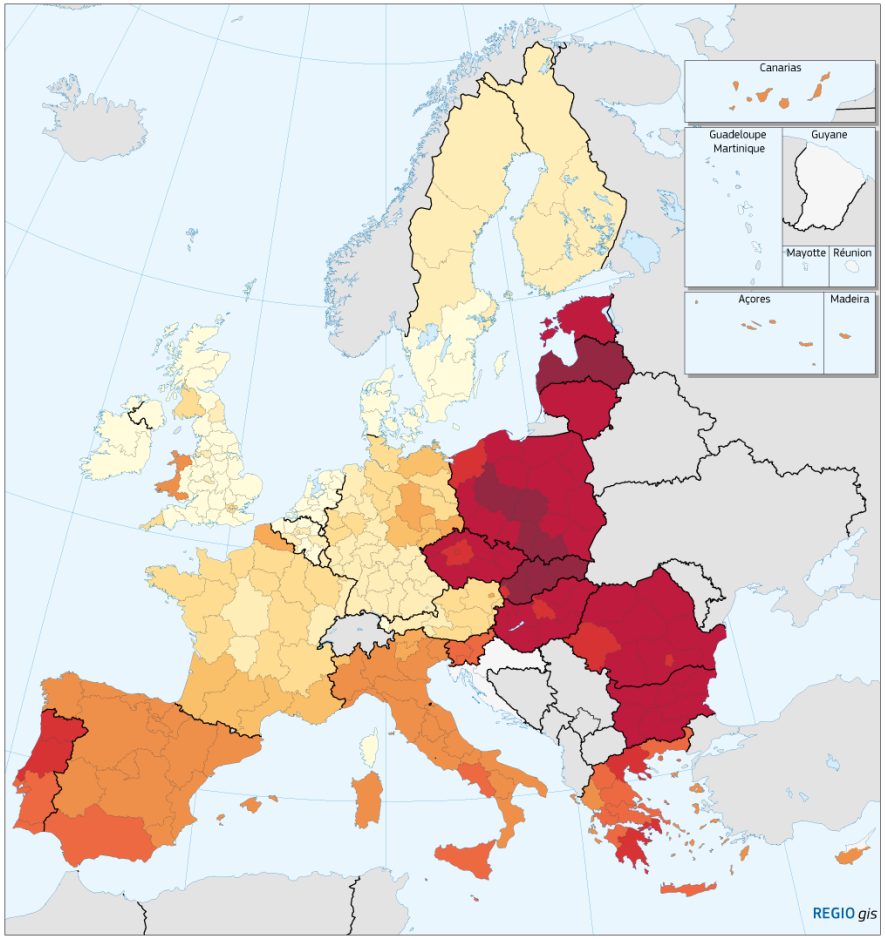
% acima da base de referência

<1,5	5,0 - 6,0
1,5 - 2,0	6,0 - 7,0
2,0 - 3,0	7,0 - 8,0
3,0 - 4,0	8,0 - 9,0
4,0 - 5,0	>9,0

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.10 Impacto das intervenções ao nível das infraestruturas de transportes no PIB regional, 2030

% acima da base de referência

<0,020	0,10 - 0,50
0,020 - 0,040	0,50 - 1,0
0,040 - 0,060	1,0 - 1,5
0,060 - 0,080	1,5 - 2,0
0,080 - 0,10	>2,0

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

e aumentar o PIB das mesmas. O impacto do investimento nas infraestruturas de transportes, por conseguinte, não está confinado à região onde é realizado, porquanto as melhorias na acessibilidade fazem com que outras regiões sejam capazes de exportar mais facilmente os seus produtos, o que também aumenta o seu PIB. Todos estes efeitos se conjugam para produzir um impacto diferencial no PIB nas diferentes regiões da UE (Mapa 8.10).

O efeito das inter-relações entre as regiões pode também ser ilustrado pela simulação de uma redução simétrica dos custos de transportes entre cinco regiões polacas: Łódzkie, Mazowieckie, Śląskie, Kujawsko-Pomorskie e Pomorskie que resulta de um projeto que melhora a conectividade entre as suas redes de transportes (Mapa 8.11).

A simulação mostra que o projeto teria um impacto positivo no PIB em quase todas as regiões, embora com dimensões diferentes. A curto prazo (definido como o período de quatro anos após a conclusão do projeto), a região da capital, Mazowieckie, é a maior beneficiária do investimento, essencialmente por estar situada no centro das cinco regiões em causa e de usufruir do maior aumento da acessibilidade. Porém, a muito longo prazo (45 anos após a conclusão do projeto), o impacto positivo estende-se às outras quatro regiões, e as demais regiões do país também beneficiam devido ao aumento da atividade económica gerado. Este exemplo salienta a importância de ter em conta as interligações entre regiões na avaliação do impacto global da intervenção.

Investimento em recursos humanos

O investimento em capital humano realizado através de várias medidas da política de coesão representou 21 % do financiamento total no período 2007–2013 e deverá representar 23 % em 2014–2020. Para simular o efeito desse investimento, assume-se que um aumento da despesa em formação de 1 % numa região se traduz num acréscimo de 0,3 % na produtividade da mão-de-obra, melhorando assim a competitividade da região e também o seu PIB. Assume-se igualmente, porém, que aumenta a procura de mão-de-obra (devido aos custos unitários de trabalho inferiores decorrentes do aumento da produtividade) o que a longo prazo faz subir os salários.

Em 2030, o presumível efeito líquido do investimento em capital humano durante o período é largamente positivo, sobretudo na maioria dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental onde é maior relativamente ao PIB (Mapa 8.12).

No entanto, a diferença no impacto entre regiões também resulta de outros fatores. Em primeiro lugar, assume-se que o investimento em recursos humanos tem um efeito maior no PIB nas regiões onde o nível de despesa em educação é relativamente baixo. Em segundo lugar, as regiões com uma maior percentagem de atividade económica nos setores de mão-de-obra intensiva (grande parte da indústria transformadora na Europa Central e Oriental, por exemplo) beneficiam mais do aumento da produtividade da mão-de-obra.

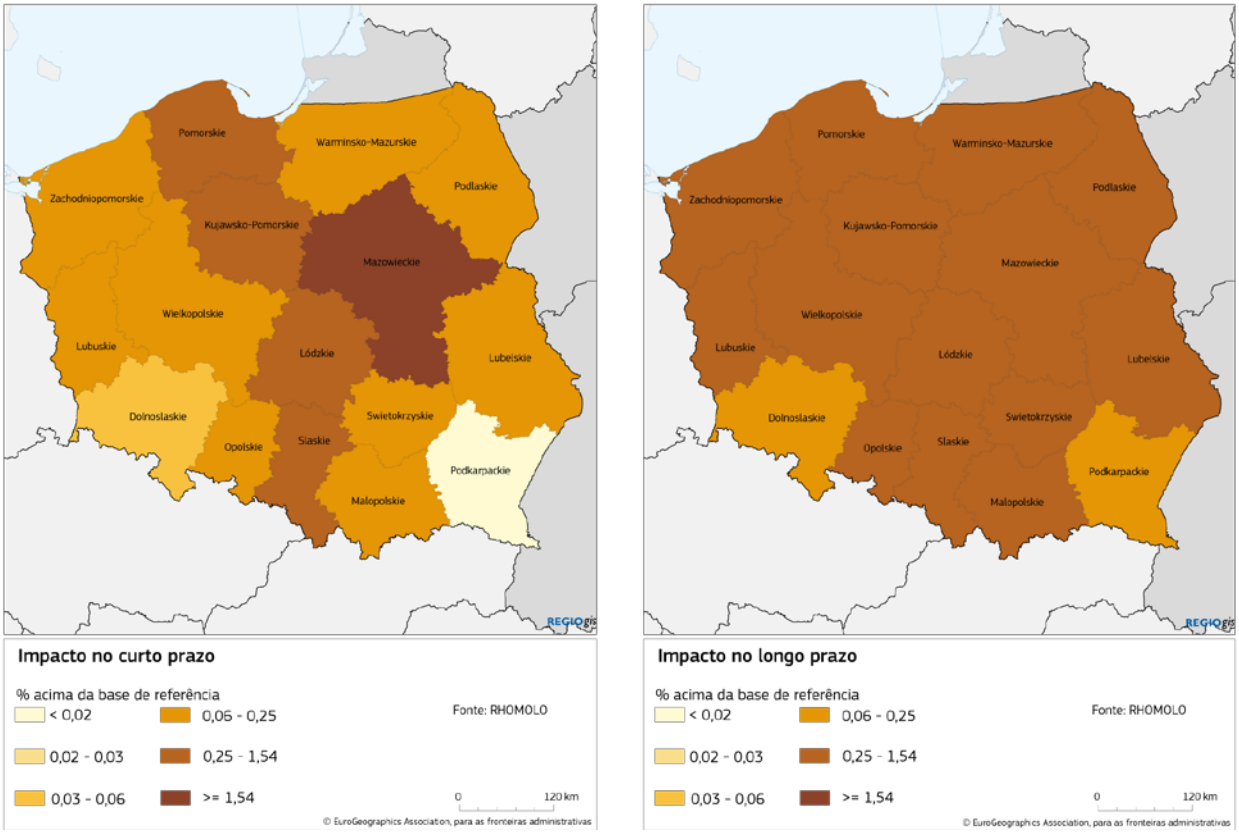
Em terceiro lugar, o investimento em recursos humanos, tal como em infraestruturas, gera efeitos indiretos regionais através das ligações comerciais, beneficiando desta forma outras regiões. No entanto, assume-se igualmente que este investimento faz subir os salários nas regiões onde é realizado, atraindo trabalhadores de outras regiões que, neste caso, são negativamente afetadas pela perda de rendimento e despesa causada pela saída desses trabalhadores.

Investimento em I&D

A política de coesão também financia o investimento em I&D, que em 2007–2013 representou cerca de 12 % do financiamento total e deverá aumentar em 2014–2020. No modelo, assume-se que o apoio à IDTI aumenta a produtividade total dos fatores, gerando um aumento do PIB tanto direto com indireto através da redução dos custos de produção. Os preços mais baixos daí decorrentes estimulam a procura e, desta forma, o nível de atividade económica. Tal como noutros tipos de intervenção, o crescimento do PIB também beneficia outras regiões através do aumento da procura das suas exportações.

O modelo, além disso, tem explicitamente em conta os efeitos indiretos espaciais específicos da I&D. Parte da premissa de que quanto mais longe uma região estiver da fronteira tecnológica, maior é o potencial de absorver e imitar os avanços tecnológicos realizados noutras regiões. Isso significa não só que as regiões em atraso alcançam as regiões tecnologicamente mais avançadas, mas também que um aumento da I&D tem um impacto maior na produtividade dos fatores nessas regiões.

Mapa 8.11 Impacto no curto e no longo prazo de uma redução dos custos de transporte no PIB em cinco regiões polacas



Os resultados da simulação mostram efeitos positivos em todas as regiões, salvo raras exceções, sendo mais significativos na República Checa, na Hungria, na Polónia e em Portugal (Mapa 8.13). Na Polónia, por exemplo, o aumento do PIB varia entre 0,5 % e 0,8 % por ano ao longo do período.

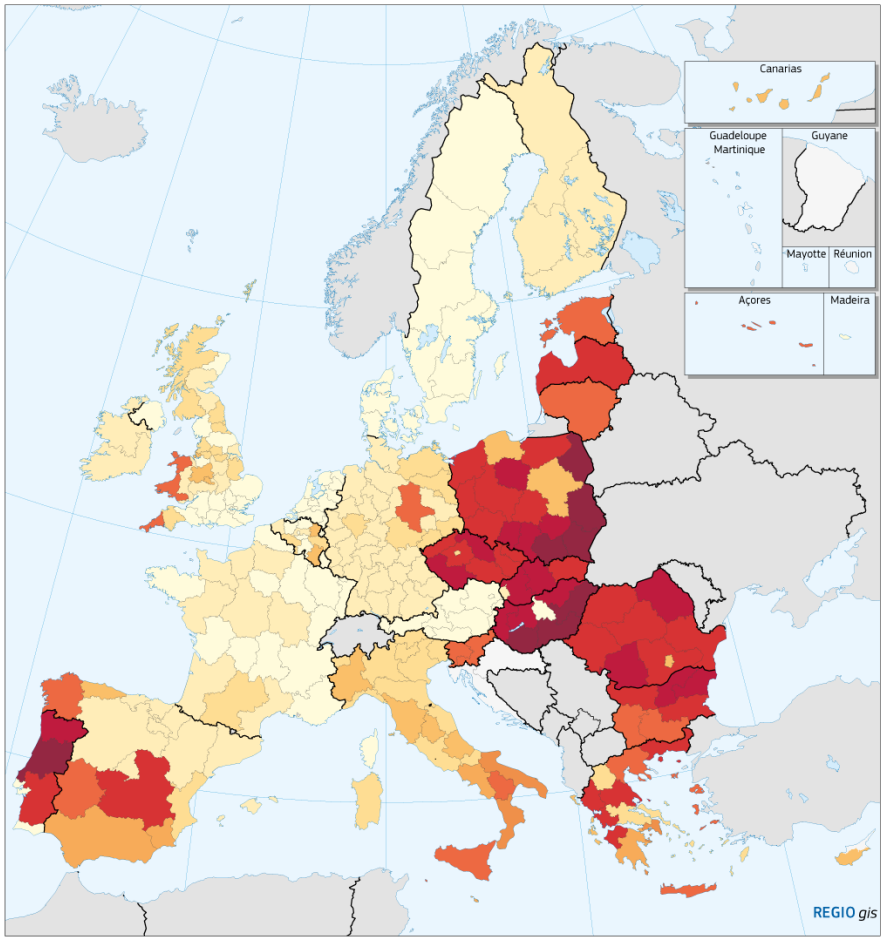
Assume-se que o efeito das intervenções na I&D se reforça consideravelmente ao longo do tempo, refletindo os vários efeitos indiretos gerados, sobretudo resultantes do aumento do investimento privado e da redução dos custos de produção, que geralmente se materializam a longo prazo. Por exemplo, enquanto o impacto a curto prazo no PIB da região polaca de Podkarpackie é estimado numa média anual de 0,8 % entre 2014 e 2023, prevê-se que até 2030 o PIB atinja um valor 3,3 % superior ao que teria registado de outra forma. Na região do Norte, em Portugal, onde o impacto a curto prazo no PIB é estimado em 0,2 %, este valor aumenta para 1,5 % em 2030.

Regra geral, o impacto é menor nas regiões em transição do que nas menos desenvolvidas porque, por um lado, recebem um menor volume de financiamento ao abrigo da política de coesão e, por outro lado, assume-se que o efeito na produtividade dos fatores seja menor devido ao seu atraso tecnológico.

Impacto combinado do investimento a nível regional

O modelo RHOMOLO pode também ser utilizado para estimar o impacto global do financiamento da política de coesão em 2014–2020. Esse impacto é mais pronunciado nas regiões da Europa Central e Oriental ao longo do período 2014–2023 (Mapa 8.14). Nas regiões polacas de Śląskie, Podkarpackie, Małopolskie e Lubelskie, assim como em Észak-Magyarország e Észak-Alföld na Hungria, estima-se que o PIB cresça, em média, mais de 2,5 % por ano durante esse período.

Isto reflete essencialmente o facto de essas regiões serem as principais beneficiárias do financiamento da UE, mas também o seu atraso em termos de dotação de infraestruturas, o que significa que o efeito de investir neste domínio tende a ser particularmente importante. De igual modo, um determinado montante de investimento em recursos humanos acrescenta mais ao total



Mapa 8.12 Impacto das intervenções ao nível dos recursos humanos no PIB, média anual 2014–2023

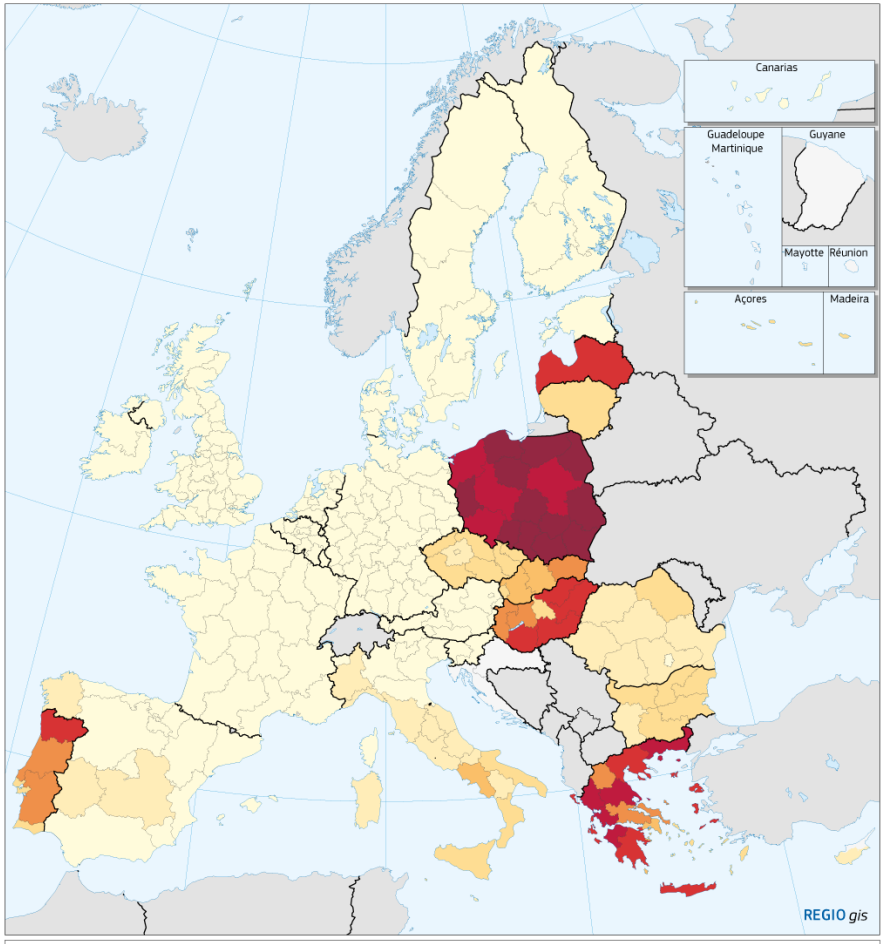
% acima da base de referência

< 0,005	0,04 - 0,05
0,005 - 0,01	0,05 - 0,10
0,01 - 0,02	0,10 - 0,20
0,02 - 0,03	0,20 - 0,30
0,03 - 0,04	> 0,30

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.13 Impacto das intervenções ao nível da I&D no PIB, média anual 2014-2023

% acima da base de referência

<0,02	0,15 - 0,20
0,02 - 0,05	0,20 - 0,30
0,05 - 0,10	0,30 - 0,55
0,10 - 0,15	>0,55

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

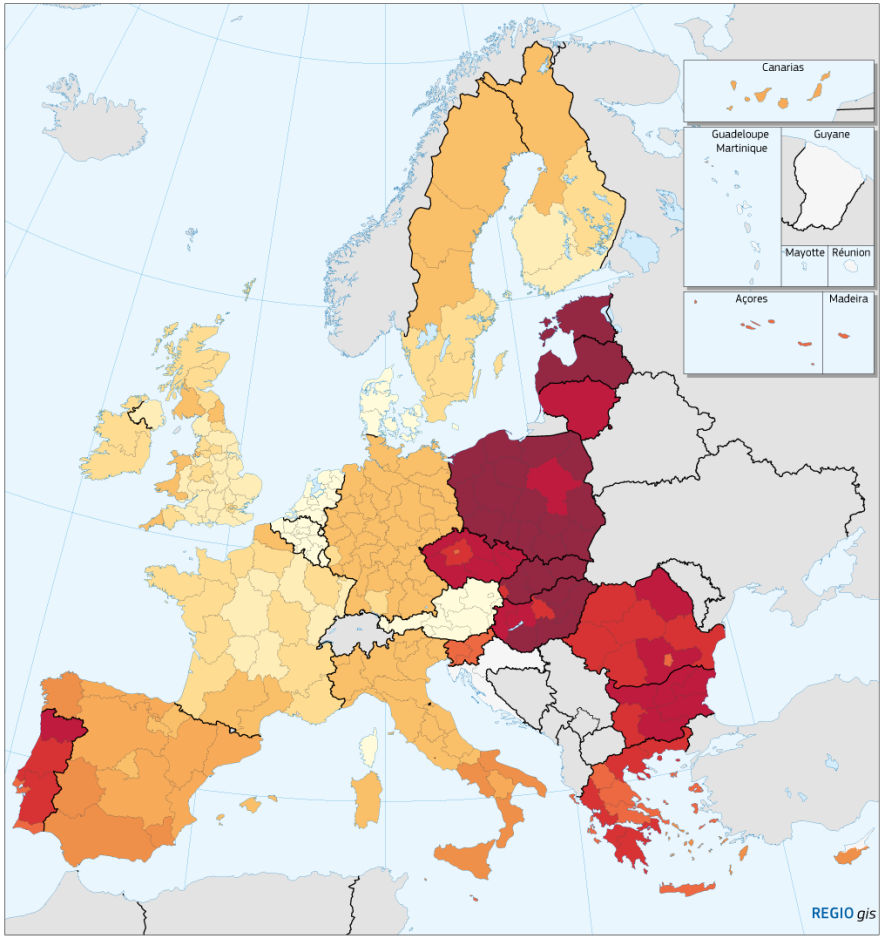
da despesa em educação nessas regiões do que nos Estados-Membros mais desenvolvidos e, portanto, normalmente tem um efeito maior. Além disso, essas regiões registam uma taxa mais elevada de emprego em setores de mão-de-obra intensiva, o que faz aumentar o ganho decorrente de uma maior produtividade da mão-de-obra.

Embora as regiões dos Estados-Membros mais desenvolvidos recebam muito menos financiamento ao abrigo da política de coesão, o seu impacto não é negligenciável nas que são menos desenvolvidas. Por exemplo, estima-se que o PIB aumente cerca de 0,5 % por ano em Andalucía na Espanha e Campania em Itália durante o período 2014–2023.

A longo prazo, o impacto no PIB é muito maior em todas as regiões, sobretudo nas que se situam na Europa Oriental, Central e do Sul, devido ao efeito do apoio ao investimento no seu potencial produtivo. Por exemplo, em Śląskie na Polónia, estima-se que o PIB aumente 6,1 % até 2030 devido ao maior investimento, um impacto mais de 2,5 vezes superior ao impacto médio durante o período propriamente dito (Mapa 8.12).

O impacto a longo prazo é também significativo nas regiões mais desenvolvidas, onde o impacto a curto prazo na procura é baixo, mas onde o efeito de aumentar o potencial produtivo é muito maior. Além disso, o impacto a longo prazo advém em parte do aumento da procura pelas suas exportações decorrente dos programas executados noutras regiões, sobretudo nas menos desenvolvidas, um fenómeno que também tende a aumentar em dimensão ao longo do tempo, à medida que estas regiões crescem.

Estas estimativas, porém, têm por base simulações que integram pressupostos hipotéticos sobre a composição da despesa financiada ao abrigo da política de coesão. Serão atualizadas assim que todos os novos programas tiverem sido adotados e tiver sido decidida a repartição entre as várias categorias de investimento. Contudo, indicam que o financiamento da política de coesão disponibilizado pode ter um impacto significativo nas regiões da UE, sobretudo nas menos desenvolvidas. A questão de saber se o impacto será, na prática, tão significativo como o acima estimado vai depender, em grande medida, da execução tempestiva dos programas e de uma utilização do financiamento envolvido tão eficaz quanto assumido no modelo.



Mapa 8.14 Impacto dos programas da política de coesão 2014–2020 no PIB, média anual 2014–2023

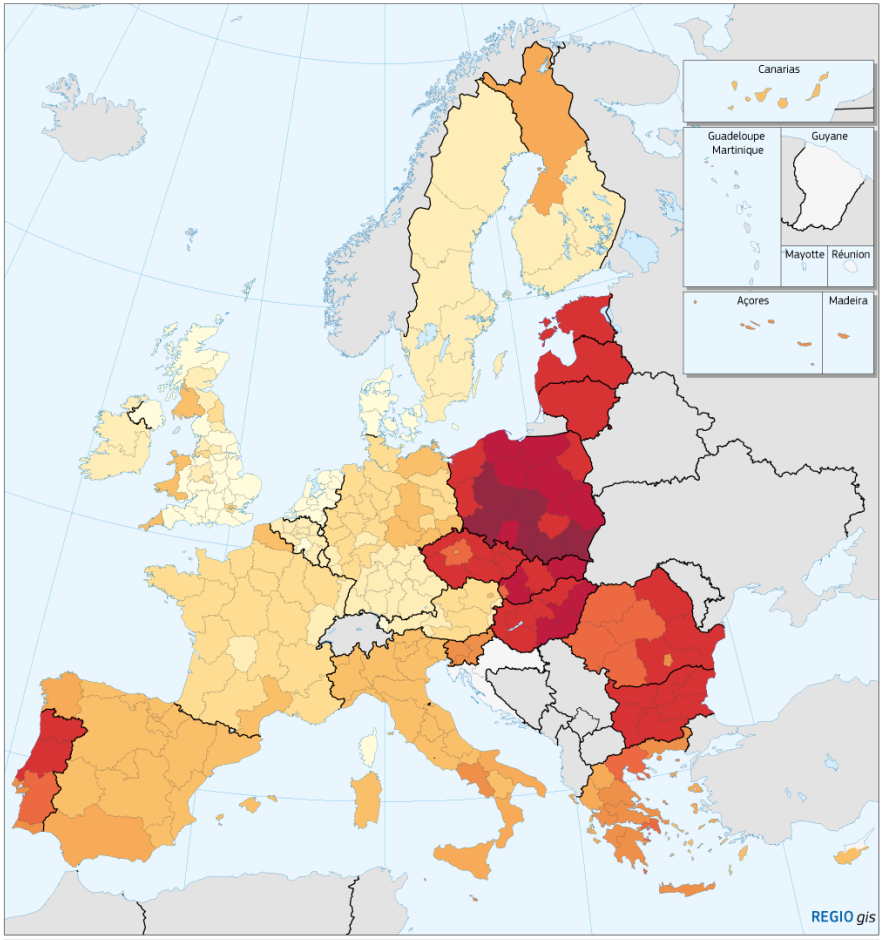
% acima da base de referência

< 0	0,30 - 0,60
0,0 - 0,005	0,60 - 1,0
0,005 - 0,01	1,0 - 1,5
0,01 - 0,15	1,5 - 2,0
0,15 - 0,30	> 2,0

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas



Mapa 8.15 Impacto dos programas da política de coesão 2014–2020 no PIB, 2030

% acima da base de referência

<0,02	1,0 - 1,5
0,02 - 0,05	1,5 - 2,0
0,05 - 0,1	2,5 - 3,0
0,1 - 0,5	3,0 - 3,5
0,5 - 1,0	>3,5

Fonte: RHOMOLO

0 500 km

© EuroGeographics Association, para as fronteiras administrativas

Referências

Acemoglu, D. e Robinson, J., 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty,* Random House LLC, 2012.

Agência Europeia do Ambiente (AEA), 2010, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe – An overview of the last decade*, Technical Report No. 13/2010.

Agência Europeia do Ambiente (AEA), 2012, *Water resources in Europe in the context of vulnerability*, EEA 2012 state of water assessment, EEA Report No 11/2012, Serviço das Publicações da União Europeia.

Agência Europeia do Ambiente (AEA), 2013, *A closer look at urban transport – TERM 2013: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe,* EEA Report No 11/2013, Serviço das Publicações da União Europeia, 2013.

Ahrend, R. e A. Lembcke, 2014, *Economic and Demographic Trends in Cities*, OECD Regional Development Working Papers, a publicar em breve.

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. e Lembcke, A., 2014a, *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance for OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers, a publicar em breve.

Ahrend, R., Gamper, C. e Schuhmann, A., 2014c, *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Areas*, OECD Regional Development Working Papers, a publicar em breve.

Ahrend, R., Kim, S.J. e Schumann, A., 2014b, *What Governance for Metropolitan Areas?,* OECD Regional Development Working Papers, a publicar em breve.

Ainsworth, P. e Marlow, S., 2011, *Early Impacts of the European Social Fund 2007-13*, UK Department for Work and Pensions, In-House Research No 3.
http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/ih2011-2012/ihr3.pdf

Aiyagari, S. R., Christiano, L.J. e Eichenbaum, M., 1992, *The output, employment and interest rate effects of government consumption*, Journal of Monetary Economics 30(1): 73-86.

Annoni, P. e Dijkstra, L., 2013, *EU Regional Competitiveness Index, RCI 2013, RCI 2013*, JRC Scientific and Policy reports, Serviço das Publicações da União Europeia.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf

Arto, I., Genty, A., Rueda-Cantuche, J. M., Villanueva A. e Andreoni V., 2012, *Global Resources Use and Pollution*, Volume 1/ Production, Consumption and Trade (1995-2008) e Volume 2/ Country Factsheets, JRC Scientific and Policy reports, Serviço das Publicações da União Europeia.

Athanasoglou, S. e Dijkstra, L., 2014, *The Europe 2020 Regional Index.* JRC Scientific and Policy reports, Serviço das Publicações da União Europeia.

Auerbach, A. e Gorodnichenko, Y., 2012a, *Measuring the output responses to fiscal policy*, American Economic Journal, 4(2): 1-27.

Auerbach, A. e Gorodnichenko, Y., 2012b, *Fiscal multipliers in recessions and expansions*: Fiscal Policy after the Financial Crisis, NBER Chapters, National Bureau of Economic Research.

Auerbach, A. e Gorodnichenko, Y., 2013, *Output spillovers from fiscal policy*, American Economic Association, 103(3): 141-46.

Bade, F. J., Prognos, A. G. e NIW – Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. 2010, *Endbericht zum Gutachten Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Förderung von Unternehmen aus der GRW und dem EFRE in den Jahren 1998-2008: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen für Niedersachsen*.

Banco Mundial, 2014, *Doing Business 2014*.
http://www.doingbusiness.org/

Barca, F., 2009, *An Agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, relatório independente elaborado a pedido de Danuta Hübner, Comissária da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

Barro, R. J. e Redlick, C. J., 2011, *Macroeconomic effects from government purchases and taxes*, The Quarterly Journal of Economics 126(1): 51-102.

Barro, R. J., 1981, *Output Effects of Government Purchases*, The Journal of Political Economy, 89(6): 1086-1121.

Bateman, I. J., Harwood, A. R., Mace, G. M., Watson, R. T., Abson, D. J., Andrews, B., Binner, A.Crowe, A., Day, B. H., Dugdale, S., Fezzi, C., Foden, J., Hadley, D., Haines-Young, R., Hulme, M., Kontoleon, A., Lovett, A. A., Munday, P., Pascual, U., Paterson, J., Perino, G., Sen, A., Siriwardena, G., van Soest, D. e Termansen, M., 2013, *Bringing Ecosystem Services into Economic Decision-Making: Land Use in the United Kingdom*, Science 5, julho de 2013, 341(6141): 45-50.

Batista e Silva, F., Lavalle, C., Jacobs-Crisioni, C., Barranco, R., Zulian, G., Maes, J., Baranzelli, C., Perpiña C., Vandecasteele, I., Ustaoglu, E., Barbosa, A. e Mubareka, S., 2013, *Direct and Indirect Land Use Impacts of the EU Cohesion Policy. Assessment with the Land Use Modelling Platform*, JRC Scientific and Policy reports, Serviço das Publicações da União Europeia, Relatório EUR 26460.

Baum, A., Poplaski-Ribeiro, M. e Weber, A.2012, *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*, IMF Working Papers 12/286, Fundo Monetário Internacional.

Baxter, M. e King, R. G., 1993, *Fiscal policy in general equilibrium*, The American Economic Review, 83(3): 315-34.

Becker, S. O., Egger, P. H. e von Ehrlich, M., 2012, *Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy*, European Economic Review, 56(4): 648-668.

Beetsma, R. e Giuliodori, M., 2011, *The effects of government purchases shocks: Review and estimates for the EU*, The Economic Journal, 121(550): F4–F32.

Beetsma, R., Giuliodori, M. e Klaassen, F., 2008, *The effects of public spending shocks on trade balances and budget deficits in the European Union*, Journal of the European Economic Association, 6(2-3): 414-423.

Blanchard, O. e Leigh, D., 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF Working Papers 13/1, Research Department, Fundo Monetário Internacional.

Blanchard, O. e Perotti, R., 2002, *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, The Quarterly journal of Economics, 117(4): 1329-1368.

Blankenau, W. F., Simpson, N. B. e Tomljanovich, M., 2007, *Public Education Expenditures, Taxation, and Growth: Linking Data to Theory*, American Economic Review, 97(2): 393-397.

Bondonio, D. e Martini, A., 2012, *Counterfactual Impact Evaluation Of Cohesion Policy: Impact And Cost-Effectiveness of Investment Subsidies In Italy,* um relatório elaborado para a Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

Bouvet, F. e Dall'Erba, S., 2010, *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process*, Journal of Common Market Studies, 48(3): 501-528.

Bradley, J., Untiedt, G. e Mitze, T., 2007, *Analysis of the Impact of Cohesion Policy: A Note Explaining the HERMIN-Based Simulations*, Nota técnica.

Brandsma, A., Kancs, d'A., Monfort, P. e Rillaers, A., 2013, *Rhomolo – A Dynamic Spatial General Equilibrium Model for Assessing the Impact of Cohesion Policy*, Working Paper N°1/2013, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2013_01_rhomolo.pdf

Bronzini, R. e Lachini, E., 2011, *Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach*, Banca d'Italia, Working Paper 791.

Cappellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. e Verspagen, B., 2003, *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 41(4): 621-44.

Centre for Economic and Business Research, 2010, *An Analysis of Firm Growth Effects of the Danish Innovation Consortium Scheme*, Danish Agency for Science, Technology and Innovation.

Charron, N., 2013, *European Quality of Government Index (EQI).*
http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/

Charron, N., Dijkstra, L. e Lapuente, L., 2014. *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*. Social Indicators Research. A publicar em breve.
DOI: 10.1007/s11205-014-0702-y

Christiano, L., Eichenbaum, M. e Rebelo, G., 2011, *When is the government spending multiplier large?*, Journal of Political Economy 119(1): 78-121.

Christidis, P. e Ibañez Rivas, J. N., 2012, *Road Congestion*, JRC Scientific and Policy reports, Serviço das Publicações da União Europeia, Scientific and Technical Research series.
https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/congestion_report_final.pdf

Cles-Format-Met., 2012, *ERDF OP Sicily – Evaluation of supporting enterprise policy – the effects of aid measures in 2000-2006.*

Cogan, J. F., Cwik, T., Taylor, J. e Wieland, V., 2010, *New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers*, Journal of Economic Dynamics and Control 34(3): 281-295.

Combes, P.-P., Duranton, G. e Gobillon, L., 2011, *The identification of agglomeration economies,* Journal of Economic Geography, (11): 253-266.

Comissão Europeia, 2005, *Estratégia temática sobre ambiente urbano*, COM(2005) 718 final.

Comissão Europeia, 2005, *Strengthening institutional capacity and efficiency of public administrations and public services in the next programming period (2007–2013*), Nota de trabalho. Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades.

Comissão Europeia, 2008, *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*, COM(2008) 616 final.

Comissão Europeia, 2009, *European high-speed rail – An easy way to connect*, DG TREN.
http://ec.europa.eu/transport/wcm/infrastructure/studies/2009_03_06_eu_high_speed_rail.pdf

Comissão Europeia, 2009, *Good practice in urban transport – Athens Metro*, Ex post Evaluation of Cohesion policy programmes 2000–2006 co-financed by ERDF, Work Package 5A: Transport. Direção-Geral da Política Regional e Urbana.

Comissão Europeia, 2009, *Livro Branco – Adaptação às alterações climáticas: para um quadro de ação europeu,* COM(2009) 0147 final.

Comissão Europeia, 2009, *O PIB e mais além – Medir o progresso num mundo em mudança*, COM(2009) 433 final.

Comissão Europeia, 2009, *Reduzir as desigualdades no domínio da saúde na UE*, COM(2009) 0567 final.

Comissão Europeia, 2010, *Conclusões do quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão,* COM(2010) 642 final.

Comissão Europeia, 2010, *Europe's Digital Competitiveness Report 2010*, Serviço das Publicações da União Europeia.
http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/edcr.pdf

Comissão Europeia, 2010, *Member States competitiveness performance and policies,* Staff Working Document SEC/2010/1272 final.

Comissão Europeia, 2010, *Quinto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: o futuro da política de coesão*, SEC(2010) 1348 final.
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/member_states_competitiveness_performance_and_policies_en.pdf

Comissão Europeia, 2011, *Livro Branco. Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, COM(2011) 144 final.
http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com%282011%29_144_en.pdf

Comissão Europeia, 2012, *5.º Relatório Financeiro da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o Fundo Europeu Agrícola de Garantia, Exercício de 2011*, COM(2012) 484 final.

Comissão Europeia, 2012, *Education and training monitor 2012,* Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia, 2012, *Report on Public Finances in EMU*, European Economy 4|2012, Serviço das Publicações da União Europeia.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-4.pdf

Comissão Europeia, 2012*, The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional Papers 125, Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia, 2013, *Attitudes of Europeans towards urban mobility*, Eurobarómetro Especial 406, Inquérito conduzido pela TNS Opinion & Social a pedido da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes e coordenado pela Comissão Europeia, Direção-Geral da Comunicação.

Comissão Europeia, 2013, *Broadband lines in the EU: situation at 1 July 2012*, Documento de trabalho do Comité das Comunicações da Comissão Europeia.
http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/report-broadband-lines-eu-1st-july-2012

Comissão Europeia, 2013, *Cohesion Policy: Strategic Report 2013. Factsheet: Institutional capacity building.*
http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/doc/strategic_report/2013/factsheet13_inst_capacity_building.pdf

Comissão Europeia, 2013, *Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública*, COM(2013) 453 final.

Comissão Europeia, 2013, *Infraestrutura Verde – Valorizar o Capital Natural da Europa,* COM(2013) 249 final.

Comissão Europeia, 2013, *Operational guidance on how to include a territorial dimension in the Commission's Impact Assessments*Staff Working Document SWD(2013) 3 final.
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/cswd_ati_en.pdf

Comissão Europeia, 2013, *Progress on 'GDP and beyond'* actions, SWD(2013) 303 final.

Comissão Europeia, 2013, *Quality of life in cities, Perception survey in 79 European cities,* Eurobarómetro Flash 366, Serviço das Publicações da União Europeia, 2013.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2013_en.pdf

Comissão Europeia, 2013, *Resultados da verificação intercalar da adicionalidade 2007-2013*, COM(2013) 104 final.

Comissão Europeia, 2013, *Sétimo relatório sobre a aplicação da Diretiva Águas Residuais Urbanas (91/271/CEE)*, COM(2013) 574 final.

Comissão Europeia, 2013, *The Economic benefits of the Natura 2000 Network*, Serviço das Publicações da União Europeia.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/ENV-12-018_LR_Final1.pdf

Comissão Europeia, 2014, *Employment and Social Developments in Europe 2013,* Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia, 2014, *Iniciativa de cidadania europeia «A água e o saneamento são um direito humano! A água não é um bem comercial, mas um bem público!»*, COM(2014) 177 final.

Comissão Europeia, 2014, *Overview of natural and man-made disaster risks in the EU*, Staff Working Document SWD/2014/134 final.

Comissão Europeia, 2014, *Regional Innovation Scoreboard 2014*, Serviço das Publicações da União Europeia
http://ec.europa.eu/news/pdf/2014_regional_union_scoreboard_en.pdf

Comissão Europeia, 2014, *Relatório Anticorrupção da UE*, COM(2014) 38 final.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_pt.pdf

Comissão Europeia, 2014, *Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial: investimento no crescimento e no emprego*, COM(2014) 473 final.

Corsetti, G., Meier, A. e Müller, G., 2012, *What determines government spending multipliers*?, Economic Policy, 27(72): 521-565.

Crescenzi, R. e Rodriguez-Pose, A., 2012, *Infrastructure and Regional Growth in the European Union*, Papers in Regional Science, 91(3): 487-513.

CSES, 2011, *Evaluation of ESF Support for Enhancing Access to the Labour Market and the Social Inclusion of Migrants and Ethnic Minorities*, um relatório elaborado para a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades, Comissão Europeia.

De Freitas, M. L., Pereira, F. e Torres, F., 2003, *Convergence among EU Regions 1990-2001: Quality of National Institutions and 'Objective 1' Status*, Documentos de Trabalho de Economia, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Universidade de Aveiro, outubro.

De Koning, J., Korolkova, K. e Maasland, E., 2006, *Evaluation of the ESF support to Capacity Building*, SEOR Rotterdam, Países Baixos.

De la Fuente, A. e Vives, X., 1995, *Infrastructure and education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain,* Economic Policy, 10(20): 13-51.

Di Comite, F., Giudice, G., Lendvai, J. e Toming, I., 2012, *Fiscal consolidation in the midst of the crisis, in EU Balance-of-Payments assistance for Latvia: foundations of success*, European Economy, Occasional Papers no. 120.

Dijkstra, L. e Poelman, H., 2012, *Cities in Europe, the new OECD-EC definition*, Regional Focus RF 01/2012, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

Dijkstra, L. e Poelman, H., 2014, *Access to public transport in European Cities*, Regional Working Paper, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

Dijkstra, L. e Poelman, H., Regional typologies overview
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview

Diretiva 2001/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2001, relativa aos valores-limite nacionais de emissão de determinados poluentes atmosféricos.

Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa.

Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens.

Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição).

Diretiva 91/271/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1991, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas.

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens.

Duranton, G. e Puga, D., 2004. *Microfoundations of urban agglomeration economies,* in: Henderson, J. V., Thisse, J. F. (Eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4. Amsterdam: North Holland, 2063–2117.

Economy, Innovation, julho.

Ecorys, 2012, *Evaluation of the ESF support to Lifelong Learning*.

Ederveen, S., de Groot, H. L. F., Nahuis, R., 2006, *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, KYKLOS, 59(1): 17-42.

Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R. e Nahuis, R., 2002, *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CRB e Koninklijke De Swart, Amesterdão.
http://www.enepri.org/files/CPBstudy.pdf

Eggertsson, G. B., 2009, *What fiscal policy is effective at zero interest rates*? Staff Report no. 402 Federal Reserve Bank of New York, novembro.

Ernst & Young, 2013, *Evaluation of the impact of entrepreneurship and innovation support programmes and recommendations for improving the support system*.

ESF Expert Evaluation Network, 2012, *Final Synthesis Report on Social Inclusion*, Metis e Universidade de Glasgow.

ESF Expert Evaluation Network, 2013, *Final Synthesis Report on Women and Young People*, Metis e Universidade de Glasgow.

ESF Expert Evaluation Network, 2014, *Final Synthesis Report: Main ESF achievements, 2007–2013*, Metis e Universidade de Glasgow.

ESPON, 2011, *Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe*, Applied Research 2013/1/4.
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/climate.html

ESPON, 2013, *Territorial Dimension of the Europe 2020 Strategy*, ESPON Atlas.

ESPON, 2013, *TRACC – Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*.

Eurostat, 2011, Pocketbooks, *Energy, transport and environment indicators*, Serviço das Publicações da União Europeia.

Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007-2013, 2014, *Synthesis of National Reports 2013*, Applica e Ismeri Europa.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_een_task2_synthesis_final.pdf

GEFRA e IAB, 2010, *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund; Work Package 6c: Enterprise Support – an exploratory study using counterfactual methods on available data from Germany*, Münster, Nuremberga.

GHK e Fondazione G. Brodolini, 2011, *Evaluation of the European Social Fund's support to Gender Equality*, Relatório de síntese final elaborado para a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Igualdade de Oportunidades, Comissão Europeia.

Giavazzi, F., Jappelli, T. e Pagano, M., 2000, *Searching for non-linear effects of fiscal policy: Evidence from industrial and developing countries*, European Economic Review, 44(7): 1259-1290.

Giudice, G., Turrini, A. e In 't Veld, J., 2007, *Non-Keynesian Fiscal Adjustments? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU*, Open Economies Review, 18(5): 613-630.

Governatori, M. e Yim, D., 2012, *Fiscal Decentralisation and Fiscal Outcomes*, European Economy, Economic Papers n.º 468, novembro de 2012, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Serviço das Publicações da União Europeia.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf

Gramlich, E., 1994, *Infrastructure investment: a review essay*, Journal of Economic Literature, 32(3): 1176-96.

Griliches, Z., 1994, *Productivity, R&D, and the data constraint*, American Economic Review, 84(1): 1-23.

Hagen, T. e Mohl, P., 2009, *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey*, Discussion Paper 09–052, ZEW, Mannheim.

Hardeman, S. e Dijkstra, L., (a publicar em breve), *The EU Regional Human Development Index*, JRC Scientific and Policy Report.

Holland, M., Kinghorn, S., Emberson, L., Cinderby, S., Ashmore, M., Mills, G. e Harmens, H., 2006, *Development of a framework for probabilistic assessment of the economic losses caused by ozone damage to crops in Europe*. NERC/Centre for Ecology and Hydrology, Report to U.K. Department of Environment, Food and Rural affairs.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman, S., Niedzwiecki, S. e Shair-Rosenfield, S. (a publicar em breve). *Governance Below the State: Regional Authority in 81 Countries.* Oxford: OUP.

In 't Veld, J., 2013, *Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core*, European Economy, Economic Paper no. 506.

Jaklič, A., 2012, *Evaluation of measures for promoting entrepreneurship and competitiveness in Slovenia in the period 2004–2009*, Centre for international relations of the Faculty of Social Sciences University of Ljubljana.

Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M., 2010, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper 5430, Banco Mundial.

Klimczak, T., Miller, A., Piekutowski, J., Plawgo, B. e Załęski, W., 2013, *Evaluation of direct and indirect support to the SME sector in ROP and a recommendations on the support of SMEs in the future financial perspective 2014–2020*, PSDB.

Krugman, P. e Eggertson, G. B., 2012, *Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach*, The Quarterly Journal of Economics, 127(3): 1469-1513.

Lung, T., Lavalle, C., Hiederer, R., Dosio, A. e Bouwer, L., 2013, *A multi-hazard regional level impact assessment for Europe combining indicators of climatic and non-climatic change,* Global Environmental Change, 23(2): 522-536.

Mackenbach, J., 2006, *Health inequalities: Europe in profile,* relatório encomendado pela Presidência britânica da UE, Department of Public Health, Erasmus MC, University Medical Center, Roterdão.

Maes, J., Hauck, J., Paracchini, M. L., Ratamäki, O., Termansen, M., Perez-Soba, M., Kopperoinen, L., Rankinen, K., Schägner, J. P., Henrys, P., Cisowska, I., Zandersen, M., Jax, K., La Notte, A., Leikola, N., Pouta, E., Smart, S., Hasler, B., Lankia, T., Andersen, H. E., Lavalle, C., Vermaas, T., Alemu, M. H., Scholefield, P., Batista, F., Pywell, R., Hutchins, M., Blemmer, M., Fonnesbech-Wulff, A., Vanbergen, A. J., Münier, B., Baranzelli, C., Roy, D., Thieu, V., Zulian, G., Kuussaari, M., Thodsen, H., Alanen, E.-L., Egoh, B., Sørensen, P. B., Braat, L. e Bidoglio, G., 2012, *A spatial assessment of ecosystem services in Europe: methods, case studies and policy analysis – Phase 2*, Synthesis, PEER report no 4, Ispra, Partnership for European Environmental Research.

Maes, J., Paracchini, M. L. e Zulian G., 2011, *A European assessment of the provision of ecosystem services, Towards an atlas of ecosystem services*, JRC scientific and technical reports, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, EUR 24750 EN.

Maes, J., Paracchini, M. L., Zulian, G. e Alkemade, R., 2012, *Synergies and trade-offs between ecosystem service supply, biodiversity, and habitat conservation status in Europe*, Biological Conservation, 155(10): 1-12.

Mariani, M., Mealli, F. e Pirani, E., 2012, *Gli effetti dei programmi di aiuti rimborsabili sulla crescita e la sopravvivenza delle PMI. Un disegno valutativo longitudinale applicato al caso della Toscana*, IRPET.

Marmede R., Fernandes T. e Alexandrino da Silva A., *Análise contrafactual dos impactos dos incentivos do POE/PRIME na sobrevivência e no crescimento das empresas*, Observatório do QREN, maio de 2013.

Martin, R. e Tyler, P., 2006, *Evaluating the Impact of the Structural Funds on Objective 1 Regions: An Exploratory Analysis*, Regional Studies, 40(2): 201-210.

Metis GmbH e wiiw, 2012, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, relatório encomendado pela Comissão Europeia, Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão.

Midelfart-Knarvik, K. H. e Overman, H. G., 2002, *Delocation and European Integration – is Structural Spending Justified?*, Economic Policy, 17(35): 321-359.

Mouqué, D., 2012, *What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support?,* Regional focus, 02/2012 dezembro, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_02_counterfactual.pdf

OCDE, 2011, *Building resilient regions for stronger economies,* Regional Outlook.

OCDE, 2012, *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-1-en

OCDE, 2012, *Redefining urban: a new way to measure metropolitan areas*. http://www.oecd.org/gov/regional/measuringurban

OCDE, 2013, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en

OCDE-CEMT, 2007, *Managing Urban Traffic Congestion*. http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/07Congestion.pdf

Parkinson, M., Evans, R., Gertheis, A., Hall, P., Hegedüs, J., Illés, I., Jones, G., Karecha, K., Lefèvre, C., Meegan, R., Ruokolainen, O., Sotarauta, M., Tönko, A. e Tosics, I., 2012, *Second Tier Cities in Europe: In An Age of Austerity Why Invest Beyond the Capitals?* ESPON Study, ESPON & European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University.

Perotti, R., 2005, *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, CEPR Discussion Paper 4842, Centre for Economic Policy Research.

Petersa, G. P., Minxb, J. C., Weberd, C. L. e Edenhoferc, O., 2010, *Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008*, PNAS.
http://www.pnas.org/content/early/2011/04/19/1006388108.abstract

Pietarinen, M., 2012, *Yritystukiselvitys (An investigation on enterprise support)*, Finnish Ministry of Labour and the Economy, Innovation, julho.

Polese, A., Aniello, V., Bevilaqua, C., Cavelli, C. M., Cefarelli, P., Dell'Anno, D., Gaudino, S., Leonello, G. e Trillo, C., 2011, *ERDF OP Campania Ex post evaluation of aid schemes for enterprises 2000–2006*; relatório da Unidade de Avaliação Interna de Campania, Nápoles.

Prognos, A. G., 2011, *Stand und Perspektiven der EFRE Förderung in Bayern – Zwischenevaluation des Operationellen Programms des EFRE im Ziel RWB Bayern 2007–2013.*

Public Policy and Management Institute, 2012, *Evaluation of social integration services for socially vulnerable and socially excluded individuals for the effective use of the EU structural assistance for the period of 2007–2013*, relatório elaborado para o Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais da República da Lituânia (2010–2011).

PwC EU Services e Ecorys, 2013a, *Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, com o apoio da Universidade de Utrecht. Relatório encomendado pela Comissão Europeia, representada pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf

PwC EU Services e Ecorys, 2013b, *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU – evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, com o apoio da Universidade de Utrecht. Relatório encomendado pela Comissão Europeia, representada pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).
http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

Ramey, V. A. e Shapiro, M. D., 1998, *Costly capital reallocation and the effects of government spending*, em Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, (48): 145-194.

Ramey, V. A., 2011, *Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing,* The Quarterly Journal of Economics, 126(1): 1-50.

Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1784/1999.

Regulamento (CE) n.º 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1084/2006 do Conselho.

Regulamento (CE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006.

Regulamento (CE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1081/2006 do Conselho.

Regulamento (CE) 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.

Regulamento (CE) n.º 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece o Mecanismo Interligar a Europa, que altera o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 680/2007 e (CE) n.º 67/2010.

Regulamento (CE) n.º 284/2009 do Conselho, de 7 de abril de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, no que diz respeito a certas disposições relativas à gestão financeira.

Regulamento (UE) n.º 1299/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo às disposições específicas aplicáveis ao apoio prestado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo da Cooperação Territorial Europeia.

Regulamento (UE) n.º 1302/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e do funcionamento desses agrupamentos.

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, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, e que revoga a Decisão n.º 661/2010/UE. Texto relevante para efeitos do EEE.

Regulamento (UE) n.º 539/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de junho de 2010, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, no que respeita à simplificação de certos requisitos e no que diz respeito a certas disposições relativas à gestão financeira.

Robert, J., Stumm, T., de Vet, J. M., Reincke, C. J. e Hollanders, M., 2001, *Spatial impacts of Community policies and costs of non-co-ordination*, estudo realizado a pedido da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

Rodriguez-Pose, A. e Garcilazo, E., 2013, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2013/12, OECD Publishing.

Rodríguez-Pose, A. e Storper, M., 2006, *Better rules or stronger communities? On the social foundations of institutional change and its economic effects,* Economic Geography, 82(1): 1-25.

Rothstein B., 2011*, The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, University of Chicago Press, setembro.

RRG, 2013, *Train speeds based on published timetables for 1990, 2000 and 2013*. Relatório final do estudo para a Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana.

Stiglitz, E., Sen, A. end Fitoussi, J. P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Szerb, L., Acs, Z. J., Autio, E., Ortega-Argiles, R. e Komlosi, E., 2013, *REDI: The Regional Entrepreneurship and Development Index – Measuring regional entrepreneurship*, Relatório final, Serviço das Publicações da União Europeia.

Tomova, M., Rezessy, A., Lenkowski, A. e Maincent, E., 2013, *EU governance and EU funds – testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework*, Economic Papers 510, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Comissão Europeia.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp510_en.pdf

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 39.º, n.º 2.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT

Varga, J. e In 't Veld, J., 2011, *A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000–06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, Economic Modelling, (28): 647-663.

Woodford, M., 2011, *Simple analytics of the government expenditure multiplier*, American Economic Journal: Macroeconomics, 3(1): 1-35.

Zulian, G., Maes, J. e Paracchini M. P., 2013, *Linking land cover data and crop yields for mapping and assessment of pollination services in Europe*, Land, (2): 472-492.

Lista de figuras, mapas, quadros e caixas

Lista de gráficos

Figura 1 Impacto da política de coesão no investimento público, 2007-2013 xv
Figura 2 Parte da política de coesão no investimento público, média 2010-2012 xvi
Figura 3 Composição do investimento da política de coesão nas regiões menos desenvolvidas, 1989-2013 xix
Figura 4 Dotações para prioridades por Fundo, 2014-2020 xxiii
Figura 5 Dotações para prioridades 2014-20 e 2007-2013 xxiv
Figura 1.1 Coeficiente de variação do PIB *per capita*, da taxa de emprego (15-64) e da taxa de desemprego, regiões NUTS 2 da UE-27, 2000-2013 3
Figura 1.2 Índice de Theil, PIB *per capita*, regiões NUTS 2 da UE-28, 2000-2015 5
Figura 1.3 Taxas de crescimento do PIB *per capita* nos Estados-Membros menos desenvolvidos ou medianamente desenvolvidos, 2003-2011 6
Figura 1.4 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, UE-28, 2001-2015 6
Figura 1.5 Percentagem da indústria (excluindo a construção) na UE, 1970-2012 11
Figura 1.6 Percentagem da indústria (excluindo a construção) na UE-12, 1995-2012 12
Figura 1.7 Percentagem da agricultura na UE-12, 1995-2012 12
Figura 1.8 Percentagem da agricultura na UE, 1970-2012 12
Figura 1.9 Produtividade maior nas grandes áreas metropolitanas 19
Figura 1.10 Dimensão da população e produtividade por cidade 20
Figura 1.11 Crescimento mais forte nas áreas metropolitanas menos fragmentadas 20
Figura 1.12 Instituições de governação e resultados selecionados 20
Figura 1.13 PIB *per capita* e por pessoa empregada na região metropolitana de Paris, 2010 24
Figura 1.14 Taxa de criação de empresas, 2010 25
Figura 1.15 Taxa de encerramento de empresas, 2010 26
Figura 1.16 Proporção da população com curso superior por país e extremos regionais, 2013 35
Figura 1.17 Proporção da população com baixo nível de escolaridade por país e extremos regionais, 2013 37
Figura 1.18 Cobertura das redes de acesso de próxima geração (NGA) por tipo de área, final de 2011 40
Figura 1.19 Extensão da rede ferroviária permitindo velocidades de circulação superiores a 120 km/h, 2013 46
Figura 1.20 Variação da extensão da rede ferroviária permitindo velocidades de circulação superiores a 120 km/h, 1990-2013 46
Figura 1.21 Trocas comerciais entre a UE-12 e a UE-27 em relação ao PIB, 2004-2012 49
Figura 1.22 1.22 Investimento direto estrangeiro na UE-12, 2005-2012 50
Figura 1.23 Índice de competitividade regional, 2013 52
Figura 2.1 Competências de literacia dos adultos, 2011-2012 70
Figura 2.2 Competências de numeracia dos adultos, 2011-2012 70
Figura 2.3 Percentagem da população em situação de privação material severa por grau de urbanização, 2008-2012 72

Figura 2.4 Percentagem da população que vive em agregados familiares com intensidade de trabalho muito baixa por grau de urbanização, 2008-2012 ... 72
Figura 2.5 Percentagem da população que vive em agregados familiares em risco de pobreza por grau de urbanização, 2008-2012 ... 74
Figura 2.6 Percentagem da população que vive em agregados familiares em risco de pobreza ou exclusão por grau de urbanização, 2008-2012 e objetivos nacionais para 2020 ... 78
Figura 2.7 Nível de satisfação dos residentes com aspetos da qualidade de vida num conjunto de cidades selecionadas, 2012 ... 80, 81
Figura 2.8 População nascida fora da UE-27, 2001 e 2012 ... 90
Figura 2.9 População nascida noutro país da UE-27, 2001 e 2012 ... 90
Figura 2.10 Taxa de emprego por país de nascimento, 2013 ... 91
Figura 3.1 Evolução das emissões de gases com efeito de estufa nas áreas abrangidas pela Decisão relativa à partilha de esforços, 2005-2011 e objetivos da estratégia Europa 2020 ... 102
Figura 3.2 Emissões de gases com efeito de estufa, toneladas de equivalente CO2 por habitante, 2008 ... 103
Figura 3.3 Percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia, 2006, 2012, objetivo para 2020 ... 104
Figura 3.4 Passageiros/km por modo de transporte, 2012 ... 109
Figura 3.5 Variação em passageiros/km por modo de transporte, 1995-2011 ... 110
Figura 3.6 Viagens de passageiros por modo de transporte, 2011 ... 111
Figura 3.7 Transporte de mercadorias por modo, 2011 ... 111
Figura 3.8 Acesso a transportes públicos nas grandes cidades europeias, 2012 ... 113
Figura 3.9 Acesso a transportes públicos nas cidades europeias de média dimensão, 2012 ... 113
Figura 3.10 Relação entre densidade populacional e solo impermeabilizado por habitante em zonas urbanas funcionais, 2006 ... 119
Figura 3.11 Perfil da densidade populacional de algumas grandes capitais europeias, 2006 ... 119
Figura 3.12 Perfil da densidade populacional de algumas grandes capitais europeias, 2006 ... 119
Figura 3.13 Percentagem de resíduos depositados em aterros em alguns Estados-Membros da UE, em 2010 ... 128
Figura 3.14 Infraestruturas verdes e prestação de serviços ecossistémicos, regiões NUTS 2 da UE ... 131
Figura 4.1 Saldo das administrações públicas, média da UE-27, 2000-2013 ... 138
Figura 4.2 Saldo das administrações públicas, 2006, 2009 e 2013 ... 138
Figura 4.3 Receitas, despesas e défice da administração pública, média da UE-27, 2000-2013 ... 139
Figura 4.4 Variação média anual da despesa pública geral, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013 ... 139
Figura 4.5 Despesas das administrações públicas em categorias favoráveis ao crescimento, 2008 e 2012 ... 140
Figura 4.6 Formação bruta de capital fixo do setor público e privado, média da UE-27, 1995-2014 ... 143
Figura 4.7 Despesa subnacional, 1995 e 2013 ... 143
Figura 4.8 Despesa subnacional, 2013 ... 144
Figura 4.9 Despesas favoráveis ao crescimento, 2012 ... 147
Figura 4.10 Investimento das administrações subnacionais, 2000 e 2013 ... 147
Figura 4.11 Variação média anual da despesa subnacional, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013 ... 148
Figura 4.12 Investimento das administrações subnacionais, média da UE-27, 1997-2013 ... 148

Figura 4.13 Variação média anual do investimento das administrações subnacionais, volume, 2000-2009 e 2009-2013 149
Figura 4.14 Investimento das administrações subnacionais, 1997 e 2013 e mínimos históricos 149
Figura 4.15 Capacidade de financiamento direto das administrações subnacionais e investimento público nos países da OCDE, 2007 e 2011 150
Figura 4.16 Variação média anual da receita subnacional, em termos reais, 2000-2009 e 2009-2013 151
Figura 4.17 Fontes de receita das administrações subnacionais, 2013 151
Figura 4.18 Variação das transferências líquidas entre administrações centrais, estaduais e locais, em termos reais, 2009-2013 152
Figura 4.19 Receitas, despesas e défice das administrações subnacionais, média da UE-27, 2000-2013 153
Figura 4.20 Saldo financeiro das administrações subnacionais, 2007 e 2013 153
Figura 4.21 Dívida bruta consolidada das administrações públicas, 2013 154
Figura 4.22 Contributo da política de coesão (PC) para o investimento público, UE-28, 2007-2013 155
Figura 4.23 Percentagem das dotações do FEDER, do FSE e do Fundo de Coesão e do cofinanciamento nacional no investimento público total, média de 2011-2013 156
Figura 4.24 Empréstimos do Banco Europeu de Investimento, 2007-2013 159
Figura 5.1 Facilidade de fazer negócios, 2006-2014 163
Figura 5.2 Utilização dos serviços de administração pública eletrónica por parte dos cidadãos, 2011-2012 164
Figura 5.3 Empresas que utilizam a Internet em concursos públicos eletrónicos, 2012 164
Figura 5.4 Perceção da corrupção como um problema grave, 2011 165
Figura 5.5 Perceção da corrupção, 2013 166
Figura 5.6 Indicadores do Banco Mundial, 1996-2012 169
Figura 5.7 Absorção dos fundos da política de coesão e eficácia governamental, 2014 175
Figura 6.1 Despesas da política de coesão, 1976-2012 180
Figura 6.2 Despesas da política de coesão, 1990-1999 180
Figura 6.3 Despesas da política de coesão, 2000-2006 181
Figura 6.4 Despesas da política de coesão, 2007-2012 181
Figura 6.5 Intensidade da ajuda anual nas regiões menos desenvolvidas, 1989-2006 192
Figura 6.6 Intensidade da ajuda anual nas regiões menos desenvolvidas, 2007-2020 192
Figura 6.7 Intensidade da ajuda nas regiões ultraperiféricas, 2007-2020 193
Figura 6.8 Taxa média de desemprego, 1960-2012 194
Figura 6.9 PIB *per capita* (PPC) por alargamento da UE, 1973-2013 195
Figura 6.10 Taxa média de desemprego por alargamento da UE, 1973-2013 195
Figura 6.11 Financiamento da UE reafetado a outros domínios de ação, final de 2013 209
Figura 6.12 Redução do cofinanciamento nacional para o período 2007-2013, final de 2013 209
Figura 6.13 Absorção de fundos e seleção de projetos para o período de programação 2007-2013 210
Figura 7.1 Impacto estimado da política de coesão 2000-2006 no PIB 232
Figura 7.2 Impacto estimado da política de coesão 2007-2013 no PIB 232
Figura 8.1 Dotações para objetivos temáticos (EUR), 2014-2020 259
Figura 8.2 Dotações para objetivos temáticos (%), 2014-2020 259

Figura 8.3 Dotações para objetivos temáticos por Fundo (EUR), 2014-2020 260
Figura 8.4 Dotações para objetivos temáticos por Fundo (%), 2014-2020 260
Figura 8.5 Dotações para objetivos temáticos por grupo de países (EUR), 2014-2020 261
Figura 8.6 Dotações para objetivos temáticos por grupo de países (%), 2014-2020 261
Figura 8.7 Dotações por objetivo temático, UE-28, 2014-2020 e 2007-2013 262
Figura 8.8 Dotações por objetivo temático nos Estados-Membros mais desenvolvidos, 2014-2020 e 2007-2013 263
Figura 8.9 Dotações por objetivo temático nos Estados-Membros menos desenvolvidos, 2014-2020 e 2007-2013 263
Figura 8.10 Impacto estimado da política de coesão 2014-2020 no PIB 268
Figura 8.11 Impacto estimado das despesas da política de coesão para o período 2014-2020 no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023 268
Figura 8.12 Despesas da política de coesão para o período 2014-2020 e impacto no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023 269
Figura 8.13 Impacto estimado das despesas da política de coesão para o período 2014-2020 no PIB dos principais países beneficiários, média 2014-2023 e 2030 269

Lista de mapas

Mapa 1.1 PIB *per capita* (PPC), 2011 2
Mapa 1.2 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, 2001-2008 4
Mapa 1.3 Crescimento do PIB *per capita* em termos reais, 2008-2011 4
Mapa 1.4 Turquia: PIB *per capita* (PPC), 2011 7
Mapa 1.5 NAFTA: PIB *per capita* (PPC em USD), 2012 9
Mapa 1.6 Rússia, Índia, China e Brasil: PIB *per capita* (PPC em USD), 2010 9
Mapa 1.7 Tipologia das regiões metropolitanas 22
Mapa 1.8 Tipologia urbana-rural das regiões NUTS 3 22
Mapa 1.9 Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento (REDI) – Índice Combinado 27
Mapa 1.10 Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento (REDI) – Dimensão individual 27
Mapa 1.11 Despesa total em I&D, 2011 30
Mapa 1.12 Despesa total em I&D, 2011 – Distância do objetivo nacional para 2020 30
Mapa 1.13 Painel Regional da Inovação, 2014 32
Mapa 1.14 Desempenho regional em matéria de inovação, 2008-2014 32
Mapa 1.15 Pedidos de patentes junto do Instituto Europeu de Patentes (IEP) média 2008-2009 33
Mapa 1.16 Pedidos de patentes nos EUA, média 2011-2012 33
Mapa 1.17 População com idade entre 25 e 64 anos com curso superior, 2013 36
Mapa 1.18 População com idade entre 25 e 64 anos com baixo nível de escolaridade, 2013 36
Mapa 1.19 População com idade entre 30 e 34 anos com curso superior, média 2011-2013 38
Mapa 1.20 População com idade 30 e 34 anos com curso superior, média 2011-2013 – Distância do objetivo nacional para 2020 38
Mapa 1.21 Agregados familiares com ligação de banda larga, 2013 42
Mapa 1.22a Velocidade média de circulação na rede rodoviária RTE-T principal, 1955-2012 44

Mapa 1.22b Velocidade média de circulação na rede rodoviária RTE-T principal, 2030 45
Mapa 1.23 Velocidade máxima na rede ferroviária segundo os horários, 1990 47
Mapa 1.24 Velocidade máxima na rede ferroviária segundo os horários, 2013 47
Mapa 1.25 Número de comboios de passageiros na rede ferroviária RTE-T, 2010 48
Mapa 1.26 Acesso a voos de passageiros, 2012 48
Mapa 1.27 Emprego em empresas estrangeiras, 2010 51
Mapa 1.28 Índice de competitividade regional (RCI), 2013 53
Mapa 2.1 Taxa de emprego (20-64), 2013 59
Mapa 2.2 Taxa de emprego (20-64), 2013 – Distância do objetivo nacional para 2020 59
Mapa 2.3 Taxa de desemprego, 2013 60
Mapa 2.4 Variação da taxa de desemprego, 2008-2013 60
Mapa 2.5 Taxa de desemprego juvenil, 2013 62
Mapa 2.6 População com idade entre 15 e 24 anos que não trabalha, não estuda nem frequenta ações de formação (NEET), 2013 62
Mapa 2.7 Diferença entre as taxas de desemprego das mulheres e dos homens, 2013 64
Mapa 2.8 Diferença entre as taxas de emprego das mulheres e dos homens com idade entre 20 e 64 anos, 2013 64
Mapa 2.9 Equilíbrio de géneros na população com idade entre 50 e 54 anos com curso superior, média 2011-2013 65
Mapa 2.10 Equilíbrio de géneros na população com idade entre 30 e 34 anos com curso superior, média 2011-2013 65
Mapa 2.11 Taxa de abandono precoce da educação e formação entre os 18 e 24 anos, média 2011-2013 67
Mapa 2.12 Taxa de abandono precoce da educação e formação entre os 18 e 24 anos, média 2011-2013 – Distância do objetivo nacional para 2020 67
Mapa 2.13 Alunos de 15 anos com fraco aproveitamento em matemática, leitura e ciências, 2012 68
Mapa 2.14 Participação dos adultos com idade entre 25 e 64 anos na educação e formação, 2013 69
Mapa 2.15 Taxa de risco de pobreza, 2010-2011 75
Mapa 2.16 População em risco de pobreza ou exclusão social, 2012 76
Mapa 2.17 População em risco de pobreza ou exclusão social em 2012 – Distância do objetivo nacional para 2020 76
Mapa 2.18 Número de furtos de veículos motorizados registados por habitante, 2008-2010 82
Mapa 2.19 Assaltos domésticos registados por habitante, 2010 82
Mapa 2.20 Variação da população, 1961-2001 84
Mapa 2.21 Variação da população, 2001-2011 85
Mapa 2.22 Crescimento natural da população, 2001-2011 87
Mapa 2.23 Migração líquida para regiões NUTS 3, 2001-2011 87
Mapa 2.24 Regiões de cooperação transfronteiriça, 2014-2020 89
Mapa 2.25 Esperança de vida na UE, 2011 93
Mapa 2.26 Esperança de vida nos EUA, 2010 93
Mapa 2.27 Taxa de mortalidade infantil, 2012 94
Mapa 2.28 Mortes na estrada, 2012 94

Mapa 2.29 Índice de desenvolvimento humano da UE, 2012 ... 95
Mapa 2.30 Variação do índice de desenvolvimento humano da UE, 2008-2012 ... 95
Mapa 3.1 Potencial vulnerabilidade às alterações climáticas ... 101
Mapa 3.2 Adequação média para a instalação de sistemas fotovoltaicos ao nível NUTS 3 ... 106
Mapa 3.3 Congestionamentos na rede de vias rápidas em zonas urbanas funcionais (ZUF), 2012 ... 114
Mapa 3.4 Concentração de partículas em suspensão na atmosfera (PM_{10}), 2011 ... 116
Mapa 3.5 Concentração de ozono ao nível do solo (O_3), 2011 ... 116
Mapa 3.6 Dimensão relativa das zonas urbanizadas, 2012 ... 118
Mapa 3.7 Zona urbanizada por habitante, 2012 ... 118
Mapa 3.8 Crescimento das zonas urbanizadas em Viena, Palermo, Praga e Helsínquia, 1950-2006 ... 121
Mapa 3.9 Evolução da ocupação do solo em Bucareste, Praga, Munique, Edimburgo e Bratislava, 2006-2012 ... 122, 123
Mapa 3.10 Principais massas de água cujo estado ou potencial ecológico é insatisfatório ... 126
Mapa 3.11 Sítios NATURA 2000, 2012 ... 126
Mapa 3.12 Águas residuais urbanas sujeitas a um tratamento mais rigoroso, 2010 ... 129
Mapa 3.13 Águas residuais urbanas não recolhidas, 2010 ... 129
Mapa 3.14 Capacidade de prestar serviços ecossistémicos – Índice TESI ... 132
Mapa 3.15 Infraestruturas verdes ... 132
Mapa 3.16 Capacidade dos ecossistemas para eliminar dióxido de azoto (NO_2) nas zonas urbanas funcionais ... 134
Mapa 3.17 Concentração de dióxido de azoto (NO_2), 2011 ... 134
Mapa 3.18 Descarga e retenção de azoto nos principais rios da Europa ... 135
Mapa 4.1 Auxílios Regionais 2011-2013 ... 158
Mapa 5.1 Índice de perceção da corrupção, 2013 ... 167
Mapa 5.2 Índice europeu de qualidade governamental, 2013 ... 170
Mapa 5.3 Índice de autonomia regional, 2011 ... 173
Mapa 5.4 Variação do índice de autonomia regional, 1960-2011 ... 173
Mapa 6.1 Regiões elegíveis para os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) por categoria, 1989-2013 ... 184
Mapa 6.2 Índice Europa 2020, 2011 – Distância dos objetivos da UE ... 199
Mapa 6.3 Índice Europa 2020, 2011 – Distância dos objetivos nacionais ... 199
Mapa 8.1 Regiões elegíveis para os Fundos Estruturais (FEDER e FSE) por categoria, 2014-2020 ... 238
Mapa 8.2 Países elegíveis para o Fundo de Coesão por categoria, 2014-2020 ... 238
Mapa 8.3 Objetivo "Investimento no crescimento e no emprego": taxa máxima de cofinanciamento dos Fundos Estruturais, 2014-2020 ... 240
Mapa 8.4 Financiamento da I&D&I, TIC, competitividade das PME e economia de baixo teor de carbono, 2014-2020 ... 241
Mapa 8.5 Financiamento da economia de baixo teor de carbono, 2014-2020 ... 241
Mapa 8.6 Iniciativa para o Emprego dos Jovens, 2014-2020 ... 244
Mapa 8.7 Programas de cooperação transfronteiriça do FEDER, 2014-2020 ... 255
Mapa 8.8 Programas de cooperação transnacional do FEDER, 2014-2020 ... 256
Mapa 8.9 Impacto das intervenções ao nível das infraestruturas de transportes na acessibilidade, 2030 ... 270

Mapa 8.10 Impacto das intervenções ao nível das infraestruturas de transportes no PIB regional, 2030 270
Mapa 8.11 Impacto no curto e no longo prazo de uma redução dos custos de transporte no PIB em cinco regiões polacas 272
Mapa 8.12 Impacto das intervenções ao nível dos recursos humanos no PIB, média anual 2014-2023 273
Mapa 8.13 Impacto das intervenções ao nível da I&D no PIB, média anual 2014-2023 273
Mapa 8.14 Impacto dos programas da política de coesão 2014-2020 no PIB, média anual 2014-2023 275
Mapa 8.15 Impacto dos programas da política de coesão 2014-2020 no PIB, 2030 275

Lista de quadros

Quadro 1.1 Principais indicadores para os Balcãs Ocidentais, 2003-2012 10
Quadro 1.2 Evolução do emprego e do VAB por setor e grupo de Estados-Membros, 2000-2008 e 2008-2012 13
Quadro 1.3 Decomposição da evolução média anual no VAB *per capita* 2000-2008 e 2008-2012 15
Quadro 1.4 Evolução do PIB *per capita*, da produtividade e do emprego *per capita* por tipo de região metropolitana, 2000-2008 e 2008-2011 17
Quadro 1.5 Evolução do PIB *per capita*, da produtividade e do emprego *per capita* por tipologia urbana/rural, 2000-2008 e 2008-2011 18
Quadro 1.6 Total da despesa em I&D e distância do objetivo para 2020, regiões da UE-28, 2011 31
Quadro 1.7 População com idade entre 30 e 34 anos com curso superior nas regiões da UE-28, média de 2013 39
Quadro 1.8 Ponderações usadas na elaboração do índice de competitividade regional 52
Quadro 2.1 Taxa de emprego das pessoas com idade entre 20 e 64 anos nas regiões da UE-28, 2000-2013, e distância do objetivo nacional 58
Quadro 2.2 Taxa de desemprego nas regiões da UE-28, 2000-2013 58
Quadro 2.3 Abandono escolar precoce e distância do objetivo nacional nas regiões da UE-28, 2008-2013 66
Quadro 2.4 Variação da população por tipologia urbana/rural, 1961-2011 83
Quadro 2.5 População por grau de urbanização, 1961-2011 86
Quadro 2.6 Variação da população, variação natural e migração líquida por tipologia urbana/rural, 2001-2011 86
Quadro 2.7 Estrutura etária da população por tipologia urbana/rural, 2012 88
Quadro 2.8 Variação da população, variação natural e migração líquida nas regiões fronteiriças terrestres, 2001-2011 88
Quadro 3.1 Zona urbanizada por habitante, regiões da UE, 2012 117
Quadro 4.1 Despesa subnacional por função, 2013 145
Quadro 4.2 Despesa subnacional por função, 2013 146
Quadro 5.1 Constituição de uma empresa em 2014 163
Quadro 5.2 Custos diretos estimados da corrupção nos contratos públicos em 8 Estados-Membros selecionados 166
Quadro 5.3 Tipo de corrupção por domínio de intervenção 167
Quadro 6.1 População por categoria de região, 1989-2020 182
Quadro 6.2 Financiamento da cooperação territorial, 1989-2020 186
Quadro 6.3 Distribuição do financiamento por categorias de região, 1989-2020 187

Quadro 6.4 Intensidade da ajuda anual por categoria de região, 1989-2020 187
Quadro 6.5 Dotações por fundo, 1989-2020 188
Quadro 6.6 Financiamento da política de coesão por grandes domínios de intervenção na UE-15, 1989-2013 206
Quadro 6.7 Financiamento da política de coesão por grandes domínios de intervenção nos países candidatos, 2004-2013 207
Quadro 8.1 Percentagens mínimas do apoio do FSE por Estado-Membro a título do objetivo «Investimento no Crescimento e no Emprego», 2014-2020 242

Lista de caixas

Turquia 7
Disparidades económicas regionais no mundo 8
Balcãs Ocidentais 10
Decomposição do crescimento do VAB *per capita* 16
Dimensão da cidade, benefícios da aglomeração e governação metropolitana 19
Ligação entre a definição da UE-OCDE de cidade e zona de influência e as regiões metropolitanas 23
Deslocações pendulares e geografias funcionais 24
Novo grau de urbanização e tipologia urbana/rural 25
O Índice Regional de Empreendedorismo e Desenvolvimento – REDI 28
Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação 35
Programas-Quadro de Investigação 39
A agenda digital 41
A política comum de transportes contribui para a coesão e o desenvolvimento regional, ao melhorar a acessibilidade 43
A Estratégia Europeia de Emprego e a política do mercado de trabalho a nível da UE em resposta à crise 61
Educação e formação 2020 66
O que significa "em risco de pobreza ou exclusão social"? 73
Estratégia de saúde da UE 92
Emissões baseadas na produção e baseadas no consumo 103
A dimensão territorial do pacote de medidas em matéria de alterações climáticas e energia 105
Melhoria do acesso aos transportes públicos em Atenas 112
Pacote de mobilidade urbana 112
Atlas Urbano revela alterações mais rápidas nas cidades da Europa Central e Oriental 120
Política ambiental e territórios da UE 127
A literatura económica sobre o efeito da despesa pública no crescimento 141
Definições de boa governação 162
A facilidade de fazer negócios varia no interior de cada país 163
A administração pública eletrónica e os contratos públicos eletrónicos podem contribuir para a facilidade de fazer negócios e reduzir os custos 164
Formas de combater a corrupção 168
Como se compõe o índice europeu de qualidade governamental? 171

O índice de autonomia regional 172
Princípios da OCDE para um investimento público eficaz: uma responsabilidade partilhada pelos níveis de governação 174
A qualidade da governação enquanto fator determinante da eficácia da política de coesão 177
Cooperação macrorregional 185
Os programas de cooperação territorial iniciaram-se em 1989 com o INTERREG 186
O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEAG)) 191
Regiões ultraperiféricas 193
O Comité das Regiões e a dimensão territorial da Estratégia Europa 2020 e de outras políticas da UE 200
A coesão territorial e o Tratado de Lisboa de 2007 202
Instrumentos financeiros em 2007–2013 208
Exemplos de regimes de apoio às empresas 214
Exemplos de projetos de IDTI apoiados 215
Exemplos de projetos de TIC apoiados 215
Exemplos de projetos apoiados no domínio dos transportes 216
Melhorar a qualidade das candidaturas de grandes projetos 217
Exemplos de projetos apoiados no domínio das infraestruturas ambientais 217
Exemplos de projetos apoiados no domínio da energia 218
Exemplos de projetos apoiados no domínio das infraestruturas turísticas, culturais, sociais e educativas, bem como no domínio urbano 219
Equipas de ação para promover o emprego dos jovens 220
Valor acrescentado da UE através do estabelecimento de redes e da divulgação de boas práticas 222
Avaliações contrafactuais 224
Exemplos de avaliações de impacto contrafactuais do FSE realizadas nos Estados-Membros 231
O impacto da política de coesão: uma síntese da investigação económica realizada 233
A política de coesão na combinação de políticas económicas da UE 235
O Mecanismo Interligar a Europa 236
O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) 237
Critérios para o cumprimento da condicionalidade *ex ante* no domínio da I&D e da inovação 243
Lógica de intervenção da política de coesão em 2014-2020 – Exemplo de apoio ao setor da alta tecnologia numa região mais desenvolvida 245
Princípios de excelência 247
A ligação entre o quadro macroeconómico e a eficácia dos fundos EEI 249
Orçamento da UE: autorizações vs. pagamentos 250
Aplicação gradual da condicionalidade macroeconómica em caso de incumprimento ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos 251
Construção de simulações 267

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:

  via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);

- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:

  nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm);

  nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm);

  contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)

  ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

  (*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabines telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

KN-02-14-063-PT-C



Serviço das Publicações