

RELATÓRIO FINAL

ESTUDO SOBRE A PRÓXIMA REFORMA DAS

POLÍTICAS ESTRUTURAIS

Lisboa, Setembro de 2003

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS	4
1 INTRODUÇÃO	6
2 ENQUADRAMENTO DO PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	11
3 OBJECTIVOS E PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO NOS PAÍSES CANDIDATOS	15
3.1 PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO	16
3.1.1 <i>Prioridades sectoriais</i>	19
3.1.2 <i>Prioridade regional</i>	22
3.2 ANÁLISE DE SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS	23
4 NOVAS NECESSIDADES FINANCEIRAS DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS	26
4.1 NECESSIDADES DE INVESTIMENTO DOS PAÍSES CANDIDATOS	26
4.1.1 <i>Infra-estruturas de Transporte</i>	27
4.1.2 <i>Ambiente</i>	29
4.1.3 <i>Competitividade e Inovação</i>	31
4.1.4 <i>Recursos Humanos</i>	32
4.1.5 <i>Saúde</i>	33
4.1.6 <i>Cálculo das Necessidades de Investimento nos Países Candidatos</i>	35
4.2 CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DOS PAÍSES CANDIDATOS	37
5 REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E SUAS IMPLICAÇÕES	43
5.1 A PAC ACTUAL	43
5.2 FACTORES DETERMINANTES DO FUTURO DA PAC	48
5.3 REFORMA DA PAC	53
5.3.1 <i>Medidas Sectoriais</i>	54
5.3.2 <i>Medidas Horizontais</i>	55
5.3.3 <i>Impacto Potencial da Reforma da PAC</i>	57
6 CONDICIONANTES DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS	60
6.1 RECURSOS PRÓPRIOS	60
6.2 EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM	62
6.3 NECESSIDADES DAS OUTRAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS	65
6.4 DISPONIBILIDADES PARA A POLÍTICA DE COESÃO	67
7 ÁREAS DE EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS	69
7.1 OBJECTIVOS DOS FUNDOS ESTRUTURAIS	70
7.2 NÚMERO DE FUNDOS ESTRUTURAIS	76
7.3 LIGAÇÃO FUNDO ESTRUTURAL / PROGRAMA OPERACIONAL	77
7.4 CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO GEOGRÁFICA	79
7.5 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS	88
7.6 REGRAS DE FUNCIONAMENTO	92
7.7 FUNDO DE COESÃO	97
7.8 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DA UE COM A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL	98

7.8.1	<i>Impacto das políticas da UE na Coesão Económica e Social</i>	98
7.8.2	<i>Coordenação da Coesão Económica e Social com outras políticas comuns</i>	101
8	SELECÇÃO DOS MODELOS E CENÁRIOS DE TRABALHO	104
8.1	FÓRMULAS DE BASE PARA AFECTAÇÃO DE RECURSOS ESTRUTURAIIS	104
8.2	MODELOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE REGIÕES E PAÍSES COM ATRASO DE DESENVOLVIMENTO	116
8.3	CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIIS	128
9	CENÁRIO DE CONTINUIDADE	133
9.1	CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO	133
9.2	A VARIANTE NO OBJECTIVO Nº 2	135
9.3	AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO E REGIÕES PORTUGUESAS	136
9.4	SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO	142
10	CENÁRIO DE SIMPLIFICAÇÃO	146
10.1	CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO	146
10.2	AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO E REGIÕES PORTUGUESAS	148
10.3	SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO	154
11	CENÁRIO DE REFORMA	158
11.1	CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO	158
11.2	AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO	160
11.3	SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO	165
12	CONCLUSÕES	169

ANEXOS

ANEXO I – REGIÕES ELEGÍVEIS DO OBJECTIVO 1

ANEXO II – CAPITAÇÕES TOTAIS POR PAÍS

ANEXO III – REPARTIÇÃO POR ESTADO-MEMBRO COM DOTAÇÕES DE 0,45% PIB PARA ACÇÕES ESTRUTURAIIS E FÓRMULA ACTUAL DO OBJECTIVO Nº 1

ANEXO IV – TAXAS DE CRESCIMENTO CONSIDERADAS

ANEXO V – FONTES

ANEXO VI – ACTAS DAS REUNIÕES DO COMITÉ DE PERITOS

ANEXO VII – CONSTITUIÇÃO DA EQUIPA TÉCNICA E DO COMITÉ DE PERITOS

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

QUADROS

Quadro 1 – Objectivos de Desenvolvimento e Eixos Prioritários dos Países Candidatos	17
Quadro 2 – Distribuições dos Fundos Estruturais por Eixos Prioritários para os Países Candidatos	20
Quadro 3 – Resumo das Necessidades de Investimento em Infra-estruturas de Transportes nos Países Candidatos	28
Quadro 4 – Estimativas para o Investimento Ambiental Total	29
Quadro 5 – Resumo dos Investimentos Ambientais	30
Quadro 6 – Produtividade 1997	31
Quadro 7 – Indicadores de Inovação	32
Quadro 8 – Escolaridade da População dos 25-59	33
Quadro 9 – Indicadores de Saúde	34
Quadro 10 – Estimativa das Necessidades de Investimento dos Países Candidatos	36
Quadro 11 – Despesas Governamentais nos Países Candidatos, Total e Sectores Seleccionados	39
Quadro 12 – Investimento Público em Percentagem do PIB nos Países Candidatos	41
Quadro 13 – Capacidade de Absorção Administrativa Baseada em Experiência Própria	42
Quadro 14 – Progressos em Matéria de Capacidade de Absorção Administrativa	42
Quadro 15 – Principais Características da PAC Actual	45
Quadro 16 – Indicadores de Suporte do Rendimento Gerado pela PAC	47
Quadro 17 – Projecções das Despesas com as Políticas Agrícolas na UE-27 no Período 2007-13	64
Quadro 18 – Estimativas para o OGCE, 2007-13	67
Quadro 19 – Desemprego na União Europeia e nos Países Candidatos	82
Quadro 20 – Níveis de Educação na União e nos Países Candidatos	84
Quadro 21 – Recursos Humanos Afectos à Investigação e Desenvolvimento	86
Quadro 22 – Percentagem do Emprego Total nas Indústrias de Alta Tecnologia	87
Quadro 23 – Percentagem do Emprego Total nos Serviços de Conhecimento Intensivo	88
Quadro 24 – Repartição dos Recursos Estruturais 2000-06	106
Quadro 25 – Possível Repartição dos Recursos Estruturais 2007-13	107
Quadro 26 – Modelo Diferenciado – Orçamento de 0,4325% do PIB da União	122

Quadro 27 – Repartição por País das Dotações do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão.....	123
Quadro 28 – Repartição por País das Dotações do Obj. nº 1 e F.C. com Fórmulas 2000-06 e Orçamento de 0,45% ...	125
Quadro 29 – Peso de Portugal no Objectivo nº 1 e no Fundo de Coesão.....	128
Quadro 30 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CC).....	136
Quadro 31 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CC)	138
Quadro 32 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CC)	140
Quadro 33 – Repartição Indicativa por Regiões para Portugal (CC).....	141
Quadro 34 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CC).....	143
Quadro 35 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CC).....	145
Quadro 36 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CS).....	149
Quadro 37 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CS)	150
Quadro 38 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CS)	152
Quadro 39 – Repartição Indicativa por Regiões para Portugal (CS).....	153
Quadro 40 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CS).....	155
Quadro 41 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CS).....	156
Quadro 42 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CR).....	161
Quadro 43 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CR)	162
Quadro 44 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CR)	164
Quadro 45 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CR).....	166
Quadro 46 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CR).....	167

FIGURAS

Figura 1 – Curva de Lorenz Para os Financiamentos PAC	99
Figura 2 – Evolução da Cobertura Populacional no Objectivo nº 1	113
Figura 3 – Perfil Plurianual do Regime Transitório do Objectivo nº 1	114
Figura 4 – Perfil Plurianual do Regime Transitório Estatístico do Objectivo nº 1	115
Figura 5 – Perfil Plurianual do Regime Transitório do Objectivo nº 2.....	115
Figura 6 – Aplicação “Bruta” das Fórmulas de Repartição do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão.....	116
Figura 7 – Evolução das Rubricas das Acções Estruturais em Função da Dotação Global.....	127

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório é o documento final produzido no âmbito do Contrato Para a Realização do Estudo Sobre “Próxima Reforma das Políticas Estruturais” celebrado em 2002.10.29, na sequência de concurso internacional. De acordo com o contrato, coube ao Consórcio Externo de Responsabilidade Limitada CISED/ECORYS/AGROGES desenvolver um estudo que se configura como um instrumento técnico de apoio ao Governo português no quadro das negociações que se avizinham sobre o próximo período de programação dos Fundos Estruturais e de Coesão.

O Estudo visa assim, em simultâneo:

- formular propostas susceptíveis de reforçar a Coesão Económica e Social, no contexto de uma Europa Alargada com desequilíbrios de desenvolvimento muito acrescidos;
- propor aperfeiçoamentos ao sistema de implementação dos Fundos Estruturais, designadamente no sentido de uma maior simplificação de procedimentos e uma melhor tomada em conta do princípio da subsidiariedade;
- estimar os recursos financeiros necessários para dar resposta aos novos desafios decorrentes de uma nova Europa a 27 em que mais de metade dos Estados-membros apresentam atrasos sensíveis de desenvolvimento face às médias europeias;
- estudar soluções que, dentro da razoabilidade, possam melhorar a posição relativa de Portugal em matéria de afectação de recursos estruturais face ao previsível impacto negativo global que o Alargamento terá sobre a economia portuguesa.

Trata-se, pois, de um Estudo que não tem apenas por objecto estudar melhores soluções regulamentares ou financeiras para Portugal em matéria de Coesão Económica e Social. Assume-se como um trabalho de investigação de âmbito mais global que entende a Coesão como um pilar essencial da construção europeia sujeito a especiais desafios e constrangimentos por via do Alargamento e cuja aplicação é necessário adaptar a uma nova realidade de 27 países.

A composição internacional da Equipa que elaborou o Estudo é prova disso mesmo. Ela foi, no entanto, ainda complementada por um Comité de Peritos que acompanhou os trabalhos da Equipa ao longo dos nove meses em que este decorreu, e que foi transmitindo os seus comentários, conselhos e sugestões por forma a dar ao Estudo um carácter mais consensual e a associar-lhe uma perspectiva mais europeia. Com efeito, o Comité de Peritos integrou, a título pessoal, personalidades de diversos Estados-membros, actuais e futuros - Portugal, Espanha, Itália, Reino Unido, Holanda, Polónia, República Checa, Hungria e Eslovénia – procurando agregar sensibilidades e abordagens por vezes bem diferentes sobre várias questões e mesmo sobre o próprio papel da Coesão Económica e Social no seio da construção europeia.

Na sua proposta inicial – Janeiro de 2002 - o Consórcio propôs três cenários de trabalho a estudar no quadro do Estudo, indo desde a simples continuidade até uma alteração radical do modelo actual de aplicação dos Fundos Estruturais e de Coesão e sua substituição por apenas dois Fundos com filosofias e objectivos bem distintos dos actuais e com uma elegibilidade territorial baseada no nível nacional em vez do regional. Ao longo do Estudo e face às opiniões expressas

tanto pelo Comité de Peritos como pela Administração Portuguesa, estes cenários foram sendo progressivamente alterados, sobretudo num sentido mais conservador, por se considerar que os cenários mais inovadores seriam irrealistas e não teriam condições para serem propostos pela Comissão nem para vingarem durante as negociações do próximo período de programação. Os cenários de evolução das políticas estruturais seleccionados no presente Estudo resultam, pois, de um consenso entre várias perspectivas e sensibilidades, ainda que incorporem alguns dos elementos inicialmente sugeridos pela Equipa.

O presente relatório parte de uma análise das prioridades de desenvolvimento dos novos Estados-membros para tentar quantificar os novos custos que daí decorrem para a política de Coesão; a seguir estuda a reforma da Política Agrícola Comum para daí retirar as suas implicações orçamentais; aborda em seguida a questão mais geral das condicionantes da evolução dos recursos próprios para concluir sobre a suficiência de meios para a implementação as políticas estruturais numa Europa Alargada; passa depois ao exame das possíveis modificações ou aperfeiçoamentos ao modelo actual de aplicação das políticas estruturais para, em função dos níveis de alteração aceites, gizar os vários cenários de trabalho a utilizar para 2007-2013; antes de efectuar os cálculos financeiros para encontrar os resultados por país em cada cenário houve, porém, que estudar e definir as diversas fórmulas que servirão de base à repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão no próximo período de programação.

A estrutura do relatório segue, assim, de muito perto a proposta apresentada pelo Consórcio em Janeiro de 2002. Desta forma, o presente relatório compreende os seguintes capítulos, além da presente introdução:

2. Enquadramento do Próximo Período de Programação dos Fundos Estruturais;

Neste capítulo analisa-se o quadro no qual se virá a inserir o próximo período de programação dos Fundos Estruturais, marcado pelos próximos alargamentos da União, a doze países da Europa central e oriental e do Mediterrâneo. Uma importante consequência destes alargamentos será um nível sem precedentes de desequilíbrios territoriais no interior da Comunidade, o que constituirá um desafio para a política de Coesão Económica e Social.

3. Objectivos e Prioridades de Desenvolvimento nos Países Candidatos;

Neste capítulo são apreciados os planos de desenvolvimento, recentemente finalizados pelos novos Estados-membros, com vista à aplicação dos Fundos Estruturais. Todos os novos aderentes terão níveis de desenvolvimento abaixo da nova média da União, e como tal tornar-se-ão elegíveis à atribuição de apoios estruturais de significativo montante. Estudar-se-ão, assim, os elementos disponíveis no sentido de identificar os tipos de objectivos e prioridades de desenvolvimento que foram estabelecidos pelos países candidatos para o futuro próximo.

4. Quantificação das Necessidades Financeiras das Políticas Estruturais;

Este capítulo tem como objectivo apresentar ordens de grandeza dos investimentos necessários para o processo de convergência real a realizar pelos países candidatos nos próximos anos, com vista a atingir níveis próximos da média europeia. Pretende-se estimar os montantes de apoio estrutural comunitário necessários para que esses países possam convergir em relação à média europeia, sobretudo em termos de cobertura dos equipamentos sociais e dos serviços públicos mais determinantes.

5. Linhas Orientadoras da Reforma da Política Agrícola Comum (PAC);

Este capítulo refere as principais linhas orientadoras da proposta de Reforma Intercalar da PAC e analisa os seus potenciais impactos sobre a agricultura da UE em geral e a agricultura portuguesa em particular. Começa-se por fazer uma apresentação das principais características da PAC actual; procede-se de seguida a algumas reflexões sobre os principais factores que irão ter uma influência determinante no futuro da PAC; apresentam-se então as principais linhas orientadoras contidas na proposta de Reforma Intercalar da PAC actualmente em discussão; e por último, procede-se à análise do impacto deste cenário alternativo de evolução da PAC ao longo do período 2007-2013, tomando como cenário de referência a manutenção das principais linhas orientadoras da PAC actual.

6. Condicionantes do Financiamento das Políticas Estruturais;

Este capítulo identifica os principais estrangimentos de ordem financeira com que se defronta a Coesão Económica e Social, tanto do lado das receitas (evolução dos recursos próprios) como do das despesas (outras políticas comunitárias, como a agrícola, as políticas internas ou a cooperação externa) do Orçamento da União. Este exercício pretende sobretudo avaliar, nos seus grandes números, a questão da suficiência de meios para a Coesão Económica e Social no âmbito das regras actuais.

7. Áreas de Evolução das Políticas Estruturais;

Este capítulo analisa os principais tópicos que são susceptíveis de conduzir a um aperfeiçoamento da implementação dos Fundos Estruturais e de Coesão, através de uma maior simplificação e descentralização, aspectos que deverão fazer parte integrante da negociação dos novos regulamentos para 2007-13. Entre estas questões, há a assinalar: o número e conteúdo dos Objectivos dos Fundos Estruturais; o número de Fundos Estruturais e respectivas áreas de incidência; a ligação Fundo/Programa Operacional; os critérios de repartição geográfica; as iniciativas comunitárias; as regras de funcionamento (programação, financiamento, acompanhamento, controlo); o Fundo de Coesão; a articulação da CES com as restantes políticas comunitárias.

8. Selecção dos Modelos e Cenários de Trabalho;

Este capítulo apresenta as bases técnicas e as hipóteses de fundo que conduziram à construção dos três cenários de evolução das políticas estruturais, estudados nos capítulos seguintes. Partiu-se da análise dos diversos algoritmos de repartição das dotações para Acções Estruturais entre grandes agregados, Objectivos e países e definiu-se a dimensão e o perfil temporal dos vários tipos de regimes transitórios a aplicar. Em seguida foi tratada a questão mais complexa que neste âmbito é colocada pelo Alargamento: a limitação das transferências de recursos comunitários dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão a 4% do PIB de cada Estado-membro. Para o efeito, foram construídos três modelos de repartição entre países integrando a nova condicionante, tendo sido escolhido o que pareceu ser o mais adequado técnica e politicamente. Finalmente são expostas as hipóteses de base estatística que conduziram à definição das unidades territoriais que no próximo período de programação beneficiarão dos diversos Objectivos e regimes em presença.

9. Cenário de Continuidade;

Este capítulo estuda, com base no trabalho e nas conclusões apresentadas no capítulo anterior, um cenário para a repartição dos recursos estruturais em 2007-13 marcado pela continuidade, ou seja, por objectivos e regras de implementação muito próximos dos actuais, ainda que tenha sido considerada também uma variante evolutiva no que respeita ao âmbito e funcionamento do Objectivo nº 2.

10. Cenário de Simplificação;

Este capítulo apresenta, com base no trabalho e nas conclusões apresentadas no capítulo 8, um cenário para a repartição dos recursos estruturais em 2007-13 marcado por um esforço de simplificação de procedimentos, traduzido essencialmente por uma redução do número de Objectivos e de Fundos Estruturais e por uma nova abordagem e filosofia no apoio às regiões de desenvolvimento intermédio da União.

11. Cenário de Reforma;

Este capítulo aborda, por último, um cenário para a repartição dos recursos estruturais em 2007-13 marcado por uma significativa reforma do actual sistema de aplicação dos Fundos Estruturais, visto que ao basear-se na unidade territorial país para a definição das elegibilidades, assume a ruptura com o tradicional enfoque regional que presidiu à reforma dos Fundos Estruturais em 1988 e se mantém ainda em vigor.

12. Conclusões;

Este capítulo sintetiza as principais conclusões do Estudo, debruçando-se em primeiro lugar sobre as perspectivas e cenários de evolução da política de Coesão Económica e Social e, igualmente, sobre o modo de funcionamento e implementação dos Fundos Estruturais, com especial incidência nas questões de simplificação de procedimentos. De seguida passa às questões financeiras relativas às dotações globais para as Acções Estruturais da Comunidade e à forma de as repartir pelos 27 Estados-membros, bem como às respectivas consequências por país sobre os fluxos financeiros com o Orçamento comunitário. Os principais ensinamentos para as posições negociais portuguesas são também enumerados.

O Estudo aborda, assim, todas as principais questões que deverão estar sobre a mesa de negociações do novo Pacote de Fundos Estruturais e de Coesão e propôs-se formular propostas realistas e sustentadas tecnicamente que possam enriquecer as posições portuguesas a defender durante o processo.

Tanto na componente qualitativa (contributos para o reforço das políticas estruturais, seus objectivos e instrumentos; sugestões para racionalização e simplificação de procedimentos relativos à mobilização e implementação dos recursos estruturais) como na componente quantitativa (maior transparência na afectação de recursos; propostas inovadoras para tratamento de problemas novos resultantes do Alargamento) são estudadas soluções que permitem fazer evoluir a política de Coesão Económica e Social, ao mesmo tempo que são disponibilizados instrumentos de análise para a tomada de decisão sobre as questões financeiras.

Com efeito, em relação a este último aspecto, dada a margem de incerteza que rodeia todo o processo negocial que se aproxima, parece relevante retirar do trabalho realizado mais os mecanismos e condicionantes das afectações de recursos em favor de Portugal do que propriamente os resultados em si mesmo.

Sendo impossível nesta fase determinar a dotação a fixar para as Acções Estruturais, a sua repartição por Fundos e Objectivos, os algoritmos a adoptar para as distribuições por países e a forma de tomada em conta da aplicação do novo tecto de 4% do PIB, os exercícios efectuados têm necessariamente algum grau de especulação, pelo que é muito possível que o quadro em que se vai desenrolar a negociação seja diferente do aqui estudado, com resultados distintos

dos do modelo utilizado – e, possivelmente, menos favoráveis a Portugal. Nesse sentido, os valores apresentados neste Relatório devem ter sobretudo carácter ilustrativo e não serem vistos como objectivos negociais.

De qualquer modo, a questão da dotação global das Acções Estruturais, o futuro do Objectivo nº 2, e a forma de tratar o tecto dos 4% (contrariando a ideia de eventuais “montantes sobranes”) acabam por ser os factores que mais condicionarão as verbas a atribuir a Portugal, a que se junta naturalmente a fórmula de base (indicadores, ponderações) de repartição dos recursos entre as regiões e Estados-membros mais pobres da União Europeia.

A forma como o Governo e a Administração portuguesa souber ou puder influenciar estas variáveis, ou melhor, as decisões que a nível europeu sobre elas vierem a ser tomadas, ditará os resultados e o sucesso das negociações para Portugal. A Equipa está convicta que os modelos e cenários analisados no presente Estudo bem como as respectivas conclusões podem constituir contributos relevantes para esse fim.

2 ENQUADRAMENTO DO PRÓXIMO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

O próximo período de programação dos Fundos Estruturais ficará indissociavelmente ligado ao quinto alargamento da União Europeia aos Países da Europa Central e Oriental (Eslovénia, Estónia, Eslováquia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia e República Checa) e às ilhas do Mediterrâneo (Chipre e Malta) a ter lugar em 1 de Maio de 2004, bem como ao planeado sexto alargamento à Bulgária e Roménia, previsto para 1 de Janeiro de 2007.

Estes dois alargamentos conduzirão a uma Comunidade económica e política de cerca de 480 milhões de habitantes, localizada num espaço territorial de 4.280 milhares de km². Representam, assim, um acréscimo em relação à situação actual de 28% e de 34%, respectivamente, no que respeita à população e superfície da actual Europa a 15.

Visto nestes termos, trata-se do maior Alargamento de sempre mas simultaneamente daquele que conduzirá a maiores desequilíbrios territoriais no interior da Comunidade, face ao nível médio de rendimento dos novos aderentes, o qual representa apenas 39% da média comunitária. Por esta razão, o acréscimo do PIB da União em virtude da Adesão de mais 12 países é de apenas cerca de 4,5%; a capitação média do rendimento, medido em paridades de poder de compra, baixa de aproximadamente 9% enquanto que as disparidades regionais, avaliadas em função de diversos indicadores, duplicam no território da União.

É pois perante um claro desafio à política de Coesão Económica e Social – que deverá acomodar a entrada de mais doze países, todos abaixo da média comunitária - que se coloca a discussão sobre o novo pacote de Fundos Estruturais a implementar após o actual período de programação.

O debate em sede comunitária já se iniciou há cerca de dois anos, com uma larga participação das forças interessadas, designadamente governos centrais, regionais e locais dos Estados-membros e instituições comunitárias, mas existe ainda uma grande margem de incerteza sobre alguns dos elementos essenciais que caracterizarão o próximo período programação, a saber:

- duração do período de programação;
- calendário da iniciativa legislativa da Comissão Europeia e do processo de decisão;
- financiamento das políticas estruturais;
- orientações de base para aplicação dos Fundos Estruturais.

Duração do próximo período de programação

A tendência actual é para manter o período de programação suficientemente longo para permitir a aplicação de uma estratégia de médio prazo com resultados palpáveis no seu termo, por forma a evidenciar melhor o contributo da União Europeia para o desenvolvimento das suas regiões mais atrasadas ou com problemas estruturais – nesse sentido, a hipótese de trabalho mais plausível continua a ser que o próximo período de aplicação dos Fundos Estruturais seja de sete anos, ou seja, 2007-2013.

Contudo, as discussões no seio do Parlamento Europeu a propósito das alterações ao Tratado que irão ser adoptadas na próxima Conferência Inter-governamental, têm evidenciado a vantagem em fazer coincidir o período das Perspectivas Financeiras com o mandato do Parlamento e da Comissão Europeia – ambos de cinco anos – para garantir uma maior responsabilização política da Comissão Europeia perante o Parlamento Europeu no que respeita à aplicação do seu programa.

Caso esta tese venha a vencer, a solução técnica mais razoável seria a prorrogação das actuais Perspectivas Financeiras 2000-06 até 2009, entrando um novo pacote financeiro em vigor em 2010 com um novo Parlamento eleito e nova Comissão Europeia. Se tal acontecer, o actual período de programação dos Fundos Estruturais e os quadros comunitários de apoio seriam estendidos por mais três anos, com montantes semelhantes, entrando a nova reforma em vigor apenas em Janeiro de 2010.

No âmbito do presente trabalho adoptar-se-ão as hipóteses de trabalho com que a Comissão está a trabalhar actualmente, ou seja, um novo período de sete anos a iniciar em 2007.

Calendário da iniciativa legislativa da Comissão Europeia e do processo de decisão

Apesar destes sinais do Parlamento Europeu e do facto de o novo pacote financeiro e de Fundos Estruturais dever ser aplicado numa Europa a 27, a Comissão Europeia pretende tomar as suas iniciativas legislativas antes da composição da União se alterar, ou seja, antes de Maio de 2004. É naturalmente a única forma de ficar ligada a esse processo, visto que cessará funções a seguir às eleições europeias de Junho de 2004; do ponto de vista político, torna-se claro que esta metodologia não coloca em pé de igualdade os actuais Estados-membros – que estão representados no Colégio de Comissários e podem influenciar as suas decisões – e os novos Estados-membros que ainda não obtiveram esse direito.

O calendário e metodologia adoptados recentemente pela Comissão para desenvolver os seus trabalhos são os seguintes:

- Criação de seis grupos de trabalho temáticos de alto nível, presididos a nível de comissário e obrigados a apresentar as suas conclusões até ao Verão do corrente ano, para as seguintes áreas de actuação comunitária:
 - GT Paz, ligado às questões da política de segurança e defesa comuns;
 - GT Liberdade e cidadania europeia, que trata da justiça e assuntos internos, saúde e protecção dos consumidores;
 - GT Liberdade e prosperidade duradoura, ligado ao mercado interno, à União Económica e Monetária e à estratégia de Lisboa para a competitividade e emprego;
 - GT Solidariedade, onde se insere a Coesão Económica e Social;
 - GT Administração, que estudará as questões ligadas às instituições europeias e às suas novas necessidades financeiras em virtude do Alargamento;
 - GT Recursos, consagrado às novas propostas de Perspectivas Financeiras.

- Criação de um grupo de coordenação, que coordenará o conjunto do processo e formulará as propostas consolidadas finais;
- A Comissão apresentará um documento de orientação – o novo Pacote para o próximo período de implementação das políticas comunitárias, já com um quadro financeiro geral – em Novembro/Dezembro de 2003;
- A Comissão apresentará as propostas legislativas correspondentes às orientações do Pacote até ao Verão de 2004, deixando à nova Comissão a responsabilidade de as negociar com o Conselho e o Parlamento Europeu.

No final de 2005 (Presidência britânica), o processo negocial relativo às novas Perspectivas Financeiras ficaria concluído e a ultimação das discussões sobre os novos regulamentos dos Fundos Estruturais poderia ter lugar no decurso de 2006, de modo a que os novos textos legislativos possam entrar em vigor em Janeiro de 2007.

Esta decisão da Comissão Europeia vai naturalmente acelerar o processo legislativo conducente à entrada em vigor de um novo pacote de Fundos Estruturais e tornar mais urgente um papel interventor activo de Portugal no sentido de influenciar as decisões em favor dos seus interesses.

Entretanto, a organização dos grupos de trabalho, ao separar claramente a problemática da Coesão Económica e Social da Estratégia de Lisboa, não parece deixar antever grandes progressos naquilo que, nesta fase, parece crucial para dar uma nova dinâmica à política de Coesão – a ligação estreita entre as duas preocupações, devendo a Coesão dar o suporte necessário, em termos territoriais e sociais, para que a população de todo o espaço comunitário possa contribuir para uma Europa mais competitiva a nível mundial.

Financiamento das políticas estruturais

É sabido que foi acordado na Cimeira de Berlim que as dotações para Acções Estruturais da Comunidade não ultrapassariam o limite de 0,45% do PIB; é igualmente sabido que, de acordo com as actuais Perspectivas Financeiras ajustadas, a Europa a 25 não aplicará mais do que 0,41% do seu PIB conjunto, em 2006, para intervenções das políticas estruturais.

O princípio da suficiência de meios diz-nos que as verbas a afectar às políticas estruturais deve ser proporcional àquilo que se pretende atingir, ou seja, ao âmbito e objectivos da política de Coesão Económica e Social. Ainda que para muitos países a questão da dotação para a rubrica 2 das Perspectivas Financeiras se deva restringir ao intervalo percentual 0,41% – 0,45%, há posições mais radicais de alguns Estados-membros contribuintes líquidos, como o Reino Unido e a Alemanha, que pretendem ver limitado o âmbito e amplitude desta política, garantindo uma maior concentração de recursos e, por essa via, uma redução das dotações necessárias para a Europa a 27 abaixo dos próprios valores estabelecidos para 2006.

Orientações de base para aplicação dos Fundos Estruturais

Apesar do actual figurino da política de Coesão Económica e Social ter sido gizado para uma Europa a 12 com um número muito limitado de países abaixo dos níveis médios comunitários de rendimento e de a situação em 2007 ser radicalmente diferente em termos de dimensão e âmbito dos desequilíbrios, a Comissão Europeia apresta-se a

apresentar propostas conservadoras de evolução das políticas nesta área, estimando haver demasiados riscos numa abordagem mais reformista e ambiciosa.

Actualmente a Comissão parte do princípio de que o modelo da política de Coesão a 27 deve no essencial permanecer o mesmo no que respeita às regiões e países mais pobres (Objectivo nº 1) estando contudo mais aberta no que respeita a ajustamentos no Objectivo nº 2 (onde naturalmente os objectivos e âmbito vão ser sobretudo condicionados pela discussão financeira no Conselho, sendo que a dotação para estas regiões de desenvolvimento intermédio vai ser dada pela diferença ente o que os Estados-membros estão dispostos a pagar para a política de Coesão e as necessidades do Objectivo nº 1).

No que respeita ao presente Estudo, esta posição facilita os trabalhos respeitantes ao Objectivo nº 1 mas coloca uma grande incógnita no que concerne ao futuro do Objectivo nº 2.

Esta posição previsível da Comissão em relação ao futuro próximo é retirada dos documentos elaborados ao longo dos últimos meses por aquela instância comunitária e de diversos contactos estabelecidos pela Equipa. É evidente que o Relatório sobre “An Agenda for a Growing Europe” encomendado pelo Presidente da Comissão Europeia e publicado há dias sob a coordenação de André Sapir, poderá de alguma forma condicionar estes desenvolvimentos pela forma desenvolva como se propõe romper com os equilíbrios políticos e financeiros existentes e pelas recomendações que faz, designadamente na área das políticas estruturais, para dar resposta às necessidades e desafios da Europa do futuro.

O outro grande tema em discussão no que se refere aos Fundos Estruturais é o da simplificação de procedimentos, o qual vai desde a simples simplificação processual até alterações mais radicais – mas com resultados mais tangíveis e permanentes - como a redução do número de Fundos Estruturais ou o alargamento do seu âmbito de actuação para permitir que todos os programas operacionais sejam financiados por apenas um Fundo, independentemente do seu conteúdo.

Dado que a maior parte das modificações nesta área têm repercussões no funcionamento e organização da máquina da Comissão Europeia, é extremamente difícil antecipar a amplitude do esforço que a Comissão estará disposta a fazer neste sentido, apesar das reiteradas declarações de princípio privilegiando a proporcionalidade entre burocracia e meios financeiros envolvidos e a redução da carga administrativa dispensável para mobilização dos fundos comunitários. O calendário legislativo adoptado pela Comissão, com as propostas a serem aprovadas em fim de mandato, não é de molde a dar garantias de que a vontade política dentro daquela instituição terá condições para se sobrepor às naturais resistências à mudança.

3 OBJECTIVOS E PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO NOS PAÍSES CANDIDATOS

As decisões tomadas na recente Cimeira de Copenhaga irão resultar no alargamento da União Europeia a mais 10 e, depois, 12 países. Estes países candidatos têm níveis de riqueza que são consideravelmente mais baixos do que a média dos actuais Estados-Membros pelo que se qualificam para um apoio substancial dos Fundos Estruturais, o instrumento da UE destinado a proporcionar uma maior coesão económica e social na Comunidade.

Neste momento os países candidatos estão a finalizar ou já submeteram mesmo à Comissão Europeia os seus planos nacionais de desenvolvimento (PND) 2004-2006, nos quais se basearão as negociações com Bruxelas. No início de 2004 tais documentos darão origem aos Quadros Comunitários de Apoio (países de maior dimensão)/Documentos Únicos de Programação (países mais pequenos), nos quais o tipo e nível de apoio comunitário ficarão consagrados para cada país candidato. Apesar de estes PND apenas cobrirem o período 2004-2006, pode-se desde já tirar ilações sobre o tipo de objectivos e prioridades de desenvolvimento nestes países para o próximo período de programação 2007-2013.

A mesma abordagem não é, no entanto, possível para os actuais países da Coesão, uma vez que prepararam os seus PND para o período de programação 2000-2006 já há bastante tempo e ainda não iniciaram os trabalhos relativos ao próximo período de programação.

Neste capítulo explorar-se-ão quais os tipos de objectivos e prioridades de desenvolvimento estabelecidos nos países candidatos para a próxima década, com base nos actuais documentos de planeamento apresentados à Comissão Europeia.

Objectivos e estratégias de desenvolvimento

Todos os países candidatos e da Coesão estão consideravelmente abaixo da média do PNB *per capita* dos Estados-Membros da UE, apesar de existir uma grande variação entre eles. Para além de reduzir esse fosso, outros aspectos a ter em conta no âmbito da política de Coesão Económica e Social são as oportunidades de emprego, a garantia de um desenvolvimento sustentado, um desenvolvimento regionalmente equilibrado e a prevenção da exclusão social.

Em quase todos os países estes aspectos fazem, de uma forma ou de outra, parte dos objectivos estratégicos formulados nos PND. Como demonstra o Quadro 1 há, no entanto, algumas diferenças entre países. Alguns apresentam essencialmente objectivos orientados para a componente económica. O objectivo apresentado, por exemplo, pela Hungria é apenas de reduzir o fosso de rendimento *per capita* com a UE. Outros Estados apontam para o crescimento económico sob condição de que este não agrave as disparidades regionais e que seja socialmente equilibrado (Estónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Chipre e Malta). A Eslovénia adiciona a estes objectivos a preservação do ambiente. Finalmente, alguns países apostam desde logo nos principais meios através dos quais o objectivo do crescimento económico será atingido: competitividade (República Checa) ou economia do conhecimento (Lituânia).

Para a maioria dos países os seguintes objectivos chave marcam a estratégia dos PND:

- Criar um crescimento económico e do emprego sustentáveis;
- Melhorar a competitividade da economia e estimular a inovação;

- Promover um desenvolvimento regional equilibrado;
- Promover a inclusão social.

Como indicado, a maioria destes objectivos chave são complementares e variam de país para país. Alguns dos países já especificaram os seus objectivos. Um exemplo é a República Checa que indicou que pretende elevar o nível do PNB no ano 2006 para um nível próximo da média da UE. No entanto, na maioria dos casos esse tipo de quantificação ainda não foi definido, fazendo parte dos trabalhos conjuntos com a Comissão Europeia a prosseguir ao longo do ano, antes da finalização dos QCA/DOCUP.

As estratégias para atingir os objectivos chave também variam de país para país, o que está fortemente relacionado com as diferentes posições em termos de estruturas económicas e estágio de desenvolvimento, recursos (potenciais), objectivos de curto prazo e de longo prazo, etc. Existem, no entanto, importantes semelhanças. Aumentar a base tecnológica e a competitividade da economia, incrementar as capacidades e adaptabilidade da força de trabalho, criar melhores infra-estruturas básicas de transportes e ambiente, estimular o sector agrícola e o desenvolvimento rural, promover um desenvolvimento regional equilibrado são aspectos importantes da maioria das estratégias nacionais, especialmente para os países candidatos. Na maioria dos países da Coesão alguns destes aspectos (por exemplo, criar infra-estruturas básicas) já foram suficientemente implantadas pelo que na situação actual a prioridade é menor.

Na secção seguinte abordam-se as prioridades destas estratégias.

3.1 PRIORIDADES DE DESENVOLVIMENTO

Em cada PND os objectivos da estratégia de desenvolvimento foram estruturados em eixos prioritários ou áreas de actuação. Na maioria dos casos estes eixos prioritários ou áreas aproximam-se dos aspectos importantes das estratégias de desenvolvimento indicadas acima:

- Aumento da competitividade da economia, através do desenvolvimento da produtividade sectorial;
- Desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos;
- Infra-estruturas económicas (principalmente estradas), transportes públicos e ambiente;
- Desenvolvimento rural e agrícola;
- Desenvolvimento regional equilibrado.

O Quadro 1 lista as prioridades de desenvolvimento de sete países candidatos.

Quadro 1 – Objectivos de Desenvolvimento e Eixos Prioritários dos Países Candidatos (menos assistência técnica)

Bulgária	República Checa	Estónia	Hungria	Letónia	Lituânia
<p><i>“Em 2007 a economia Búlgara terá atingido um nível de competitividade e de desenvolvimento que facilitará a sua integração na UE, contribuindo assim para a estabilidade sócio-económica da Europa.”</i></p>	<p><i>“Desenvolvimento sustentável baseado na competitividade”</i></p>	<p><i>“Desenvolvimento económico rápido, equilibrado social e regionalmente, e sustentável”</i></p>	<p><i>“Reduzir o diferencial de rendimentos para a média Europeia”</i></p>	<p><i>“As prioridades fundamentais da estratégia estatal de desenvolvimento económico são: criar as condições necessárias para o bom funcionamento da economia; estimular as condições para a eficiência e competitividade dos sectores económicos; reduzir os riscos associados com as disparidades sócio-económicas.”</i></p>	<p><i>“Paridade social e económica com os membros mais prósperos da UE e elevado padrão de vida baseado numa economia moderna, baseada no conhecimento”</i></p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento da competitividade da economia nacional 2. Desenvolvimento dos recursos humanos 3. Desenvolvimento das infra-estruturas básicas e protecção ambiental 4. Desenvolvimento agrícola e rural 5. Desenvolvimento regional equilibrado e sustentável. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento da competitividade da indústria e dos serviços 2. Desenvolvimento das infra-estruturas de transportes 3. Desenvolvimento dos recursos humanos 4. Protecção e melhoria do meio ambiente 5. Desenvolvimento rural e agricultura multi-funcional 6. Desenvolvimento do turismo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competitividade das empresas 2. Desenvolvimento dos recursos humanos 3. Desenvolvimento rural e agricultura 4. Infra-estruturas e desenvolvimento local 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento da competitividade do sector produtivo 2. Aumento do emprego e desenvolvimento dos recursos humanos 3. Melhoria das infra-estruturas e ambiente mais limpo 4. Fortalecimento do potencial regional e local 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento da coesão territorial 2. Fomento da iniciativa empresarial e da inovação 3. Desenvolvimento dos recursos humanos e promoção do emprego 4. Fomento do desenvolvimento agrícola e das áreas rurais 5. Promoção do desenvolvimento sustentável das pescas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento social e económico da economia 2. Desenvolvimento dos recursos humanos 3. Desenvolvimento do sector produtivo 4. Desenvolvimento rural e das pescas

Quadro 1 (Continuação)

Polónia	Eslováquia	Eslovénia	Roménia	Chipre	Malta
<i>“Economia competitiva baseada no conhecimento e espírito empreendedor, capaz de promover o desenvolvimento harmonizado a longo termo, de modo a garantir o crescimento do emprego e o progresso da coesão social, económica e espacial com a UE, a nível regional e nacional.</i>	<i>“Garantir um crescimento do PIB tal que a República Eslovaca, embora seguindo um desenvolvimento sustentado, alcance em 2006 cerca de 51-53% do PIB per capita médio dos países da União.”</i>	<i>“Maior coesão económica e social, tanto ao nível nacional como europeu.”</i>	<i>“Desenvolvimento económico e social, com o objectivo de garantir o crescimento económico sustentável e a criação de empregos estáveis.”</i>	<i>“Uma taxa satisfatória de crescimento e a utilização, na sua máxima extensão, das oportunidades oferecidas pela adesão de Chipre à UE, e assim contribuir substancialmente para uma maior convergência real com a UE”</i>	<i>“Atingir o nível médio de desenvolvimento socio-económico da UE”</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio à competitividade empresarial 2. Desenvolvimento dos recursos humanos e do emprego 3. Criação de condições para o incremento do nível de investimento, promoção do desenvolvimento equilibrado e da coesão espacial 4. Ajustamento estrutural da agricultura e das pescas, desenvolvimento rural 5. Fortalecimento do potencial de desenvolvimento das regiões e medidas de combate à marginalização de algumas regiões 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crescimento da competitividade da indústria e dos serviços 2. Recursos humanos 3. Infra-estruturas básicas 4. Agricultura e desenvolvimento rural 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoção do sector produtivo e da competitividade 2. Conhecimento, desenvolvimento dos recursos humanos e emprego 3. Infra-estrutura económica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvimento do sector produtivo e serviços associados, fortalecimento da competitividade das actividades económicas, promoção do sector privado 2. Melhoramento e desenvolvimento das infra-estruturas 3. Fortalecimento do potencial dos recursos humanos, da capacidade adaptativa da força de trabalho, e a melhoria da qualidade dos serviços sociais 4. Apoio da agricultura e do desenvolvimento rural 5. Protecção e melhoria da qualidade do ambiente 6. Estímulo da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, inovação, TIC, estabelecimento de uma sociedade da informação 7. Melhoria da estrutura económica das regiões e apoio ao desenvolvimento regional equilibrado e sustentável 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expansão e melhoria das infra-estruturas 2. Aumentar a competitividade 3. Desenvolvimento do capital humano 4. Desenvolvimento regional e rural equilibrado 5. Protecção do ambiente e melhoria da qualidade de vida 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investimento no sector produtivo 2. Desenvolvimento dos recursos humanos e do emprego 3. Infra-estruturas económicas e sociais 4. Desenvolvimento rural 5. Inclusão rural 6. Necessidades especiais da Ilha de Gozo

3.1.1 PRIORIDADES SECTORIAIS

As prioridades sectoriais variam de país para país, tanto em termos de incidência como de recursos financeiros orçamentados.

Como o Quadro 1 demonstra, os objectivos dos países candidatos, tal como expressos nos eixos prioritários, são muito semelhantes, embora por vezes sejam designados de forma diferente. No entanto, existem diferenças consideráveis entre países. A Eslovénia decidiu concentrar o seu esforço de desenvolvimento em apenas três prioridades (excluindo a assistência técnica); promoção do sector produtivo e da competitividade; conhecimento, desenvolvimento dos recursos humanos e emprego; infra-estruturas económicas. Em contrapartida, alguns países listaram mais do que 5 eixos prioritários. Na República Checa, por exemplo, o desenvolvimento do turismo e do sector das termas foi visto como um importante sector estratégico que requer atenção especial e sobe assim à categoria de eixo prioritário de actuação. Em Malta as necessidades especiais da ilha de Gozo conduziram a uma prioridade territorial especial, introduzida no PND pelo Ministro de Gozo. Chipre refere especificamente a “qualidade de vida” nos seus eixos prioritários.

Por vezes as prioridades surgem designadas de forma diferente, mas correspondem à mesma preocupação; noutros casos as prioridades aparecem combinadas. A Hungria, por exemplo, integra a prioridade “agricultura e o desenvolvimento rural” no eixo 1, no contexto do aumento da competitividade.

A importância relativa dos diferentes eixos sectoriais, medida através do peso orçamental, também difere entre os países candidatos. Este aspecto é focado no Quadro 2 que compara os eixos prioritários em seis países candidatos e a percentagem de fundos que cada país afecta a cada um desses eixos. Como se pode ver, em regra, os três principais eixos captam mais de 50% dos recursos.

Competitividade: Esta prioridade atrai cerca de 25% dos fundos, mas as variações entre os países candidatos são significativas. A Eslovénia dedica-lhe 66% dos recursos (incluindo despesas na agricultura) e a Hungria consagra 62% dos recursos a este eixo (dos quais quase 50% vão ser gastos na competitividade agrícola). Pelo contrário, a Bulgária tenciona despende apenas 6%, enquanto a Roménia atribui somente 14,4% dos fundos a esta finalidade. É interessante notar que a República Checa e a Hungria são quem gasta mais em competitividade: têm o melhor ambiente competitivo dos países candidatos em termos de produtividade e inovação (ver Capítulo 4), mas gastam a maior parte dos recursos neste eixo. Isto parece apontar no sentido de que tendo estes países atingido um elevado nível relativo de desenvolvimento económico, quererão agora apostar na concorrência com os Estados-membros da UE.

Infra-estruturas: Em média, os doze países candidatos tencionam gastar quase tanto em infra-estruturas de base como na melhoria da competitividade da economia. Consagram a essa finalidade um pouco mais de um quarto dos recursos, cerca de 26,6%, aos quais haveria ainda que adicionar os meios financeiros provenientes do Fundo de Coesão. A Bulgária e a Roménia dedicam-lhe a maioria dos recursos, 61,8% e 46,3% respectivamente. A Hungria dedicou-lhe a menor quantia (7,6%).

Agricultura e desenvolvimento rural: Nos orçamentos propostos pelos países candidatos, cerca de 22% dos recursos são atribuídos a este eixo. No entanto, as variações entre países são, uma vez mais, substanciais. Por exemplo, a Estónia atribui 28,9% dos seus recursos a este eixo enquanto que a Roménia lhe afecta apenas 4,3%.

Desenvolvimento dos recursos humanos: Em média, esta prioridade concentra cerca de 16% dos recursos disponíveis nos PND. Ao contrário dos outros eixos, as variações na atribuição de recursos são pequenas, variando entre 14,4% (Lituânia) e 18,8% (Roménia). Geralmente a parte de recursos atribuída a este eixo reflecte as necessidades identificadas no Capítulo 4.

Quadro 2 – Distribuições dos Fundos Estruturais por Eixos Prioritários para os Países Candidatos

Países e Eixos	Peso no Orçamento (%)
Bulgária 2003-2006	
1. Desenvolvimento da competitividade da economia nacional	6,0
2. Desenvolvimento dos recursos humanos	5,9
3. Desenvolvimento das infra-estruturas básicas e protecção ambiental	61,8
4. Desenvolvimento agrícola e rural	18,3
5. Desenvolvimento regional equilibrado e sustentável	8,0
República Checa 2004-2006	
1. Incremento da competitividade da indústria e dos serviços	31,6
2. Desenvolvimento das infra-estruturas de transportes	12,6
3. Desenvolvimento dos recursos humanos	16,9
4. Protecção e melhoria do meio ambiente	9,2
5. Desenvolvimento rural e agricultura multi-funcional	17,4
6. Desenvolvimento do turismo	10,2
7. Assistência técnica	2,0
Estónia 2004-2006	
1. Competitividade das empresas	16,4
2. Desenvolvimento dos recursos humanos	20,7
3. Desenvolvimento rural e agricultura	28,9
4. Infra-estruturas e desenvolvimento local	30,8
5. Assistência técnica	3,2
Hungria 2004-2006	
1. Aumento da competitividade do sector produtivo	62,0
<i>dos quais, para um sector agrícola mais competitivo</i>	49,7
2. Aumento do emprego desenvolvimento dos recursos humanos	16,7
3. Melhoria das infra-estruturas e ambiente mais limpo	7,6
4. Fortalecimento do potencial regional e local	11,9
5. Assistência técnica	1,8
Letónia 2004-2006	
1. Fomento da coesão territorial	20,4
2. Fomento da iniciativa empresarial e da inovação	35,2
3. Desenvolvimento dos recursos humanos e promoção do emprego	13,3
4. Fomento do desenvolvimento agrícola e das áreas rurais	25,9
5. Promoção do desenvolvimento sustentável das pescas	3,4
6. Assistência técnica	1,8

Quadro 2 (Continuação)

Países e Eixos	Peso no Orçamento (%)
Lituânia 2004-2006	
1. Desenvolvimento social e económico da economia	35,9
2. Desenvolvimento dos recursos humanos	14,4
3. Desenvolvimento do sector produtivo	30,2
4. Desenvolvimento rural e das pescas	17,9
5. Assistência técnica	1,5
Polónia 2004-2006	
1. Apoio à competitividade empresarial	20,5
2. Desenvolvimento dos recursos humanos e do emprego	15,8
3. Criação de condições para o incremento do nível de investimento, promoção do desenvolvimento equilibrado e da coesão espacial	7,2
4. Ajustamento estrutural da agricultura e das pescas, desenvolvimento rural	18,5
5. Fortalecimento do potencial de desenvolvimento das regiões e medidas de combate à marginalização de algumas regiões	37,7
6. Assistência técnica	0,2
Eslováquia 2004-2006	
1. Crescimento da competitividade da indústria e dos serviços	11,0
2. Recursos humanos	20,9
3. Infra-estruturas básicas	28,4
4. Agricultura e desenvolvimento rural	38,5
5. Assistência técnica	1,3
Eslovénia 2004-2006	
1. Promoção do sector produtivo e da competitividade	66,6
2. Conhecimento, desenvolvimento dos recursos humanos e emprego	18,2
3. Infra-estrutura económica	15,1
4. Assistência técnica	1,1
Roménia 2002-2005	
1. Desenvolvimento do sector produtivo e serviços associados, fortalecimento da competitividade das actividades económicas, promoção do sector privado	14,4
2. Melhoramento e desenvolvimento das infra-estruturas	46,3
3. Fortalecimento do potencial dos recursos humanos, da capacidade adaptativa da força de trabalho, e a melhoria da qualidade dos serviços sociais	18,8
4. Apoio da agricultura e do desenvolvimento rural	4,3
5. Protecção e melhoria da qualidade do ambiente	1,3
6. Estímulo da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico, inovação, TIC, estabelecimento de uma sociedade da informação	0,0
7. Melhoria da estrutura económica das regiões e apoio ao desenvolvimento regional equilibrado e sustentável	14,8

Há, no entanto, algumas variações a esta distribuição de recursos. A Roménia, por exemplo, dá prioridade ao eixo das infra-estruturas no seu PND, afectando 46,3% dos recursos a esta finalidade. Isto reflecte a necessidade de melhorar as infra-estruturas como identificado no Capítulo 4 deste relatório.

Os PND dos países candidatos tomam a forma quer de Quadro Comunitário de Apoio (QCA) – República Checa, Hungria, Polónia e Roménia, ou de Documentos Únicos de Programação (DOCUP) – Estónia, Letónia, Lituânia e Eslovénia. Nos países com QCA, cada prioridade foi desenvolvida num programa operacional que a implementará na prática. Existem marcadas diferenças entre os países candidatos e os países da Coesão em relação ao número de programas operacionais. Enquanto em Portugal existem 18 programas estruturados em 4 eixos prioritários, os países candidatos decidiram (após intensa discussão com Bruxelas) limitar consideravelmente o número de programas operacionais. Normalmente nestes países os programas operacionais correspondem ao número de eixos prioritários ou áreas.

No entanto, em alguns casos, programas operacionais regionais conjuntos (PORC) implementam objectivos horizontais aos eixos e objectivos específicos. Na República Checa, por exemplo, o PORC é o instrumento através do qual os eixos do ambiente e do turismo são implementados; na Hungria passa-se o mesmo com o turismo, incluindo acções com carácter marcadamente nacional.

3.1.2 PRIORIDADE REGIONAL

A maioria dos países introduziu uma prioridade “desenvolvimento regional” nos seus PND, quer através de eixos próprios (Hungria, Letónia, Polónia, Eslovénia e Roménia), quer combinando-a com outras prioridades (Estónia). A Lituânia não refere especificamente o “desenvolvimento regional” nos seus eixos prioritários mas este propósito está implícito nos objectivos. A República Checa, não tendo um eixo prioritário de desenvolvimento regional, criou um PORC que implementa as prioridades sectoriais ao nível regional.

No entanto, o peso do desenvolvimento regional nos orçamentos dos PND varia fortemente entre países candidatos. Na Hungria e Roménia a dimensão regional é relativamente fraca. Com efeito, a Roménia afecta 14,8% dos seus recursos ao eixo do desenvolvimento regional e a Hungria cerca de 11,94%, o que sugere uma maior concentração nos programas sectoriais para promover o desenvolvimento económico nacional.

Pelo contrário, na Polónia, Estónia e República Checa a prioridade regional é particularmente forte. Na Polónia o eixo “desenvolvimento regional equilibrado” recebe a maior parte dos fundos (37,7%), o que reflecte a regionalização do País e a pressão das suas regiões eleitas, assim como a necessidade (expressa no PND) de atender às grandes disparidades regionais. O âmbito deste eixo prioritário é alargado, e os objectivos vão desde o desenvolvimento de infra-estruturas e reestruturação económica até ao desenvolvimento dos recursos humanos e cooperação internacional das regiões.

A abordagem regional afigura-se também importante na Estónia, embora o valor atingido resulte sobretudo da junção sob o mesmo eixo das infra-estruturas pesadas e do desenvolvimento local. Trata-se de um país pequeno e muito centralizado mas onde este eixo recebe 30,8% dos fundos. Na República Checa o PORC atrai cerca de 38,5% das verbas atribuídas aos 5 programas operacionais.

3.2 ANÁLISE DE SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Enquanto que a maior parte das áreas de desenvolvimento podem ser encontradas em todos os Estados candidatos, os objectivos individuais destes eixos tendem a variar de país para país. Na secção seguinte esboçam-se alguns dos traços comuns em cada um dos eixos prioritários e realçam-se algumas diferenças significativas entre os países.

Competitividade

A prioridade atribuída à competitividade varia consideravelmente em cada país, mas geralmente podem encontrar-se as seguintes acções:

- Apoio empresarial na indústria e serviços industriais, incluindo apoio especial a PME's;
- Reestruturação da base produtiva industrial;
- Aumento da competitividade da produção industrial;
- Desenvolvimento dos recursos humanos na indústria;
- Promoção de I&D na indústria, incluindo a cooperação com institutos de investigação científica e universidades;
- Desenvolvimento e aumento da eficiência do sector energético e incentivo à poupança de energia.

Dependendo das características específicas da economia, o conteúdo do eixo da competitividade varia entre os países candidatos. Por exemplo, o turismo é parte deste eixo na Bulgária, Estónia, Lituânia, Malta, Chipre e Roménia. A Hungria e a Polónia apontam para a economia do conhecimento, muitos outros promovem a sociedade de informação. A Roménia e a Eslováquia visam estimular o sector privado. Na Polónia planeia-se aumentar as exportações e a cooperação internacional assim como aproveitar as novas oportunidades que surgem com o Mercado Comum. A Hungria afirma, por seu lado, a intenção de atrair mais investimento estrangeiro como forma essencial de modernização do tecido económico e de promoção da investigação e inovação no País.

Desenvolvimento dos recursos humanos

O tipo de prioridades em relação ao desenvolvimento dos recursos humanos normalmente inclui os seguintes aspectos:

- Fomento do emprego e da adaptabilidade de recursos humanos;
- Integração social e igualdade de oportunidades;
- Desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida;
- Necessidades sociais e culturais da população e desenvolvimento de iniciativas cívicas nas comunidades locais e regionais;
- Optimização da função e estrutura do sistema de saúde;
- Modernização da administração pública e reforço da participação da sociedade civil na administração da coisa pública.

Embora todos os países candidatos (excepto Malta) incluam a coesão social no eixo dos recursos humanos e a maioria pretenda aumentar o emprego, podem ser notadas algumas diferenças na atenção dada a estas questões.

Assim a República Checa, a Estónia, a Lituânia e a Roménia pretendem adaptar os seus sistemas de educação e formação profissional de forma a melhor satisfazer as necessidades do mercado de trabalho, por exemplo encorajando a aprendizagem ao longo da vida. A educação e a formação são também um elemento importante do eixo dos recursos humanos na Letónia, tendo-lhes afectado 38% dos recursos destinados a esta prioridade. Por seu lado, a Polónia pretende estimular o espírito empresarial e melhorar a adaptabilidade de empresas e trabalhadores. A Hungria planeia financiar actividades relacionadas com o fortalecimento da sociedade de informação.

Em Malta a inclusão social foi visto como um importante objectivo específico que necessitou de atenção prioritária.

Infra-estruturas básicas

São exemplos de prioridades nesta área:

- Modernização e desenvolvimento das infra-estruturas de transportes;
- Desenvolvimento dos serviços de transportes;
- Minimização do impacto negativo dos transportes no ambiente;
- Tratamento e remoção eficiente de resíduos e de passivos ambientais do passado;
- Protecção da qualidade do ar e protecção do ruído;
- Protecção da água, revitalização de rios e protecção contra as inundações;
- Educação e formação ambiental;
- Renovação e desenvolvimento das funções ambientais, promoção da estabilidade ecológica e biodiversidade da natureza e paisagem, protecção de espécies e biótopos em perigo.

Todos os países candidatos pretendem investir nas suas infra-estruturas de transporte, reflectindo a necessidade geral de expandir ou melhorar as redes de transportes. No entanto, dependendo das circunstâncias nacionais, alguns países candidatos incluem outros objectivos particulares. Assim, a Estónia, Letónia e Roménia pretendem desenvolver as suas infra-estruturas de tecnologias de informação e telecomunicações e melhorar a educação/sensibilização nesta área. A Bulgária, Hungria, Lituânia, Eslovénia e Estónia incluem também infra-estruturas ambientais. Malta e Chipre dão igualmente relevo a infra-estruturas sustentáveis energéticas e a serviços de saúde equitativos, enquanto objectivos especiais.

Agricultura e desenvolvimento rural

São exemplos relevantes respeitantes a esta prioridade:

- Adaptação da agricultura ao modelo da UE e aumento da sua competitividade;
- Desenvolvimento da agricultura multi-funcional;
- Desenvolvimento sustentado das áreas rurais e sua adaptação;
- Aumento da eficiência da multi-função das florestas;
- Desenvolvimento da gestão da água e aumento da qualidade das infra-estruturas de gestão da água (ver também infra-estruturas básicas).

A totalidade dos países candidatos pretendem melhorar a competitividade dos seus produtos agrícolas, sendo que a maioria pretende também encorajar a diversificação da agricultura e das actividades económicas nas zonas rurais. No PND húngaro, que não tem um eixo prioritário autónomo para a agricultura, estes objectivos estão incluídos no eixo 1. Tal como nos outros eixos, os objectivos dos diferentes PNDs variam de país para país. Modernização do sector das pescas (Polónia, Estónia e Lituânia), desenvolvimento das empresas rurais (Polónia, Estónia, Lituânia e Chipre), assim como melhoria das competências nas zonas rurais (Estónia, Roménia e Eslovénia) e desenvolvimento do sector florestal (Estónia, Letónia e Eslovénia) são alguns dos domínios focados.

Desenvolvimento regional

Destacam-se aqui as seguintes prioridades de actuação tendentes a reduzir os desequilíbrios territoriais:

- Desenvolvimento de infra-estruturas técnicas dos municípios, cidades e regiões (transportes, saúde, etc.);
- Desenvolvimento de indústrias de pequena escala, turismo, etc.;
- Revitalização de áreas problemáticas e grupos em risco.

Todos os países candidatos que incluíram este eixo separadamente nos seus PND pretendem desenvolver as infra-estruturas rurais, sejam elas relacionadas com os transportes, ou, por exemplo no caso da Roménia, de natureza institucional, de forma a responder às necessidades de uma economia de mercado. Adicionalmente, alguns países incluíram igualmente o desenvolvimento dos recursos humanos (Hungria, Polónia e Roménia), ou a protecção ambiental (Letónia, Eslovénia e Roménia) neste eixo prioritário.

Como se pode verificar nos quadros incluídos neste capítulo, três países incluíram eixos adicionais nos seus PND. A República Checa tem eixos separados para o desenvolvimento da indústria turística e para a protecção do ambiente mas ambos são implementados através do programa operacional regional. A Roménia tem um eixo específico para a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico assim como para a protecção ambiental. Em Malta a inclusão social e as necessidades especiais da ilha de Gozo são encaradas como prioridades especiais de desenvolvimento.

Os exemplos dados são apenas um catálogo das prioridades que foram definidas nos vários países candidatos para 2004-06. Apesar de alguns poderem ser ainda sujeitos a alterações como resultado de desenvolvimentos económicos e sociais, muito provavelmente muitos destes programas manter-se-ão para o próximo período de programação, visto que nestes países as necessidades são tão grandes que levará alguns anos até que o ênfase mude para outras necessidades menos básicas.

Em conclusão, neste capítulo tentou-se delinear com algum detalhe os objectivos e prioridades de desenvolvimento nos países candidatos que foram formuladas para o presente período de programação 2004-06, pese embora as dificuldades de informação existentes.

Apesar das diferenças na estrutura económica, níveis de desenvolvimento e situação em cada país, podem-se detectar algumas linhas comuns aos diversos PND. De facto as maiores prioridades de desenvolvimento estão relacionadas com o aumento da base tecnológica e competitividade da economia, o acréscimo das habilitações e adaptabilidade da força de trabalho, a criação de melhores infra-estruturas básicas nos transportes e ambiente, o estímulo à agricultura e desenvolvimento rural, e a promoção de um desenvolvimento regional equilibrado. A ênfase em termos de fatia orçamental disponível para cada uma destas prioridades diverge consideravelmente, de acordo com a especificidade da situação e as opções e prioridades políticas dos Governos.

4 NOVAS NECESSIDADES FINANCEIRAS DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS

4.1 NECESSIDADES DE INVESTIMENTO DOS PAÍSES CANDIDATOS

Este capítulo do Relatório tem como objectivo, em conformidade com o solicitado nos termos de referência do Estudo, apresentar ordens de grandeza dos investimentos nas áreas chave para o processo de convergência real a realizar pelos países candidatos nos próximos anos, com vista a atingir níveis de desenvolvimento próximos da média comunitária. Pretende-se, assim, ajudar a determinar os montantes de apoio estrutural comunitário que seriam necessários para que esses países, em prazo politicamente aceitável, se possam aproximar dos níveis da União, sobretudo em termos de cobertura de equipamentos sociais e dos serviços públicos mais determinantes do desenvolvimento.

Trata-se de um exercício inovador e com riscos significativos a nível político: nunca a União Europeia fixou horizontes temporais para a convergência real porque isso desde logo implicaria compromissos financeiros firmes para a Comunidade e sobretudo para os países contribuintes líquidos. Por outro lado, tal exercício implicaria uma avaliação política difícil de fazer – e de publicitar – do prazo aceitável para cada país eliminar o fosso existente, com a decorrente responsabilidade comunitária nesse processo.

Tecnicamente trata-se igualmente de um exercício altamente complexo: enquanto que há áreas em que as quantificações parecem tecnicamente possíveis (por exemplo, infra-estruturas e equipamentos), outras existem de natureza mais imaterial ou com repercussões a mais longo prazo (competitividade, recursos humanos).

A solução adoptada neste Estudo foi de, com as devidas cautelas e socorrendo-nos dos trabalhos já efectuados por outras instituições ou de estimativas próprias, tentar identificar a dimensão do problema nas áreas chave para o desenvolvimento e os montantes que poderão ser necessários para a criação de um processo de desenvolvimento acelerado e sustentável nos novos Estados-membros, tendente a uma convergência real com as médias europeias.

Significa isto que, seleccionados os sectores chave, os valores aqui apresentados não são necessariamente comparáveis entre si: os objectivos das diversas estimativas foram distintos, as metodologias de cálculo também, as premissas utilizadas foram diferentes, e a tipologia de despesas e dos seus efeitos directos no crescimento são muito diversos.

Por estas razões há que analisar os resultados com extrema prudência: nuns casos está-se a falar de necessidades de investimento para cumprir o acervo comunitário, noutros de despesas médias para países com um estágio de desenvolvimento um pouco mais avançado, noutros ainda de verdadeiras carências de infra-estrutura em determinada área.

Face à natureza dos valores apresentados não se afigura tecnicamente correcto retirar conclusões directas quanto aos montantes que a União “deveria” disponibilizar aos países candidatos para eles se aproximarem em ritmo mais ou menos rápido da média europeia, tanto mais que o período de aproximação a essa média varia entre sectores e nalguns não foi mesmo especificado. A Equipa considera, no entanto, que os resultados a que se chegou têm a sua utilidade visto que conseguem aproximar de forma quantificada uma realidade complexa e diversificada que é a do fosso de desenvolvimento entre os “novos” Doze e os Quinze.

A selecção dos sectores a considerar para este exercício deve naturalmente partir das prioridades definidas pelos países candidatos, as quais estão expostas nos respectivos planos nacionais de desenvolvimento (PND). Estes, de uma maneira geral, abordam as seguintes áreas:

- Melhoria da competitividade industrial;
- Desenvolvimento dos recursos humanos;
- Melhoria das infra-estruturas básicas, incluindo os transportes e ambiente;
- Agricultura e desenvolvimento rural;
- Desenvolvimento regional e local.

Aparentemente, tendo em conta os primeiros indicadores dos orçamentos disponíveis, os países candidatos colocam mais ênfase nos investimentos em transportes e ambiente. Em geral estes países, em termos financeiros, atribuem menos importância ao fortalecimento da competitividade e ao desenvolvimento dos recursos humanos nos seus PND.

Neste capítulo, a posição dos países candidatos relativamente à UE-15 será avaliada de acordo com as seguintes prioridades: Infra-estruturas de transportes (Ponto 4.1.1); Ambiente (Ponto 4.1.2); Competitividade e Inovação (Ponto 4.1.3); Recursos humanos (Ponto 4.1.4); e Saúde (Ponto 4.1.5), apesar de esta última não constituir uma prioridade generalizada nos PND.

Com efeito, a situação nestes países é caracterizada em regra por sistemas de saúde com capacidade de resposta suficiente, ainda que nem sempre minimamente eficientes ou tecnicamente modernizados. As taxas comparativamente elevadas da mortalidade são em grande medida causadas pela sinistralidade na estrada, abuso de bebidas alcoólicas, poluição e deficientes condições de trabalho.

Vários estudos relativamente recentes sobre infra-estruturas de transportes e ambiente apresentam estimativas tecnicamente sustentadas das necessidades reais de investimento dos países aderentes. No entanto, para a competitividade, recursos humanos e saúde apenas se conseguem fornecer indicadores da sua situação relativa face aos actuais Estados-Membros. Por esta razão serão apresentadas em Ponto específico (4.1.6) algumas estimativas gerais das necessidades de investimento nestes sectores baseadas em alguns pressupostos da Equipa.

A disponibilidade de dados para os Estados-membros e para os países candidatos limita fortemente os indicadores que podem ser usados. Há alguns indicadores relevantes contemplados no Segundo Relatório da Coesão, cujos dados não são contudo fornecidos para os países candidatos. A situação inversa verifica-se no Relatório de Transição de 2001 (FEDER) onde os valores para os países aderentes não são comparados com os dos Estados-membros actuais.

Os indicadores utilizados foram, por conseguinte, seleccionados num contexto de insuficiência de dados credíveis e comparáveis entre a UE-15 e os países candidatos.

4.1.1 INFRA-ESTRUTURAS DE TRANSPORTE

A Comissão Europeia identificou a importância dos transportes para a estratégia de pré-adesão da União na Agenda 2000. Reconheceu a posição desvantajosa dos Países da Europa Central e Oriental (PECO) no sector dos transportes e propôs afectar fundos substanciais para investimentos em infra-estruturas de transporte. A extensão da Rede

Transeuropeia de Transportes tem um papel crucial no contexto do alargamento da UE. Em 1999, foi efectuado um trabalho de Avaliação de Necessidades em Infra-estruturas de Transporte (TINA)¹ em que se identificaram as necessidades de investimento dos países candidatos.

Este exercício incluiu a definição de uma relação aceitável entre os investimentos em infra-estruturas e o PIB, de forma a avaliar um nível realista de despesa para os países candidatos. Com base na média da despesa da UE (1,2% do PIB no período de 1980 a 1992), o estudo concluiu que o tecto realista de investimento a prever deveria situar-se em 1,5% do PIB. Paralelamente, partiu da premissa de que todos os investimentos necessários deveriam estar concluídos até 2015. O Relatório final da TINA estimou os investimentos necessários por país, cujo resumo é apresentado no Quadro 3. Estas necessidades referem-se apenas ao custo de construção das várias redes.

Quadro 3 – Resumo das Necessidades de Investimento em Infra-estruturas de Transportes nos Países Candidatos
(em € milhões, preços de 1998)

	Ferrovias	Rodovias	Canais	Aeroportos	Portos Fluviais	Portos Marítimos	Terminais	Total
Bulgária	2.130	2.263	-	241	55	515	73	5.277
Chipre	-	528	-	257	-	270	-	1.055
Rep. Checa	3.711	5.829	398	231	25	-	8	10.202
Estónia	259	290	-	36	-	43	-	628
Hungria	4.030	4.632	400	286	92	-	726	10.166
Letónia	942	376	-	74	-	596	28	2.016
Lituânia	1.317	517	-	92	-	396	-	2.322
Polónia	14.612	17.550	436	2.931	1	717	177	36.424
Roménia	5.192	5.139	258	114	134	373	-	11.210
Eslováquia	1.914	4.603	-	26	-	-	-	6.543
Eslovénia	3.011	2.576	-	127	-	60	-	5.774
TOTAL	37.119	44.304	1.492	4.416	306	2.971	1.012	91.620

	PIB (1995) (mil milhões €)	Investimento Total % do PIB 1995	1,5% do PIB acumulado 1998-2015 (mil milhões €)
Bulgária	10,1	52,3%	3,2
Chipre	6,8	15,5%	2,9
Rep Checa	35,9	28,4%	13,2
Estónia	2,8	22,4%	1,3
Hungria	34,1	29,8%	14,8
Letónia	3,4	59,3%	1,5
Lituânia	4,6	50,5%	2,2
Polónia	91,1	40,0%	47,4
Roménia	27,2	41,2%	9,5
Eslováquia	13,3	49,2%	6,3
Eslovénia	14,5	39,8%	6,4
TOTAL	243,8	37,6%	108,7

Fonte: Relatório Final TINA, 1999

¹ Relatório Final TINA , Secretariado TINA Viena 1999

Globalmente, as maiores carências de investimento situam-se nas infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias. No entanto, o investimento total necessário varia consideravelmente entre países. A Letónia, a Bulgária e a Lituânia necessitam de despende mais de 50% do PIB anual, enquanto as necessidades de Chipre, Estónia, República Checa e Hungria são menos exigentes em termos de percentagem do PIB.

Como se pode ver no Quadro 3, o custo do investimento total para todos os países candidatos ascende a 91,6 mil milhões de euros, o que representa quase 38% do PIB anual total desses países. No pressuposto de um cenário com um crescimento do PIB moderado, a maioria dos países candidatos serão capazes de fazer todos os investimentos necessários dentro do prazo definido (1998-2015), com uma média de despesa anual de 1,5% do PIB. Apenas a Bulgária, a Letónia e a Roménia não serão capazes de cumprir o calendário estabelecido.

4.1.2 AMBIENTE

O investimento ambiental nos países candidatos está relacionado essencialmente com as necessidades para cumprir o acervo comunitário em termos ambientais. Em 1998, a Comissão exortou os países candidatos a desenvolver estratégias de investimento de forma a implementarem a legislação e normas comunitárias actualmente existentes. Estimativas iniciais dos custos de todo o investimento necessário para cumprir as exigências ambientais da UE rondavam os 120 mil milhões de euros para os 10 países candidatos na Europa Central e de Leste². O Quadro 4 compara as necessidades de investimento dos PECO com as dos países da Coesão.

Quadro 4 – Estimativas para o Investimento Ambiental Total (1996)

	PECO			Países da Coesão		
	Investimento total (mil milhões ECU)	Custo <i>per capita</i> (ECU)	% PIB*	Investimento total (mil milhões ECU)	Custo <i>per capita</i> (ECU)	% PIB*
Águas residuais urbanas	33,1	270	0,62	10,6	167	0,09
Águas residuais industriais	5,0	48	0,11	4,6	73	0,04
Água potável	17,5	168	0,39	6,5	102	0,05
Ar	<53,0	<463	<1,07	-	-	-
Resíduos	-	-	-	1,1	11	0,01
min.	9,7	93	0,21	-	-	-
max.	23,0	218	0,50	-	-	-
Outros	n.a.	-	-	0,7	17	0,01
Total	122+	1.168+	2,90	17,0	373	0,20

*Investimento anual em % do PIB 1994

Fonte: "Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC", EDC-EPE 1997

O investimento ambiental abrange as seguintes áreas:

- Águas residuais urbanas e industriais;

² "Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC", EDC-EPE 1997

- Água potável;
- Ar;
- Água;
- Outros investimentos.

O mencionado custo de investimento total diz respeito a todos os investimentos a realizar de forma a respeitar as exigências ambientais da UE, as chamadas “Directivas de investimento pesado” e a promoção de infra-estruturas ambientais.

Como se pode verificar no Quadro 4, as necessidades de investimento dos PECO é superior às dos Países da Coesão, quer em termos de custos *per capita* quer em percentagem do PIB. Desde 1996 que os países candidatos têm colocado bastante ênfase nas questões ambientais. As últimas estimativas da Comissão Europeia apontam para uma quantia perto dos 100 mil milhões de euros (incluindo Chipre e Malta). A Comissão espera que os países aderentes estejam em condições de cumprir na íntegra o acervo comunitário em 2010 mas tal parece em vários casos dificilmente realizável.

A soma total dos investimentos estimados necessários pode ser repartida por um período de 10 anos. Em média, isto requer que os candidatos gastem quase 2% anualmente do seu PIB em investimentos ambientais. Este valor é consistente com as estimativas para as despesas anuais de 2-3% do PIB³ feitas pela Comissão.

Quadro 5 – Resumo dos Investimentos Ambientais (2000)

	Total Investimentos Ambientais (mil milhões €)	PIB (2000) (mil milhões €)	Investimento Total (% do PIB 2000)	PIB Acumulado 2000-10 (assumindo 4% crescimento)	Média Anual de Investimento (% PIB)
Bulgária	8,61	13,0	66,2%	156	5,52%
Chipre	1,09	9,5	11,4%	114	0,95%
Rep Checa	8,00	55,0	14,5%	660	1,21%
Estónia	4,41	5,5	80,1%	66	6,67%
Hungria	7,21	50,3	14,3%	604	1,19%
Letónia	1,92	7,7	24,9%	92	2,08%
Lituânia	1,60	12,2	13,1%	146	1,09%
Malta	1,30	3,9	33,3%	47	2,78%
Polónia	32,45	171,0	19,0%	2.053	1,58%
Roménia	22,00	40,0	55,0%	480	4,58%
Eslováquia	4,81	20,9	23,0%	251	1,92%
Eslovénia	2,43	19,5	12,5%	234	1,04%
TOTAL	95,82	408,5	23,5%	4.904	1,95%

Fonte: “The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries”, EC 2001

³ “The Challenge of Environmental financing in the Candidate Countries”, CE 2001

Uma vez mais as necessidades de investimento diferem de país para país. Por exemplo, a Estónia, a Bulgária e a Roménia terão que gastar anualmente mais de 5% do PIB para conseguirem cumprir a meta dos 10 anos. Uma vez que estes valores não são realistas será necessário um período de transição adicional a acordar com a Comissão.

Como visto anteriormente, as necessidades de investimento no sector dos transportes e ambiente requererão que os países candidatos despendam uma porção significativa do PIB nestes domínios de investimento. Em média o investimento total nestes sectores deverá ascender anualmente a 3,5% do PIB, composto por 1,5% para os transportes e 2% para o ambiente.

4.1.3 COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO

De acordo com o Relatório Europeu da Competitividade 2000 (Comissão Europeia), uma economia é competitiva se “a sua população puder gozar de níveis de vida elevados e crescentes e altas taxas de emprego numa base sustentável (em termos de balança externa da economia e de bem estar das gerações futuras)”.

O PIB *per capita* é o mais comum indicador do nível de vida, e é determinado sobretudo por duas componentes: por um lado, o desempenho do país a nível do emprego – por exemplo quantas pessoas conseguem encontrar emprego em relação à população activa; por outro, o desempenho quanto à produtividade – quanto mais elevado for o valor acrescentado por pessoa empregada, isto é a produtividade do trabalho, mais elevado será o nível de vida.

Assim, analisando os dados disponíveis, seleccionaram-se os seguintes indicadores para efeitos deste Estudo: Produtividade e Capacidade de inovação, investimento em I&D em percentagem do PIB e patentes por milhões de habitantes, factores importantes conducentes ao acréscimo da produtividade.

Outros indicadores úteis, mas para os quais não existem dados consistentes para os países em análise, incluiriam as exportações e o investimento directo estrangeiro (ambos como percentagem do PIB).

Por outro lado, a produtividade nos países candidatos encontra-se consideravelmente abaixo da da UE (Quadro 6) – mesmo quando medidas em paridades de poder de compra – mas as diferenças entre países são bastante pronunciadas. Apenas Chipre e a Eslovénia parecem aproximar-se dos níveis da UE; noutros países, como a Bulgária, a Roménia e os Estados Bálticos, a produtividade é apenas de cerca de 30% da média da UE.

Quadro 6 – Produtividade 1997 (UE-15 = 100)

Bulgária	25,7	Roménia	28,5	Irlanda	106
Chipre	72,2	Eslovénia	64,1	Itália	116
República Checa	51,4	Eslováquia	45,9	Luxemburgo	183
Estónia	36,2	Bélgica	118	Holanda	95,8
Hungria	52,2	Dinamarca	96,3	Áustria	100
Lituânia	28,8	Alemanha	101	Portugal	62,6
Letónia	28,3	Grécia	70,1	Finlândia	91,6
Malta	-	Espanha	91,7	Suécia	90,5
Polónia	37,6	França	103	Reino Unido	90,7

Fonte: “The Impact of EU Enlargement on Cohesion”, Anexo 2 (Março 2001)

Por agora a maioria dos países candidatos consegue manter uma vantagem competitiva com base no baixo custo da mão-de-obra, mas a longo prazo isso não será sustentável. Consequentemente serão necessários investimentos de

maneira a reforçar a estrutura económica e assim melhorar a produtividade. De notar que a produtividade em Portugal é uma das mais baixas da UE e será necessário esforços de investimento semelhantes aos dos países candidatos.

No que respeita à inovação, o atraso dos países candidatos é pronunciado quando se comparam os seus indicadores de inovação com os da UE (Quadro 7). Em primeiro lugar, as despesas de I&D em percentagem do PIB são proporcionalmente mais baixas. Nenhum dos países candidatos se aproxima da média da UE de 1,92% do PIB. A maioria dos países candidatos gasta entre 0,5 e 1,0% do PIB em I&D. Apenas a Eslovénia e a República Checa gastam mais de 1%. No extremo inferior em despesas de I&D temos Chipre, a Letónia e a Roménia com valores inferiores aos 0,5%.

Em segundo lugar, as patentes por milhão de habitantes são muito baixas quando comparadas com a UE. A média da UE é de 152,7 patentes por milhão de habitantes. Os países candidatos ficam muito abaixo deste valor, com poucos a exceder as 10 patentes por milhão de habitantes.

Também neste caso Portugal atinge um valor muito baixo em inovação, mesmo inferior ao de alguns países candidatos.

Em conclusão, existe um fosso considerável entre os países candidatos e a UE em questões de competitividade. A distância em matéria de produtividade e inovação entre os dois grupos de países é substancial, pelo que serão necessários investimentos consideráveis para reduzir o fosso e aproximar os países candidatos dos níveis da UE.

Quadro 7 – Indicadores de Inovação

	Despesas em I&D % do PIB (2000*)	Patentes por milhão de habitantes (2000)		Despesas em I&D % do PIB (2000*)	Patentes por milhão de habitantes (2000)
Chipre	0,26	6,0	Espanha	0,89	22,1
Rep. Checa	1,33	12,1	Irlanda ('97)	1,39	87,6
Estónia	0,66	6,9	Bélgica	1,98	151,2
Hungria	0,80	16,1	Dinamarca	2,00	169,5
Letónia	0,48	2,5	Alemanha	2,44	296,8
Lituânia	0,68	1,1	França	2,19	139,7
Malta	n.d.	n.d.	Itália	1,04	72,3
Polónia	0,70	2,3	Luxemburgo	n.d.	170,9
Eslováquia	0,67	5,9	Holanda	1,94	217,7
Eslovénia	1,52	20,6	Áustria	1,83	154,1
Bulgária	0,59	3,2	Finlândia	3,19	320,3
Roménia	0,50	0,9	Suécia	3,80	346,4
Portugal	0,76	3,9	Reino Unido	1,87	124,0
Grécia ('97)	0,51	5,2	UE-15	1,92	152,7

* - Excepto nos casos em que outro ano é indicado na primeira coluna. N.d.= não disponível

Fonte: Eurostat

4.1.4 RECURSOS HUMANOS

O indicador mais usualmente considerado para medir o nível de desenvolvimento dos recursos humanos é o nível de educação da população. Para esse efeito usa-se o nível de escolaridade da população de idades entre os 25 e os 59, e divide-se o nível de educação em baixo, médio e alto. Nos países candidatos, uma vasta proporção da população de

idades entre os 25 e os 59 tem um nível médio e alto de escolaridade. A categoria “médio” está, relativamente à UE-15 excessivamente representada nos países candidatos (Quadro 8).

Quadro 8 – Escolaridade da População dos 25-59 (% do total) 2001

	Baixo	Médio	Alto
UE-15	34,2	43,5	22,3
Países Candidatos	19,7	65,9	14,4

Fonte: Eurostat

Estudos recentes revelam, no entanto, uma visão menos optimista e sugerem que o número elevado de pessoas com níveis de escolaridade acima da escolaridade obrigatória resulta, em boa medida, de formação de baixa qualidade fornecida por escolas de ensino técnico-profissional. Por outro lado, o ensino técnico-profissional de nível secundário mais elevado estará em larga medida desactualizado⁴ face às necessidades da economia.

Nos países candidatos, a percentagem da população com um nível alto de educação está abaixo da média da UE de 22,7%.

Daqui poderá concluir-se que os países candidatos necessitam de investimentos adicionais significativos nesta área.

4.1.5 SAÚDE

A comparação de indicadores da saúde pode dar uma indicação da posição dos países candidatos em relação à União Europeia em matéria de equipamentos e cuidados de saúde.

Para proceder a esta comparação usar-se-ão os seguintes indicadores:

- Esperança média de vida à nascença (para homens e mulheres);
- Mortalidade infantil;
- Número de médicos por 100.000 habitantes;
- Número de camas de hospital por 100.000 habitantes.

Os dois últimos indicadores dão sobretudo ideia do estado do sector dos serviços de saúde, enquanto que os dois primeiros são mais úteis para qualificar o desempenho do sector. O Quadro 9 fornece um resumo destes indicadores.

Deste quadro pode-se retirar o seguinte:

- A esperança de vida é consideravelmente mais baixa nos países candidatos do que na União: em média, a esperança de vida masculina é quase 5 anos mais baixa do que na UE-15, enquanto a esperança média de vida feminina é inferior em mais de 3 anos;

⁴ “Segundo Relatório sobre a Coesão”, CE 2001

- As taxas de mortalidade infantil são consideravelmente mais elevadas nos países candidatos – em média mais de 2 em cada 1.000 nados vivos.

Quadro 9 – Indicadores de Saúde

	Esperança de Vida		Mortalidade Infantil por 1.000 Nado-Vivos	Número de Médicos por 1000 Habitantes	Número de Camas de Hospital por 1000 Habitantes
	Hom.	Mulh.			
Chipre	75,3	80,4	4,9	284	-
Rep Checa	71,7	78,4	4,0	373	1.093
Estónia	64,7	76,2	8,8	286	683
Hungria	67,1	75,7	8,1	361	839
Letónia	65,2	76,6	11,0	314	855
Lituânia	65,9	77,4	7,9	379	923
Malta	76,1	80,8	4,4	269	544
Polónia	70,2	78,4	7,7	220	494
Eslováquia	69,1	77,2	6,2	358	1.042
Eslovénia	72,1	79,6	4,2	215	541
Bulgária	-	-	-	-	-
Roménia	-	-	-	-	-
P. Candidatos	70,3	78,1	7,1	324	672
Portugal	72,0	79,1	5,5	318	401
Portugal '90	70,4	77,4	11,0	282	433
Grécia	75,5	80,6	6,1	-	499
Espanha	75,3	82,5	4,6	444	-
Irlanda	73,9	79,1	5,9	227	495
Bélgica	74,4	80,8	5,2	405	-
Dinamarca	74,2	80,7	4,2	-	455
Alemanha	74,7	80,7	4,4	355	697
França	74,9	82,4	4,6	300	850
Itália	75,6	82,3	5,1	589	-
Luxemburgo	74,7	81,2	5,1	255	-
Holanda	75,3	80,5	4,8	311	504
Áustria	75,1	81,0	4,8	373	-
Finlândia	73,8	81,0	3,8	306	773
Suécia	77,1	81,9	3,0	-	-
Reino Unido	75,0	79,8	5,6	-	-
UE-15	74,9	81,2	4,9	375	630

Fonte: Eurostat

Os indicadores sugerem que a situação no sector da saúde é pior nos países candidatos. No entanto, outros indicadores apontam para capacidades do sector semelhantes:

- O número de médicos por 100.000 habitantes está perto da média da UE;
- O número de camas de hospital é, em média, até mais elevada nos países candidatos;
- Como Estado-membro, Portugal apresenta valores relativamente mais baixos em todos os indicadores.

De facto, é geralmente aceite que a capacidade de resposta do sector da saúde é suficiente nos países candidatos. As altas taxas de mortalidade são explicadas por outros factores, nomeadamente, sinistralidade rodoviária, sinistralidade no trabalho, poluição, etc. Consequentemente o sector de saúde não parece dever constituir uma grande prioridade nos países candidatos.

4.1.6 CÁLCULO DAS NECESSIDADES DE INVESTIMENTO NOS PAÍSES CANDIDATOS

Na literatura disponível existem estimativas das necessidades de investimento dos países candidatos apenas para os transportes e ambiente (ver pontos 4.1.1. e 4.1.2.): 1,5% e 2% em média do PIB respectivamente. Estas percentagens são baseadas em estimativas das necessidades de investimento e calendários de implementação para esses investimentos.

De forma a construir estimativas adicionais para as necessidades de investimento na área da competitividade (isto é, despesas em I&D e investimentos no ambiente produtivo) e desenvolvimento dos recursos humanos, foi necessário estabelecer alguns pressupostos. Para estes cálculos relacionaram-se as necessidades de investimento, ou despesas alvo, dos países candidatos com as actuais despesas nos Estados-membros da seguinte forma:

- Necessidades de I&D: assumiu-se que as necessidades de investimento nesta área para os países candidatos serão metade da média da UE-15, isto é, 1% do PIB por ano. De referir que esta despesa é mais elevada do que a correspondente nos actuais países da Coesão.
- Necessidades de investimento na área produtiva: assumiu-se que será igual à média das despesas nesta área nos países da Coesão - Espanha, Portugal, Grécia e Irlanda - em percentagem do PIB. Dos dados publicados no Segundo Relatório da Coesão retira-se que 2,5% do PIB no período de 7 anos, isto é 0,4% por ano, é a contribuição dos Fundos Estruturais para esta área. Aceitando ainda que cerca de 25% é co-financiado pelos Estados-membros, então o montante de investimento anual ascenderá a pouco mais de 0,5% do PIB.
- Necessidades de investimento em recursos humanos: assumiu-se que as necessidades de investimento dos países candidatos serão iguais à actual despesa do país da Coesão com a menor despesa neste sector, dado o nível razoavelmente elevado de educação que apresentam. Neste caso é a Grécia com montantes de contribuição de fundos estruturais de € 569 milhões (a preços de 1999) por ano. Se se partir de cerca de 30% de co-financiamento do Estado-membro, o total de despesas ascende a 813 milhões de euros (a preços de 1999) por ano. Isto é, igual a 0,7% do PIB.
- Outras necessidades de investimento: estas incluem necessidades de investimento na saúde, energia e telecomunicações. Espera-se que estas necessidades de investimento sejam limitadas em termos financeiros. Se se olhar para as necessidades de investimento na energia nos países da Coesão, à luz dos dados fornecidos no Segundo Relatório da Coesão, esta representa no máximo 0,1% do PIB no período de 6 anos de 1994-1999 e o mesmo para o período de 7 anos de 2000-2006.

No total, as necessidades de investimento para os países candidatos, tendo em conta os pressupostos acima descritos, ascendem a cerca de 6% do PIB, por ano (Quadro 10).

Quadro 10 – Estimativa das Necessidades de Investimento dos Países Candidatos

	% do PIB por Ano
Transportes	1,5%
Ambiente	2,0%
I&D	1,0%
Ambiente Produtivo	0,5%
Recursos Humanos	0,7%
Outros, incluindo Saúde, Energia e Telecomunicações	0,3%
Total	6,0%

De referir que estes cálculos não são baseados nas estimativas reais das necessidades de investimento ou em calendários para a implementação destes investimentos. As percentagens calculadas são uma mera indicação das despesas necessárias para tornar e manter as economias dos países candidatos competitivas, baseadas em pressupostos financeiramente restritivos. Assim, não é possível determinar quantias precisas de investimentos ou calendários de execução necessários para atingir a média da UE de maneira semelhante à efectuada para os transportes e ambiente.

As necessidades de investimento calculadas beneficiarão do co-financiamento dos Fundos Estruturais e dos financiamentos dos governos regionais e nacionais dos países candidatos. O co-financiamento dos Fundos Estruturais em relação aos 6% acima apresentados dependerá de vários factores:

- As necessidades de investimento real, que foram apenas indicadas de forma algo imprecisa;
- A elegibilidade de despesas específicas; a este respeito será importante distinguir entre as despesas adicionais, as quais interessarão à UE, e as despesas que os países em questão fariam independentemente da Adesão. As despesas adicionais são de difícil estimativa e não estão disponíveis em nenhum estudo;
- O calendário dos investimentos em infra-estruturas e ambiente.

A disponibilidade de co-financiamento nacional poderá, potencialmente, limitar o montante dos fundos estruturais a serem absorvidos pelos países candidatos. Especialmente no caso de os países candidatos terem prioridades que não são elegíveis aos Fundos Estruturais, estes poderão preferir investir de maneira diferente, o que limitará o montante disponível ao co-financiamento dos Fundos Estruturais. Por exemplo, os governos dos países candidatos despendem quantias consideráveis em apoio directo à exploração ou aos custos correntes das empresas (dentro do âmbito dos auxílios de Estado), que não são elegíveis ao apoio dos Fundos Estruturais e requerem um apoio substancial do governo.

Em conclusão, as necessidades de investimento dos países candidatos que de uma forma mais directa estarão relacionadas com os Fundos Estruturais podem ser estimadas em cerca de 6% do PIB, em média para os países candidatos.

Esta percentagem sugere que o tecto de 4% fixado pela União para a capacidade de absorção é compatível com as necessidades de apoios estruturais dos países candidatos, dada a obrigação de co-financiamento nacional.

No entanto, não é possível com os dados disponíveis precisar as necessidades de Fundos Estruturais em percentagem do PIB devido aos factores acima referidos que influenciam as necessidades de investimento.

A conclusão mais importante que se retira da análise efectuada é que a necessidade de investimento para os transportes e ambiente se estima em cerca de 3,5% do PIB para os países candidatos. Adicionalmente existem fortes necessidades de investimento em competitividade e educação, mas estas são mais difíceis de estimar com os dados disponíveis. Assim tem-se a seguinte situação:

- A competitividade dos países candidatos está consideravelmente abaixo da da UE. São necessários investimentos significativos em tecnologia e inovação de forma a desenvolver e fortalecer as posições de competitividade dos países candidatos;
- Os indicadores sociais apresentam também valores algo desfavoráveis nos países candidatos. Especialmente na educação, mas presumivelmente também no sector da saúde, investimentos consideráveis são ainda necessários.

De referir que Portugal tem uma posição relativamente desvantajosa em relação à UE (incluindo outros países da Coesão) na maioria dos indicadores; por outro lado não se encontra em melhores condições relativamente aos países candidatos, por exemplo no caso de despesas em I&D, patentes e nível de escolaridade obtida.

As necessidades de investimento, público e privado, representarão uma base importante para definir o apoio dos Fundos Estruturais aos países candidatos.

Os cálculos apresentados, relativamente grosseiros em algumas categorias de despesa, apontam para necessidades de investimento dos países candidatos que ascendem a 6% do PIB, em média, embora a situação divirja muito de país para país. Isto sugere que a capacidade de absorção de fundos estruturais e de coesão de 4% do PIB parece razoável, em termos globais. As maiores limitações a esta absorção incluem calendários exequíveis de investimento e, em termos financeiros, a capacidade dos países candidatos em co-financiar o apoio. Este último factor pode mostrar-se significativo na área da competitividade, que requer maiores níveis de co-financiamento, por exemplo ao nível das infra-estruturas físicas envolventes.

4.2 CAPACIDADE DE ABSORÇÃO DOS PAÍSES CANDIDATOS

A capacidade de absorção é uma nova condição para a atribuição dos Fundos Estruturais. Baseado em experiências passadas, a Comissão chegou à conclusão que os países têm capacidade limitada para absorver efectiva e eficientemente os apoios financeiros de finalidade estrutural. O limite superior foi fixado em 4 por cento do PIB do respectivo país (incluindo o apoio do Fundo de Coesão), tendo esse tecto ficado formalmente estabelecido no Regulamento (CE) do Conselho nº 1260/1999.

A capacidade de absorção de um dado país é determinada por três factores principais, a saber, a situação macroeconómica, as disponibilidades de co-financiamento e a capacidade administrativa:

- Capacidade de absorção macroeconómica, que pode ser definida e medida em termos do PIB;
- Capacidade de absorção financeira, que pode ser definida como a faculdade de co-financiar programas e projectos apoiados pela UE, de planear e garantir essas contribuições nacionais em orçamentos multi-anuais, e de mobilizar as contribuições de vários parceiros interessados no programa ou projecto;

- Capacidade de absorção administrativa, que pode ser definida como a experiência e aptidão das autoridades centrais, regionais e locais para preparar planos, programas e projectos adequados em tempo útil, para decidir em relação a programas e projectos, gerir a coordenação entre os principais parceiros, cumprir os requisitos administrativos e financiar e supervisionar a implementação de forma apropriada, evitando sempre que possível as irregularidades.

O resultado destes três factores determinará a possibilidade de cada país utilizar plenamente a totalidade dos recursos estruturais que serão postos à sua disposição pela União Europeia. Apenas como exemplo, e tendo como referência o último relatório anual do Tribunal de Contas Europeu sobre a execução do Orçamento comunitário de 2001, refira-se que naquele ano as taxas de utilização das dotações de autorização pelos países candidatos em matéria de ajudas de pré-adesão quase atingiu os 100%, ao passo que no que respeita a dotações de pagamento as percentagens atingidas foram bem menos encorajadoras: PHARE (66%), SAPARD (9,2%) e ISPA (58%).

Analisar-se-ão de seguida cada um dos factores acima mencionados, combinando os dois primeiros.

Capacidade de absorção macroeconómica e financeira

O PIB, considerando o limite de 4%, pode potencialmente impor restrições aos Fundos Estruturais e de Coesão que um país candidato pode receber. Dado o comparativamente baixo PIB dos países candidatos é provável que este tecto possa colocar limitações sérias ao nível absoluto de transferências de recursos estruturais. Este aspecto da absorção é analisado em maior detalhe nos capítulos seguintes relativos aos modelos e cenários.

Naturalmente que outra restrição de carácter macroeconómico terá a ver com o impacto na despesa final e nos indicadores de convergência nominal provocados por um afluxo significativo de recursos comunitários. Esta vertente não é todavia objecto deste Estudo, exigindo, aliás, a modelação do comportamento das várias economias envolvidas para se conhecerem os efeitos dos Fundos Estruturais nos equilíbrios macroeconómicos.

Outro factor importante que influencia a capacidade de absorver os recursos estruturais da União é a disponibilidade de co-financiamento ao nível dos governos centrais e locais. O Quadro 11 apresenta o gasto actual dos governos centrais e locais dos países candidatos em certos sectores. Para efeitos do presente estudo, o sector de “Economia e Serviços” parece aproximar-se dos eixos prioritários definidos nos PNDs. Também os sectores da “Educação”, “Saúde”, “Habitação” e “Lazer, Cultura e Religião” podem, presumivelmente, incluir algumas despesas elegíveis aos Fundos Estruturais.

Quadro 11 – Despesas Governamentais nos Países Candidatos, Total e Sectores Seleccionados, Como % do PIB (2000)

Países Candidatos	Bulgária		República Checa		Estónia		Hungria		Letónia		Lituânia		Polónia		Roménia		Eslováquia		Eslovénia	
	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local	Central	Local
Despesa total (% do PIB)	37,1	0,8	37,24	9,7	32,0	8,1	40,4	12,5	31,6	10,5	27,6	7,2	34,6	15,6	34,4	4,4	41,5	2,9	40,2	5,3
Educação	0,17	0,2	3,5	0,7	3,3	3,2	2,0	3,5	1,8	4,7	1,6	4,3	1,6	4,3	3,6	0,3	3,9	0,01	4,2	1,3
Saúde	0,21	0,2	6,4	0,4	5,3	0,1	2,5	2,1	3,4	0,1	4,3	0,0	0,5	3,7	4,4	0,01	7,1	0,02	5,8	0,1
Habitação	0,05	0,1	1,1	2,5	0,1	1,2	0,6	1,7	0,4	1,7	0,0	0,5	0,4	2,6	0,3	1,3	0,8	1,1	0,4	1,3
Recreação, Cultura, Religião	0,06	0,02	0,4	0,7	1,3	0,9	0,8	0,6	0,7	0,7	0,5	0,3	0,2	0,6	0,4	0,3	0,7	0,2	0,6	0,5
Economia & Serviços	0,36	0,054	4,5	1,702	3,3	0,6	5,5	0,8	3,8	0,8	3,5	0,402	1,5	1,3	4,8	1,103	8,0	0,6	4,0	1
Combustíveis e Energia	0,04	0,0	0,2	0,002	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Agricultura, Floresta, Pesca, Caça	0,06	0,004	1,0	0,1	0,8	0,0	1,4	0,1	1,4	0,0	1,6	0,0	0,5	0,2	1,2	0,03	2,3	0,1	0,8	0,1
Minas, Manufatura, Construção	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,0	0,6	0,0	0,1	0,0
Transportes e Comunicações	0,20	0,04	1,7	1,5	2,1	0,4	1,9	0,5	1,8	0,6	1,6	0,2	0,5	0,9	2,2	1,0	1,6	0,4	2,0	0,6
Outros	0,05	0,01	1,5	0,1	0,4	0,1	2,2	0,1	0,6	0,2	0,1	0,002	0,2	0,1	0,6	0,1	3,4	0,1	1,0	0,3

Fontes: FMI (2002) Anuário Estatístico das Finanças Governamentais Nações Unidas (2002) Estatísticas das Contas Nacionais, 2000

O Quadro mostra que em média cerca de 4%-5% do PIB é gasto em “Economia e Serviços” pelos governos centrais, e cerca de 1% do PIB ao nível local. Assumindo o tecto de 4%, não haveria teoricamente problema em encontrar co-financiamento suficiente para os Fundos Estruturais e de Coesão: o co-financiamento necessário ascenderia a cerca de 1% do PIB, ou seja, 20% - 25% da despesa financiada pelos Fundos comunitários, enquanto a actual despesa nestas áreas aos níveis centrais e locais são bastante mais elevadas.

No entanto esta conclusão pode revelar-se um pouco precipitada:

- Como não existe informação detalhada sobre a repartição entre despesas correntes e despesas de investimento, não é possível conhecer o montante de despesas de investimento por país e área de actuação e a sua proporção no PIB;
- Caso a percentagem do investimento público não exceda os 20% da despesa pública (como é aliás o caso em Portugal) poderá haver problemas significativos de capacidade de absorção financeira a menos que se proceda a uma transferência significativa de recursos de uma categoria para outra, o que é em regra muito difícil de conseguir dada a rigidez das despesas correntes;
- O Quadro permite duvidar da existência de fundos disponíveis ao nível local suficientes para co-financiar os apoios comunitários, em conformidade com a filosofia de actuação dos Fundos Estruturais. Tal pode reforçar a necessidade de mecanismos de transferência de fundos dos níveis centrais para os locais, com maior descentralização financeira para os níveis administrativos inferiores.

Os dados relativos a despesas de capital, isto é investimento público, estão apenas disponíveis para os níveis totais nacionais e locais e não estão ventilados por categorias de despesa como apresentadas no Quadro 11. Aliás, em vários dos países candidatos o próprio Orçamento do Estado não distingue as despesas de investimento das despesas correntes, podendo estas ser identificadas apenas através de uma análise muito fina das rubricas relativas às despesas orçamentadas em cada organismo público.

Em relação às despesas públicas de investimento em percentagem do PIB, o Quadro 12 mostra que, na sua maioria, os países candidatos têm despesas públicas em capital entre os 3% e os 5% do PIB, Polónia (3,4%), Estónia (3,5%), Bulgária (3,9%), Letónia (4,3%), Roménia (4,6%) e a Eslovénia (4,8%). Há, no entanto, algumas excepções notáveis. Com 2,3% a Lituânia é o único país candidato com um investimento público inferior a 3% do PIB, enquanto três países candidatos têm níveis de investimento de 6% ou mais (Eslováquia, a República Checa e a Hungria).

Os níveis de despesas públicas de capital que observamos nos países candidatos indicam que têm níveis de investimento total suficientes para o co-financiamento dos investimentos dos Fundos Estruturais. Infelizmente, uma vez que não existem estes dados por categoria não é possível tirar conclusões finais da capacidade de co-financiamento para cada uma das áreas definidas nos PND.

De qualquer modo, uma ilação simplista a partir da relação entre, por um lado, a despesa pública total e o investimento público e, por outro, as áreas potencialmente elegíveis aos Fundos Estruturais e de Coesão (economia e serviços, educação e saúde) e a despesa pública total faz antever apertos significativos na gestão orçamental em vários países candidatos para conseguirem mobilizar as contrapartidas internas necessárias.

Quadro 12 – Investimento Público em Percentagem do PIB nos Países Candidatos, 2000

País candidato	Despesa total pública de capital (% do PIB)	Despesa de capital dos governos centrais (% do PIB)	Despesa de capital dos governos locais (% do PIB)
Bulgária ¹	3,9	N/a	N/a
República Checa	6,7	3,6	3,1
Estónia	3,5	1,9	1,6
Hungria	7,4	5	2,4
Letónia	4,3	2,2	2,1
Lituânia	2,3	2	0,3
Polónia	3,4	1,4	2,0
Roménia	4,6	3,6	1,0
Eslováquia	6	5,2	0,8
Eslovénia	4,8	2,8	2,0

Fonte: Cálculos ECORYS NEI baseados no FMI (2002) Government Finance Statistics Yearbook Nações Unidas (2002) National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables, 2000⁵

Capacidade de absorção administrativa

Desde o ano passado a ECORYS NEI tem vindo a efectuar um estudo detalhado para a Comissão Europeia com vista a seleccionar indicadores chave para avaliar a capacidade actual dos países candidatos gerirem os Fundos Estruturais e de Coesão. Neste sentido foram apresentados 20 indicadores, cada um com vários sub-indicadores, aos quais foram atribuídas pontuações de acordo com a preparação de cada país para programar, gerir, acompanhar, avaliar e controlar os Fundos Estruturais. O principal propósito deste sistema de indicadores chave foi fornecer uma *check-list* aos países candidatos nos preparativos para a Adesão, servir de ponto de referência ao estado da preparação em cada país, medir os progressos registados e reconhecer padrões comuns de desequilíbrio nos países candidatos (em relação aos actuais Estados-membros).

A avaliação do estado actual da preparação dos diversos países ainda não se encontra concluída. No entanto e nesta fase, dos vários relatórios regulares da Comissão e através da experiência já adquirida nestes países, pode-se concluir que a maioria destes Estados ainda estão longe de responder às exigências da Adesão nesta matéria.

Este é especialmente o caso da Bulgária e Roménia, que se encontram mais atrasados na sua preparação e para os quais ainda não foi fixada uma data exacta de adesão. Para os outros países que entrarão na UE em Maio de 2004 pode-se concluir que foram feitos progressos no ano passado, mas ainda existem muitos a fazer antes de estarem em condições de cumprir as novas regras. Isto é especialmente verdade no que respeita à implementação dos programas operacionais, sobretudo em relação à criação de um pacote de projectos de investimento para absorver montantes anualmente crescentes de Fundos Estruturais e de Coesão.

Com base na experiência da Equipa no trabalho que há vários anos tem vindo a desenvolver na Europa Central e Oriental e em estudos específicos que elaborou, é possível identificar para os 10 países dessa região três categorias ou níveis de preparação:

⁵ World Bank (2003) Public Expenditure Structure and Trends, <http://www.worldbank.org/pdf/pier/2.pdf>

Quadro 13 – Capacidade de Absorção Administrativa Baseada em Experiência Própria

Ainda não suficiente, apesar de ser já suficiente em alguns elementos	Ainda não suficiente	Insuficiente
Estónia	Lituânia, Polónia, Letónia, República Checa, Hungria, Eslovénia, Eslováquia	Roménia, Bulgária

Uma outra análise complementar para retratar a situação dos diversos países é de natureza dinâmica e pretende medir os progressos nesta área efectuados ao longo dos últimos anos; esta análise é feita na base dos relatórios de progresso elaborados anualmente pela Comissão Europeia para medir o grau de preparação de cada um dos 12 países candidatos para responder aos desafios da Adesão nesta área.

Quadro 14 – Progressos em Matéria de Capacidade de Absorção Administrativa

Progresso rápido	Progresso razoável	Progresso lento
República Checa, Polónia, Eslovénia	Lituânia, Estónia, Letónia, Roménia, Hungria, Malta	Bulgária, Eslováquia, Chipre

Na maioria dos países aderentes foram tomadas medidas específicas para gerar projectos a co-financiar, de acordo com as prioridades estabelecidas nos PND. Esses projectos, a preparar por consultores internacionais a partir de ideias pré-seleccionadas pelas futuras autoridades de gestão dos programas operacionais, incluem todos os estudos técnicos, económicos e financeiros necessários, elaboração de orçamentos, cumprimento de requisitos comunitários (por exemplo, preparação do caderno de encargos e toda a documentação para o lançamento de concursos públicos; estudos de impacto ambiental) e preenchimento de formulários de candidatura, em suma, todos os passos a dar até à decisão de financiamento.

Em termos de criação de estruturas administrativas e de elaboração dos planos/programas necessários, a maioria dos países candidatos conseguiram consideráveis progressos, apesar de todo este processo só ser finalizado no decurso de 2003.

A conclusão geral, sob o ponto de vista da capacidade de absorção administrativa, é que serão ainda necessários esforços substanciais na maioria dos países candidatos para absorver os Fundos Estruturais. Mesmo na Estónia, por exemplo, que em algumas áreas já conseguiu atingir capacidade suficiente, certas debilidades exigem ainda uma atenção especial. A ultrapassagem estas fraquezas terá que constituir uma prioridade em 2003 e 2004 para que os países candidatos estejam prontos a utilizar adequada e atempadamente os Fundos Estruturais.

5 REFORMA DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E SUAS IMPLICAÇÕES

Os objectivos deste capítulo são os de se proceder à apresentação das principais características da Política Agrícola Comum (PAC) actual, à análise dos diferentes tipos de factores que irão ter uma influência determinante sobre o futuro da PAC e à apresentação dos compromissos alcançados no dia 26 de Junho de 2003 no âmbito da mais recente Reforma da PAC.

5.1 A PAC ACTUAL

A PAC assenta actualmente em dois pilares com conteúdos e evoluções históricas diferentes cuja importância relativa das diferentes componentes vem bem expressa no quadro da página seguinte, do qual sobressai a importância dos apoios aos produtores agrícolas directamente ligados à produção.

O 1º Pilar da PAC corresponde ao conjunto das medidas de política que desde a criação da PAC no início dos anos 60 têm vindo a ser designadas por políticas de preços e mercados agrícolas (PPMA). As PPMA baseiam-se em diferentes tipos de regimes de preços, intervenção, troca e de ajudas à produção e consumo que integram as chamadas organizações comuns de mercado (OCMs), e têm sido desde sempre exclusivamente financiadas pela Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas (FEOGA-Garantia).

As PPMA integram diferentes tipos de medidas de suporte de preços de mercado (MSPM) e de pagamentos aos produtores directamente ligados à produção (PPDLP).

As MSPM que assumiram uma posição quase exclusiva desde a criação da PAC até à reforma de 1992, continuam a assumir uma posição predominante do ponto de vista das transferências de rendimento geradas pelo conjunto dos PPMA, se bem que as correspondentes despesas de mercado sejam hoje em dia inferiores às despesas orçamentais decorrentes das PPDLP.

O segundo pilar da PAC surge, apenas, no contexto das reformas aprovadas no âmbito da Agenda 2000, sob a designação de políticas de desenvolvimento rural (PDR), integrando, não só, as políticas de estruturas agrícolas (PEA), introduzidas desde o início da PAC, como também as chamadas medidas de acompanhamento (MA) que surgiram no decorrer da reforma da PAC de 1992.

As PEA foram introduzidas logo no início dos anos 60 mas só foram aplicadas de forma generalizada a partir do início dos anos 70 com o aparecimento das primeiras directivas de âmbito sócio-estrutural em 1972, tendo sido o seu financiamento assegurado pela Secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Orientação).

As PEA só vieram a alcançar uma importância significativa no decorrer dos anos 80, com a introdução progressiva da dimensão rural nas reflexões desenvolvidas no contexto das Instituições Europeias e que vêem expressas, de forma mais oficial, no chamado Livro Verde de 1985. Foi, no entanto, no ano de 1988 que se verificou um conjunto de iniciativas de importância decisiva para o futuro das políticas de desenvolvimento rural da União Europeia.

Primeiro, com a chamada reforma dos Fundos Estruturais e a conseqüente implementação dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) aonde a problemática das estruturas agrícolas e do desenvolvimento rural passou a ser equacionada de

forma mais coerente e articulada, com uma identificação mais consistente dos diferentes tipos de medidas e acções prioritárias e com a articulação estabelecida entre o FEOGA-Orientação, o FEDER e o FSE.

Segundo, com o aparecimento das propostas de reforma da PAC, designada por reforma Mac Sharry, que vieram a dar origem às decisões de reforma da PAC de 1992, das quais resulta o aparecimento das medidas de acompanhamento (MA) que consistiram:

- Nas medidas agro-ambientais;
- Na florestação de terras aráveis;
- Nas reformas antecipadas.

Apesar das MA não estarem relacionadas com o funcionamento dos mercados e terem uma dimensão ambiental e territorial bem definida ficou, então, decidido que o seu financiamento seria da responsabilidade do FEOGA-Garantia.

Terceiro, com o aparecimento em Julho de 1988 do Documento da Comissão Europeia intitulado “O Futuro do Mundo Rural” que, servindo de enquadramento conceptual às mudanças em curso, esteve em grande medida na base do lançamento, em 1991, de acções específicas de desenvolvimento rural no contexto da Iniciativa Comunitária LEADER.

A nova política de desenvolvimento rural (PDR), que passou a ser enquadrada a partir de 1 de Janeiro de 2000 por um único regulamento (Regulamento (CE) nº 1257/1999 do Conselho), estabelece o conjunto das medidas de desenvolvimento rural a adoptar e a forma como se deverá proceder ao seu financiamento. As medidas de desenvolvimento rural em causa integram, quer a totalidade das medidas estruturais agrícolas, quer as medidas de acompanhamento e as indemnizações compensatórias em vigor, definidas da seguinte forma:

1. Investimento nas explorações agrícolas;
2. Instalação de jovens agricultores;
3. Formação profissional dos agricultores;
4. Reformas antecipadas;
5. Apoio às zonas desfavorecidas e a zonas com constrangimentos ambientais;
6. Medidas agro-ambientais;
7. Apoio à transformação e comercialização de produtos agrícolas;
8. Apoio à floresta e à florestação de terras aráveis;
9. Promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais.

Quadro 15 – Principais Características da PAC Actual

Principais componentes da PAC	Diferentes tipos de medidas de política	Transferências de rendimento geradas pelas medidas de política (1999-2001)	
		Milhões de €	%
1º PILAR: Políticas de preços e mercados agrícolas	Medidas de suporte dos preços de mercado	50386	50,1
	Pagamentos aos produtores directamente ligados à produção	29688	29,6
	Serviços gerais agrícolas associados com o funcionamento dos mercados	2480	2,5
2º PILAR: Políticas de desenvolvimento rural	Pagamentos aos produtores indirectamente ligados à produção	6569	6,5
	Pagamentos aos produtores separados produção	3947	3,9
	Serviços gerais agrícolas associados com:		
	- apoios ao desenvolvimento agrícola e rural	4186	4,2
	- promoção dos mercados e comercialização	3252	3,2
Transferências de rendimento geradas pela PAC		100508	100,0

Fonte: OCDE e estimativas da Equipa para as MSPM

O financiamento destes diferentes tipos de medidas de desenvolvimento rural (MDR) ficou estabelecido da seguinte forma:

- As MDR correspondentes às medidas de acompanhamento e às indemnizações compensatórias (medidas 4, 5, 6 e parte da 8), são financiadas pelo FEOGA-Garantia;
- As MDR correspondentes às chamadas medidas estruturais (medidas 1,2, 3, 7, parte da 8 e 9) a aplicar nas regiões do Objectivo nº 1, são financiadas pelo FEOGA-Orientação, em articulação com o FEDER e FSE;
- As MDR correspondentes às chamadas medidas estruturais (medidas 1,2,3, 7, parte da 8 e 9) a aplicar fora das regiões do Objectivo nº 1, são financiadas pelo FEOGA-Garantia.

O facto de parte destas medidas serem de aplicação facultativa e estarem em regime de co-financiamento e de existirem opções diferenciadas quanto à sua aplicação nos diferentes Estados Membros com regiões dentro e/ou fora do Objectivo nº 1, faz com que se verifique a existência de diferenças significativas quanto à aplicação na UE deste conjunto de MDR.

De facto, tomando como base os planos de desenvolvimento rural (PDR) propostos pelos diferentes Estados membros para o período 2000-2006 podem-se verificar três principais tipos de diferenças significativas no contexto do 2º Pilar da PAC.

Em primeiro lugar, importa sublinhar que a contribuição média do orçamento comunitário para o financiamento das MDR em causa é de 49%, com um leque de variações que vão desde menos de 25% no caso da Holanda a cerca de 70% no caso de Portugal, que conjuntamente com a Itália (51%), Grécia (56%) e Espanha (64%) constitui o grupo dos Estados-membros com taxas de financiamento comunitário mais elevados no contexto em causa.

Em segundo lugar, importa realçar que se verificam diferenças significativas quanto ao peso relativo assumido pelas medidas acompanhamento (MA) e as medidas estruturais (ME) financiadas pelo FEOGA-Garantia ou Orientação. Para o conjunto da UE-15, 47% das despesas públicas nacionais e comunitárias estão afectas às medidas de acompanhamento, repartindo-se os restantes 53% em partes sensivelmente iguais entre medidas estruturais financiadas pelo FEOGA-Garantia e pelo FEOGA-Orientação. A Holanda encontra-se situada num dos extremos, com um peso da ordem dos 17% para as MA e com a quase totalidade dos restantes 83% correspondendo a ME financiadas pelo FEOGA-Garantia. No outro extremo, encontra-se a Irlanda em que mais de 95% correspondem a MA, sendo as ME financiadas pelo FEOGA-Orientação cerca de quatro vezes superior às restantes ME. O Luxemburgo, o Reino Unido, a Suécia, a Áustria e a Finlândia constituem com a Irlanda o grupo dos Estados-membros em que as despesas públicas afectas às MA são superiores à média da UE-15. Portugal e a Grécia são os únicos Estados-membros em que a totalidade das ME são financiadas pelo FEOGA-Orientação, sendo o Luxemburgo e a Dinamarca os dois únicos Estados-membros em que as ME dependem, exclusivamente, do FEOGA Garantia.

Em terceiro e último lugar, importa referir que o perfil das diversas MA varia de forma acentuada entre os diferentes Estados-membros. No conjunto da UE-15 as medidas agro-ambientais (MAA) e as indemnizações compensatórias (ICs) representam, respectivamente, 25 e 16% da totalidade das despesas públicas (comunitárias e nacionais) afectas às políticas de desenvolvimento rural. Na Suécia e na Áustria as MAA representam mais de 50% das respectivas despesas com o desenvolvimento rural, enquanto que na Finlândia são as ICs que ocupam posição predominante (quase 50% das despesas em causa). Em todos os outros Estados-membros com excepção do Luxemburgo, as MAA apresentam sempre o peso mais elevado no conjunto das MA, com especial relevo para os casos da Dinamarca, Irlanda e Reino Unido com pesos superiores a 30%.

Do anteriormente exposto parece ser lícito concluir existir uma crescente complementaridade entre as MDR e as restantes medidas que integram a PAC, não existindo, portanto, qualquer racionalidade para a manutenção da actual separação do FEOGA-Orientação. Importa, no entanto, sublinhar que a integração num FEOGA unificado das MDR em vigor (2º Pilar da PAC) não é por si só razão suficiente para uma futura integração na PAC de medidas de âmbito não agrícola visando o desenvolvimento sócio-económico integrado das zonas rurais, as quais deverão, na opinião da Equipa, ser financiadas no contexto do(s) outro(s) fundo(s) comunitário(s).

Finalmente, importa analisar a importância que as transferências de rendimento geradas pela PAC assumem actualmente em Portugal no conjunto dos restantes Estados-membros, análise esta que conduz às seguintes conclusões, decorrentes dos dados do quadro seguinte.

Quadro 16 – Indicadores de Suporte do Rendimento Gerado pela PAC (1998-99-00)

	Portugal	UE-15	Países Mediterrâneos da UE15	Países do Norte e do Centro da UE-15
ESP(%)	28,4	28,8	27,7	29,6
TRT/RF (%)	67,1	66,7	48,2	86,3
MSPM (%)	55,1	59,8	55,9	62,1
PPDLP(%)	24,3	31,4	35,3	29,1
PPSP(%)	20,6	8,8	8,8	8,8
TRT (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
RF/UTA (1000 €, PPP)	6,6	25,6	23,3	28,6
TRT/UTA (1000 €, PPP)	4,4	17,1	11,1	24,7
RF/SAU (1000 €, PPP)	0,90	1,00	1,40	0,77
TRT/SAU (1000 €, PPP)	0,61	0,67	0,67	0,66
SAU/UTA (Ha)	7,2	26,7	17,5	38,4

Primeiro, que o nível de suporte do rendimento dos produtores agrícolas, medido através da Estimativa de Suporte aos Produtores (ESP), é praticamente idêntico em Portugal, e na média, quer da UE-15, quer do conjunto dos Estados-membros mediterrânicos (Espanha, Grécia, Itália e Portugal), quer do conjunto dos Estados-membros do Centro e Norte da UE-15 (restantes 11 Estados-membros). Importa, no entanto, sublinhar que, se o nível de suporte em causa for medido através do peso relativo das transferências de rendimento totais no rendimento dos factores (TRT/RF), a situação dos produtores agrícolas portugueses, sendo praticamente idêntica à da média da UE-15, é claramente, quer superior ao dos Estados-membros mediterrânicos, quer inferior ao dos Estados-membros do centro e norte.

Segundo, que no que respeita à importância relativa dos diferentes tipos de medidas de política em vigor, a principal diferença verificada entre Portugal e as restantes situações analisadas, reside no maior peso assumido pelas transferências de rendimento geradas pelos pagamentos aos produtores separados da produção (PPSP).

Terceiro, que no que se refere à contribuição das transferências de rendimento geradas pelas políticas para a formação do rendimento agrícola dos produtores agrícolas se pode concluir:

- que se não verificam diferenças significativas entre Portugal e as médias dos restantes conjuntos de Estados-membros da UE considerados no que se refere às transferências de rendimento geradas por hectare de superfície agrícola utilizada (TRT/SAU);
- que os níveis significativamente inferiores verificados em Portugal face aos restantes casos, no que diz respeito às transferências de rendimento geradas pelas políticas por cada unidade de trabalho ano agrícola (TRT/UTA), são, portanto, quase exclusivamente consequência das diferenças de natureza estrutural verificadas (SAU/UTA em Portugal muito inferior aos das outras situações tomadas como termo de comparação).

Pode-se, assim, afirmar que a especificidade da agricultura portuguesa, expressa através dos muito reduzidos níveis de rendimento dos factores por unidade de trabalho ano (RF/UTA), reside, em última análise, das muito desfavoráveis condições estruturais existentes, cuja resolução irá implicar:

- ou um processo de ajustamento estrutural adequado à prática de actividades/sistemas de produção competitivos no contexto de um mercado cada vez mais alargado e concorrencial;

- ou uma adequação das medidas de política em vigor de forma a assegurar uma sua contribuição mais efectiva para a melhoria dos níveis de rendimento das explorações agrícolas com uma vocação agro-ambiental ou agro-rural bem definida.

5.2 FACTORES DETERMINANTES DO FUTURO DA PAC

A evolução futura da PAC e as respectivas consequências para a agricultura e o mundo rural da UE em geral e para a agricultura e o mercado rural português em particular depende, por um lado, da competitividade actual e potencial dos diferentes tipos de sistemas de produção praticados pelas explorações e, por outro, de um conjunto diversificado de factores com uma influência determinante nas decisões quanto ao futuro das políticas agrícolas e rurais no contexto da UE.

São fundamentalmente cinco as razões usualmente apresentadas como justificativas para o aprofundamento futuro do processo de reforma da PAC iniciado em 1992.

Primeiro, porque se considera que o sistema de incentivos à produção agrícola resultante da PAC é responsável por promover opções produtivas, tecnológicas e estruturais que asseguram a viabilidade dos sistemas e estruturas de produção agrícola que não apresentam, maioritariamente, vantagens comparativas nos mercados internacionais, ou seja, não contribuem para uma utilização economicamente eficiente dos recursos utilizados.

Segundo, porque se considera que a PAC em vez de contribuir para uma minimização das assimetrias de repartição de rendimentos resultantes a nível empresarial, regional e nacional da dotação de recursos naturais, humanos e de capital existentes, potencia, ainda mais, as assimetrias de base ao gerar uma distribuição extremamente desigual das transferências de rendimento resultantes dos diferentes tipos de medidas de política em vigor, contrariando, assim, o processo de coesão económica e social.

Terceiro, porque é opinião generalizada que a PAC incentiva a adopção de sistemas de ocupação do solo e de técnicas de produção que não só geram externalidades negativas, como têm contribuído para o desaparecimento de sistemas e estruturas de produção geradoras de externalidades positivas, promovendo-se, assim uma agricultura cada vez menos capaz quer de ser ecologicamente sustentável, quer de assegurar o bem-estar animal e a segurança alimentar.

Quarto, porque se admite que a manutenção do tipo de medidas de política que actualmente caracteriza a PAC dificultaria o processo de alargamento da UE, uma vez que se tornaria mais restritivo do ponto de vista orçamental.

Quinto, porque as pressões decorrentes do processo de negociação em curso no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) vão pôr em causa a possibilidade de se virem a manter no futuro alguns dos principais tipos de medidas de políticas agrícolas que integram a PAC.

O modo como os centros de decisão política comunitários e nacionais se vierem a posicionar em relação a cada uma dos diferentes tipos de razões justificativas da reforma da PAC, irá ser responsável, na opinião da Equipa, pelos principais factores condicionantes da sua orientação futura e, conseqüentemente, da evolução da agricultura portuguesa e da UE ao longo da próxima década.

O futuro da PAC face à promoção de uma agricultura economicamente eficiente

Uma maior preocupação dos centros de decisão política no sentido de promover uma agricultura economicamente mais eficiente vai condicionar a escolha das medidas de política agrícola a adoptar futuramente, de forma a substituir, mais ou menos gradualmente, as MSPM e os PPDLP actualmente dominantes, por medidas de estabilização dos mercados e rendimentos agrícolas, por um lado, e por pagamentos totalmente desligados da produção, por outro.

Defende-se, neste contexto, a necessidade de se proceder à substituição do tipo de MSPM em vigor, predominantemente orientadas para assegurar a manutenção dos rendimentos dos produtores agrícolas comunitários por eles beneficiados, por outro tipo de medidas cujo principal objectivo seja o de garantir a estabilização dos mercados e rendimentos agrícolas. Não existindo, ainda, um consenso quanto ao tipo de medidas mais adequado para o efeito, admite-se ser necessário manter um sistema de protecção dos preços agrícolas comunitários moderado (taxas de protecção nominal da ordem dos 10 a 20%) e, sobretudo, não diferenciado, isto é, não gerador de distorções nos preços relativos dos diferentes produtos agrícolas. A solução recentemente adoptada pelos EUA, no âmbito da “Farm Bill”, baseada numa conjugação de preços mínimos e objectivos complementada por pagamentos directos e contra-cíclicos são um bom exemplo de um pacote coerente de medidas de estabilização dos preços e, conseqüentemente, dos rendimentos agrícolas.

É, por outro lado, consensual para quem considera prioritária a promoção de uma agricultura da UE economicamente eficiente que o sistema de pagamentos aos produtores, actualmente em vigor, baseado nas áreas cultivadas e no número de animais existentes, deverá ser substituído por pagamentos aos produtores totalmente desligados da produção e mantidos em vigor apenas durante o período de tempo (10 a 15 anos) considerado adequado para que os produtores agrícolas, que actualmente beneficiam dos PPDLP, possam contar com os recursos financeiros e o tempo necessário para se ajustarem produtiva, tecnológica e estruturalmente ao novo modelo da PAC. Para o efeito, tornar-se-á necessário que, durante o período transitório em causa, sejam dados incentivos ao investimento agrícola e agro-industrial, orientados para um processo de reconversão e reestruturação capaz de promover sistemas e estruturas de produção agrícola não só economicamente eficientes, como também capazes de assegurar a colocação nos mercados agrícolas da UE e internacionais de produtos de qualidade reconhecida em condições de segurança sanitária inquestionáveis.

O que se pretende neste contexto atingir é uma reconversão a prazo dos actuais sistemas de produção agro-comercial (SPAC) cuja competitividade depende significativamente das transferências de rendimento geradas pelas MSPM e os PPDLP em vigor:

- em SPAC baseados em opções produtivas, tecnológicas e estruturais cuja eficiência económica futura possa vir a constituir a componente exclusiva ou, pelo menos, predominante da respectiva competitividade;
- ou, em sistemas de produção agro-ambiental (SPAA) e agro-rural (SPAR) cuja competitividade futura seja assegurada por pagamentos separados da produção exclusivamente orientados para remunerar as funções de natureza agro-ambiental a agro-rural cuja viabilidade se pretende, a nível comunitário e nacional, ver assegurada.

A reconversão de SPAC “subsídio-dependentes” para SPAC economicamente eficientes é um processo complexo, cuja concretização apresenta:

- menos dificuldades quando obrigar apenas a transformações de natureza tecnológica;

- mais dificuldades quando a reconversão tiver que ser baseada não só em transformações tecnológicas como também em novas opções produtivas, dificuldades estas ainda mais acrescidas no caso em que as condições agro-ecológicas não propiciem alternativas suficientemente conhecidas;
- bastante mais dificuldades ainda quando às transformações de natureza produtiva e tecnológica se adiciona um processo de ajustamento estrutural de amplitude significativa.

Muitos dos centros de decisão política que se opõem a uma reforma da PAC prioritariamente orientada para a promoção de uma agricultura economicamente eficiente, baseiam as suas posições na convicção de que não existem condições que permitam assegurar a competitividade da maioria das explorações agrícolas da UE fora do quadro das SPAC actualmente dominantes. Sendo assim, opõem-se de forma determinada à introdução generalizada de PPSP, apostando antes no reforço do actual sistema de PPDLP.

Contra argumentarão os centros de decisão mais preocupados com a problemática de eficiência económica da agricultura da UE, que apesar de nem todos os SPAC actuais poderem vir a ser reconvertidos de forma a tornarem-se economicamente eficientes mantendo a sua orientação produtiva actual, a viabilização futura de muitas das explorações agrícolas aonde se integram, poderá vir a ser assegurada através da reconversão de parte dos actuais SPAC por SPAA e/ou SPAR. Para que tal seja possível tornar-se-á, no entanto, indispensável um reforço significativo das medidas de política de âmbito agro-ambiental e agro-rural, o que só se poderá concretizar através da mobilização para este fim, de fundos actualmente afectados às MSPM e aos PPDLP necessários à viabilização dos SPAC “subsídio-dependentes”.

O futuro da PAC face à necessidade de se promover uma repartição mais equitativa dos rendimentos agrícolas

É hoje em dia consensual a opinião de que existem profundas assimetrias de repartição dos rendimentos agrícolas a nível quer empresarial, quer regional, quer nacional. Na base de tais assimetrias está não só a desigual dotação dos recursos disponíveis, como também a desigual distribuição das transferências de rendimento geradas pelas políticas em vigor.

No que diz respeito à desigual dotação de recursos ela decorre de diferenças de natureza agro-ecológica e socio-económica que as políticas agrícolas características das economias de mercado procuram minimizar através do recurso a medidas de apoio ao investimento privado e público que, quando bem orientados visam a melhoria das condições agro-ecológicas e sócio-estruturais das explorações agrícolas e das zonas rurais mais carenciadas.

No que se refere à extremamente desigual distribuição dos rendimentos agrícolas resultante das transferências de rendimento geradas pela PAC, a sua explicação reside:

- no tipo de medidas de política agrícola dominante;
- no elevado nível de suporte dos rendimentos dos produtores por elas assegurado;
- na forma muito diferenciada que esse nível de suporte assume nos diferentes tipos de produtos agrícolas.

A PAC caracteriza-se, neste contexto, por assentar predominantemente em medidas de suporte de preços de mercado e em pagamentos aos produtores directamente ligados à produção, cujas transferências de rendimento se encontram concentradas, no essencial, nos subsectores das culturas arvenses, do leite e da carne de bovinos que beneficiam de taxas de suporte nominal que variam entre mais de 80% (cereais de sequeiro e leite) e mais de 100% (carne de bovinos), sendo assim, claramente superiores às obtidas pelos produtos agrícolas de tipo mediterrânico, cujas taxas de

suporte nominal são sempre inferiores a 50%.

Na medida em que o peso assumido pelos sectores produtivos com taxas de suporte mais elevadas varia entre os diferentes tipos de empresas, regiões agrícolas e Estados-membros da UE, as transferências de rendimento de que elas beneficiam tendem a distribuir-se de forma muito assimétrica, favorecendo claramente aquelas em que predominam os sistemas de produção de tipo continental face aos de tipo mediterrânico, entre os primeiros, aquelas que por razões de natureza agro-ecológica, técnica e estrutural apresentam níveis de produção actual ou históricos mais elevados.

Os centros de decisão política poderão corrigir as elevadas assimetrias de rendimento daqui resultantes de duas formas distintas:

- mantendo o mesmo peso relativo das diferentes medidas de política mas aumentando as quotas de produção e os níveis unitários de suporte nas regiões e Estados-membros que actualmente apresentam níveis de rendimento mais baixos;
- alterando a importância das medidas de política através de uma transferência de fundos comunitários entre pagamentos aos produtores directamente ligados à produção e os pagamentos aos produtores de âmbito agro-ambiental e agro-rural.

A primeira opção envolve não só um aumento dos custos orçamentais associados à PAC, como tem também implicações negativas na eficiência económica da agricultura da UE e nos processos negociais associados com o alargamento a Leste e a OMC. Terá como principal consequência positiva uma redistribuição mais equitativa dos apoios comunitários entre os diferentes Estados-membros, se bem que a sua distribuição no interior dos Estados-membros por ela beneficiados não dê à partida garantias de ser mais equitativa do que a actual.

A segunda opção implica o desligar das ajudas da produção futura e a adopção de um processo de modulação que assegure uma transferência de fundos afectos aos PPDLP para os outros tipos de pagamentos aos produtores relacionados com o desenvolvimento rural. Trata-se de uma opção claramente mais favorável do ponto de vista da eficiência económica, do alargamento da UE e das negociações no quadro da MC, cujo efeito redistributivo, sendo potencialmente interessante, só estará garantido:

- entre Estados-membros, se o modelo de afectação de fundos não for condicionado por uma transferência de fundos em que se considera que as poupanças de cada país deverão ser aplicadas nesse mesmo Estado-Membro;
- dentro de cada Estado-Membro se nos critérios de aplicação dos fundos libertados dos PPDLP e transferidos para PPSP, forem levados em consideração objectivos associados com a equidade numa óptica quer empresarial, quer regional.

O futuro da PAC e a multi-funcionalidade da agricultura da UE

A PAC tem assentado, no essencial, numa concepção unifuncional das actividades desenvolvidas pelas explorações agrícolas privilegiando desde a sua criação, quase exclusivamente, medidas de política que não reconhecem às unidades de produção agrícola outro tipo de funções para além das relacionadas com a produção quer de bens alimentares, quer de matérias primas agrícolas.

A esta concepção restritiva da contribuição para a colectividade da actividade dos produtores agrícolas, contrapõe-se,

hoje em dia, uma nova concepção expressa usualmente com base no conceito de multi-funcionalidade da agricultura que reconhece que às explorações agrícolas cabem , para além das funções tradicionais anteriormente referidas, outras funções decisivas no contexto:

- da valorização sustentada dos recursos naturais, paisagísticos e patrimoniais das zonas rurais;
- e do reforço e diversificação do tecido económico e social do mundo rural.

Na medida em que os bens e serviços decorrentes do exercício destas novas funções são exclusiva, ou predominantemente, não comercializáveis, os mecanismos de mercado não são capazes de remunerar estes dois tipos de funções, donde decorre que a sua efectiva e adequada concretização irá implicar a introdução de medidas de política especificamente orientadas para a remuneração das funções em causa. Daqui resulta, que a implementação na UE de políticas agro-ambientais e agro-rurais capazes de contribuir para a promoção de uma agricultura ecologicamente sustentável e para um desenvolvimento socio-económico integrado as zonas rurais, irá exigir recursos orçamentais significativamente superiores àqueles que lhe têm vindo a ser afectados nesta última década.

Dadas as restrições orçamentais que têm vindo a ser impostas às despesas públicas na UE, é crescente o número de centros de decisão política que consideram que a única forma de se poder vir a mobilizar os meios necessários para a aplicação de políticas consistentes de âmbito agro-ambientais e agro-rural, passa pela libertação de fundos associados às medidas de política directamente ligadas à produção e à sua reafecção a políticas com incidência positiva sobre o ambiente e o território.

A adopção de uma orientação deste tipo, se for devidamente enquadrada, pode ser facilmente compatibilizável quer com as políticas visando uma eficiência económica agrícola e uma mais equitativa repartição de rendimentos, quer com uma mais fácil negociação no contexto do alargamento e da OMC.

Importa sublinhar que continuam a existir, no contexto dos centros de decisão política nacionais e comunitários, enormes resistências a este tipo de alterações:

- ou porque se considera que aquilo que se pensa vir a ganhar com a promoção de SPAA e de SPAR não dá à partida garantias de compensar o que se espera vir a perder no contexto dos actuais SPAC;
- ou porque se não aceita uma alteração no modelo de afectação entre Estados-membros dos fundos comunitários agrícolas e rurais com a amplitude que uma orientação deste tipo iria exigir.

O futuro da PAC e o alargamento da UE

Era opinião corrente que a manutenção da PAC actual seria dificilmente sustentável no contexto do processo de alargamento da UE.

A principal razão para esta opinião residia nas implicações orçamentais da aplicação generalizada aos novos produtores agrícolas do tipo de ajudas directas à produção actualmente em vigor.

Assim sendo, era quase unânime a opinião entre os críticos da PAC actual, que antes do início do processo de alargamento se deveriam desligar as ajudas da produção e iniciar o seu processo de desmantelamento gradual, de forma a tornar justificável uma sua não aplicação aos novos Estados-membros, os quais beneficiariam apenas das MSPM que viessem a ser mantidas e dos novos pagamentos de orientação agro-ambiental e agro-rural.

Os centros de decisão política que se opunham a uma alteração profunda da PAC argumentavam no sentido da necessidade de se compatibilizar o processo de transição com o quadro orçamental existente, sem pôr, assim, em causa o essencial do modelo agrícola actual.

As resoluções recentemente adoptadas no âmbito do Conselho de Bruxelas e da Cimeira de Copenhaga acabaram por viabilizar o processo de alargamento da UE a 10 novos Estados-membros a partir de 2004, compatibilizando a possibilidade de manutenção das medidas de política agrícola actualmente em vigor, com uma disciplina orçamental acrescida.

De facto, as soluções adoptadas, quer quanto ao nível e à progressão das ajudas directas à produção a aplicar até 2013 nos novos Estados-membros, quer quanto ao nível máximo e à evolução entre 2007 e 2013 das despesas com os mercados agrícolas e as ajudas directas à produção levam a concluir, com base nas projecções realizadas e que serão devidamente fundamentadas e apresentadas mais à frente neste relatório, que se torna possível acomodar o alargamento da UE sem implicações muito significativas ao nível das despesas agrícolas actuais da UE-15.

Importa, no entanto, sublinhar que se prevêem quebras em termos nominais nos valores das respectivas ajudas directas à produção para o conjunto UE-15, os quais poderão ser, possivelmente, atenuadas por ganhos orçamentais que se venham a obter nas respectivas despesas com os mercados agrícolas.

Em qualquer caso, importa realçar que mesmo que não se verifiquem restrições orçamentais à aplicação da PAC actual no contexto da UE-25, tal se tornará bastante mais problemático no âmbito da UE-27, e, em ambos os casos, a margem de manobra para o aprofundamento e alargamento do 2º Pilar da PAC fica seriamente comprometido se não se vier a verificar uma reforma mais profunda da PAC.

O futuro da PAC e a Organização Mundial do Comércio

As negociações em curso no quadro da OMC levantam dois principais tipos de problemas à PAC.

Primeiro, vão exigir um significativo desmantelamento das protecções em vigor e a eliminação das restituições (subsídios) à exportação. As orientações que têm vindo a ser adoptadas desde a reforma da PAC de 1992, no sentido da aproximação dos preços comunitários aos mundiais, tenderão a minimizar os impactos negativos de tais exigências. Os problemas mais significativos ir-se-ão pôr, certamente, nos sectores do leite e do açúcar, cujo processo de reforma tem vindo a ser retardado.

Segundo, muito dificilmente irá ser aceite uma inclusão dos pagamentos aos produtores baseados nas áreas cultivadas e no número de animais, na chamada “caixa verde”, o que implicará, necessariamente, a sua substituição por pagamentos desligados da produção, como forma de evitar exigências quanto ao seu desmantelamento futuro.

Daqui decorre que, tanto o processo de alargamento da UE como as negociações no contexto da OMC, estejam a funcionar como forma de pressão no sentido de uma reforma mais profunda da PAC, do que aquela que muitos centros de decisão responsáveis pela política agrícola a nível nacional e da UE considerariam desejável.

5.3 REFORMA DA PAC

No seguimento das reformas introduzidas na PAC no contexto da Agenda 2000 e das recentes decisões tomadas relativamente ao alargamento da UE, e tomando em consideração os resultados do intenso debate suscitado em torno

do documento de revisão intercalar da PAC de Julho de 2002 intitulado “Em Direcção a uma Agricultura Sustentável”, a Comissão Europeia decidiu apresentar, em Janeiro de 2003, uma proposta de Reforma da PAC orientada para:

- o reforço da competitividade da agricultura da UE, através da transformação do regime de intervenção nos mercados agrícolas numa rede de segurança dos preços agrícolas que permita aos produtores da UE responder aos sinais dos mercados agrícolas mundiais protegendo-os de exageradas flutuações dos respectivos preços;
- a promoção de uma agricultura economicamente mais eficiente e ecologicamente mais sustentável, através da transferência das ajudas dos produtos para os produtores agrícolas, baseada na introdução de um pagamento único às explorações agrícolas totalmente desligado (“*decoupled*”) da produção baseado em direitos históricos adquiridos, e sujeito a regras de eco-condicionalidade e agronómicas;
- assegurar um melhor equilíbrio nos níveis de suporte e contribuir para o reforço do desenvolvimento rural, através das transferências de fundos do 1º para o 2º Pilar da PAC.

Depois de intensas negociações no âmbito do Conselho de Ministros da Agricultura da UE, foi aprovada, em 26 de Junho de 2003, uma nova Reforma da PAC.

O conjunto das medidas aprovadas no contexto desta nova reforma pode ser dividido em dois grupos que a seguir se descrevem: medidas sectoriais e medidas horizontais.

5.3.1 MEDIDAS SECTORIAIS

As medidas sectoriais propostas visam, no essencial, a introdução de ajustamentos em algumas das principais OCM com o objectivo de:

- estabelecer “redes de segurança” capazes de assegurar a estabilização dos respectivos mercados agrícolas a preços próximos dos níveis que se admitem corresponderem às tendências de médio e longo prazo dos respectivos preços mundiais;
- preparar o processo de separação (ou desligamento) das ajudas directas à produção em vigor no contexto das OCM em causa.

O conjunto de medidas sectoriais em causa integra:

- reduções assimétricas nos preços de intervenção da OCM do leite: o preço da manteiga será reduzido 25% ao longo de quatro anos e o preço do leite em pó de 15% ao longo de três anos;
- redução para metade do valor actual das majorações mensais do preço de intervenção dos cereais;
- reformas no sector do arroz, trigo rijo, frutos de casca rija, fécula de batata e forragens desidratadas.

No texto introdutório à apresentação da reforma em causa, acrescenta-se, que, num futuro próximo, outras propostas de reforma serão apresentadas visando os chamados produtos mediterrânicos tais como, o azeite, o tabaco e o algodão.

5.3.2 MEDIDAS HORIZONTAIS

As medidas horizontais aprovadas referem-se:

- à modulação do valor da totalidade das ajudas directas;
- às condicionalidades impostas ao pagamento da totalidade das ajudas directas;
- ao desligamento da produção de parte das ajudas directas em vigor;
- à consolidação e reforço das medidas de desenvolvimento rural.

De forma a garantir que o tecto orçamental estabelecido até 2013 não venha a ser ultrapassado, foi criado um mecanismo de disciplina financeira a ser implementado a partir de 2007, o qual irá implicar ajustamentos no valor das ajudas directas, sempre que se prevejam ultrapassagens nos valores orçamentados para o conjunto formado pelas despesas de mercado e as ajudas directas, sujeitas a uma margem de segurança de 300 milhões de euros.

A modulação consiste na redução do valor da totalidade das ajudas directas à produção e iniciar-se-á em 2005 com uma taxa de 3%, que será aumentada para 4% em 2006 e para 5% no ano de 2007 e anos seguintes até 2013.

A modulação irá estar sujeita a uma franquia de 5000 euros (até um valor de 5000 euros de ajudas directas anuais haverá isenção na aplicação das taxas referidas) e não se aplicará nas regiões ultraperiféricas.

As poupanças obtidas através da modulação irão ser transferidas para o 2º Pilar da PAC, obedecendo para o efeito às seguintes orientações:

- 80% do valor das poupanças geradas, deste modo, no âmbito de cada Estado-membro deverá ser afectada ao financiamento de medidas de desenvolvimento rural a aplicar no mesmo país (no caso da Alemanha será de 90%);
- o montante restante será afectado entre os diferentes Estados-membros de acordo com critérios baseados na área agrícola, emprego agrícola e PIB *per capita*.

O pagamento da totalidade das ajudas directas irá estar sujeito a dois tipos de condicionalismos diferentes:

- os sistemas de produção agrícola praticados nas áreas elegíveis correspondentes às referidas ajudas deverão, para poderem beneficiar dos respectivos pagamentos, respeitar um conjunto de condições bem definidas no contexto da conservação do ambiente, da segurança alimentar, do bem estar animal e da segurança no trabalho;
- toda a superfície agrícola beneficiada pelas ajudas directas deverá, obrigatoriamente, ser mantida, pelos respectivos produtores, em boas condições agronómicas e ambientais.

O desligamento da produção incidirá sobre as ajudas directas cujos pagamentos em vigor são baseados ou nas áreas cultivadas ou no número de animais elegíveis e consistirá:

- no estabelecimento de um pagamento (ou ajuda) único(a) às explorações correspondente ao valor das ajudas directas em causa que foram pagas, em média, no período de referência de 2000-02;

- na criação de direitos históricos a conceder aos beneficiários do pagamento único em causa, cujo valor unitário resultará da divisão do montante total das ajudas obtidas pela correspondente área elegível (superfícies cultivada e forrageira);
- na possibilidade de transferência, com ou sem terra, dos referidos direitos históricos dentro de um mesmo Estado Membro;
- na utilização das áreas até agora apenas ocupadas por actividades de produção agrícola relacionadas com as ajudas directas à produção sujeitas ao processo de desligamento, por todos os outros tipos de actividades produtivas agrícolas com excepção para as culturas permanentes, as hortícolas, as hortofrutícolas e a batata;
- o pagamento único por exploração entrará em vigor em 2005. Se, devido às suas condições agrícolas específicas, um Estado-Membro necessitar de um período de transição, poderá introduzir o pagamento único por exploração até 2007, o mais tardar.

De forma a combater os eventuais riscos de abandono da produção, os Estados-membros poderão manter parte das ajudas ligadas à produção, tendo ficado o desligamento parcial sujeito a taxas diferenciadas sectorialmente (até a um máximo de ligamento de 25% nas culturas arvenses ou de 40% no trigo rijo; até um máximo de ligamento de 50% nos ovinos e caprinos; até um máximo de ligamento de 100% nas vacas aleitantes ou 70% nos bovinos machos).

Para a consolidação e reforço das medidas de desenvolvimentos rural a Comissão Europeia propõe um novo conjunto de medidas a ser financiado de acordo com as orientações correspondentes ao actualmente em vigor no quadro do 2º Pilar da PAC.

As novas medidas propostas neste âmbito dizem respeito à qualidade dos bens alimentares, ao bem-estar animal e à aplicação das novas regras de condicionalidade às explorações agrícolas.

No que se refere à qualidade dos bens alimentares é proposto um novo tipo de “medida de acompanhamento” que integra:

- incentivos aos produtores agrícolas para aderirem a esquemas de certificação de qualidade no âmbito da qualidade dos alimentos (máximo de 1500 euros/ano durante 5 anos);
- apoio às organizações de produtores no contexto da promoção de esquemas de segurança alimentar, denominações de origem e agricultura biológica (até 70% dos custos elegíveis).

No que diz respeito ao bem estar animal, é proposta uma nova medida de âmbito agro-ambiental visando a cobertura de custos adicionais ou a compensação de perdas de rendimento suportadas pelos produtores agrícolas em consequência da sua adesão a formas de promoção de bem estar animal que vão para além das exigências previstas no contexto das regras de condicionalidade que venham a ser definidas (máximo de 500 €/animal durante 5 anos).

No que diz respeito ao apoio ao aconselhamento às explorações estão previstas medidas visando apoiar e criar as condições necessárias ao cumprimento de novas regras de condicionalidade e práticas agrícolas agronomicamente adequadas e a cobrir, temporariamente, os custos decorrentes das auditorias a que irão, neste âmbito, estar obrigatoriamente sujeitas.

Está previsto no contexto das novas linhas orientadoras da PAC a criação de um sistema de Aconselhamento Agrícola apoiado do seguinte modo ao nível de cada exploração agrícola:

- ajuda pública máxima de 80% dos custos suportados quando da primeira participação no sistema, até a um máximo de 1500€/exploração;
- ajuda temporária e degressiva (até um máximo de 10.000 euros/exploração) para apoiar a aplicação das normas comunitárias obrigatórias enquanto estas não constem das legislações nacionais.

5.3.3 IMPACTO POTENCIAL DA REFORMA DA PAC

Apesar das limitações introduzidas no contexto dos compromissos finais alcançados em 26 de Junho de 2003 em relação às propostas iniciais de Reforma da PAC, a Equipa é de opinião que as novas orientações aprovadas irão ter um impacto globalmente positivo sobre o futuro da agricultura e do meio rural da UE em geral e português em particular, uma vez que irão:

- proporcionar aos produtores agrícolas um horizonte temporal estável de dez anos (2003-2013) capaz de lhes permitir um adequado planeamento das suas actividades futuras;
- constituir um incentivo à adopção de soluções produtivas, tecnológicas e estruturais economicamente mais eficientes e ecologicamente mais sustentáveis;
- disponibilizar meios orçamentais adicionais para financiar políticas mais coerentes de apoio à multifuncionalidade da agricultura;
- criar condições favoráveis para o reforço da coesão económica e social;
- contribuir para reduzir de forma significativa os efeitos negativos da PAC sobre os mercados mundiais de produtos agrícolas, facilitando as negociações em curso no contexto da OMC.

É possível, nesta perspectiva, concluir que, do ponto de vista da evolução futura da produção agrícola em Portugal, as novas orientações aprovadas, irão ter um impacto potencialmente positivo, uma vez que irão contribuir para a promoção de uma agricultura economicamente mais eficiente e ecologicamente mais sustentável e para a estabilização e melhoria futura dos rendimentos dos produtores agrícolas e das zonas rurais mais desfavorecidas.

Importa, neste ambiente, sublinhar que, no entender da Equipa, este segundo tipo de alterações se encontra, à partida, numa situação mais favorável do que o primeiro.

De facto, a conjugação das orientações aprovadas no âmbito do desligamento, das condicionalidades e da modulação, com o reforço do número de direitos às vacas aleitantes, irá, certamente, constituir um claro incentivo à expansão de sistemas de produção agro-ambientais economicamente sustentáveis.

Já no que diz respeito à promoção de sistemas de produção agro-comerciais economicamente eficientes, não só as novas orientações adoptadas auto-limitam os efeitos potencialmente positivos do processo de desligamento, como também se torna indispensável assegurar a verificação de outro tipo de incentivos cuja concretização irá estar, no essencial, dependente de futuras negociações no quadro dos Fundos Estruturais.

Um dos principais objectivos do processo de desligamento é o de incentivar os produtores agrícolas da UE a adoptarem alternativas economicamente mais rentáveis nas áreas agrícolas até hoje ocupadas predominantemente por actividades produtivas beneficiárias das ajudas directas que se propõe virem a ser desligadas da produção.

É muito provável que, na generalidade das agriculturas da UE, a procura de alternativas economicamente eficientes dependa, no essencial, de um processo de reconversão tecnológico e estrutural. Não é este, no entanto, o caso da agricultura portuguesa cuja maior racionalidade económica implica o recurso a opções produtivas alternativas às actualmente praticadas nos solos com maior aptidão agrícola e com disponibilidades de água, as quais se admite serem, no essencial, a vinha, o olival, as fruteiras, os hortícolas e os hortofrutícolas.

Tendo sido excluídas à partida as culturas permanentes do leque das alternativas elegíveis, as novas restrições aprovadas, neste âmbito, no compromisso final sobre a reforma intercalar da PAC tornam praticamente nulo este tipo de efeito incentivador pretendido com a aplicação do desligamento no âmbito da agricultura da UE, uma vez que inviabilizavam os hortícolas, os hortofrutícolas e a batata como culturas alternativas elegíveis.

O argumento utilizado para justificar este tipo de decisão está relacionado com a criação de condições de concorrência desleal, uma vez que as novas áreas de hortícolas, hortofrutícolas e batatas iriam beneficiar das ajudas únicas às explorações agrícolas, que as áreas antigas não beneficiarão. Trata-se, no entender da Equipa, de um argumento que só teria algum sentido se de facto não se estivesse no quadro de uma política agrícola que desde a sua criação mais não tem feito do que distorcer a concorrência, sendo, portanto, de admirar que ele venha a vingar no contexto de um processo que se antevê ser de carácter transitório e que visa uma gradual eliminação de todos os diferentes tipos de medidas com uma interferência directa nas decisões de produção.

Importa, no entanto, sublinhar que, apesar de tudo, o processo de desligamento que acaba de ser aprovado apresenta, indiscutivelmente, maiores potencialidades para incentivar uma reconversão das actividades de produção agro-comercial subsidio-dependentes e economicamente eficientes do que as medidas de política actualmente em vigor, uma vez que os produtores agrícolas interessados:

- poderão vender os direitos adquiridos e utilizar as verbas assim obtidas para financiar a reconversão produtiva das áreas agrícolas que detêm;
- e/ou proceder à transferência desses direitos entre as áreas de maior aptidão agrícola que pretendem ver reconvertidas, para outras áreas de menor aptidão agrícola que, para o efeito, detenham ou passem a deter.

Dadas as muito prováveis imperfeições do novo mercado de direitos e os custos decorrentes da possível transferência de direitos entre áreas agrícolas pertencentes a uma mesma exploração, o efeito incentivador da tão necessária reconversão produtiva assim obtido será, certamente, menos eficaz do que aquele que seria alcançável se não se tivessem introduzido as restrições em causa.

É, na opinião da Equipa, incompreensível, que não tenha sido possível conseguir uma excepção para Portugal neste âmbito, uma vez que, de acordo com o Relatório da Comissão Europeia sobre a agricultura portuguesa, COM (2003) 359 de 19 de Junho, a muito reduzida especialização em produtos em que esta apresenta vantagens competitivas potenciais (vinho, azeite, frutos e hortícolas frescos) é nele apontado como uma das razões da nossa especificidade, e, implicitamente, como um dos factores essenciais para se poder vir a alcançar um melhor ajustamento entre o nosso padrão produtivo e as estruturas da maioria das explorações agrícolas portuguesas, sem o qual a nossa competitividade agrícola se manterá muito abaixo da média da UE.

Importa, por outro lado, realçar que, no contexto das decisões recentemente tomadas no âmbito da reforma da PAC, não estão integradas parte das medidas de desenvolvimento rural, actualmente, em aplicação nas agriculturas das regiões Objectivo nº 1. Este tipo de medidas, financiadas pelo FEOGA-Orientação, e integradas nos respectivos QCA nacionais, assumem, no entender da Equipa, uma importância decisiva no processo de reconversão produtiva, tecnológica e estrutural da agricultura portuguesa.

De facto, não parece ser possível ter sucesso no quadro do processo de transformação dos sistemas de produção de tipo agro-comercial de subsidio-dependentes em economicamente eficientes, se não existirem fundos disponíveis para financiar:

- os apoios ao investimento nas explorações agrícolas;
- apoios ao investimento a montante (serviços agrícolas) e a jusante (agro-industriais e serviços de comercialização) de produtos agrícolas;
- apoios à promoção e à comercialização de produtos agrícolas nos mercados internacionais;
- um sistema eficaz de gestão dos riscos decorrentes das novas opções produtivas.

Torna-se, assim, indispensável assegurar um tratamento futuro adequado para o tipo de medidas e meios financeiros actualmente integrados no FEOGA-Orientação, devendo, no essencial, ser garantido que:

- a eventual constituição de um único fundo agrícola (fusão das secções Garantia e Orientação do FEOGA) não venha a conduzir a uma constituição de pacotes financeiros nacionais que venham a prejudicar no futuro a agricultura portuguesa;
- na definição do leque de medidas a adoptar neste âmbito se venha a dar prioridade àquelas que constituem um incentivo apropriado à promoção em Portugal de uma agricultura economicamente mais eficiente.

É convicção da Equipa de que a verificação destas duas condições constituirá uma contribuição indispensável para uma resposta consistente e coerente à especificidade da agricultura portuguesa tal qual esta é definida no relatório da CE anteriormente referido.

6 CONDICIONANTES DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS

Neste capítulo são analisadas as variáveis que potencialmente condicionam a evolução das dotações para as Acções Estruturais (rubrica 2 das Perspectivas Financeiras), tanto do lado das receitas (recursos próprios da Comunidade) como do lado das despesas (restantes políticas da União).

6.1 RECURSOS PRÓPRIOS

O sistema de recursos actualmente existente na União Europeia decorre basicamente do Pacote Delors II, com os ajustamentos que lhe foram introduzidos pelo Conselho Europeu de Berlim (Março de 1999).

A decisão relativa aos recursos próprios de 29 de Setembro de 2000 estabelece o actual modelo de financiamento da Comunidade:

- o nível máximo de recursos próprios mobilizáveis é fixado em 1,27% do PNB a partir de 2000 até 2006 (= 1,24% do RNB em resultado do ajustamento decorrente da aplicação do novo sistema de contas nacionais e regionais SEC 95, para manter inalterado o volume máximo de recursos);
- a estrutura dos recursos próprios é como segue: recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações do açúcar), com retenção na fonte de 25% a título de encargos de cobrança; recurso IVA com taxa de mobilização máxima de 0,50% a partir de 2004 e com matéria colectável nivelada a 50% do PNB; recurso PNB com carácter residual cujo montante é calculado para garantir o equilíbrio orçamental em cada ano;
- mecanismo de correcção de desequilíbrios orçamentais aplicado ao Reino Unido através da dedução nos recursos do IVA e PNB deste Estado-membro de um montante calculado em função do desequilíbrio constatado entre os pagamentos a título dos recursos do IVA e PNB e os recebimentos a título das políticas da UE; a compensação representa 66% desse desequilíbrio e é financiado pelos restantes Estados-membros; a Alemanha, os Países Baixos, a Áustria e a Suécia beneficiam de um mecanismo específico de redução da sua parte para compensar o Reino Unido de forma a não ultrapassar 25% do montante devido.

Com estes recursos – sobretudo com o recurso PNB e o IVA que representam no conjunto quase 80% do total – a União Europeia financia cinco tipos essenciais de despesas:

- a Política Agrícola Comum, com cerca de 45% do total;
- as Acções Estruturais, com uma percentagem que se aproxima dos 35% do total;
- as Políticas Internas, representando cerca de 7% das despesas;
- as Acções Externas, que englobam mais de 4% do Orçamento;
- as Despesas Administrativas, que consomem mais de 5% dos recursos disponíveis.

Os trabalhos desenvolvidos ao longo do Estudo permitiram verificar que é possível prosseguir numa Europa Alargada as diversas políticas desenvolvidas actualmente pela Comunidade e manter o tecto de 1,27% estabelecido pela primeira vez em 1993.

Naturalmente que esta conclusão só é válida num cenário de continuidade das políticas actuais, projectadas para uma Europa a 27, embora reste ainda alguma margem para reforçar várias áreas onde nos próximos anos, por força de pressão externa ou do papel e competências reforçadas do nível comunitário, poderá haver necessidade de um esforço financeiro adicional.

A este propósito podem ser dados alguns exemplos:

- a política comum de defesa e de segurança europeias;
- a protecção do consumidor, designadamente no que respeita à cadeia alimentar;
- o controlo das fronteiras externas da Comunidade;
- a cooperação externa, com particular incidência em novos pedidos de adesão à União.

Face a esta constatação e às posições que têm vindo a ser assumidas pelos principais contribuintes líquidos do Orçamento comunitário, considera-se adequado no quadro do presente Estudo manter o tecto dos recursos próprios em 1,27% do PNB da UE-27, tal como se encontra definido para o actual período das Perspectivas Financeiras (2000-06).

No âmbito do presente exercício e com vista a avaliar as situações relativas de cada Estado-membro no que respeita a saldos orçamentais em relação ao Orçamento da União Europeia, houve que fazer projecções para o próximo provável período de Perspectivas Financeiras (2007-13), em relação ao comportamento das diversas componentes dos actuais recursos próprios da Comunidade.

Assim sendo, as projecções por país que são apresentadas mais adiante neste Relatório, partem dos seguintes pressupostos:

- **Recursos próprios tradicionais:** a análise da evolução deste recurso nos últimos anos mostra uma tendência para a redução do seu peso no conjunto das receitas do Orçamento da União – em 1988 representava 29% das receitas mas em 1999 esse valor caiu para 16% do total. Contudo, verifica-se que independentemente da variação percentual, o valor deste recurso se situou entre os 12 e 14 mil milhões de euros – assim sendo, considerou-se que este valor absoluto se manteria constante ao longo do próximo período de programação, numa Europa a 27, o que já representa uma progressão negativa em termos de peso relativo.
- **Contribuição baseada no Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA):** a parte deste recurso no total declinou de quase 60% em 1988 para 35% em 1999, reflectindo reformas tanto no nivelamento da matéria colectável (por exemplo, de 55% em 1988 para 50% em 1999) como da taxa de mobilização (de entre 1,2% e 1,28% até 1994 a 0,8% em 1999 e a 0,5% em 2004). Ao longo dos últimos dez anos a parcela do IVA no conjunto dos recursos próprios reduziu-se, em média, de cerca de 2% por ano. O presente Estudo assume que essa redução continuará mas a um ritmo inferior dado que não são previsíveis novas reduções do nivelamento da matéria colectável mas apenas da taxa de mobilização ao longo dos próximos anos, sendo certo que a margem para reduções começa a escassear. Assim sendo, assume-se uma diminuição do

recurso IVA de 2% ao ano em valores absolutos (o que significa na prática uma redução do peso do IVA no total entre 1,5% e 2,5% ao ano até 2006 inclusive e entre 0,3-0,5% daí em diante).

- **Contribuição baseada no PNB/RNB:** a União tenciona ir progressivamente aumentando a parte deste recurso no total, visto que é o recurso mais equitativo - no âmbito do actual sistema, os países mais pobres tendem a contribuir mais para os recursos próprios em percentagem do PIB do que os países ricos dado o peso relativo do consumo, e portanto do IVA, nas respectivas economias. O presente Estudo, por falta de valores ao nível do PNB ou RNB para a totalidade dos 27 países, parte dos dados disponíveis para o PIB. A taxa de PIB é ajustada anualmente de forma a assegurar o equilíbrio com as despesas previstas no Orçamento e é igual para todos os Estados-membros. Naturalmente que no conjunto dos recursos próprios a pagar para o Orçamento comunitário, a relação com o PIB em cada país não é igual, dada a não existência de ligação directa dos outros recursos com esse agregado.
- **Mecanismo de correcção de desequilíbrios orçamentais:** a Equipa entendeu que, face à nova situação decorrente do Alargamento, já não faz sentido manter um mecanismo deste tipo. Esta situação que já vigora desde meados dos anos 1980 deverá, pois, ser revogada no quadro das negociações das próximas Perspectivas Financeiras visto que um significativo esforço orçamental será exigido a todos os actuais Estados-membros, não devendo haver lugar a excepções.

As estimativas para os 27 Estados-membros partiram das séries estatísticas orçamentais publicadas pela União para os 15 actuais Estados-membros, das previsões da Comissão Europeia para o período 2004-06 para os novos 10 Estados-membros que aderirão em 1 de Maio de 2004 e, no que respeita à Roménia e Bulgária, de projecções baseadas nas médias dos outros candidatos (15,3% de recursos tradicionais, 15,3% de IVA e 69,4% de contribuição PNB, para um total de recursos próprios destes países correspondente a 1% do respectivo PIB).

6.2 EVOLUÇÃO DAS DOTAÇÕES DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

Os resultados apresentados constituem uma avaliação do impacto orçamental sobre as despesas com a agricultura na UE em consequência do Alargamento. As projecções realizadas baseiam-se num conjunto de pressupostos que se apresentam de seguida.

Os cálculos foram efectuados para cada um dos três principais tipos de despesas da PAC: despesas de mercado, ajudas directas e desenvolvimento rural.

Os valores por tipos de despesas para a UE-15 partem dos valores orçamentados no contexto das decisões da Cimeira de Berlim para 2006, tendo a separação das despesas do 1º pilar entre despesas de mercado e ajudas directas sido baseada nos valores correspondentes às despesas da PAC no ano 2000.

Os valores de base a preços de 1999 foram valorizados a preços 2003 com base nos deflatores propostos pela Comissão Europeia para este efeito, tendo a sua projecção para o período 2007-2013 assentado nos seguintes pressupostos:

- As despesas de mercado foram mantidas constantes a preços nominais;
- As ajudas directas à produção ficam sujeitas à evolução do tecto orçamental definido na Cimeira de Bruxelas de 24 e 25 de Outubro de 2002, o qual se baseia no respectivo valor orçamentado para 2006 para as

despesas do 1º pilar para a UE-25, sujeitas a um crescimento anual de 1% até 2013;

- As despesas com o desenvolvimento rural e as medidas de acompanhamento da reforma da PAC (2º Pilar) foram mantidas constantes a preços reais, o que significa que se prevê virem os respectivos valores, a preços correntes, a crescer anualmente a uma taxa idêntica à da inflação, a qual se admite vir a ser em média anual de 2% no período 2007-2013.

O valor das despesas de 2006 para os 10 novos Estados-membros correspondem às decididas na Cimeira de Copenhaga (12 e 13 de Dezembro de 2002) no contexto das decisões do alargamento da UE, tendo-se assumido para o período 2007-2013 que:

- as despesas de mercado se manterão constantes em termos nominais,
- as ajudas directas à produção evoluirão, a preços constantes, com base nas percentagens acordadas: 35% em 2006, 40% em 2007 e aumentando 10%/ano nos anos seguintes de forma a atingir o valor de 100% em 2013;
- as despesas do segundo pilar irão manter-se constantes a preços reais, ou seja, crescerão 2%/ano a preços correntes nominais.

As rubricas referentes às despesas a partir de 2007 (ano de adesão previsto para a Bulgária e a Roménia) foram acrescidas das despesas estimadas para estes dois novos Estados Membros com base em informações disponíveis, tendo-se assumido para o período 2007-13 que as respectivas:

- despesas de mercado se manterão constantes em termos nominais;
- ajudas directas à produção evoluirão com base nas seguintes percentagens: 25% em 2007, 40% em 2008, 60% em 2009 e acréscimos de 10%/ano até 2013, ano em que atingirão os 100% do total das ajudas directas previstas;
- despesas do segundo pilar irão manter-se constantes a preços reais, ou seja, crescerão 2%/ano a preços correntes nominais.

Admite-se, por outro lado, que a integração destes dois novos Estados-membros irá conduzir a uma alteração do tecto orçamental referente às despesas de mercado e às ajudas à produção, de forma a nele serem incluídos os correspondentes valores estimados para 2007 em relação à Bulgária e Roménia. Uma vez estabelecido este novo tecto orçamental a sua evolução até 2013 far-se-á de acordo com a taxa de crescimento anual de 1% acordada no recente Conselho de Bruxelas.

Com base nos pressupostos apresentados anteriormente foi calculada a evolução das despesas a afectar aos dois pilares da Política Agrícola Comum, separadamente para a União Europeia a 15, para os doze novos Estados-Membros e para o conjunto dos 27. A ventilação pelas três grandes categorias de despesas é igualmente representada no Quadro 17.

Quadro 17 – Projecções das Despesas com as Políticas Agrícolas na UE-27 no Período 2007-13
(análise a preços reais 2003)

(milhões de €)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
União Europeia (15)								
Despesas de Mercado	14.716	14.427	14.145	13.867	13.595	13.329	13.067	12.811
Ajudas Directas	25.485	24.952	24.090	22.826	21.903	20.978	20.051	19.123
Sub-Total	40.201	39.379	38.234	36.693	35.498	34.307	33.119	31.935
Desenvolvimento Rural	4.730	4.730	4.730	4.730	4.730	4.730	4.730	4.730
Total	44.931	44.110	42.964	41.423	40.228	39.037	37.849	36.665
Novos Estados-membros (12)								
Despesas de Mercado	915	1.190	1.167	1.144	1.122	1.100	1.078	1.057
Ajudas Directas	1.600	2.913	3.655	4.797	5.597	6.396	7.196	7.995
Sub-Total	2.515	4.103	4.822	5.941	6.718	7.496	8.274	9.052
Desenvolvimento Rural	1.977	2.694	2.694	2.694	2.694	2.694	2.694	2.694
Total	4.492	6.797	7.516	8.635	9.412	10.190	10.968	11.746
União Europeia (27)								
Despesas de Mercado	15.631	15.618	15.311	15.011	14.717	14.428	14.145	13.868
Ajudas Directas	27.085	27.865	27.745	27.623	27.500	27.374	27.247	27.119
Sub-Total	42.716	43.483	43.057	42.634	42.216	41.803	41.393	40.987
Desenvolvimento Rural	6.707	7.424	7.424	7.424	7.424	7.424	7.424	7.424
Total	49.423	50.907	50.480	50.058	49.640	49.226	48.817	48.411
Tecto Orçamental (despesas mercado + ajudas directas)	42.716	43.483	43.057	42.634	42.216	41.803	41.393	40.987

Da análise dos resultados obtidos para a UE-27, podem-se retirar as seguintes conclusões:

- as projecções a preços reais de 2003 para as despesas com a agricultura na UE-15 em 2006 e na UE-27 em 2013 apontam para um aumento de 44.931 para 48.411 milhões de euros, o que corresponde a um acréscimo de 7,7%;
- as projecções a preços reais de 2003 para as despesas com a agricultura na UE-25 em 2006, e na UE-27 em 2013 apontam para um decréscimo de 2,1%, ou seja, para uma redução de 49.423 para 48.411 milhões de euros.

Como já anteriormente se referiu no ponto 5.3.4., a implementação dos compromissos alcançados na nova reforma da PAC irá ter implicações orçamentais na ventilação das dotações da PAC pelas três grandes categorias de despesas agrícolas, uma vez que, as poupanças esperadas com a modulação irão ser transferidas para o 2º Pilar da PAC, de forma a permitir o reforço e a diversificação das medidas de política de desenvolvimento rural.

Uma vez que não é fácil, no momento actual, estimar a dotação correspondente no contexto da UE-27 e que as transferências de fundos associados com a modulação aprovada em nada alteram o valor global previsto para as despesas agrícolas anteriormente apresentado, considerou-se não ser ainda o momento adequado para fazer qualquer tipo de estimativa adicional referente às implicações orçamentais desta nova reforma da PAC.

Por seu lado, a ventilação destas despesas previsionais pelos 27 Estados-membros foi efectuada de acordo com os seguintes pressupostos:

- para os diferentes países da UE-15 a repartição utilizada para as despesas com os mercados e as ajudas directas, baseia-se na situação orçamental do ano 2000 e a referente às despesas com o desenvolvimento rural baseia-se na sua repartição média prevista pela Comissão Europeia para o período 2000-2006;
- para os novos 10 Estados-membros a repartição utilizada baseia-se nos valores previstos pela Comissão Europeia para o ano 2006 para os diferentes tipos de despesas em causa (despesas com o mercado, ajudas directas e desenvolvimento rural),
- para a Bulgária e Roménia aplicou-se às diferentes categorias de despesas orçamentais um critério de repartição único, correspondente à importância relativa das despesas previstas com a agricultura no seu futuro processo de Adesão.

Verifica-se, assim, que as projecções por Estado-membro das despesas com a PAC foram baseadas em dados que não tiveram em consideração as orientações recentemente aprovadas no contexto da Reforma da PAC, a saber:

- no período 2007-2013, será transferido, anualmente, do 1º para o 2º Pilar o montante equivalente a 5% do valor total das ajudas directas a que têm direito os produtores da UE-15 com níveis de suporte directo anual superiores a 5.000 euros;
- durante igual período, cerca de 80% do valor da transferência em causa será afectada em cada um dos Estados-membros que estão na origem da respectiva poupança, sendo os restantes cerca de 20%, afectados entre os diferentes países de acordo com critérios socio-económicos previamente definidos.

A não inclusão destas alterações nas projecções realizadas, resulta do facto de não se dispor, ainda, de informação necessária para as poder concretizar com um mínimo de rigor.

É, no entanto, convicção da Equipa que o erro cometido na projecção das despesas por país é relativamente reduzido um vez que o valor anual das transferências entre as ajudas directas e o desenvolvimento rural corresponde a apenas 4,1% do primeiro tipo de despesa e que o montante transferido anualmente entre Estados-membros representará pouco mais do que 0,8% do montante global das ajudas directas em causa.

6.3 NECESSIDADES DAS OUTRAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS

As Políticas Internas da União beneficiaram, no conjunto das Perspectivas Financeiras acordadas em Berlim em 1999, de dotações no valor de 45.974 milhões de euros, a preços de 2003, ou seja, cerca de 6,57% das dotações previstas para 2000-06.

Para o período de 2007-13, admite-se que este montante cresça de 2006 para 2007 proporcionalmente, grosso modo, ao PIB comunitário (mais cerca de 4,45%). Adicionalmente, assume-se um crescimento real anual médio de 0,85%, idêntico ao que se observa nos valores aprovados em Berlim para as Perspectivas Financeiras 2000-06.

As Acções Externas viram aprovadas, no conjunto das Perspectivas Financeiras 2000-06, dotações no valor de 34.803 milhões de euros, a preços de 2003, ou seja, cerca de 4,97% das dotações previstas para 2000-06.

Para o período de 2007-13, poder-se-á esperar que este montante cresça de 2006 para 2007 proporcionalmente ao PIB comunitário, tal como no caso das Políticas Internas. Adicionalmente, aceita-se um crescimento real anual médio de 0,22%, idêntico ao que se observa nos valores aprovados em Berlim para as Perspectivas Financeiras 2000-06.

Em relação às ajudas de pré-adesão considera-se apenas a Turquia nas projecções efectuadas, por ser o único dos potenciais países candidatos cujo pedido de adesão à União Europeia se encontra já na agenda europeia. De qualquer modo não é de excluir que outros países – em particular a Croácia – venham igualmente a solicitar em breve a adesão ao espaço comunitário, o que implicaria um acréscimo de despesas nesta área. As projecções partem de um apoio *per capita* em favor da Turquia análogo, em termos reais, ao que foi proporcionado aos restantes países candidatos durante o período 2000-06.

A administração da União comporta custos cujas dotações aprovadas no âmbito das Perspectivas Financeiras 2000-06 ascenderam a cerca de 5,22% do total. Admitiu-se que estes custos virão a crescer na proporção do aumento da população da União, que subirá cerca de 28,1% (UE-27), embora este acréscimo deva ocorrer de uma forma mais progressiva do que no caso das Políticas Internas e das Acções Externas.

Em primeiro lugar, assume-se que no ano de 2010 os custos atingirão, em termos reais, um valor cerca de 19,9% acima do valor necessário para 2006, percentagem correspondente ao acréscimo populacional dos novos 10 Estados-membros. O crescimento entre 2006 e 2010 será linear e, após 2010, o valor anual manter-se-á constante em termos reais. De notar que as actuais Perspectivas Financeiras não prevêem expressamente acréscimos de recursos para lidar com as novas contratações de pessoal dos 10 novos Estados-membros entre 2004 e 2006, pelo que se admite que os valores aprovados em 1999 ainda venham a ser ajustados para cima – isso significaria que o acréscimo real previsto entre 2007 e 2010 numa Europa a 25 acabaria por ser percentualmente inferior ao que resulta dos actuais cálculos.

Para ter em conta a adesão da Bulgária e Roménia, ocorrerá, adicionalmente, um crescimento linear até entre 2007 e 2013 correspondente ao acréscimo de população desses dois candidatos de mais cerca de 8,19%. Desta forma, assume-se que o crescimento de custos derivado da adesão de cada país leva 7 anos a atingir o seu efeito pleno – os países que entrarão em 2004 farão elevar os custos progressivamente até 2010, os que entrarão (possivelmente) em 2007 farão elevar os custos até 2013.

Os custos administrativos devem crescer, de acordo com as Perspectivas Financeiras 2000-06, cerca de 1,97% ao ano neste período, devido sobretudo a um crescimento em termos reais das despesas com pessoal. Este efeito não é transposto, nas presentes estimativas, para 2007-13 – pressupor que estes custos crescerão de acordo com o incremento da população da União deverá cobrir com segurança, na opinião da Equipa, todas as necessidades administrativas que venham a surgir no decurso do próximo período de sete anos, sobretudo num contexto de restrição orçamental.

Em relação à simulação da evolução destes vários tipos de despesas do Orçamento comunitário por Estado-membro, o exercício foi apenas efectuado para a rubrica 3 das Perspectivas Financeiras, ou seja, para as Políticas Internas, visto que para as restantes rubricas (verbas destinadas a países terceiros ou a custos administrativos) tal repartição ou não faz sentido ou é irrelevante.

Assim, no caso das Políticas Internas, a dotação foi repartida tendo em consideração as repartições efectivamente ocorridas no período 1995-2001 e os dados estatísticos disponíveis para os 27 países, no mesmo período, tentando estabelecer correlações entre uns e outros. Inicialmente, e considerando a grande preponderância das despesas com Investigação e Desenvolvimento na rubrica 3 (estas abrangem cerca de 4/5 dos recursos das Políticas Internas), procurou-se estabelecer a correlação com os dados relacionados com a Despesa Interna Bruta em Investigação e Desenvolvimento para cada país, o que conduziu a resultados do coeficiente de correlação nunca superiores a 0,82. Outros indicadores foram ensaiados, em particular dentro da Investigação e Desenvolvimento e das novas tecnologias e

da sociedade do conhecimento e também a população total, mas nenhum indicador disponível apresentou coeficientes de correlação aceitáveis.

O único dado estatístico a conseguir um coeficiente de correlação de 0,90 é o PIB (em euros). Desta forma, as verbas da rubrica 3 previstas para o período de 2007-13 foram repartidas neste exercício, para os três cenários considerados, de acordo com o PIB de cada Estado-membro.

6.4 DISPONIBILIDADES PARA A POLÍTICA DE COESÃO

A presente Secção do Relatório visa avaliar, num cenário de mera continuidade das políticas comunitárias actuais mas para uma Europa dimensionada a 27, se há capacidade financeira para conduzir políticas estruturais ambiciosas sem pôr em causa a actual decisão sobre os recursos próprios, a qual fixa o seu volume máximo em 1,27% do PNB comunitário.

Naturalmente que o volume de recursos financeiros a afectar às políticas estruturais terá ver com os objectivos que se pretende prosseguir, pelo que a suficiência de meios terá sempre carácter relativo.

O que se pretende estabelecer aqui é se dentro de alguma continuidade das dotações orçamentais – visto que não é razoável prever saltos abruptos de dotações, a decidir por unanimidade – é possível acomodar uma política de Coesão com características não muito diferentes das actuais.

Para este exercício há necessariamente que considerar os dois pontos de referência que foram definidos pelas instâncias comunitárias para 2006, no âmbito das Perspectivas Financeiras:

- o montante correspondente a 0,45% do PIB da UE para Acções Estruturais em 2006, fixado na Cimeira de Berlim em 1999;
- o montante revisto recentemente das Perspectivas Financeiras para 2006 que fez baixar aquele montante para cerca de 0,41% do PIB comunitário.

Entretanto, na base dos pressupostos e projecções considerados nas secções anteriores deste Capítulo, o quadro financeiro da União para os sete anos que se iniciam em 2007 seria o seguinte:

Quadro 18 – Estimativas para o OGCE, 2007-13

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1. AGRICULTURA	50.907	50.480	50.058	49.640	49.226	48.817	48.411	347.539
3. POLÍTICAS INTERNAS	7.547	7.612	7.676	7.742	7.807	7.874	7.941	54.199
4. ACÇÕES EXTERNAS	5.238	5.250	5.261	5.273	5.284	5.296	5.308	36.910
5. ADMINISTRAÇÃO	7.612	7.741	7.871	8.001	8.131	8.262	8.394	56.012
6. RESERVAS	434	434	434	434	434	434	434	3.038
7. APOIO DE PRÉ – ADESÃO	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	15.400
TOTAL	73.938	73.717	73.500	73.290	73.082	72.883	72.688	513.098
Em % do PIB	0,70%	0,70%	0,70%	0,69%	0,69%	0,69%	0,68%	0,69%
Plafond de Recursos Próprios	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%
Margem	0,57%	0,57%	0,57%	0,58%	0,58%	0,58%	0,59%	0,58%
PIB da UE (milhares de milhões €)	10.516	10.538	10.560	10.583	10.605	10.627	10.650	74.079

Como se pode verificar pelo Quadro 18, existe uma margem significativa de recursos, sem alterar o actual tecto de recursos próprios, para corporizar uma política estrutural sólida em favor das regiões com problemas da União Europeia.

Com efeito, compaginando os recursos disponíveis com aqueles que decorreriam de uma continuidade das políticas comunitárias actuais numa Europa a 27, resulta ainda uma margem correspondente a 0,58% do PIB da União que, em média anual, poderia ser consagrado à Coesão Económica e Social.

Dado que não se afigura realista um acréscimo tão substancial das dotações da rubrica 2 das Perspectivas Financeiras, a conclusão que se pode tirar deste quadro é de que o tecto orçamental da União estabelecido em 1993 permite não só conduzir políticas substanciais em matéria de coesão territorial mas igualmente reforçar ou promover outras áreas de actuação que o novo contexto europeu e mundial vêm exigindo.

7 ÁREAS DE EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTRUTURAIS

Desde 1988 que cada período de programação dos Fundos Estruturais tem dado origem a regulamentação própria, através da qual se tem pretendido acolher os ensinamentos do período anterior e proceder a aperfeiçoamentos e clarificações nas modalidades de aplicação dos Fundos.

As modificações que periodicamente têm vindo a ser introduzidas nos regulamentos dos Fundos Estruturais e de Coesão não se têm traduzido em alterações fundamentais ao espírito ou aos princípios base que nortearam o primeiro Pacote Delors - concentração, programação, parceria e adicionalidade – mas têm seguido quatro tendências essenciais:

- em primeiro lugar, uma maior descentralização das funções de gestão para os Estados-membros e regiões, nem sempre acompanhada de uma clara delimitação de competências entre os parceiros nacionais e comunitários;
- em segundo lugar, um reforço das funções de acompanhamento e de avaliação da aplicação dos recursos comunitários, as quais passaram a concentrar as preocupações dos serviços da Comissão, face à descentralização da gestão;
- em terceiro lugar, uma tentativa nem sempre bem sucedida de simplificação das regras e procedimentos que presidem à implementação dos Fundos, a qual se tem revelado demasiado pesada e burocratizada e por vezes mesmo desproporcionada face aos recursos financeiros a obter;
- por último, um progressivo maior rigor financeiro, tanto no que respeita às regras de mobilização efectiva dos recursos como no controlo financeiro dos mesmos.

Naturalmente que as propostas da Comissão para o período 2007-13 bem como as negociações no Conselho sobre o conteúdo dos novos regulamentos dos Fundos Estruturais e de Coesão não deixarão de se debruçar mais uma vez sobre todas estas áreas, procurando aperfeiçoar as soluções encontradas em 1999.

É objectivo deste Estudo formular propostas e contributos igualmente para esse debate, procurando enriquecer as posições portuguesas nas negociações da próxima Reforma das Políticas Estruturais.

Assim sendo, foram analisadas as seguintes áreas susceptíveis de aperfeiçoamento ou alteração no próximo período de programação:

- Número e conteúdo dos Objectivos dos Fundos Estruturais;
- Número de Fundos Estruturais e respectivas áreas de incidência;
- Ligação Fundo/programa operacional;
- Critérios de repartição geográfica;
- Iniciativas comunitárias;
- Regras de funcionamento (programação, financiamento, acompanhamento, controlo);

- Fundo de Coesão;
- Articulação das outras políticas comunitárias com a Coesão Económica e Social.

Neste Relatório apresenta-se uma análise destes diversos tópicos e as conclusões a que a Equipa chegou na sequência das suas próprias reflexões e das discussões havidas com a Administração portuguesa ao longo do Estudo.

7.1 OBJECTIVOS DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

No que diz respeito ao número e conteúdo dos Objectivos dos Fundos, importa referir que, face à experiência passada, se trata de um domínio em que sempre existiu uma grande abertura de adaptação por parte tanto da Comissão como dos Estados-membros. Trata-se de uma variável meramente instrumental – ainda que teoricamente devesse dar coerência ao sistema e indicar os grandes desígnios comunitários em matéria de utilização dos recursos - e que facilmente é ajustada, menos no quadro de alterações estratégicas de política do que de simplificações do sistema e de reorganizações da forma de afectação dos recursos.

Com efeito, no primeiro período de programação (1989/93) foram definidos 5 objectivos para a intervenção dos Fundos – que de facto eram seis, dada a cisão do Objectivo nº 5 em dois –, no seguinte (1994/99) passou-se a 6 – que realmente eram sete, pela mesma razão – e actualmente houve uma redução para 3. O mais interessante desta evolução é verificar que os domínios de intervenção ao longo dos anos se foram mantendo na prática idênticos, tendo havido mesmo alguma tendência para o seu alargamento.

De seguida passam-se em revista os actuais três Objectivos da intervenção dos Fundos, procurando traçar linhas de evolução futuras.

Objectivo nº 1

O presente estado do debate a nível europeu – nas suas diferentes sedes – leva a concluir que pode ser considerada como segura a manutenção do Objectivo nº 1 com a filosofia actual, ou seja, consagrado ao apoio à redução do fosso das regiões mais pobres da Comunidade em relação à média europeia. Quase todos os novos países candidatos serão cobertos por este Objectivo, o que desde logo reforça a sua importância e justifica um acréscimo de meios. Dado que os desequilíbrios regionais duplicam na União Europeia por força do Alargamento, este objectivo assume-se como o principal motor de convergência real no seio das políticas da União Europeia, ao abrigo da solidariedade europeia em favor das suas regiões menos prósperas.

Estando relativamente adquirido o Objectivo nº 1 com características semelhantes às actuais, resta essencialmente discutir o nível territorial de elegibilidade, os indicadores que servirão de base à decisão sobre quais os territórios apoiáveis e a fixação do tecto de elegibilidade a aplicar.

Em relação ao nível territorial de elegibilidade, o debate a nível europeu está a apontar para a manutenção do nível regional como base da definição da cobertura territorial de cada Estado-membro. A posição alternativa, defendida por alguns Estados-membros contribuintes líquidos, de basear a delimitação geográfica na unidade “país” em vez da região, está a ser abandonada por alguns países por pressão das suas regiões, sendo hoje formalmente defendida apenas pelo Reino Unido.

No entanto, o Relatório Sapir “*An Agenda for a Growing Europe*”, que acaba de ser divulgado, retoma esta ideia no contexto de propostas de reforma das políticas comunitárias com vista a reforçar a competitividade e o ritmo de crescimento da União. Ainda que este Relatório possa relançar o debate sobre o nível territorial a fixar para a elegibilidade aos Fundos Estruturais, as recomendações apresentadas inserem-se num “modelo de Coesão” radicalmente distinto do actual, só fazendo sentido no âmbito de alterações profundas inclusive nalgumas das bases programáticas em que assentou a criação da CEE em 1957. Por esta razão, as conclusões do Relatório Sapir só muito dificilmente poderão obter os consensos necessários para ser aplicáveis já a partir de 2007.

Assim sendo, o nível NUTS II manter-se-á como o mais provável, nesta fase, para a delimitação dos territórios que beneficiarão do Objectivo nº 1. No entanto, o presente Estudo incluirá igualmente um cenário que procurará ter em conta as posições mais reformadoras apresentadas pelos países mais ricos – nesse cenário “de base nacional” os Estados-membros com um PIB *per capita* mais elevado serão excluídos no seu conjunto do Objectivo nº 1.

No que respeita ao indicador a considerar para delimitar o âmbito geográfico do Objectivo nº 1, parece desenhar-se um consenso no sentido de, mais uma vez, manter o PIB (ou Rendimento Interno Bruto se o Eurostat optar por publicar este indicador a nível regional, a exemplo do que passou a fazer para o RNB) como indicador único de acesso aos apoios para o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Como se sabe, este é um tópico recorrente em todas as negociações relativas aos pacotes de Fundos Estruturais: durante as discussões dos regulamentos dos Fundos Estruturais de 1988, 1993 e 1999 houve também muitas críticas ao PIB e algumas sugestões de lhe associar outros indicadores, mas a verdade é que nunca foi possível chegar a um consenso sobre um melhor indicador a utilizar. O argumento vencedor tem sido sempre o de que de forma mais ou menos indirecta o PIB acaba por integrar todos os outros possíveis indicadores de desenvolvimento. Sendo certo que qualquer outro indicador que seja associado a este – em termos de índice compósito – não seria neutro para os diversos países, parece razoável supor que mais uma vez será difícil encontrar um consenso – agora a 27 – para alterar o status quo.

A questão da forma de medição do indicador de elegibilidade – a preços correntes ou em paridades de poder de compra – também tem sido debatida a nível europeu e no âmbito deste Estudo.

De acordo com a opinião recolhida junto dos peritos internacionais que apoiam directamente o Estudo, não será tecnicamente defensável a utilização do indicador a preços correntes, mesmo num contexto em que metade dos países da União têm uma moeda única, visto as paridades de poder de compra fazerem uma melhor aproximação aos níveis relativos de riqueza e de rendimento dos diversos países e regiões.

O facto de no caso português a metodologia de cálculo dos valores em paridades de poder de compra utilizada pelo Eurostat não ser a mais ajustada nem conveniente para Portugal (pela forma de contabilização das rendas de habitação, que sobreavalia o poder de compra) não parece ser uma razão válida para alterar o sistema, independentemente de o Estado português dever diligenciar junto daquela entidade no sentido de esta ter melhor em conta a situação específica de Portugal. A posição da Comissão nesta matéria é, por seu lado, de que o cálculo a preços correntes nada de fundamental alteraria nas posições relativas de cada país e região e que, ajustando-se então o tecto de 75% em conformidade, tudo ficaria praticamente na mesma.

Assim sendo, o exercício a efectuar no quadro do presente Estudo terá por base o PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra, para a definição das regiões elegíveis ou em regime transitório.

No que se refere à fixação do tecto de elegibilidade, é sabido que a descida estatística do PIB médio comunitário conduz a que o actual nível de 75% corresponda em termos reais a 82,6% numa Europa alargada, de acordo com os dados estatísticos mais recentes. Neste contexto faria, pois, sentido ajustar o valor para não prejudicar, numa Europa com nova composição, as regiões que apresentam actualmente um nível de desenvolvimento entre 68% e 75% da média a 27 visto que, a não ser assim, ficariam estatisticamente excluídas do sistema. No entanto, parece estar a desenhar-se algum consenso a nível europeu no sentido de manter o tecto no seu valor actual e prever mecanismos transitórios de compensação para as regiões prejudicadas, solução que conta com o apoio determinante dos países contribuintes líquidos visto que permite poupar recursos (não só no próximo período de programação mas igualmente no seguinte, caso se venha a manter um mecanismo transitório).

Nestas condições, os cenários de trabalho do presente estudo partirão do nível de 75% do PIB médio comunitário, medido em paridades de poder de compra, como tecto de elegibilidade do Objectivo nº 1; contudo o cenário mais reformador a considerar fixará antes o tecto em 90% de forma a dar maior coerência e complementaridade à aplicação dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão nos Estados-membros da União com atraso de desenvolvimento.

Objectivo nº 2

O Objectivo nº 2 é aquele que garante o acesso dos países mais prósperos da União aos recursos da Coesão Económica e Social. Trata-se, pois, de um objectivo sujeito a uma atenção especial por parte da Comissão Europeia, visto que é o instrumento que permite dar à Coesão territorial uma perspectiva verdadeiramente comunitária ao intervir na resolução dos problemas de desenvolvimento económico e social de todas as regiões com problemas estruturais. É também a via para manter todos os Estados-membros da União directamente interessados na evolução desta política e de a Comissão intervir no desenvolvimento de regiões de todos os países.

A forma de o conseguir foi incluir neste objectivo os vários tipos de situações de dificuldade estrutural verificados nos países mais desenvolvidos, em áreas diversificadas do seu território. O resultado foi juntar sob o mesmo tecto os problemas das áreas urbanas, as zonas em reestruturação económica, as zonas rurais em declínio e as áreas deprimidas dependentes das pescas. As elegibilidades são definidas na base das unidades territoriais NUTS III ou mesmo de nível inferior, variando os critérios e os limiares de acesso conforme o tipo de situação em causa.

A opção que se coloca neste domínio para o futuro é ou de manter a situação actual beneficiando as tradicionais clientelas deste Objectivo – e que se têm feito ouvir no quadro dos debates sobre a próxima reforma dos Fundos – ou de tentar dar coerência a este objectivo, situando-o claramente no quadro dos grandes desígnios comunitários, ao mesmo nível do Objectivo nº 1 (que visa apoiar a coesão territorial da União, criando as condições financeiras que permitam acelerar o crescimento dos países mais atrasados).

De acordo com informações obtidas junto dos serviços da Comissão Europeia, há forças significativas mesmo no interior da instituição que favorecem o status quo, ou seja, grosso modo a manutenção do Objectivo nº 2 com as elegibilidades e conteúdo semelhantes aos actuais. Assim sendo, parece indispensável no presente exercício prever um cenário em que o Objectivo nº 2 não sofra alterações radicais.

Nesse cenário, o Objectivo nº 2 manter-se-ia grosso modo com as elegibilidades actuais, embora seja possível construir uma variante que incluía também como beneficiárias as zonas que sofrem de *handicaps* naturais, como sejam as ilhas, zonas pouco povoadas, de montanha, etc. Os maiores ajustamentos face à situação actual consistiriam na concessão de uma maior margem de manobra aos Estados-membros para definir as regiões efectivamente a apoiar, dentro de

dimensões territoriais mínimas que teriam de subir para o nível NUTS IV ou mesmo NUTS III por forma a garantir o impacto da acção comunitária. No capítulo 9 deste Relatório serão descritas mais em pormenor as características do Objectivo nº 2 num cenário de continuidade.

O presente Estudo não deve, no entanto, conformar-se com uma solução que do ponto de vista técnico (objectivos a atingir com os recursos estruturais, eficácia e impacto da acção comunitária) dificilmente pode ser sustentada, face aos desafios com que se defronta actualmente o espaço da União.

Não está naturalmente em causa alterar a finalidade última do Objectivo nº 2 (a Coesão Económica e Social) mas sim definir uma “racionalidade” comunitária e não apenas nacional para a intervenção dos Fundos Estruturais. Dizer que as intervenções no actual Objectivo nº 2 se justificam pelo simples facto de que contribuem para a Coesão da Comunidade obrigaria a proceder de igual forma para com outras áreas temáticas ou geográficas que teriam efeitos semelhantes e não são actualmente beneficiárias de Fundos Estruturais.

A ideia de partida consiste em enquadrar num novo Objectivo nº 2 um perfil de intervenções que responda à necessidade de reforçar a competitividade europeia, num horizonte de longo prazo. Neste *leit-motiv* converge uma paleta densa e diversificada de desafios: modernização das funções estratégicas de criação de valor; qualificação dos recursos humanos e dos serviços de excelência; fixação de unidades de I&D orientadas para a experimentação de base empresarial; modernização das infra-estruturas logísticas; acessibilidade aos mercados; etc.

Esta deverá, pois, no entender da Equipa, ser a matriz de intervenção nas regiões de desenvolvimento intermédio da União, ou seja, nas regiões com um nível de desenvolvimento superior a 75% da média comunitária mas em que se justifique ainda um apoio estrutural da União Europeia.

No contexto actual, a prevalência destes factores locativos anda de par com a revalorização das grandes cidades e aglomerações metropolitanas, as quais concentram importantes recursos na óptica da competitividade territorial: funções económicas mais nobres; proximidade aos centros de decisão económica; imagem e prestígio no mercado globalizado; universidades; concentração de actividades de futuro resultantes, por exemplo, dos investimentos de inovação científica e desenvolvimento tecnológico; função residencial; etc.

A questão da competitividade europeia na economia globalizada constitui, assim, e em grande medida, um problema de qualificação dos espaços económicos metropolitanos, territórios de concentração de recursos (infra-estruturas logísticas e produtivas, acessibilidades e sistemas de transporte, equipamentos colectivos e serviços de excelência, universidades, funções administrativas e de decisão, etc), outros tantos factores de atractividade de fluxos de investimento, de visitantes e de residentes.

Na perspectiva desta abordagem, consideram-se dois eixos matriciadores com origem em processos de trabalho e orientações adquiridas das políticas comunitárias: (i) Estratégias, objectivos e áreas de incidência prioritária do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), (ii) Estratégia de Lisboa, incorporando orientações em matéria de reforço da competitividade europeia, tendo como suporte a economia baseada no conhecimento.

A possibilidade de recentrar conteúdos e modos de funcionamento do novo Objectivo nº 2 em torno das orientações da Estratégia de Lisboa e do EDEC, constitui o eixo de racionalidade e coerência possível para articular intervenções qualitativamente superiores nas condições materiais de desenvolvimento (acessibilidades, ambiente, diversificação da estrutura produtiva, etc), com intervenções de continuidade (entre o efeito massa e a mudança) em factores de

competitividade de natureza imaterial (inovação e I&D, sociedade do conhecimento e educação/formação ao longo da vida).

Em conclusão, a racionalidade do novo Objectivo nº 2 deveria ser dada pela prossecução de uma política sustentada de apoio às regiões de desenvolvimento intermédio da União Europeia, as quais necessitam ainda de apoios comunitários para reforçar alguns dos seus factores de competitividade e, assim, dar resposta aos objectivos da Estratégia de Lisboa. Naturalmente que num contexto de economia global baseada na sociedade de informação, na inovação e nos serviços de valor acrescentado o papel das cidades de maior dimensão assume um papel crucial no processo de modernização desses espaços.

É opinião da Equipa, num contexto orçamental desfavorável em que as dotações para o Objectivo nº 2 acabarão provavelmente por corresponder à diferença entre o que os países mais ricos pretendem despende com a Coesão Económica e Social e as necessidades do Objectivo nº 1 – e não serão propriamente o resultado das necessidades próprias de uma política virada para as regiões de desenvolvimento intermédio -, que os recursos a atribuir a este Objectivo deverão ser concentrados temática e territorialmente para assegurar algum impacto da acção comunitária.

Assim sendo, as áreas a privilegiar – elegibilidades – deverão ser as seguintes, na sequência das orientações da estratégia de Lisboa:

- Acessibilidades;
- Diversificação da estrutura produtiva;
- Sociedade do conhecimento;
- Inovação;
- Investigação e Desenvolvimento;
- Ambiente;
- Emprego;
- Inserção social;
- Educação e formação ao longo da vida.

A simples listagem das áreas de actuação revela bem a forte ligação da Estratégia de Lisboa às preocupações de natureza social da União, pelo que neste contexto haveria certamente que encontrar uma nova articulação deste novo Objectivo nº 2 com os desígnios do actual Objectivo nº 3, sendo razoável prever mesmo uma fusão dos dois.

Em termos territoriais e para acompanhar as conclusões do EDEC dever-se-ia concentrar o esforço comunitário nas áreas metropolitanas, situação que aliás beneficiaria objectivamente Portugal no próximo período de programação, visto que dentro do território português apenas a Área Metropolitana de Lisboa será previsivelmente coberta por esse Objectivo.

Esta concentração espacial tem, contudo, que ser avaliada num contexto mais vasto de articulação do novo Objectivo nº 2 com o Objectivo nº 3, ou seja, da forma de organização dos apoios às regiões da União não cobertas pelo Objectivo nº

1 (cerca de 61,5 % da população comunitária). Como se sabe, actualmente todas as regiões mais ricas da União acabam por ser potencialmente beneficiárias dos apoios da Coesão Económica e Social através do Objectivo nº 3, sendo que as que apresentam problemas estruturais de desenvolvimento têm adicionalmente acesso aos recursos do Objectivo nº 2.

A solução territorial para o novo Objectivo nº 2 dependerá pois da manutenção dos dois objectivos separados ou da sua fusão. Caso o novo Objectivo nº 2 passe a abarcar também as preocupações na área social que justificam a existência do Objectivo nº 3, não parece razoável propor uma concentração tão significativa dos recursos nas áreas urbanas de alguma dimensão, visto que politicamente isso não seria viável face ao resto do território comunitário. Por outro lado, as áreas urbanas, apesar dos problemas que as sociedades modernas vão gerando, continuam a ser vistas como espaços com um nível de vida relativamente elevado em relação às médias nacionais pelo que qualquer solução a encontrar terá de ser territorialmente mais abrangente.

No entender da Equipa a melhor solução será então conceder maior margem de manobra aos Estados-membros para, dentro de critérios bem definidos no regulamento dos Fundos Estruturais, procederem a uma delimitação das regiões beneficiárias que atenda tanto às preocupações e objectivos da estratégia de Lisboa como ao nível de desenvolvimento e aos problemas relativos das diversas zonas e regiões não cobertas pelo Objectivo nº 1.

Consciente de que tal solução poderá, por razões políticas, não dar resposta cabal às necessidades das zonas urbanas enquanto motoras do reforço da competitividade europeia, a Equipa propõe neste cenário alternativo uma Iniciativa Comunitária complementar, aplicável aos territórios cobertos pelo novo Objectivo nº 2.

Objectivo nº 3

O Objectivo nº 3 visa actualmente apoiar a adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e emprego em todo o território comunitário não coberto pelo Objectivo nº 1. É apenas financiado com recursos do Fundo Social Europeu, aparecendo mais virado para a prossecução dos objectivos deste Fundo do que propriamente para os desígnios da Coesão Económica e Social.

Numa filosofia que privilegia a integração de acções e de instrumentos financeiros – na sua maioria anteriores à inscrição da Coesão Económica e Social no Tratado, e portanto, com objectivos de actuação próprios – o Objectivo nº 3 aparece como uma excepção de difícil aceitação no quadro da CES. Por outro lado, a sua fusão com o Objectivo nº 2 abriria mais facilmente as portas a uma simplificação substancial de procedimentos através do financiamento de cada Objectivo por apenas um Fundo Estrutural.

Dadas as incertezas relativas às alterações de fundo que será possível introduzir no actual modelo de aplicação dos Fundos Estruturais, pareceu desejável trabalhar tanto o cenário de manutenção deste Objectivo grosso modo nos moldes actuais como a sua fusão com o Objectivo nº 2.

Assim sendo, construiu-se um cenário de continuidade que garante a manutenção do Objectivo nº 3 e dois cenários com maior grau de inovação em que este Objectivo se funde com o Objectivo nº 2. Os três cenários são apresentados mais em detalhe nos capítulos 8 a 11 do presente Relatório.

Os cenários que defendem a fusão dos dois Objectivos (no sentido de juntar num único Objectivo todas as actuações da política de Coesão fora do Objectivo nº 1) são os que colocam a Estratégia de Lisboa no cerne das políticas de apoio às regiões de desenvolvimento intermédio. Sendo a acção do Fundo Social Europeu determinante na criação de condições

para o reforço da competitividade e da sociedade do conhecimento, não é possível desligar o novo Objectivo nº 2 de uma forte componente educação (sobretudo de nível superior), investigação e desenvolvimento e formação profissional, nem da questão da exclusão social. Essa situação viria implicar uma significativa sobreposição de actuações em dois Objectivos que já se sobreporiam territorialmente. Daí que neste contexto pareça útil e racional criar um único Objectivo que tenha por missão apoiar o reforço da competitividade europeia nas suas múltiplas vertentes.

Naturalmente que a fusão dos dois Objectivos obriga necessariamente a alterar o âmbito geográfico possível do novo Objectivo nº 2, visto que tradicionalmente a política social europeia tem um âmbito transeuropeu e não territorial.

7.2 NÚMERO DE FUNDOS ESTRUTURAIS

É sabido que actualmente existem quatro Fundos Estruturais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) – Secção Orientação e o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP).

Tal como é habitual aquando dos debates iniciais relativos a cada novo pacote de Fundos Estruturais, a questão do número de Fundos volta a estar no centro das atenções, tanto numa perspectiva política como de simplificação das intervenções.

As discussões em curso podem ser sumariadas nos seguintes termos:

- o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas, que foi criado em 1993 e apenas em 1999 obteve o estatuto de Fundo Estrutural, parece estar condenado ao desaparecimento, passando as acções estruturais na área das pescas a ser financiadas pelo FEOGA; as dotações orçamentais deste Instrumento e a própria evolução da Política Comum de Pescas aconselham a sua integração no FEOGA, eliminando-se as regras e procedimentos específicos deste Fundo e garantindo-se uma simplificação global do sistema de implementação;
- o futuro da secção Orientação do FEOGA encontra-se igualmente em debate, visto que as medidas estruturais da agricultura já estão neste momento a ser apoiadas, nas regiões fora do Objectivo nº 1, pela secção Garantia desse Fundo; se a isso associarmos o facto de as medidas de desenvolvimento rural (agro-ambientais, florestação, apoios às zonas agrícolas desfavorecidas), com algum grau de ligação às medidas estruturais, estarem a ser financiadas pela secção Garantia em todo o território comunitário, pode de facto questionar-se a razão de ser da manutenção da divisão do FEOGA em duas secções. Para além disso, há que referir que nos países aderentes as acções estruturais financiadas no âmbito do instrumento de pré-adesão SAPARD estão já a ser suportadas pelo FEOGA-Garantia e obedecem a um rigor financeiro que combina preocupações da secção Garantia (acreditação das entidades pagadoras) com as da Secção Orientação (programação plurianual dos apoios e regras financeiras correspondentes). Pode-se, assim, considerar com alguma probabilidade que o novo período de programação venha a conhecer um FEOGA reunificado;
- a fusão entre o FEDER e o FSE parece, por seu lado, fora de causa: os dois Fundos deverão manter-se separados, geridos como até agora por Direcções-Gerais distintas da Comissão Europeia, embora podendo assistir a ajustamentos importantes no seu âmbito de actuação.

De notar que a questão do FEOGA – Secção Orientação poderá ser juridicamente complicada: se se tratar de agrupamento de Fundos (criação de um único Fundo envolvendo o FEDER, FSE e FEOGA - Secção Orientação ou apenas o FEDER e o FEOGA - Secção Orientação) o problema estará resolvido; se, pelo contrário, o FEOGA – Secção Orientação for reagrupado no FEOGA e deixar de participar na CES, a questão da alteração do Tratado poderá ter de ser colocada, face ao teor do artigo 139º. Esta questão não é apenas jurídica: o reagrupamento do FEOGA – Secção Orientação num ou noutro sentido acabará por ter efeitos orçamentais diferentes para a Coesão Económica e Social, visto que o “peso do passado” terá, como sempre, impacto na discussão financeira.

No quadro do presente Estudo assumir-se-á como hipótese que a fusão do FEOGA-Orientação se fará com o FEDER e não com o FEOGA-Garantia tanto por razões de índole jurídica como orçamental. É a solução mais vantajosa para as dotações das Acções Estruturais, tanto mais que o pacote PAC (rubrica 1 do OGCE) se encontra praticamente fechado para o próximo período de programação; por outro lado, evita a questão da eventual alteração do articulado do Tratado.

Em conclusão poderão ser consideradas, na opinião da Equipa, duas posições alternativas realistas:

- por um lado, a manutenção dos Fundos Estruturais actuais, com eventual integração do IFOP no FEOGA - Secção Orientação (o que não alterará em nada de fundamental o modelo presentemente em vigor);
- por outro, a redução a apenas dois Fundos Estruturais: o FSE e o FEDER.

De notar que nesta última hipótese duas soluções parecem possíveis:

- manter o FSE com o seu âmbito de actuação actual e um FEDER que, para além das suas preocupações com o desenvolvimento das regiões atrasadas e a reconversão das regiões em declínio industrial, passaria a incidir igualmente nos domínios do desenvolvimento rural fora da área agrícola (ficando, por exemplo, o apoio à modernização das estruturas agrícolas no FEOGA reunificado);
- alargar o âmbito de actuação dos dois Fundos no sentido de permitir a sua total sobreposição, passando a fronteira de actuações a ser feita não numa base temática mas sim territorial ou, dito de outra maneira, ligando cada um deles directamente ao financiamento de um Objectivo específico da Coesão Económica e Social.

No estado actual dos debates em sede comunitária, estas várias hipóteses parecem plausíveis. Os cenários construídos no âmbito do presente trabalho têm necessariamente estes vários elementos em consideração.

7.3 LIGAÇÃO FUNDO ESTRUTURAL / PROGRAMA OPERACIONAL

O período de programação 2000-06 está a conhecer uma experiência piloto muito interessante em matéria de coordenação e simplificação de regras e procedimentos dos diversos Fundos Estruturais: as quatro iniciativas comunitárias em vigor – INTERREG III, EQUAL, LEADER +, URBAN – são financiadas apenas por um Fundo Estrutural apesar de poderem conter acções que, de acordo com os respectivos regulamentos, caíam no âmbito de actuação dos restantes Fundos.

Foi assim definido no Regulamento (CE) nº 1260/1999, de acordo com as tipologias maioritárias de acções a desenvolver no âmbito de cada iniciativa comunitária, qual o Fundo que a deveria financiar: o FEDER apoia em

exclusivo as acções de desenvolvimento regional, social e rural no quadro do INTERREG III e URBAN, o FSE tem a mesma responsabilidade no que respeita ao EQUAL e o FEOGA-Secção Orientação em relação ao LEADER +.

Esta evolução é unanimemente reconhecida como um passo significativo no sentido da simplificação e da redução da carga administrativa ligada à gestão dos Fundos Estruturais.

Com efeito, a gestão de um programa operacional financiado por mais de um Fundo Estrutural é uma tarefa complexa, envolvendo um peso burocrático adicional frequentemente desproporcionado face às vantagens económicas e sociais de uma abordagem integrada. A solução muitas vezes encontrada é de separar os Fundos em programas operacionais distintos, perdendo boa parte das sinergias e complementaridades que uma gestão conjunta dos dois Fundos comportaria.

Nesse sentido, a questão da extensão da presente experiência – que envolve 5,35% dos Fundos Estruturais – à programação da totalidade dos recursos estruturais não pode deixar de ser ponderada.

A posição da Equipa é inequivocamente de defesa desta solução visto que só pode ter efeitos positivos para os Estados-membros na gestão dos recursos postos à sua disposição. Naturalmente que tal solução tem consequências em cascata, que podem ir desde a simples decisão de que em cada programa operacional, face ao peso relativo dos diversos tipos de acções previstas, o Fundo maioritário passaria a financiar a totalidade das acções, até à redelimitação dos âmbitos de actuação dos vários Fundos ou mesmo a sua fusão (aspectos já focados no ponto anterior). Por essa razão, a Equipa só preconiza sem reservas essa evolução no caso de cenários alternativos ao que tem vigorado até hoje.

Com efeito, numa situação estática - ou seja, em que tudo o resto se manteria igual – a decisão de fazer financiar cada programa por um único Fundo conduziria muito provavelmente a um reforço do peso do FEDER em detrimento dos outros dois Fundos e, muito em particular, do Fundo Social Europeu. Esta situação seria indesejável mas também, no entender da Equipa, irrealista: na verdade, para que tal acontecesse, seria necessário proceder em simultâneo à redefinição dos âmbitos de actuação dos dois Fundos (para que passassem a poder financiar outros tipos de acções), o que naturalmente abriria o debate analisado no ponto anterior e teria de conduzir a uma nova dinâmica de equilíbrios e modelos de organização diferentes dos actuais.

O maior obstáculo a tal evolução poderá provir, no entanto, da dificuldade de adaptação da máquina da Comissão Europeia, tanto em termos políticos como administrativos ou de recursos humanos.

No âmbito do presente Estudo, optou-se mais uma vez por trabalhar cenários contrastantes, um que representará a mera continuidade da situação actual e os restantes com inovações significativas a nível da simplificação da implementação dos Fundos, designadamente a identificação um Objectivo/um Fundo.

Neste contexto não pode deixar de ser feita referência à dificuldade de carácter jurídico que, no entender da Equipa, poderá acarretar tal solução: afigura-se com efeito, que o texto do Tratado da União Europeia terá de sofrer alterações para permitir esta evolução, designadamente no caso das missões do Fundo Social Europeu, as quais teriam de ser significativamente alargadas para ter em conta o manancial de preocupações e tipos de acções a considerar no novo Objectivo nº 2.

7.4 CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO GEOGRÁFICA

A repartição das dotações financeiras atribuídas aos Fundos Estruturais e de Coesão em cada período de programação tem vindo a assumir um carácter cada vez mais político, designadamente no que respeita aos beneficiários do Objectivo nº 1. Isto mesmo está patente na forma como a decisão é tomada: em 1989 foi o Colégio de Comissários que decidiu autonomamente quais as verbas a atribuir a cada região e país, em 1993 foi no Conselho de Ministros (Assuntos Gerais) que os intervalos de repartição foram definidos – cabendo posteriormente à Comissão a sua determinação precisa – e em 1999 foi o próprio Conselho Europeu que acabou por estabelecer os montantes por país.

Tal evolução tem sido feita em detrimento de uma abordagem mais técnica em que, com base em indicadores objectivos, se deveria operar uma repartição transparente das dotações em função do grau de desenvolvimento e de gravidade relativa dos problemas de cada país ou região.

Independentemente do tipo de processo de tomada de decisão, é todavia claro que as decisões finais adoptadas a nível político têm que ter um suporte técnico consistente. É indiscutível que embora a Comissão Europeia tenha perdido autonomia na determinação dos valores finais, mantém de qualquer modo uma influência muito grande em todo o processo, ao fazer uma proposta baseada em critérios fundamentalmente de ordem técnica. A margem de manobra dos governos é desde logo condicionada pela proposta apresentada, a qual poderá ser ajustada mas dificilmente será rejeitada.

Daqui resulta que os critérios, parâmetros e tipo de algoritmos a utilizar pela Comissão para repartir as verbas continuam a constituir o elemento chave para a decisão final, sendo indispensável concentrar aqui algum esforço nacional com vista a influenciar estes pressupostos da proposta da Comissão da forma que mais beneficie os interesses portugueses. Sendo certo que a fórmula de repartição variou de período de programação para período de programação e que a nova realidade da Europa Alargada obriga por si só a reequacioná-la, trata-se de um elemento fulcral nas negociações que se avizinham.

No quadro deste Estudo foram sucessivamente analisados novos critérios de repartição que pudessem valorizar a fórmula utilizada em 2000-06, tendo em conta os novos desafios que se colocam à Europa e em relação aos quais se exige o contributo de todo os territórios da União.

O exercício efectuado, ainda que tenha tido em consideração o aspecto da redundância dos indicadores entre eles e especificamente em relação ao PIB/PNB, procurou no essencial identificar aqueles que, na nova fase de desenvolvimento da União e face aos seus objectivos de médio e longo prazo, justificavam um peso adicional no algoritmo por forma a apoiar mais as regiões em que o défice em matéria de condições estratégicas para a consecução desses objectivos é maior.

Ora, o Conselho Europeu adoptou em Lisboa, em Junho de 2000, um programa de acção visando transformar a Europa no período de uma década no espaço mais competitivo a nível mundial; os relatórios de acompanhamento apresentados até ao momento têm revelado que as realizações têm ficado bem aquém do programado e que dificilmente aquele desiderato poderá ser atingido nos prazos fixados.

Assim sendo, parece razoável que a política de Coesão Económica e Social com os instrumentos de que dispõe e no quadro das regras que lhe são próprias possa contribuir igualmente para a consecução desse grande desígnio europeu,

nomeadamente facilitando a criação dos factores de competitividade considerados estratégicos pela Agenda de Lisboa nas regiões mais desfavorecidas.

Neste contexto, foram analisados ao longo do Estudo o interesse e a viabilidade técnica e política de aplicação de vários indicadores de repartição complementares do PIB que se inserissem directamente nas preocupações da Estratégia de Lisboa – taxa de desemprego, taxa de emprego, produtividade, nível de educação, capacidade de inovação e perifericidade. A análise incluiu, para cada um deles, um estudo da respectiva redundância em relação ao PIB (em que medida já eram explicados pelo próprio produto nacional ou regional), a disponibilidade de dados (nível geográfico, periodicidade), a sua fiabilidade e comparabilidade entre Estados-membros e a qualidade técnica dos instrumentos de medida das desigualdades entre territórios.

Na sequência desse exercício, entendeu a Equipa dever concentrar-se na construção de uma fórmula para o Objectivo nº 1 que deveria integrar os seguintes elementos:

- PIB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, por região;
- PNB/RNB *per capita*, medido em paridades de poder de compra;
- População;
- Taxa de desemprego;
- Nível de educação;
- Capacidade de inovação.

Em relação à anterior fórmula, trata-se apenas de incluir mais dois indicadores, relativos à educação e à capacidade de inovação.

Com efeito, a fórmula utilizada para a afectação de verbas em 2000-06 no interior do Objectivo nº 1 pode ser aproximada convenientemente pelo modelo de regressão seguinte, com um coeficiente de determinação de 99,1%:

$$Y = 0,995 X_1 X_2 X_3 + 0,005 X_4$$

Em que:

- X_1 = população da região elegível ao Objectivo nº 1;
- X_2 = PIB pc ppc comunitário – PIB pc ppc da região;
- X_3 = 1/índice PNB;
- X_4 = número de desempregados na região que excedem os correspondentes à taxa de desemprego média das regiões elegíveis ao Objectivo nº 1.

Isto significa que o valor atribuído a cada região coberta pelo Objectivo nº 1 é explicado em 99,5% pelo PIB regional/PNB nacional e em 0,5% pela taxa de desemprego.

Importa a propósito referir que a recente evolução metodológica decidida pelo Eurostat em matéria de indicador de desenvolvimento se afigura interessante para Portugal: o Rendimento Nacional Bruto substitui o Produto Interno Bruto sendo que este, no caso português, é superior àquele, o que tem consequências positivas em matéria de aplicação das políticas de Coesão Económica e Social.

Na realidade o RNB integra o saldo negativo de rendimentos com o estrangeiro, ou seja, exclui tanto os lucros de investimento estrangeiro como os juros decorrentes do endividamento externo português.

Já no que respeita ao nível regional, a eventual passagem do PIB ao Rendimento Interno Bruto não deverá ter efeitos na posição relativa das regiões portuguesas.

De seguida são analisados os indicadores que, para além do RNB pc ppc, do PIB/RIB pc ppc e da população abrangida – critérios inquestionáveis face à filosofia da Coesão –, deveriam integrar o algoritmo de repartição das verbas no Objectivo nº 1. As vantagens e inconvenientes da utilização de cada critério para Portugal serão especificamente focadas de forma a permitir gizar uma estratégia negocial.

Desemprego

O desemprego constitui um critério relativamente incontornável no que respeita à repartição dos recursos visto que tem sido demonstrado o paralelismo entre valores elevados deste indicador e problemas estruturais no desenvolvimento das regiões; por outro lado, os problemas do desemprego têm merecido uma atenção constante ao longo das duas últimas décadas por parte das instâncias políticas nacionais e comunitárias.

Por esta razão, o desemprego foi integrado na fórmula de repartição dos recursos estruturais do Objectivo nº 1 em 1993 e em 1999, ainda que com ponderações muito diferentes. Em ambos os casos o indicador considerado foi a taxa de desemprego total por região.

A Estratégia de Lisboa, a Estratégia Europeia para o Emprego e o conceito de “coesão social” (por contraponto a “territorial”) não vão por certo deixar cair este indicador, sendo provável que de novo a discussão se venha a centrar mais na ponderação a atribuir ao indicador do que propriamente na sua inclusão no algoritmo.

A situação em matéria de desemprego na União alargada é apresentada no Quadro 19. O quadro permite evidenciar o seguinte:

- Portugal apresenta valores mais favoráveis do que a média europeia (para 15, 25 e 27) em todos os indicadores considerados: taxa de desemprego total, taxa de desemprego de longa duração, taxa de desemprego feminino e taxa de desemprego jovem;
- Portugal apresenta o quinto melhor valor da União a 27 para a taxa de desemprego total, a qual tem servido de referência à distribuição de recursos no interior do Objectivo nº 1;
- Nos restantes indicadores, o nosso País encontra-se entre a 7ª e a 10ª posição entre 27 Estados-membros;
- Em todos os indicadores Portugal é o País onde se verificam melhores índices entre todos os países que beneficiarão do Objectivo nº 1.

Quadro 19 – Desemprego na União Europeia e nos Países Candidatos em 2001

Taxa de Desemprego Total		Taxa de Desemprego de Longa Duração (% do Desemprego Total)		Taxa de Desemprego Feminino		Taxa de Desemprego Jovem	
UE-15	7,6	UE-15	43,7	UE-15	8,9	UE-15	15,1
UE-25	8,7	UE-25	45,8	UE-25	10,0	UE-25	17,7
UE-27	8,8	UE-27	46,5	UE-27	9,9	UE-27	18,0
1 Países Baixos	2,3	1 Suécia	18,5	1 Países Baixos	2,6	1 Países Baixos	5,0
2 Luxemburgo	2,4	2 Dinamarca	20,7	2 Luxemburgo	3,1	2 Áustria	5,5
3 Áustria	3,4	3 Luxemburgo	22,0	3 Irlanda	3,6	3 Irlanda	6,2
4 Irlanda	3,7	4 Chipre	22,1	4 Áustria	4,1	4 Luxemburgo	7,2
5 Portugal	4,0	5 Países Baixos	26,4	5 Reino Unido	4,3	5 Chipre	8,4
6 Chipre	4,0	6 Finlândia	26,8	6 Hungria	4,9	6 Dinamarca	8,7
7 Dinamarca	4,4	7 Reino Unido	26,8	7 Suécia	5,0	7 Portugal	9,0
8 Reino Unido	4,8	8 Áustria	30,7	8 Dinamarca	5,1	8 Alemanha	9,2
9 Suécia	5,1	9 França	37,1	9 Portugal	5,1	9 Hungria	10,5
10 Hungria	5,7	10 Portugal	37,1	10 Chipre	5,8	10 Suécia	10,7
11 Eslovénia	5,7	11 Espanha	38,5	11 Roménia	6,0	11 Malta	11,0
12 Malta	6,1	12 Hungria	44,8	12 Eslovénia	6,0	12 Reino Unido	11,4
13 Bélgica	6,6	13 Estónia	46,6	13 Malta	6,1	13 Eslovénia	15,7
14 Roménia	6,6	14 Bélgica	48,4	14 Bélgica	7,5	14 Rep. Checa	16,3
15 Alemanha	7,8	15 Roménia	48,6	15 Alemanha	8,1	15 Bélgica	17,5
16 Rep. Checa	8,0	16 Alemanha	49,6	16 Rep. Checa	9,6	16 Roménia	17,6
17 França	8,5	17 Polónia	50,1	17 Finlândia	9,8	17 França	19,0
18 Finlândia	9,1	18 Rep. Checa	51,5	18 França	10,5	18 Finlândia	19,8
19 Itália	9,5	19 Grécia	52,8	19 Letónia	11,5	19 Letónia	22,9
20 Grécia	10,2	20 Lituânia	56,2	20 Itália	12,9	20 Estónia	24,5
21 Estónia	12,4	21 Eslováquia	58,3	21 Estónia	13,1	21 Espanha	24,9
22 Espanha	13,1	22 Letónia	59,1	22 Lituânia	13,5	22 Grécia	28,0
23 Letónia	13,1	23 Bulgária	62,6	23 Grécia	15,4	23 Itália	28,2
24 Lituânia	16,5	24 Itália	63,3	24 Eslováquia	18,5	24 Lituânia	30,9
25 Polónia	18,4	25 Eslovénia	63,3	25 Bulgária	18,9	25 Eslováquia	38,9
26 Eslováquia	19,4	26 Irlanda	-	26 Espanha	19,0	26 Bulgária	39,3
27 Bulgária	19,9	27 Malta	-	27 Polónia	20,0	27 Polónia	41,5

Fonte: Eurostat

A situação acima indicada conduz a conclusões já conhecidas para a Europa a 15 e que se mantêm válidas numa Europa a 27: tomando por base a situação em finais de 2001, a taxa de desemprego é um indicador desfavorável para Portugal enquanto factor de repartição dos recursos no Objectivo nº 1.

Esta constatação adquire agora maior relevo visto que a quase totalidade dos países que beneficiarão do Objectivo nº 1 apresentam níveis de rendimento *per capita* em paridades de poder de compra abaixo do português e a taxa de desemprego poderá constituir outro factor de sinal negativo na determinação dos recursos a afectar a Portugal.

É pois de realçar que pela primeira vez na história da integração europeia de Portugal, os dois principais e habituais critérios de repartição dos recursos no Objectivo nº 1 deverão jogar em desfavor de Portugal, sinal do novo posicionamento – Estado-membro de desenvolvimento intermédio – que o País automaticamente adquire pelo simples alargamento da União a mais 12 países.

Do ponto de vista da disponibilidade de dados há que referir que as estatísticas do Eurostat publicam a taxa de desemprego não só por País mas igualmente por região NUTS II.

Educação

Um nível médio elevado de educação é um factor estratégico para o reforço da competitividade da economia, tal como foi considerado no quadro da Agenda de Lisboa. Para além disso, contribui para o aumento da empregabilidade da população activa, reduzindo o desemprego e os problemas de exclusão social e promovendo a adaptação às novas tecnologias e a contribuição de todos para o progresso e o bem-estar social.

Não é fácil encontrar indicadores que traduzam de forma aproximada mas realista o nível de formação de um povo, tanto mais que há uma diversidade enorme de diplomas e qualificações, em muitos casos sem equivalência entre os países da Europa a 27.

A forma mais simples mas também menos controversa de abordar esta temática é de partir dos níveis de ensino das populações dos 27. Pese embora as dificuldades em comparar por vezes a qualidade e conteúdo dos diversos níveis há alguma uniformização nos sistemas de ensino que viabiliza, aliás, a equivalência de diplomas entre graus de ensino no interior da Comunidade.

Se sairmos do sistema oficial de ensino, a questão da comparabilidade torna-se mais aguda, sendo de mais difícil aceitação por parte dos diversos Estados-membros uma repartição de verbas baseada em pressupostos pouco sólidos ou creíveis.

Apresenta-se no Quadro 20, que mostra a situação relativa dos 27 Estados-membros da nova Europa em matéria de educação, a posição de Portugal, que na Europa dos Quinze era muito desfavorável, e que se torna agora dramática com o Alargamento:

- o nosso País apresenta os piores índices dos 27 Estados-membros nos diversos níveis de educação;
- a percentagem de população com nível de educação baixo (inferior ou igual ao 9º ano de escolaridade) é 2,6 vezes superior à nova média europeia;
- a percentagem da população com curso superior é menos de metade da correspondente para a média europeia.

Os dois indicadores – população com níveis elevados ou com níveis baixos de educação – são ambos susceptíveis de ser utilizados, podendo-se argumentar que a população com nível de educação baixa dá uma boa indicação do défice no domínio da qualificação dos recursos humanos enquanto que a percentagem de população em idade de trabalho com educação superior é o indicador mais adequado para medir a disponibilidade de competências avançadas.

Não parece haver dúvidas sobre as vantagens para Portugal da utilização deste indicador, numa das suas duas formas. No âmbito do presente Estudo adoptar-se-á o nível de educação baixo nos modelos de repartição, considerando que

este mede de forma mais apropriada o fosso de formação dos trabalhadores portugueses em geral, face à média comunitária.

Um comentário prévio deve, no entanto, ser feito: não parece possível que uma estratégia de defesa deste critério para atribuição de recursos tenha sucesso sem que Portugal demonstre que uma parte muito substancial dos recursos estruturais irão ser gastos nessa área. Não faz, com efeito, sentido prever na fórmula tal critério e a seguir despende as verbas daí resultantes em infra-estruturas pesadas em vez de melhorar o nível educacional português.

Quadro 20 – Níveis de Educação na União e nos Países Candidatos em 2001

Baixo (até 9º ano)		Médio (12º ano completo ou equivalente)		Elevado (curso superior completo)	
UE-15	34,2	UE-15	43,5	UE-15	22,3
UE-25	30,7	UE-25	48,7	UE-25	20,6
UE-27	30,4	UE-27	49,4	UE-27	20,2
1 Lituânia	11,5	1 Eslováquia	76,1	1 Lituânia	46,6
2 Estónia	11,8	2 República Checa	75,8	2 Finlândia	33,8
3 República Checa	12,2	3 Polónia	70,7	3 Estónia	29,6
4 Eslováquia	12,9	4 Roménia	64,4	4 Bélgica	29,2
5 Alemanha	16,1	5 Áustria	64,2	5 Reino Unido	29,0
6 Polónia	17,0	6 Letónia	63,0	6 Chipre	28,1
7 Suécia	17,3	7 Eslovénia	62,6	7 Dinamarca	27,3
8 Reino Unido	18,1	8 Alemanha	59,7	8 Suécia	26,2
9 Dinamarca	18,5	9 Hungria	59,5	9 Espanha	24,9
10 Letónia	18,5	10 Estónia	58,6	10 Irlanda	24,6
11 Áustria	20,7	11 Suécia	56,5	11 Países Baixos	24,6
12 Eslovénia	22,8	12 Dinamarca	54,2	12 Alemanha	24,2
13 Finlândia	23,5	13 Reino Unido	53,0	13 França	23,7
14 Roménia	25,3	14 Bulgária	52,1	14 Bulgária	21,9
15 Bulgária	26,0	15 Países Baixos	43,8	15 Luxemburgo	19,0
16 Hungria	26,1	16 Finlândia	42,7	16 Grécia	18,5
17 Países Baixos	31,6	17 Lituânia	41,9	17 Letónia	18,5
18 Chipre	32,6	18 Luxemburgo	41,8	18 Áustria	15,1
19 França	34,6	19 França	41,7	19 Eslovénia	14,6
20 Bélgica	38,2	20 Chipre	39,3	20 Hungria	14,4
21 Irlanda	38,5	21 Grécia	36,9	21 Polónia	12,3
22 Luxemburgo	39,2	22 Irlanda	36,9	22 República Checa	12,0
23 Grécia	44,6	23 Itália	35,6	23 Eslováquia	11,0
24 Itália	53,8	24 Bélgica	32,6	24 Itália	10,6
25 Espanha	57,6	25 Espanha	17,6	25 Roménia	10,3
26 Portugal	78,8	26 Portugal	11,5	26 Portugal	9,7
27 Malta	-	27 Malta	-	27 Malta	-

Fonte: Eurostat

Em relação à consideração deste tipo de indicador, há que ter em conta os seguintes elementos numa perspectiva negocial:

- trata-se de um indicador que beneficiará mais Portugal do que qualquer outro país;
- trata-se de um indicador que de forma mais significativa permitiria a Portugal reduzir o diferencial de capitação de fundos com os países aderentes decorrente das diferenças de PIB pc, ppc. – e que, por conseguinte, dificilmente poderá contar com o apoio dos novos Estados-membros;
- de entre os países cobertos de forma substancial pelo Objectivo nº 1 só parece ser possível mobilizar a Espanha e a Grécia para esta solução visto que também seriam beneficiados, ainda que em menor grau;
- trata-se de um critério que tem uma justificação reforçada no contexto da Estratégia de Lisboa e do correspondente esforço de acréscimo da produtividade e competitividade europeias, o qual, em obediência ao princípio da Coesão Económica e Social, não pode marginalizar territórios comunitários.

Do ponto de vista da disponibilidade de dados, há que referir que as estatísticas do Eurostat publicam os níveis de educação não só por País mas igualmente por região NUTS II.

Capacidade de Inovação

Uma sociedade baseada no conhecimento terá a inovação no centro das suas actividades económicas, como um dos elementos chave ao nível da criação de vantagens competitivas. O paradigma da criação de valor baseado no conhecimento já constitui, aliás, na opinião de muitos especialistas, um ponto de descontinuidade na História da actividade económica.

É importante para a Europa acelerar este processo – a competitividade económica da Europa e o peso da União no mundo estão em jogo, e dependem da criação de uma sociedade baseada no conhecimento mais ou menos semelhante àquela que os Estados Unidos estão a criar já desde os anos 70-80. Esse foi o pano de fundo da adopção da Estratégia de Lisboa.

A actividade no domínio da inovação é considerada desde a Cimeira de Lisboa como crítica para a estratégia a seguir até 2010.

Paralelamente à lógica apresentada para os indicadores anteriores, é opinião da Equipa que a inclusão de indicadores relacionados com a inovação nos algoritmos de distribuição regional dos instrumentos estruturais teria coerência com os objectivos de Lisboa e poder-se-ia revelar como um passo significativo na optimização da distribuição desses recursos face aos objectivos da União.

Em termos negociais, esta posição seria vantajosa para Portugal por um outro motivo: uma vez mais, o nosso país encontra-se pouco desenvolvido na maioria dos aspectos abordados por estes indicadores, apesar de algumas evoluções encorajadoras em alguns domínios, designadamente no acesso doméstico à Internet, proporção de licenciados de ciências e engenharia (face ao total de licenciados), e despesa em Investigação e Desenvolvimento.

Na sequência dos debates havidos a este propósito, designadamente com o Comité de Peritos que apoia o Estudo, foi acordado considerar na fórmula de repartição três novos factores, inseridos sob a forma de um índice composto:

- Percentagem da força de trabalho afecta a Investigação e Desenvolvimento;
- Percentagem do emprego total nas indústrias de alta tecnologia;

- Percentagem do emprego total nos serviços de conhecimento intensivo.

O primeiro indicador é abordado no Painel de Indicadores para as Políticas Nacionais de Investigação, sendo bastante relevante neste contexto. Numa sociedade moderna, os recursos humanos afectos à investigação e desenvolvimento são, em última análise, os principais responsáveis pela produção de conhecimento e das formas de o utilizar – tanto o conhecimento teórico, como as suas aplicações genéricas, e finalmente os produtos de consumo. Adicionalmente, os investigadores são geralmente, num contexto empresarial, um importante recurso do ponto de vista da criatividade e da criação de novas competências avançadas, para além de constituírem um poderoso canal nas transferências de conhecimento entre empresas e/ou outras instituições.

**Quadro 21 – Recursos Humanos Afectos à Investigação e Desenvolvimento
em % da Força de Trabalho**

	UE-15	1,33		14	Irlanda	0,99
1	Finlândia	2,54		15	Estónia	0,98
2	Suécia	2,45		16	Rep. Checa	0,93
3	Dinamarca	1,92		17	Eslováquia	0,85
4	França	1,49		18	Lituânia	0,82
5	Alemanha	1,48		19	Itália	0,81
6	Holanda	1,44		20	Portugal	0,73
7	Áustria	1,38		21	Polónia	0,73
8	Reino Unido	1,28		22	Letónia	0,69
9	Eslovénia	1,26		23	Chipre	0,42
10	Bélgica	1,22		24	Luxemburgo	-
11	Espanha	1,09		25	Bulgária	-
12	Grécia	1,02		26	Malta	-
13	Hungria	1,01		27	Roménia	-

Fonte: Eurostat (DG Investigação)

Do Quadro 21 podem-se retirar as seguintes conclusões:

- a percentagem da força de trabalho afecta a investigação e desenvolvimento é, em Portugal, pouco superior a metade da média europeia;
- o valor português situa-se no 9º lugar entre os países potencialmente grandes beneficiários do Objectivo nº 1 – apenas a Letónia apresenta valores inferiores ao de Portugal;
- não existem estatísticas comparáveis disponíveis para a Roménia e Bulgária.

A inclusão deste critério tem que ser feita enquanto ponderador nacional (como é o caso actualmente do PNB) visto que não há informação disponibilizada a nível da região NUTS II.

Igualmente relevante para a aferição da capacidade de inovação, será certamente a percentagem do emprego total nas indústrias de alta tecnologia. Pretende-se com esta informação avaliar o peso na economia da manufactura de alta tecnologia, baseada na inovação contínua através da criatividade e do conhecimento.

Quadro 22 – Percentagem do Emprego Total nas Indústrias de Alta Tecnologia

	UE-15	7,6%		14	Eslováquia	6,8%
1	Alemanha	11,2%		15	Bélgica	6,6%
2	República Checa	9,2%		16	Áustria	6,5%
3	Hungria	8,8%		17	Espanha	5,5%
4	Eslovénia	8,7%		18	Bulgária	5,5%
5	Suécia	7,9%		19	Roménia	4,9%
6	Polónia	7,5%		20	Estónia	4,8%
7	Itália	7,4%		21	Países Baixos	4,3%
8	Finlândia	7,4%		22	Portugal	3,6%
9	Irlanda	7,3%		23	Lituânia	3,2%
10	França	7,2%		24	Grécia	2,2%
11	Reino Unido	7,2%		25	Luxemburgo	2,0%
12	Malta	7,1%		26	Letónia	1,7%
13	Dinamarca	7,0%		27	Chipre	1,0%

Fonte: Eurostat

Conforme se pode constatar da análise do Quadro 22:

- a percentagem do emprego total nas indústrias de alta tecnologia em Portugal é inferior a metade da média europeia;
- apenas três potenciais beneficiários do Objectivo nº 1 (Lituânia, Grécia e Letónia) revelam valores inferiores a Portugal, ao passo que alguns dos principais beneficiários se encontram próximos ou mesmo acima da média europeia.

Desta forma, a integração desta informação na repartição do Objectivo nº 1 terá todo o interesse para Portugal. A inclusão deste critério será feita ao nível NUTS II, embora só exista informação ao nível nacional para os países candidatos.

Da mesma forma, o emprego nos serviços de conhecimento intensivo é um aferidor importante do estágio de desenvolvimento da economia baseada no conhecimento, quer pelo seu contributo como suporte das actividades inovadoras da economia em geral, quer pelos serviços prestados directamente ao consumidor, que normalmente incorporam um elevado nível de inovação contínua.

Conjuntamente com a percentagem do emprego total nas indústrias de alta tecnologia (e, em menor medida, com a educação), este indicador permitirá avaliar o enfoque estrutural atribuído dentro de uma dada economia nacional aos sectores de actividade mais propícios à criação de valor baseada no conhecimento.

Quadro 23 – Percentagem do Emprego Total nos Serviços de Conhecimento Intensivo

	UE-15	3,6%		14	Malta	3,1%
1	Suécia	5,1%		15	Itália	3,1%
2	Dinamarca	4,9%		16	Áustria	3,0%
3	Reino Unido	4,8%		17	Eslováquia	3,0%
4	Finlândia	4,4%		18	Bulgária	2,7%
5	Países Baixos	4,2%		19	Eslovénia	2,7%
6	Bélgica	4,1%		20	Espanha	2,6%
7	França	4,1%		21	Letónia	2,2%
8	Irlanda	4,1%		22	Lituânia	2,0%
9	Estónia	3,4%		23	Chipre	1,8%
10	Alemanha	3,2%		24	Grécia	1,7%
11	República Checa	3,2%		25	Roménia	1,4%
12	Hungria	3,2%		26	Portugal	1,4%
13	Luxemburgo	3,1%		27	Polónia	-

Fonte: Eurostat

De acordos com os dados constantes do Quadro 23:

- a percentagem do emprego total nos serviços de conhecimento intensivo é, em Portugal, dos mais baixos a nível europeu, a par apenas com a Roménia;
- diversos países potencialmente beneficiários do Objectivo nº 1 têm valores muito mais elevados que Portugal, ultrapassando inclusivamente, o dobro da percentagem registada em Portugal;
- não existe informação disponível relativamente à Polónia.

Também este indicador terá interesse para a nova repartição do Objectivo nº 1, mormente se vier a ser concretizada a integração da percentagem do emprego total nas indústrias de alta tecnologia, analisada anteriormente. A inclusão deste critério será feita ao nível NUTS II, embora só exista informação ao nível nacional para os países candidatos.

7.5 INICIATIVAS COMUNITÁRIAS

As Iniciativas Comunitárias assumem-se como a margem de manobra que a Comissão Europeia pretende deter no sentido de conduzir a sua própria política autónoma de desenvolvimento regional.

No período de programação 1989/93 foram lançadas pela Comissão 14 iniciativas comunitárias, representando quase 10% do volume global de recursos para as acções estruturais. Em 1994/99 o peso financeiro das 13 iniciativas criadas desceu ligeiramente, para 9% do total. Em 2000/06 as quatro iniciativas lançadas representam 5,35% dos montantes disponíveis.

Esta evolução no sentido da redução do peso das iniciativas no conjunto dos recursos estruturais revela bem a posição recorrente de crítica dos Estados-membros nesta matéria, designadamente no que respeita à multiplicidade de domínios de intervenção, à insuficiente tomada em consideração do princípio da subsidiariedade e à sobreposição das acções

das iniciativas comunitárias com as já constantes dos quadros comunitários de apoio ou dos documentos únicos de programação.

As iniciativas comunitárias e seus antecessores têm servido para lançar acções inovadoras em certos domínios (Telematique, Stride, PME, Leader), para compensar os efeitos negativos de outras políticas comunitárias na Coesão Económica e Social (Rechar, Retex, Konver), para promover acções de incidência transeuropeia (Interreg, Envireg) ou para apoiar a resolução de novos/velhos problemas de natureza territorial (Regis, Urban).

O actual sistema de quatro iniciativas comunitárias correspondeu a um equilíbrio de poderes dentro da Comissão (uma iniciativa por Fundo) e à intervenção do Parlamento Europeu. É assim que foram lançados o INTERREG III, o LEADER +, o EQUAL e o URBAN (II).

Em relação ao modelo futuro de intervenção dos Fundos Estruturais, o papel e o conteúdo das iniciativas comunitárias serão distintos conforme se opte pela continuidade ou por uma alteração mais significativa do sistema actual.

Com efeito, a manutenção do modelo actual nas suas grandes linhas conduzirá provavelmente à adopção de um conjunto de iniciativas comunitárias que terão mais uma vez como razão de ser uma distribuição de poderes entre a Comissão Europeia e os Estados-membros, sem que sejam claros nem o valor acrescentado comunitário destas intervenções nem as fronteiras com as actuações nacionais nos mesmos domínios. A área em que mais facilmente será possível encontrar tal desígnio é a da cooperação transfronteiriça, transregional e transnacional, configurada no INTERREG, mas é claro que a Comissão não quer o seu papel de intervenção mais activa na CES restringido a apenas essa área.

Num cenário de continuidade do actual modelo parece, pois, razoável trabalhar com base nas actuais três iniciativas, uma por Fundo e por Direcção-Geral responsável, visto que se trata de uma solução que responde às preocupações do executivo comunitário e permite manter um equilíbrio político com os Estados-membros e entre serviços da Comissão. Neste sistema, a iniciativa URBAN seria esquecida visto poder perfeitamente ser integrada nas actuações do Objectivo nº 2.

No entanto, a Equipa não quis deixar de dar o seu contributo neste domínio, designadamente no que respeita à criação de uma nova iniciativa comunitária que possa cruzar as novas preocupações em matéria de competitividade e de ordenamento do território a nível comunitário. Na realidade, não se afigura razoável que, mesmo num cenário de continuidade, o figurino das políticas estruturais a implementar entre 2007 e 2013 não faça de alguma forma a ponte entre a Coesão Económica e Social e as grandes questões que têm vindo a ser debatidas e/ou decididas nos últimos anos e que mantêm com ela uma íntima relação.

Existem também novos desafios económicos e sociais, comportando importantes efeitos espaciais (urbanos e rurais), aos quais importa responder.

O desafio económico é, obviamente, o da competitividade, produtividade e inovação numa economia cada vez mais impulsionada pelo conhecimento. O desafio social é o da inclusão social através de acções destinadas a fomentar a participação no mercado de trabalho, em condições crescentemente influenciadas tanto pelas oportunidades geradas pela sociedade da Informação como pelos desafios da economia do Conhecimento.

Os dados estatísticos (medidos tanto pela OCDE como pelo Eurostat) demonstram que, ao nível sectorial, a influência mais forte ou mais fraca da economia do conhecimento ao nível NUTS II é aproximadamente duas vezes mais

polarizadora do que a disparidade regional medida pelo PIB *per capita*. Indústrias e serviços orientados para o futuro, integrados na economia do conhecimento, tais como os média e as comunicações, os serviços financeiros, a investigação e desenvolvimento, a saúde, a educação, as ciências da computação, as indústrias electrónica e aeroespacial e as bio-ciências, acentuam a concentração nas cidades “principais”, causando a fuga de competências das áreas rurais e dos pequenos meios urbanos, particularmente entre as faixas etárias mais jovens e com maior nível de educação.

Este fenómeno é, evidentemente, contrário à política de Coesão. Dois aspectos recentes da reflexão no seio da UE são particularmente pertinentes aqui, e poderiam realisticamente ser integrados numa nova iniciativa para o futuro.

O primeiro diz respeito ao EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário), o qual procura integrar interesses urbanos e rurais numa abordagem de desenvolvimento territorial em rede, a qual ajuda a contrariar a excessiva aglomeração e o congestionamento insustentável nas grandes cidades. Estes objectivos são alcançados através da ligação entre redes urbanas e aglomerados policentricos (que incluem as regiões rurais), os quais desenvolvem iniciativas conjuntas que visem a integração e que sirvam de contrapeso à excessiva urbanização, à fuga de competências e à perda de viabilidade regional causada pela concentração das forças económicas. Esta abordagem estimula respostas inovadoras que integrem recursos tradicionais e inovadores.

O segundo aspecto é a economia do conhecimento, que constitui a força impulsionadora que o EDEC procura para estimular as regiões afastadas dos “megacentros” urbanos, através de projectos inovadores que atraiam para estas regiões periféricas actividades económicas baseadas no conhecimento. Para conseguir isto é necessário manter e melhorar as competências disponíveis e as oportunidades dentro do mercado de trabalho regional, através da concepção e implementação de políticas inovadoras e criativas.

Utilizando as metodologias RIS/RITTS/RISI (*Regional Innovation Strategy / Regional Innovation and Technology Transfer Strategy / Regional Information Society Initiative*), a nova abordagem URBAN/LEADER procurará maximizar as oportunidades geradas pela economia do conhecimento nos espaços urbanos de menor dimensão e nos espaços rurais, pelo estímulo da policentricidade, da interacção e da criação de sinergia.

Irá permitir que estas regiões considerem o potencial de recursos tradicionais, como por exemplo a atractividade turística, na criação de oportunidades de mercado inovadoras, por exemplo, na área dos cuidados de saúde. Irá encorajar o estudo de formas de aproveitamento de recursos oceanográficos para o desenvolvimento de oportunidades económicas relacionadas com a investigação. Elementos da moderna sociedade do lazer relacionados com a cultura, o desporto e a gastronomia poderão ser ligados a “sistemas de inovação” para ambientes não-metropolitanos.

Os projectos de investigação, os processos de criação de consensos e a formulação de políticas que vão ao encontro dos objectivos da União no âmbito da integração territorial, inclusão social e exploração do conhecimento encontrarão um enorme apoio na experimentação a desenvolver segundo os princípios enunciados anteriormente.

Na opinião da Equipa, há pois clara justificação para uma nova iniciativa, que se poderia designar por COMPETE, e que se concentraria nos temas relacionados com a competitividade num contexto territorial, no âmbito da economia do conhecimento.

O objectivo da Estratégia de Lisboa, de “criar a economia baseada no Conhecimento mais competitiva e dinâmica do Mundo, capaz de um crescimento económico sustentado com mais e melhor emprego e coesão social” seria o tema subjacente. De facto, as principais componentes da nova Iniciativa Comunitária estariam relacionadas com:

- a preparação da transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através de melhores políticas para a sociedade da Informação e para a investigação e desenvolvimento, bem como pela intensificação do processo de reforma estrutural em prol da competitividade e da inovação e do completamento do mercado interno;
- a modernização do modelo social europeu, pelo investimento nas pessoas (empregabilidade) e pelo combate à exclusão social.

Em princípio, o Programa COMPETE poderia operar em qualquer tipo de região (urbana, rural e em reestruturação). Contudo, parece conveniente focar mais a sua acção do ponto de vista territorial para reforçar o seu impacto. Uma vez que as circunstâncias nos diversos Estados-membros são muito distintas, poder-se-ia seguir uma abordagem flexível de país para país. Os critérios de selecção seriam relacionados com os desafios específicos que as regiões abrangidas estivessem a enfrentar em termos da sua posição competitiva, particularmente em relação à sociedade de Informação e à investigação e desenvolvimento. As questões relativas à empregabilidade, também relacionadas com a competitividade, deveriam também ser incluídas no âmbito da iniciativa.

Os principais beneficiários seriam as agências governamentais e o sector privado, em particular as PME's.

Se, pelo contrário, se assumir um cenário alternativo de intervenção dos Fundos Estruturais, o papel das iniciativas comunitárias – ou dos seus eventuais sucedâneos - poderia ser bastante distinto do actual, contribuindo para articular políticas ou objectivos de política comunitários de cariz não sectorial ou para atender a situações especiais no quadro do desenvolvimento do espaço europeu.

A Equipa assume como razoável e desejável (ver secção 7.1) que num cenário alternativo as regiões não abrangidas pelo Objectivo nº 1 sejam objecto de intervenção de um único Objectivo dos Fundos Estruturais, abarcando actuações que neste momento se encontram distribuídas pelos Objectivos nºs 2 e 3. Este novo Objectivo teria como fio condutor a Estratégia de Lisboa para o reforço da competitividade e naturalmente implicaria a existência de estratégias regionais para permitir a essas regiões uma participação plena nesse esforço comunitário. Tais estratégias regionais implicam um mínimo de escala e dimensão, o que significa que as regiões apoiadas deveriam ser em regra de dimensão NUTS II ou, em casos especiais, NUTS III.

Este cenário rompe decididamente com as clientelas tradicionais do Objectivo nº 2 que foram definidas a níveis territoriais bem inferiores – NUTS III, IV, V e por vezes ainda menor – para responder a problemáticas muito específicas. O novo Cenário implica outro tipo de preocupações e de actuações que por certo irão desproteger parcial ou totalmente situações bem ancoradas nos Fundos Estruturais. Para além disso, uma iniciativa comunitária como a COMPETE deixaria automaticamente de fazer sentido pela forte sobreposição que assumiria com o novo Objectivo 2/3.

Neste contexto e focando directamente as iniciativas comunitárias, parece poderem delinear-se três alternativas:

- uma primeira, na linha de uma simplificação de toda a implementação dos Fundos, que consistiria em acabar com as iniciativas comunitárias, considerando-se que os dois Objectivos poderiam abarcar no essencial todas as situações susceptíveis de ser cobertas pela política de Coesão Económica e Social; para além de outras considerações, teria o ónus para a Comissão Europeia de eliminar o instrumento de acção directa do executivo comunitário na área da CES;

- uma segunda, em direcção oposta, que erigiria o conjunto das iniciativas comunitárias em novo Objectivo próprio dos Fundos Estruturais, tirando-lhes algum carácter marginal que actualmente assumem face ao grosso das intervenções dos Fundos Estruturais e integrando-as plenamente no modelo da Coesão;
- uma terceira, que consistiria em instituir novas iniciativas comunitárias para o período 2007-13 em duas direcções distintas:
 - por um lado, questões transversais aos dois Objectivos com inequívoco interesse e valor acrescentado comunitário – a cooperação regional ou a criação de redes envolvendo territórios dos dois objectivos poderiam ser exemplos neste domínio;
 - por outro, áreas consideradas prioritárias no contexto comunitário (inclusive no próprio Tratado ou nas missões do FEDER) mas relativamente às quais a Estratégia de Lisboa e suas prioridades não dão só por si uma resposta cabal – a questão urbana e, em particular, das áreas metropolitanas poderia ser equacionada neste contexto.

É opinião da Equipa que a solução de eliminação das iniciativas comunitárias é dificilmente viável face à oposição da Comissão Europeia e à necessidade de se encontrar um equilíbrio institucional com os Estados-membros. No que respeita à segunda opção – que muito recentemente começou a ser debatida nas instâncias comunitárias e que tinha sido sugerida na proposta de trabalhos da Equipa em Janeiro de 2002, como cenário de trabalho – não parece haver condições para que venha a constituir um cenário de evolução credível já no próximo período de programação.

Em relação à terceira opção e tendo em conta a necessidade de concentração e simplificação, a Equipa sugere a adopção de apenas duas Iniciativas comunitárias:

- INTERREG, que incluiria a cooperação transfronteiriça, a cooperação inter-regional e a problemática das regiões ultraperiféricas;
- URBAN que incidiria sobre os problemas de renovação urbana e de combate à discriminação nas áreas metropolitanas em situação mais grave, fora do Objectivo nº 1; trata-se de uma iniciativa claramente complementar dos objectivos da estratégia de Lisboa (onde o papel motor das cidades é muito relevante) e que permite fazer a ponte com o período de programação anterior visto que esta questão não só aparecia como a mais importante do Objectivo nº 2 como beneficiava ainda de uma iniciativa comunitária específica apadrinhada pelo Parlamento Europeu.

Independentemente do número e conteúdo das iniciativas comunitárias a adoptar, afigura-se vantajoso manter um único Fundo a financiar todos os tipos de acções em cada iniciativa.

7.6 REGRAS DE FUNCIONAMENTO

O peso do funcionamento das estruturas necessárias para a mobilização dos recursos estruturais, os mecanismos e circuitos estabelecidos pelos regulamentos e o esforço nacional – em termos humanos e financeiros - muitas vezes desproporcionado exigido pela regulamentação comunitária para aceder e implementar os apoios a fundo perdido

canalizados pelos Fundos Estruturais são, desde 1989, objecto de debate entre os Estados-membros e a Comissão Europeia.

Em resultado dessa discussão recorrente, diversas alterações têm sido introduzidas nos regulamentos dos Fundos de forma a simplificar a gestão, a delimitar melhor o papel dos diversos actores e a descentralizar funções para os Estados-membros. Foi assim na regulamentação de 1993 e voltou a sê-lo nos regulamentos actualmente em vigor para o período 2000-06.

Contudo, a tendência tem sido para compensar a simplificação processual na área da gestão (ainda que criando mais uma etapa de programação no início do processo) com novas exigências noutras áreas (acompanhamento, avaliação, controlo) que, no conjunto, não se têm traduzido num menor esforço nacional em recursos humanos e financeiros para implementar os apoios comunitários.

No quadro do actual modelo, tem desde sempre havido algum consenso relativamente à simplificação de procedimentos – com transferência de maior poder efectivo para os Estados-membros – no que respeita aos Objectivos nºs 2 e 3 – visto que se trata de menores montantes, a atribuir a países em princípio com maior capacidade administrativa – ao mesmo tempo que se verifica alguma reticência da parte da Comissão Europeia e dos contribuintes líquidos do Orçamento comunitário em generalizar a descentralização para as regiões e países do Objectivo nº 1.

Um dos passos porventura mais emblemáticos da descentralização/ simplificação terá sido dado com a criação dos Documentos Únicos de Programação em 1993, os quais permitiram juntar num único documento os planos de desenvolvimento regional e os programas operacionais. Embora esta solução tenha sido desenhada para as regiões do Objectivo nº 2, a verdade é que não foi politicamente possível clarificar esse aspecto nos regulamentos e Portugal acabou por apresentar um PDR correspondente a um DOCUP em Julho de 1993 para o período 1994/99. Para evitar tais situações a Comissão viria a estabelecer um limite financeiro máximo de 1000 milhões de euros de co-financiamento para a aprovação de um DOCUP – acima desse valor teriam de se manter as duas tradicionais etapas de planeamento/programação.

Esta solução deu resposta aos objectivos da Comissão no actual período de programação – reservar os DOCUP para os países ricos – mas numa Europa alargada a 27 os resultados serão muito diferentes. Com efeito, 6 dos novos Estados-membros (Estónia, Letónia, Lituânia, Eslovénia, Malta e Chipre) apresentam DOCUP para o período 2004/06, o que significa que essa figura se aplica já a países com uma capacidade institucional muito menor do que a inicialmente perspectivada. Tal situação permite portanto reponderar a solução e porventura ir um pouco mais além no processo de simplificação.

Em complemento do que atrás foi dito, importa lembrar que a Comissão Europeia tem imposto aos novos Estados-membros uma redução muito significativa do número de programas operacionais, dado que não tem capacidade para gerir um tão grande número de programas numa Europa alargada: por um lado, não aceita a elaboração de programas regionais (em todos os casos, incluindo a regionalizada Polónia, haverá apenas um programa operacional denominado “regional” que cobrirá a totalidade do território) e, por outro, limitou o total de programas por país a cerca de meia dúzia.

Trata-se, portanto, de uma situação que deverá ser reequacionada – e uniformizada para todos os Estados-membros - e para a qual se considera como solução apropriada a abolição da fase de planeamento – o PDR passaria a ser mais operacional e a incluir igualmente a programação financeira por prioridades dos programas operacionais. Existiria

apenas um contrato entre o Estado-membro e a Comissão Europeia consubstanciada no DOCUP, o qual definiria a estratégia, as prioridades, os montantes e as regras de afectação dos recursos comunitários.

Naturalmente que tal solução apresentaria diversas vantagens no decurso da implementação, visto haver apenas uma única decisão da Comissão Europeia a gerir e ser mais fácil transferir verbas de sector para sector (redução de carga administrativa, redução do número de comissões de acompanhamento, redução do número de reuniões, redução do número de pedidos de pagamento, etc.).

Na opinião da Equipa outras simplificações da mesma dimensão ou com o mesmo alcance só poderão ter lugar no quadro de modificações profundas do modelo de funcionamento actual e passam por vários aspectos tratados ao longo do presente Relatório (redução do número de Objectivos e de Fundos, adopção do programa mono-fundo, redução ou eliminação das iniciativas comunitárias, etc).

Para além da questão da simplificação, podem-se assinalar as seguintes áreas em que haveria vantagem em proceder a ajustamentos:

- o sistema de pagamentos;
- o controlo;
- a reserva de eficiência.

Pagamentos

A passagem abrupta de um sistema de pagamentos baseada em adiantamentos para um sistema de reembolso cria naturalmente problemas de tesouraria aos actuais Estados-membros principais beneficiários mas poderá ter consequências muito gravosas nos países aderentes, tanto mais que nalguns deles o apoio comunitário previsível atingirá os 4% do PIB. É provável que quando das negociações do novo pacote de Fundos Estruturais já seja patente a incapacidade dos novos Dez em absorverem as verbas comunitárias com as regras actuais.

Sem pôr em causa o actual sistema de autorizações automáticas no início de cada ano, poder-se-ia pensar num sistema intermédio em relação ao modelo anterior em matéria de pagamentos: com base nas previsões de despesa dos Estados-membros a Comissão Europeia adiantaria ao Estado-membro os montantes correspondentes aos quatro meses seguintes, o que na prática – face aos prazos que estes procedimentos acarretam – acabaria por se traduzir num adiantamento de cerca de dois meses, o que parece dever ser comportável para as finanças comunitárias.

Dado que em cada novo adiantamento se faria o necessário acerto em relação ao adiantamento anterior com base na despesa certificada declarada, parece ser um sistema menos penalizador do que o actual, permitindo todavia manter um elevado rigor de gestão a nível comunitário.

Controlo

Em relação ao controlo, as novas exigências que se colocam aos Estados-membros têm a ver com a atenção crescente que a Comissão Europeia tem vindo a prestar aos sistemas de controlo nacionais com vista a assegurar-se da qualidade e fiabilidade da certificação das despesas apresentadas para co-financiamento dos Fundos Estruturais.

Na sequência da progressiva descentralização para os Estados-membros da gestão dos Fundos Estruturais, a Comissão emitiu as primeiras normas sobre a matéria (elegibilidade das despesas; regras para o encerramento e certificação de despesas do QCA II) a meio do período de programação 1994-99. Essa orientação prosseguiu sobretudo com a publicação do Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão que estabelece as regras relativas aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções do QCA III.

As novas regras implicam um maior rigor e novos procedimentos no sistema de certificação das despesas, obrigando designadamente à separação das funções de gestão e de controlo e ao consequente reforço das unidades de controlo nos organismos envolvidos na gestão dos Fundos Estruturais.

Complementarmente, a Comissão está a estimular a celebração de “contratos de confiança” pelo menos com as autoridades de pagamento, por forma a garantir a normalização de regras e procedimentos, o que equivaleria praticamente a uma acreditação dessas entidades por parte da Comissão ou de entidade a quem sejam delegados poderes para o efeito – no caso português, provavelmente a Inspeção-Geral de Finanças.

A questão da certificação de organismos nacionais envolvidos na gestão dos Fundos Estruturais – a exemplo do que se passa com o FEOGA - Secção Garantia -, como contrapartida de um menor volume de acções de controlo por parte da Comissão (que entretanto terá outras prioridades nos novos Estados-membros e insuficientes meios humanos para uma Europa alargada), parece pois já estar em vias de resolução, por iniciativa da Comissão. Valerá pois a pena dentro de algum tempo fazer o balanço das novas iniciativas neste domínio e daí tirar ilações para o próximo período de programação.

O problema que mais recentemente se tem colocado e se encontra por resolver é o do papel das entidades pagadoras dos Fundos Estruturais na certificação das despesas a co-financiar pela Comunidade. O artigo 9º do Regulamento (CE) nº 438/2001 atribui funções específicas à autoridade de pagamento, a qual não se pode limitar a ser uma espécie de caixa de correio e confiar nas autoridades de gestão para garantir a veracidade das despesas e a fiabilidade dos documentos que as suportam.

Por outro lado, torna-se claro que o actual sistema de pagamentos previsto nos regulamentos – apenas três pedidos por ano, com datas na prática pré-estabelecidas – não é compatível com um verdadeiro trabalho de certificação de despesas, sob pena de se atrasarem significativamente os envios dos pedidos para Bruxelas e as correspondentes transferências financeiras para os Estados-membros.

Com efeito, uma tarefa de certificação que pode abranger simultaneamente despesas em todos os programas operacionais do QCA não é exequível em curto espaço de tempo, o que se traduz num atraso das transferências financeiras, a juntar ao facto de os adiantamentos já não serem a regra de pagamento dos Fundos.

Na opinião da Equipa a solução passará por acordar com Bruxelas que a certificação pela autoridade de pagamento de um dado Fundo Estrutural seja feita não especificamente para cada pedido de pagamento mas através de um sistema contínuo de certificação, baseado num plano anual de verificação da realidade das despesas e fiabilidade dos documentos, o qual deverá cobrir, em cada ano, a totalidade dos programas financiados por esse Fundo.

Mesmo que este procedimento venha a implicar algum esforço adicional por parte das autoridades de gestão dos programas operacionais para se conformarem com as práticas internacionais estabelecidas para a área do controlo, parece indispensável encontrar uma solução consensual com a Comissão de forma a limitar a concentração do trabalho

e os atrasos nos pagamentos, já que não parece possível que aquela entidade continue a aceitar o actual sistema de certificação quase exclusivamente baseado nos organismos gestores dos programas.

Reserva de eficiência

Finalmente, importa dizer uma palavra em relação à avaliação da eficácia da utilização dos recursos comunitários.

Embora não se ponha em causa a necessidade de se definirem indicadores físicos, de resultado e de impacto para avaliar a aplicação dos Fundos, seria útil restringir seriamente a bateria de indicadores a um número aceitável e realista por forma a medir o essencial e não haver uma dispersão de esforços. Nesse sentido, o exercício exaustivo que nessa matéria foi feito em conjunto com os serviços da Comissão em 2000, a ser necessário, teria um âmbito muito mais limitado e permitiria definir apenas um conjunto de indicadores que deveriam servir para aplicação da reserva de eficiência – caso se mantenha – e para as avaliações intercalares e finais. Por essa razão são bem-vindas as mais recentes orientações da Comissão no sentido de reduzir o número de indicadores de cada programa operacional a um leque entre 8 e 12.

Tal como se desenha já nas reflexões no interior da Comissão, é provável que no próximo período de programação a afectação de verbas por país/região já seja relacionada com os resultados atingidos no período de programação anterior, por comparação com as metas quantificadas iniciais.

Esta evolução, ainda que reforce o grau de exigência do sistema de implementação dos Fundos, deve ser devidamente ponderada por Portugal, visto que em média o nosso País tem apresentado bons índices (de realização - físicos e financeiros – e de resultados) de absorção dos recursos. Dado que o bolo de recursos estruturais será definido à partida e o que estará em causa é a repartição pelas diversas regiões e países, Portugal poderá ganhar com este novo potencial princípio de afectação, em virtude do seu bom desempenho.

Parece, todavia, claro que dificilmente o nível de consecução das metas no final do período poderá ter implicações na distribuição geográfica dos recursos no período subsequente. Com efeito, os resultados só serão conhecidos dois ou três anos depois de as decisões nessa matéria serem tomadas para o período seguinte. Qualquer decisão que fosse tomada com os dados disponíveis no último ano antes da afectação poderia, mesmo, ser negativa para Portugal caso o deslize da execução para os dois anos após o fim do período de programação seja significativo.

Assim sendo, há que ponderar se não deverá ser a reserva de eficiência e a sua afectação a meio do período de programação, o momento da reafectação de verbas entre Estados-membros com base no seu desempenho relativo. Tal significaria que a reserva de eficiência em vez de estar afecta a cada país poderia ser atribuída aos países que apresentassem melhores resultados.

Nesta matéria e face aos restantes países beneficiários do Objectivo nº 1 – principalmente novos aderentes – valerá a pena ponderar riscos e vantagens que um tal sistema poderia comportar para Portugal. Dado que se trata de um assunto que certamente vai estar na mesa das negociações do próximo pacote de Fundos Estruturais, por iniciativa da Comissão – como aconteceu em 1998/99 - há que reflectir sobre se não será o momento para o nosso País de aceitar o princípio da concorrência intra-comunitária nesta matéria.

A Equipa tem, neste domínio, uma posição ousada, considerando que Portugal já deu mostras de poder apresentar níveis de desempenho melhores do que os seus concorrentes – e, sobretudo, do que os novos Estados-membros – e, portanto, de poder beneficiar de um sistema que premeie os países com melhores resultados.

Esta poderá ser mesmo uma forma de recuperar parte das quebras financeiras que poderão resultar do Alargamento da União em matéria de Fundos Estruturais.

7.7 FUNDO DE COESÃO

Em conformidade com as hipóteses assumidas pela Equipa e aceites como boas pela Administração portuguesa prevê-se que a elegibilidade do Fundo de Coesão se mantenha inalterada, ou seja, que sejam elegíveis apenas os Estados-membros cujo RNB *per capita* medido em paridades de poder de compra seja inferior a 90% da média comunitária.

Também o modelo de funcionamento deste Fundo – abordagem por projectos com instrução e decisão directa em Bruxelas, apoio apenas a projectos de alguma dimensão, fixada em 10 milhões de euros – se manteria inalterado.

A questão que se colocou de seguida foi a de saber se deverão ser limitados os sectores apoiados por este Fundo aos dois actuais, ou se deverão ser alargados a outros.

Trata-se de uma questão importante não só no contexto da simulação dos recursos financeiros a atribuir a cada Fundo no pós-2006 mas igualmente como elemento base para um estudo aprofundado dos critérios e fórmula que poderá estar na base da repartição dos recursos entre os 12 Estados-membros beneficiários.

As reflexões levadas a cabo pela Equipa do Estudo e as informações recolhidas junto da Comissão Europeia conduzem à convicção de que os dois sectores actualmente abrangidos – redes transeuropeias de transportes e ambiente – mantêm a sua razão de ser, vendo mesmo a sua justificação reforçada numa Europa alargada em que os problemas de ambiente dos países aderentes têm em regra maior gravidade relativa e em que as conexões das redes de transportes desses países com as da Europa Ocidental se revelam essenciais para o funcionamento do mercado interno.

Os novos Estados-membros consideram em regra muito adequada a actual limitação da elegibilidade do Fundo aos transportes e ambiente por constituírem os seus problemas de maior gravidade.

O sector energético, que poderia com alguma lógica ser associado às elegibilidades do Fundo de Coesão, não parece de facto – da análise dos respectivos planos nacionais de desenvolvimento – beneficiar de uma prioridade muito elevada por parte da generalidade dos novos Estados-membros. Os investimentos a realizar prendem-se mais com questões de eficiência energética, poupança de energia e novas formas de energia, do que propriamente com a construção de grandes infra-estruturas de produção e distribuição de energia, aspecto para o qual o Fundo de Coesão, face à própria dimensão mínima dos projectos candidatáveis estaria à partida mais vocacionado.

Assim sendo, parece claro que o eventual alargamento do âmbito do Fundo de Coesão a outros sectores será menos verosímil no quadro de uma Europa a 25 ou 27 do que na Europa dos 15, caso se mantenha nos seus traços gerais o modelo de funcionamento dos instrumentos estruturais que apoiam a Coesão Económica e Social.

Neste contexto resta analisar a questões das ponderações dos indicadores que determinam a repartição das verbas entre os diferentes Estados-membros. Este aspecto será desenvolvido no ponto 8.1. do presente Relatório.

7.8 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DA UE COM A COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

O Tratado da União Europeia, no seu artigo 159º, estipula que “a formulação e a concretização das políticas e acções da Comunidade, bem como a realização do Mercado Interno, terão em conta os objectivos de Coesão Económica e Social e contribuirão para a sua realização”. Este princípio que alarga as preocupações de desenvolvimento harmonioso do território da Comunidade e de redução de disparidades de desenvolvimento entre regiões às outras políticas comunitárias tem, no entanto, tido uma aplicação muito tímida, sendo claro que várias políticas e acções da Comunidade têm tido efeitos negativos em termos de coesão.

As políticas de concorrência, agrícola e de investigação e desenvolvimento são as que mais frequentemente são identificadas – designadamente nos relatórios periódicos sobre a situação sócio-económica das regiões e nos relatórios da Coesão – como apresentando impactos negativos em matéria de coesão territorial na União. Contudo, também o Mercado Interno e a União Económica e Monetária não têm efeitos uniformes em todas as regiões da Comunidade.

Na presente secção faz-se uma avaliação da consistência das várias políticas da UE com a política de Coesão. Este exercício concentrar-se-á na agricultura, visto que esta política absorve grande parte das transferências do orçamento da União, mas focará igualmente o mercado interno e a união económica e monetária. Estes últimos campos de actuação política têm efeitos regionais mais pela via da regulamentação do que pelos recursos orçamentais utilizados, que são muito modestos pelo menos ao nível comunitário.

Em seguida passa-se a uma análise da forma como se poderia tentar assegurar uma melhor articulação da CES com as outras políticas comunitárias, minorando os seus potenciais efeitos negativos nas regiões mais desfavorecidas da Comunidade.

7.8.1 IMPACTO DAS POLÍTICAS DA UE NA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL

Agricultura⁶

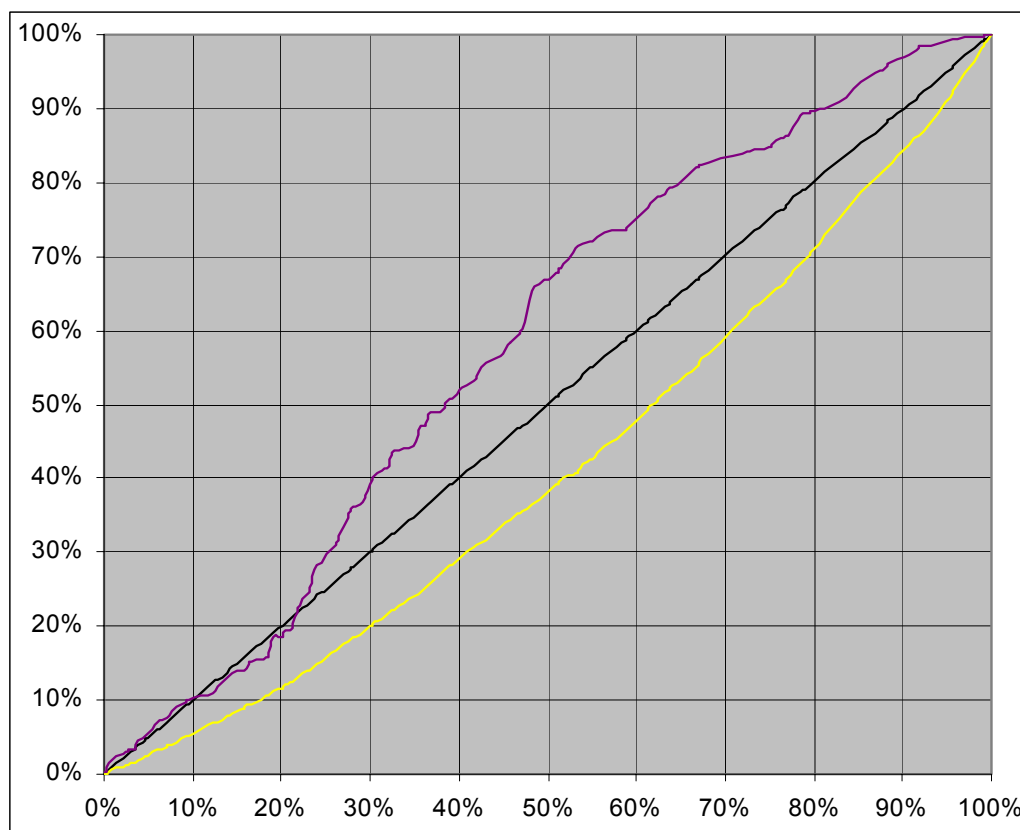
A principal via através da qual a política agrícola tem efeitos nas regiões é a das despesas orçamentais. No passado, a garantia dos preços agrícolas, com o decorrente pagamento aos produtores, eram a principal fonte de despesa da UE. Actualmente o mais importante veículo de despesa é o pagamento directo aos agricultores.

Em média a PAC transfere rendimento das regiões urbanas e industriais ricas para as regiões mais pobres com grande peso da agricultura no seu PIB. O efeito positivo foi aumentado com reforma de 1992. O NEI (2001) fez outro tipo de cálculos usando os níveis de Estimativas de Apoio ao Produtores da OCDE e os valores da produtividade regional do Eurostat. O resultado desta análise do impacto regional da PAC em 1997 é apresentado na figura 1, a qual revela uma situação mista. Com efeito, verifica-se um efeito ligeiramente negativo para as 20% das regiões mais pobres. Depois deste ponto a contribuição da PAC para a Coesão é positiva, sobretudo para as regiões no intervalo 20%-60%. Assim o apoio aos produtores é mais baixo na maioria das regiões mais prósperas. Medido em termos de contribuição relativa da PAC para a Coesão existe razões para por em causa a sua eficiência: 54 mil milhões de euros de gastos na PAC

⁶ Secção baseada no Agence Europeene Territoires et Synergies et al. (2001), Spatial impacts of Community policies and cost of coordination, estudo para a Comissão Europeia (FEDER 99.00.27.156).

produzem um efeito de Gini de -0.16 ; enquanto 22 mil milhões de euros de gastos em política regional produzem um efeito de Gini de -0.48 .

Figura 1 – Curva de Lorenz Para os Financiamentos PAC



Fonte: OCDE, Eurostat. Curva abaixo mais clara: Rendimento, Curva acima mais escura: PAC.

Mercado Interno

A componente central da UE é o mercado interno que corresponde ao mais claro exemplo de modelo de regulação da União. O objectivo principal da política de Mercado Interno é otimizar a criação de riqueza através da melhoria da função de distribuição. As políticas do mercado interno foram intensificadas com o “Objectivo 1992” e incluiu várias vertentes:

- Eliminação das barreiras físicas, técnicas e fiscais que ainda persistem entre os países;
- Introdução dos mecanismos de mercado em alguns sectores que até então estavam protegidos (é o caso de muitos serviços, em particular serviços de rede, como os transportes e a electricidade);
- Endurecimento de um número de políticas destinadas a melhorar o funcionamento dos mercados (reformas institucionais como a política da concorrência e a harmonização fiscal).

O processo não foi limitado ao mercado interno dos actuais 15 membros, mas foi estendido com a abertura dos mercados aos países candidatos. O progresso foi substancial nas três vertentes mencionadas mas persistem ainda algumas barreiras, nomeadamente nos serviços comerciais.

A UE estabeleceu regras para limitar os efeitos potencialmente perniciosos da criação do Mercado Interno sobre a Coesão. As medidas para salvaguardar a Coesão foram tomadas desde a criação da UE, e foram recentemente melhoradas, consistindo em:

- Estabelecer limites (tectos) às ajudas de Estado nas regiões desenvolvidas de forma a prevenir que estas ajudas anulem o efeito dos auxílios às regiões problemáticas. Estes tectos foram recentemente reduzidos e é consensual que regras de concorrência mais restritivas têm, em princípio, efeitos positivos sobre a Coesão.
- As ajudas de Estado são, sob certas condições, permitidas nas regiões problemáticas. No entanto, para terem o efeito máximo nas regiões mais pobres, a elegibilidade das outras regiões aos auxílios de Estado foi reduzida.

A análise empírica dos efeitos das políticas do mercado interno é bastante difícil de ser feita. Não se conhecem estudos capazes de quantificar estes efeitos. Apenas existem indicações dispersas de estudos de diversas naturezas mas que não permitem obter uma visão geral do problema. São de seguida mencionados alguns destes resultados:

- A liberalização de mercados não mostrou até agora tendências muito claras. Existe evidência de que o crescimento em regiões dos países da Coesão tende a concentrar-se em áreas que são mais capazes de receber indústrias e serviços mais modernos orientados para o mercado, e esse facto aumenta a concentração em áreas centrais urbanas e em regiões de fronteira da actual UE. As regiões periféricas dependem mais de serviços não mercantis e têm especializações com maiores riscos (Stirboeck 2002).
- A política de concorrência pode não ter sido suficientemente restritiva. A despesa real em ajudas de Estado é cerca de 1% do PIB, enquanto o total de Fundos Estruturais é apenas de 0.40% do PIB. Isto significa que as ajudas estatais dadas por razões sectoriais e que beneficiam as regiões mais ricas podem submergir completamente a ajuda dada no âmbito da política de Coesão. Alguns autores consideram, no entanto, que o apoio dos Fundos Estruturais da UE conseguiram influenciar significativamente a localização das indústrias. Estas localizações podem, todavia, não ter sido sempre tão eficientes quanto seria desejável porque tendem a forçar indústrias intensivas em I&D nas regiões menos dotadas, para as tornarem competitivas (Midelfart-Kvarnik e Overman 2002).
- Os serviços universais a populações que, de outro modo, não obteriam esse serviço supõe-se que tenham tido um efeito almofada nas regiões mais desfavorecidas. Não se tem todavia conhecimento de nenhum estudo empírico efectuado sobre este assunto.

União Económica e Monetária

A crescente interdependência dos países da UE estreitou a margem para políticas independentes, essencialmente no que respeita a políticas que pretendem amortecer os efeitos dos choques internos e externos da economia. Isto significa que com o tempo o custo da não coordenação aumentou. A União Económica e Monetária tem pretendido constituir uma resposta a este problema.

A essência da UEM é:

- Pelo lado monetário, uma moeda única e uma política monetária conduzida por um Banco Central Europeu independente, com o objectivo de assegurar a estabilidade dos preços.

- Pelo lado macroeconómico, a coordenação das políticas fiscais nacionais. O princípio da autonomia fiscal dos governos é mantido, mas o Pacto de Estabilidade e Crescimento estabelece um contexto dentro do qual esta autonomia é limitada. O objectivo é conseguir finanças públicas sãs, o que limita os défices orçamentais de cada Estado-membro.

Em geral, pode-se esperar que o efeito da UEM na Coesão seja positivo. No entanto, estes efeitos acarretam alguns custos visto que só são conseguidos submetendo-se a dois regimes e disciplinas impostas pela UE. O primeiro é o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que limita os défices orçamentais e assim possibilita a independência das políticas macroeconómicas. O segundo é a política monetária do Banco Central Europeu que fixa objectivos para toda a União, os quais podem não corresponder às preferências nacionais. Ambos poderão ter um efeito negativo nos países da Coesão; o primeiro porque limita os gastos públicos em tempos de esforços particulares onde esses gastos são mais necessários. O segundo porque pode levar a estabelecer taxas de juro altas para limitar tendências inflacionistas resultantes de sobreaquecimento das regiões centrais quando os países da Coesão poderiam preferir taxas de juro baixas. Assim, o resultado final poderá ser um pouco ambíguo.

Investigação e Desenvolvimento

A UE comprometeu-se a “tornar-se a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do Mundo, capaz de um crescimento sustentável com melhores empregos e maior coesão social”. Para alcançar este objectivo terão de ser seguidas várias políticas, designadamente que favoreçam o aumento da inovação.

A UE estimula a inovação financiando certos programas de investigação e desenvolvimento que não seriam realizados pelos Estados-membros devido à falta de escala. De forma a maximizar os efeitos destes programas, a UE selecciona aqueles com melhor qualidade. As organizações de topo de I&D tendem a estar localizadas nos países mais desenvolvidos, nomeadamente nas áreas centrais. Assim, a maioria dos fundos da política de investigação da UE tendem a ser canalizados para os Estados-membros mais ricos. Apesar do interesse destes programas comunitários ser inegável, não são de molde a favorecer a Coesão.

7.8.2 COORDENAÇÃO DA COESÃO ECONÓMICA E SOCIAL COM OUTRAS POLÍTICAS COMUNS

A melhoria da coordenação das políticas comunitárias pode ser implementada através de um certo número de técnicas e procedimentos. No entanto, também deve ser tido em conta a cultura política e administrativa da Comunidade, que tem natureza predominantemente sectorial, assim como são os elos de ligação entre os Estados-membros e as autoridades comunitárias. Em 1999 um estudo do Parlamento Europeu⁷, que observou as perspectivas institucionais para o desenvolvimento do planeamento espacial europeu, sublinhou a necessidade de uma melhoria da coordenação horizontal das políticas comunitárias com um impacto espacial significativo. Para este fim foi proposto um modelo de cooperação inter-institucional informal, focando basicamente a fase de desenvolvimento das políticas comunitárias.

A tomada em consideração desta preocupação durante a fase preparatória de nova legislação comunitária pode fortalecer a coordenação inter-institucional, melhorando a coerência especial das políticas comunitárias. Os objectivos deste modelo seriam o de melhorar a consciencialização dos vários actores comunitários para o impacto territorial,

⁷ Stumm, Th and Nötzel, R.: Die Europäische Raumentwicklungspolitik, Luxembourg, 1998.

promover o debate sobre o assunto e criar referências para os actores nacionais que pretendam melhorar a coordenação nacional e desenhar medidas de acompanhamento para a implementação dessas novas leis.

Este modelo de cooperação inter-institucional pode ser organizado através das seguintes estruturas e procedimentos.

Avaliação estratégica de impactos espaciais: é a avaliação sistemática dos potenciais efeitos espaciais e estaria em linha com a presente prática na área dos Fundos Estruturais, onde avaliações semelhantes são requeridas em relação às ajudas estatais, à igualdade de oportunidades e à sustentabilidade. Estes efeitos territoriais derivam potencialmente de:

- Actos legislativos comunitários, como por exemplo medidas de liberalização e desregulamentação, leis ambientais, leis sobre competitividade, e orientações na área das Redes Transeuropeias de Transportes;
- Projectos financiados por Fundos Estruturais e de Coesão;
- Planos de acção plurianuais ou programas de apoio no contexto das políticas comunitárias, incluindo por exemplo políticas estruturais e de coesão, política agrícola comum, política de transportes, políticas de apoio às empresas, e políticas de energia e ambiente.

Em termos gerais, esta avaliação deveria incluir uma análise dos impactos potenciais territoriais resultantes de uma medida particular, possíveis sinergias espaciais com outras medidas de apoio e recomendações para melhorar essa mesma medida em relação ao seu impacto territorial. No entanto, uma avaliação eficaz requer um quadro de base claro e elaborado, por exemplo especificando os objectivos espaciais e definindo critérios de avaliação verificáveis. Estes poderiam ser, em princípio, baseados na temática das prioridades e políticas presentes no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, incluindo as já existentes abordagens integradas para zonas prioritárias como as zonas costeiras, urbanas, rurais e de montanha.

Comité de coordenação inter-institucional, responsável pela coerência espacial das políticas comunitárias. Seria da sua responsabilidade elaborar as avaliações estratégicas de impactos espaciais na base da “Folha de Impactos Espaciais” que teria obrigatoriamente que acompanhar cada acto legislativo originado em cada uma das Direcções-Gerais. Este Comité constituiria a ligação entre as Direcções-gerais da Comissão Europeia e seria baseado num acordo inter-institucional assinado pela Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. O secretariado permanente deste Comité poderia funcionar junto da DG REGIO.

Rede de informação e observação. Ficou demonstrado no passado que as mesmas medidas comunitárias podem ter impactos territoriais diferentes de acordo com as características do território e a maneira como a medida é implementada. A antecipação dos impactos territoriais das políticas comunitárias requer a opinião de observadores e/ou actores próximos do contexto geográfico e institucional do território em questão. Isto pode ser organizado estabelecendo uma Rede de Informação e Observação Europeia, cujos membros deveriam ter bons conhecimentos das políticas comunitárias e o seu impacto num território específico, assim como das políticas nacionais e regionais equivalentes às políticas comunitárias. A rede deveria estar em posição de reagir rapidamente aos requisitos da Comissão. Os seus relatórios poderiam ser usados para elaborar as avaliações estratégicas de impactos espaciais.

Relatório periódico de progresso sobre a coerência das políticas comunitárias, que deveria por um lado, conter uma análise de actividades concretas relacionadas com a coerência espacial sumariando os conteúdos das várias

avaliações estratégicas de impactos espaciais durante o período de referência e, por outro, apreciar criticamente o acompanhamento dado às recomendações feitas nessas avaliações.

Uma outra sugestão para melhorar a integração da dimensão territorial na política comunitária seria a de fortalecer a coordenação e cooperação, ou seja, a coerência em termos de implementação, entre as políticas comunitárias e os objectivos espaciais, os planos e os programas a nível nacional ou regional. Em geral é necessário fortalecer a interacção entre os canais verticais sectoriais, relacionados com as políticas comunitárias, e as estruturas de coordenação horizontal usadas no planeamento espacial a vários níveis, nomeadamente aos níveis (inter)regional e local. Complementarmente, a cultura de planeamento espacial integrador de políticas sectoriais no território precisa ainda de ser melhorada num considerável número de Estados-membros. Por exemplo, a implementação de políticas estruturais através de programas nacionais operacionais sectoriais nos países da coesão é um indicador significativo desta necessidade. Também no campo da cooperação internacional, e dos seus efeitos espaciais, a coordenação das políticas nacionais e regionais ainda está numa fase experimental, através da Iniciativa Comunitária INTERREG.

8 SELECÇÃO DOS MODELOS E CENÁRIOS DE TRABALHO

Neste Capítulo seleccionam-se os cenários de evolução das Políticas Estruturais, em termos dos seus objectivos e conteúdo, e estudam-se os diversos algoritmos que poderão servir de base às repartições de recursos entre Fundos, Objectivos, Países e Regiões.

Face ao novo tecto de absorção de recursos fixado em 4%, a Equipa entendeu não apenas dever encontrar fórmulas de repartição inovadoras que permitam solucionar os problemas técnicos colocados pelo Alargamento mas igualmente, e pela primeira vez, conceber um modelo completo – composto pelos diversos algoritmos apresentados – capaz de fixar ele próprio os montantes globais suficientes para dar resposta às necessidades da política de Coesão Económica e Social de uma Europa Alargada.

O interesse essencial do modelo é pois de permitir, com base nas disposições regulamentares, definir uma dotação global para as Acções Estruturais, e distribuí-la entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão, pelos diversos Objectivos e pelos vários Estados-membros e regiões. As negociações financeiras, que são habitualmente as mais difíceis em cada período de programação, poderiam assim partir de uma base técnica transparente, abarcando mesmo a fixação da dotação necessária para Acções Estruturais em percentagem do PIB da União e a sua repartição entre países ricos e pobres.

As fórmulas e o modelo estudados são, pois, independentes dos cenários desenvolvidos, ainda que, por uma questão de facilidade, se faça usualmente apelo às denominações actuais. Nos capítulos seguintes do Relatório serão então aplicados os algoritmos aos cenários seleccionados e analisados os respectivos resultados.

8.1 FÓRMULAS DE BASE PARA AFECTAÇÃO DE RECURSOS ESTRUTURAIS

O primeiro passo na cenarização da evolução dos Fundos Estruturais e de Coesão por objectivos, anos e países/regiões traduz-se no estabelecimento de fórmulas de repartição que, de forma objectiva, tenham em conta os problemas de desenvolvimento que a Coesão Económica e Social se propõe ajudar a resolver e a forma de medir as situações relativas dos diversos países e regiões da União, por forma a garantir uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis.

Nos períodos de programação anteriores foi também este o procedimento adoptado: por proposta da Comissão Europeia, o Conselho foi aceitando que os critérios de afectação dos recursos estruturais se tornassem cada vez mais transparentes e objectivos de forma a garantir igualdade de tratamento a todas as regiões e Estados-membros, em função dos seus problemas relativos de desenvolvimento. Tal suporte técnico fornecido pela Comissão não impediu, no entanto, que acertos de última hora de natureza política viessem também a ser integrados na decisão final.

Naturalmente que no âmbito do presente trabalho se procedeu apenas a um estudo de carácter técnico das diversas fórmulas, ainda que nas análises de sensibilidade efectuadas a Equipa tenha pretendido atingir resultados que constituíssem equilíbrios politicamente aceitáveis entre países.

As áreas estudadas com vista a encontrar fórmulas de repartição dos recursos para finalidade estrutural foram as seguintes:

- repartição das dotações entre objectivos;
- repartição de dotações por região no Objectivo nº 1;
- repartição de dotações por país nos restantes Objectivos;
- repartição plurianual do regime transitório do Objectivo nº 1;
- repartição plurianual do regime transitório estatístico do Objectivo nº 1;
- repartição plurianual do regime transitório do Objectivo nº 2;
- repartição de dotações por Estado-membro no Fundo de Coesão.

A expressão “Objectivo nº 1” deve ser entendida como abrangendo os territórios com atraso de desenvolvimento da União, independentemente das características concretas que lhe são atribuídas por cada Cenário considerado no presente Estudo. Dado que se trata de um Objectivo consensual que na sua essência não muda em nenhum dos cenários, as fórmulas encontradas para a repartição e regimes transitórios são válidas em todos os casos; a noção “Objectivo nº 1” é pois adoptada tanto nesta Secção como na Secção 8.2. de uma forma abrangente.

A maioria das áreas acima referidas foram já objecto de estudo em períodos de programação anteriores pelo que se trata de facto da manutenção das fórmulas anteriores ou do seu ajustamento com base nas considerações e no resultado das análises efectuadas no Capítulo 7 do presente Estudo.

Há no entanto duas novas áreas de trabalho que foram consideradas pela Equipa neste contexto:

- por um lado, a necessidade de definir o tratamento a conceder às regiões que deixam de estar cobertas pelo Objectivo nº 1 pelo simples facto de a média estatística do PIB comunitário ter descido em virtude do Alargamento – daí a proposta de criação do novo regime transitório estatístico;
- por outro, a necessidade de maior transparência na repartição das dotações dos Fundos Estruturais entre regiões pobres (cobertas pelo Objectivo nº 1) e restantes regiões comunitárias – em vez de um mero equilíbrio político definido para cada período de programação, a Equipa entendeu estudar uma fórmula baseada na equidade para presidir a essa repartição.

Apenas uma área significativa nesta matéria não foi tratada em termos de fórmula de distribuição: a repartição das dotações para Acções Estruturais entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão.

Com efeito, é sabido que o Fundo de Coesão se irá aplicar a cerca de 14 ou 15 Estados-membros (em conformidade com a evolução relativa da economia espanhola) e que, desses, 12 são países candidatos. A posição da Comissão – que encontra, aliás, sustentação nos próprios elementos apresentados no Capítulo 4 do presente Estudo – é de que pelo menos alguns dos novos Estados-membros não estarão totalmente preparados técnica, institucional e administrativamente para lidar com as exigências da implementação descentralizada dos Fundos Estruturais. Assim sendo, parte significativa dos recursos estruturais a atribuir a esses países deveria provir do Fundo de Coesão, instrumento estrutural em que o processo de avaliação e decisão das candidaturas está centralizado nos serviços da Comissão Europeia, em Bruxelas.

Atendendo a que a hipótese de trabalho utilizada pela Comissão Europeia nos seus trabalhos actuais relativos ao próximo período de programação é de fixar o quociente de dotações entre o Fundo de Coesão e o Objectivo nº 1 em

cerca de 33%, entendeu a Equipa dever partir de valores semelhantes; este valor é, aliás, próximo do que foi definido para os 10 novos Estados-membros para 2004-06. Isto significa que os recursos a receber pelos países beneficiários do Fundo de Coesão deverão em média provir em 30% desse Fundo e em 70% dos Fundos Estruturais, valores da ordem de grandeza dos da Comissão e escolhidos por questões de simplificação de cálculos.

A introdução no modelo de tal condicionante, tendo em conta que há diversas regiões do Objectivo nº 1 cujos países não são cobertos pelo Fundo de Coesão, conduziu a uma repartição global entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão em que a dotação total deste último representa 30% da dotação total do Objectivo nº 1.

Nestes termos, considerar-se-á no modelo e cenários a apresentar que a dotação do Fundo de Coesão é igual a 30% da do Objectivo nº 1.

Fórmulas de Repartição entre Objectivos dos Fundos Estruturais

Para o período de programação 2000-06, foram estipulados para os Fundos Estruturais (no artigo 7º, n.º2 do Regulamento (CE) n.º 1260/1999) a seguinte distribuição: 69,7% para o Objectivo n.º1; 11,5% para o Objectivo n.º2; e 12,3% para o Objectivo n.º3. O Fundo de Coesão representou cerca de 9,46% dos Fundos Estruturais, ou 13,42% do Objectivo n.º1.

Quadro 24 – Repartição dos Recursos Estruturais 2000-06

	% dos Fundos Estruturais	% das Acções Estruturais
Objectivo n.º1	69,7%	63,7%
Objectivo n.º2	11,5%	10,5%
Objectivo n.º3	12,3%	11,2%
Outros	6,5%	5,9%
Fundos Estruturais	100,0%	91,4%
Fundo de Coesão	9,5%	8,6%
Acções Estruturais	109,5%	100,0%

As fórmulas de repartição utilizadas para estimar as parcelas respeitantes a cada um dos Objectivos no período 2007-13 procuraram chegar a valores consistentes, partindo dos dois critérios essenciais utilizados nos instrumentos da Coesão: o PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra e a população abrangida.

As regiões que se prevê virem a integrar o Objectivo n.º1 em 2007-13 compreendem cerca de 38,5% da população da futura União, mas o seu PIB representa pouco mais de 23,1% da UE. Desta forma, o critério utilizado foi o de dividir os Fundos Estruturais de forma inversamente proporcional à relação entre os PIBppc:

- o conjunto dos territórios e populações não abrangidos pelo Objectivo nº 1 receberia uma proporção correspondente a

$$\frac{\text{PIBppc total das regiões Objectivo n.º1}}{\text{PIBppc total das regiões fora do Objectivo n.º1}} ;$$

- enquanto que o Objectivo n.º1 receberia o complemento desse valor, ou

$$1 - \frac{\text{PIB}_{\text{ppc}} \text{ total das regiões Objectivo n.º1}}{\text{PIB}_{\text{ppc}} \text{ total das regiões fora do Objectivo n.º1}}$$

Como o PIB_{ppc} previsto para as regiões do Objectivo n.º1 em 2003 é de cerca de 23,1% do total da União e o PIB_{ppc} previsto para as regiões fora do Objectivo n.º1 é de cerca de 76,9%, chegou-se a valores de 69,9% para o Objectivo n.º1 e de 30,1% para os dois restantes – uma relação de facto muito próxima da do período 2000-06.

Relativamente ao Fundo de Coesão, tomou-se como pressuposto que a dotação do mesmo corresponderia a exactamente 30% da dotação do Objectivo n.º 1 (isto é, a 30,0% de 69,9% do montante total dos Fundos Estruturais).

Desta forma, chegou-se a um novo quadro de valores (Quadro 25), que integra todos os pressupostos apresentados acima. De assinalar que estes valores ignoram as Iniciativas Comunitárias e outras rubricas de menor expressão, cuja repartição não foi modelada (já que nesta fase não há bases minimamente sólidas para efectuar uma repartição por países).

No caso das Iniciativas Comunitárias, assumir-se-á o pressuposto de que representariam 5% de todos os Fundos Estruturais mas estes são subtraídos proporcionalmente aos diversos Objectivos a modelar. Por essa razão, os cálculos referentes às distribuições por países e anos assumirão apenas a existência dos Objectivos considerados em cada cenário, absorvendo a totalidade dos recursos.

Quadro 25 – Possível Repartição dos Recursos Estruturais 2007-13

1) FE divididos de forma inversamente proporcional à relação entre os PIB_{ppc}...

	% dos Fundos Estruturais	% das Acções Estruturais
Objectivo n.º1	69,9%	57,8%
Outros Objectivos	30,1%	24,9%
Fundos Estruturais	100,0%	82,7%
Fundo de Coesão	21,0%	17,3%
Acções Estruturais	121,0%	100,0%

2)...FC = 30% x 69,9%

A nova repartição apresenta apenas uma diferença significativa em relação ao período 2000-06: o forte aumento do peso do Fundo de Coesão, que passa de 8,6% para 17,3%, ou seja, passa para o dobro. Os Fundos Estruturais vêem o seu peso decrescer de 91,4% para 82,7%, e é naturalmente no Objectivo n.º1, como parcela mais importante dos Fundos Estruturais, que a diminuição é mais patente. De qualquer forma, é importante frisar que, já que este decréscimo no Objectivo n.º 1 resulta do reforço do Fundo de Coesão, o apoio aos países e regiões menos desenvolvidas não diminui, mas pelo contrário aumenta ligeiramente (se considerarmos o total do Objectivo n.º 1 mais Fundo de Coesão).

A utilização da fórmula mencionada acima conduz contudo a acréscimos significativos em valor absoluto para as regiões não abrangidas pelo Objectivo n.º 1 (actualmente Objectivos n.ºs 2 e 3). Assim sendo, não parece razoável aplicar tal fórmula num mero cenário de continuidade em que a população e a tipologia de acções a apoiar nesses objectivos se manteria no essencial semelhante ao actual. Por esta razão, no Cenário de Continuidade estudado mais à frente, a Equipa entendeu, por uma questão de credibilidade dos resultados, dever manter os pressupostos actuais da repartição

entre Objectivos (ou seja, manutenção da capitação do Objectivo nº 2, ajustamento da respectiva população face ao Alargamento, e preservação do peso financeiro relativo entre Objectivos nºs 2 e 3).

Fórmula para repartição de recursos no Objectivo nº 1

No capítulo 7 do presente trabalho foi justificada a vantagem em complementar os tradicionais critérios que integravam a fórmula de repartição do Objectivo nº 1 por novos indicadores que de forma mais directa tenham em conta os novos desafios de desenvolvimento com que se confronta a União no seu conjunto e as suas regiões menos favorecidas em particular.

Trata-se, de facto, de valorizar na fórmula de repartição dos recursos a necessidade de reduzir de forma substancial os fossos entre regiões nas áreas consideradas estratégicas para a competitividade europeia. Nesse sentido a União deveria fazer um esforço suplementar em favor dessas regiões.

A fórmula que serve então de base às afectações de verbas aos territórios com atraso de desenvolvimento (Objectivo nº 1) será, no âmbito do presente trabalho, a seguinte:

$$Y = \beta_1 X_1 X_2 X_3 + \beta_2 X_4 + \beta_3 X_5 + \beta_4 X_6$$

Onde:

- Y é o resultado do modelo de regressão, região a região, expresso em percentagem do orçamento total do Objectivo nº 1 (independentemente do montante que queiramos considerar para o mesmo). O somatório dos valores de todas as regiões dá 100%.
- $X_1 X_2 X_3$ é a primeira variável considerada, sendo obtida a partir da população regional (X_1), vezes a diferença do PIBpc ppc regional para o PIBpc ppc médio da União (X_2), vezes o inverso do índice do PNB nacional, com PNB da UE-25 = 100 (X_3). Os valores resultantes para as várias regiões são somados, e a variável é o valor de cada região sobre o somatório dos valores de todas as regiões. Matematicamente, a multiplicação destes três elementos não constitui para o modelo de regressão uma não-linearidade, já que a variável usada é sempre o produto dos três elementos, e não qualquer um deles isoladamente.
- X_4 é obtido a partir da diferença positiva entre o número de desempregados da região considerada e o número de desempregados que teria caso a taxa de desemprego fosse igual à da média de todos os territórios com atraso de desenvolvimento. Quando a região tem uma taxa de desemprego superior à da média, obtém-se um resultado positivo, quando é inferior à média, considera-se zero. É feita a soma dos valores para todas as regiões, e o valor para cada região é o número considerado para a região sobre o número total considerado.
- X_5 é obtido a partir da diferença positiva entre o número de indivíduos em idade activa com nível de educação baixo (9º ano ou equivalente ou menos) da região considerada e o número de indivíduos que haveria na região nessa situação caso a percentagem de indivíduos em idade activa com nível de educação baixo na região fosse igual à da média dos territórios com atraso de desenvolvimento. Quando a região tem uma taxa superior à da média, obtém-se um resultado que é positivo, quando é inferior à média, considera-se zero. É feita a soma dos valores para todas as regiões, e o valor para cada região é o número considerado para a região sobre o número total considerado.

- X_6 agrega o emprego nas indústrias de alta tecnologia, nos serviços de conhecimento intensivo e na investigação e desenvolvimento, sendo calculado de uma forma similar à das duas variáveis anteriores. De assinalar que a variável é construída de tal maneira que o emprego nas indústrias de alta tecnologia e nos serviços de conhecimento intensivo, considerados conjuntamente, tenha o mesmo peso que o número de investigadores (o qual é, normalmente, muito inferior ao número de empregados nas indústrias de alta tecnologia e nos serviços de conhecimento intensivo em cada região considerada, mas de igual importância, na opinião da Equipa).
- β_1 , β_2 , β_3 e β_4 são respectivamente os ponderadores associados às variáveis $X_1X_2X_3$, X_4 , X_5 e X_6 . A soma dos quatro é igual a um. Os ponderadores representam o peso de cada variável na constituição do valor final, o qual, tal como no caso de cada uma das variáveis explicativas, é expresso em percentagem (e o somatório para todas as regiões, em cada uma das variáveis, dá 100%).

Para Portugal (somatório de todas as regiões portuguesas elegíveis), tem-se que:

- $X_1X_2X_3$ (variável do PIB regional, sensivelmente semelhantes ao usado no Objectivo nº 1 para 2000-06) dá 2,30% do total para a União;
- X_4 (variável do desemprego regional, formulado seguindo uma lógica similar à de 2000-06) dá 0%;
- X_5 (variável da educação – nível baixo, formulada de forma paralela à do desemprego) dá 25,85%;
- X_6 (variável caracterizadora do estágio de desenvolvimento da economia baseada no conhecimento, também formulada de forma paralela à do desemprego) dá 5,92%.

A partir dos valores acima apresentados torna-se fácil calcular qual o conjunto de ponderadores que seria mais favorável a Portugal. A Equipa entendeu, contudo, que o algoritmo a considerar deveria igualmente obedecer a outras condições, para assegurar a sua credibilidade e potencial aceitabilidade:

- em primeiro lugar, manter a variável PIB regional/PIB nacional como a determinante na repartição dos recursos, tal como é tradicional e conforme ao espírito da Coesão Económica e Social – assumiu-se assim que o peso desta variável deveria ser superior ou igual a 75% do total;
- em segundo lugar, fazer com que a fórmula não conduzisse a que um número muito significativo de países ultrapassassem o tecto de 4% do PIB, estabelecido regulamentarmente como máximo de recursos estruturais a receber – considerou-se, com efeito, que tal situação não seria do ponto de vista equitativo muito aceitável por atribuir o mesmo valor relativo de recursos a Estados-membros com níveis de desenvolvimento muito desiguais;
- em terceiro lugar, valorizar a taxa de desemprego como critério relevante de afectação de recursos e não apenas como um indicador marginal, a exemplo do que aconteceu no período 2000-06 – naturalmente que neste contexto o desemprego teria que corresponder a uma ponderação substancial no conjunto dos indicadores;
- por último, não atribuir a nenhum dos novos critérios maior ponderação do que àqueles que já foram utilizados no período de programação anterior.

A tomada em consideração de todas as condições expressas acima conduziu a um algoritmo em que as ponderações das quatro variáveis consideradas são as seguintes: $\beta_1=0,75$; $\beta_2=0,10$; $\beta_3=0,10$; $\beta_4=0,05$.

A taxa de desemprego enquanto variável explicativa da repartição regional de recursos sobe de forma muito significativa em relação ao período anterior, dando-se à variável associada à empregabilidade uma ponderação idêntica por se tratarem de duas faces de uma mesma moeda. A nova variável composta ligada à capacidade de inovação, embora extremamente importante para o processo de desenvolvimento numa perspectiva dinâmica acaba por beneficiar de uma ponderação que é apenas metade das duas anteriores. Ainda que se trate de um critério que claramente beneficia Portugal, o seu carácter inovador neste contexto obriga a uma maior prudência em termos de peso relativo.

Esta fórmula de distribuição de recursos entre territórios com atraso de desenvolvimento será utilizada em todos os cenários considerados no presente Estudo.

Fórmulas de repartição das dotações por país nos restantes Objectivos

No que diz respeito aos restantes Objectivos dos Fundos Estruturais, o presente Estudo não inova no que se refere às fórmulas de repartição dos recursos utilizadas pela Comissão Europeia no período de programação 2000-06. Houve apenas a preocupação de elaborar um algoritmo para cada caso que, com base nos critérios e ponderações então adoptados, pudesse traduzir de uma forma imediata os resultados a que se chegou e, igualmente, construir uma fórmula adaptada para o caso da fusão dos dois objectivos num só.

Apresentam-se, assim, de seguida as fórmulas utilizadas para os Objectivos nºs 2 e 3.

No caso do Objectivo nº 2, considerou-se que cada país recebe uma capitação idêntica ao de 2000-06, a preços de 2003, multiplicado pelo número de habitantes das suas regiões elegíveis. Uma vez que não é possível modelar o processo de decisão acerca das regiões elegíveis neste Objectivo, assumiram-se determinados pressupostos. Assim, partiu-se de um número total de cidadãos em apoio normal constante em cada país, e somaram-se as populações elegíveis necessárias para acomodar as regiões actualmente em apoio transitório do Objectivo nº 1, as regiões mais desenvolvidas dos novos Estados-membros (Praga, Bratislava e Chipre) e, ainda, as zonas que sofrem de *handicaps* naturais.

A repartição do Objectivo nº 3 num cenário de continuidade segue também a lógica e os moldes usados para 2000-06. Considera as populações nacionais fora do Objectivo nº 1; os valores de desemprego total, jovem e de longa duração; o emprego total e o *gap* entre emprego masculino e feminino; a proporção da população nacional em idade activa com baixo nível educacional; e a proporção da população nacional com baixo nível de rendimentos.

Assim, temos:

$$Y = (\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6) X_7,$$

Sendo:

- Y a proporção a atribuir a um dado país na distribuição das verbas do Objectivo nº 3;
- X_1 a X_6 as variáveis consideradas, respectivamente, para o n.º de desempregados de longa duração, o n.º de desempregados jovens, o n.º de empregados, a diferença entre o n.º de empregados masculinos e femininos, o n.º de activos com baixo nível de escolaridade, e a população abaixo do limiar da pobreza (tal como no gráfico anterior);

- β_1 a β_6 os respectivos pesos, que se considerou serem, reproduzindo as distribuições acordadas em Berlim, de 15%, 20%, 25%, 15%, 15% e 10% respectivamente;
- X_7 a proporção da população nacional não abrangida pelo Objectivo nº 1.

Dado que o Estudo propõe em dois dos Cenários estudados uma fusão dos Objectivos nºs 2 e 3 num só (designado B ou II conforme os cenários) torna-se necessário indicar igualmente qual o algoritmo utilizado para a repartição das dotações de recursos estruturais atribuídas a esse novo Objectivo. De notar que em ambos esses cenários a fórmula de distribuição adoptada é a mesma.

A repartição por países das verbas deste Objectivo foi efectuada na base das respectivas populações abrangidas e em função inversa dos PIB *per capita* que lhes correspondem, medidos em paridades de poder de compra. O algoritmo utilizado pode ser representado da seguinte forma:

$$Y = X_1 / X_2;$$

Sendo:

- Y é o resultado, país a país, expresso em percentagem do orçamento total do Objectivo (independentemente do montante que se queira considerar para o mesmo). O somatório dos valores para todos os Estados-membros beneficiários é igual a 100%;
- X_1 a população elegível no âmbito deste objectivo (população total do país menos a população abrangida pelo Objectivo A ou I, dependendo do cenário);
- X_2 o índice nacional do PIB, face à União (tal como nos restantes algoritmos, são considerados valores UE-25 para esta variável).

Desta forma, e tal como no Objectivo nº 2 actual, haveria apenas uma variável no algoritmo (X_1 / X_2), com um peso de 100%. Não seria considerado qualquer tipo de apoio transitório no âmbito deste objectivo.

Fórmula para repartição de recursos no Fundo de Coesão

A análise efectuada no Capítulo 7 do presente Relatório revela que o próximo período de programação das Acções Estruturais deverá caracterizar-se por uma grande continuidade no que respeita à fórmula de repartição do Fundo de Coesão. Dado que este Fundo se identifica bem com os problemas mais prementes dos países candidatos em matéria de infra-estruturas, não parece haver grande margem para alterações de objectivos ou conteúdo.

Assim sendo, a Equipa entendeu utilizar a fórmula implícita que já serviu de base ao período 2000-06 para repartição dos fundos entre os quatro países beneficiários, sem alterações. Embora os valores publicados o sejam sob a forma de intervalo percentual por país, a fórmula encontrada permite fixar os valores médios de cada intervalo nacional; salvo acidentes de percurso são normalmente tais valores médios os efectivamente recebidos por país.

A fórmula que serve de base às afectações de verbas no Fundo de Coesão é, então, a seguinte:

$$Y = \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3$$

Onde:

- Y é o resultado do modelo de regressão, país a país, expresso em percentagem do orçamento total do Fundo de Coesão (independentemente do montante que queiramos considerar para o mesmo). O somatório dos valores de todos os países da Coesão iguala 100%.
- X_1 é a superfície do país considerado sobre a superfície do conjunto dos países da Coesão. Esta variável em nada difere da que foi considerada para 2000-06.
- X_2 é a população do país considerado sobre a população do conjunto dos países da Coesão. Esta variável em nada difere da que foi considerada para 2000-06.
- X_3 representa a diferença do produto *per capita* do país para o valor nacional máximo observado nos países da Coesão (não faria sentido usar o valor médio, como no algoritmo para 2000-06, uma vez que tal conduziria a valores negativos em alguns países, nomeadamente em Espanha, Grécia e Portugal).
- β_1 , β_2 e β_3 são respectivamente os ponderadores associados às variáveis X_1 , X_2 e X_3 . A soma dos três é igual a 1. Os ponderadores representam o peso de cada variável na constituição do valor final, o qual, tal como cada uma das variáveis explicativas, é uma percentagem.

Admitiu-se a manutenção dos pesos usados em 2000-06, ou seja $\beta_1=0,10$; $\beta_2=0,80$; $\beta_3=0,10$. Para Portugal, X_1 tem o valor de 5,19%; X_2 dá 6,22%; e X_3 3,68%. Esta fórmula será utilizada em todos os cenários considerados no Estudo.

Repartição entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão para Portugal

Tal como foi referido atrás, o Estudo assume como hipótese que a repartição das verbas entre o Objectivo relativo ao apoio aos territórios com atraso de desenvolvimento (Objectivo nº 1) e o Fundo de Coesão é 70%/30% para os países beneficiários, o que desde logo fixa a divisão global entre Fundos Estruturais e de Coesão. Esta repartição é a que tem vindo a ser utilizada pela Comissão Europeia nos seus cálculos.

Dado que no quadro das negociações financeiros dos anteriores pacotes estruturais a questão da repartição entre Fundos Estruturais e de Coesão tem assumido papel estratégico, a Equipa entendeu que no quadro do actual Estudo valeria a pena elaborar um pouco mais sobre este assunto, designadamente par o caso de a hipótese considerada vir a ser alterada.

Para o efeito foi calculado a percentagem que Portugal obteria tanto no Objectivo nº 1 como no Fundo de Coesão, utilizando os algoritmos atrás referidos. Observa-se então que Portugal receberia 4,60% do bolo do Objectivo nº 1, segundo o algoritmo de distribuição $\beta_1 X_1 X_2 X_3 + \beta_2 X_4 + \beta_3 X_5 + \beta_4 X_6$, e 5,86% do bolo do Fundo de Coesão, segundo o algoritmo $\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3$. (e este último valor iria ainda crescer com um eventual regime transitório excepcional para a Espanha).

Por outras palavras, a atribuição de verbas adicionais no Fundo de Coesão em detrimento do Objectivo nº 1 beneficiaria Portugal, tal como aconteceu nos períodos de programação anteriores. Conforme foi anteriormente mencionado, isto mantém-se verdade para orçamentos com diferentes valores totais e para diferentes relações entre dotações do Fundo de Coesão e do Objectivo nº 1, já que os algoritmos em questão não tomam em consideração qualquer orçamento, quer o total para as Acções Estruturais, quer para o Objectivo nº 1, quer para o Fundo de Coesão.

Se este fosse o QCA 2000-06, a lógica aplicada teria sido simples: Portugal receberia 4,60% do Objectivo nº 1 e 5,86% do Fundo de Coesão, logo, interessaria maximizar o Fundo de Coesão em detrimento do Objectivo nº 1. No entanto, no período 2007-13, a grande disparidade entre os países que irão integrar a UE-27 e a necessidade de incorporar nos

algoritmos de distribuição a regra dos 4% torna esta questão mais complexa, e obriga à adopção de uma qualquer metodologia (que não tem ainda contornos formalmente acordados) que aborde estas questões, tornando-se necessário um nível adicional de análise.

Este assunto será de novo abordado mais à frente no quadro do desenvolvimento do modelo de afectação dos recursos estruturais.

Cálculo do Apoio Transitório no Âmbito dos Objectivos n.ºs 1 e 2 em 2007-13

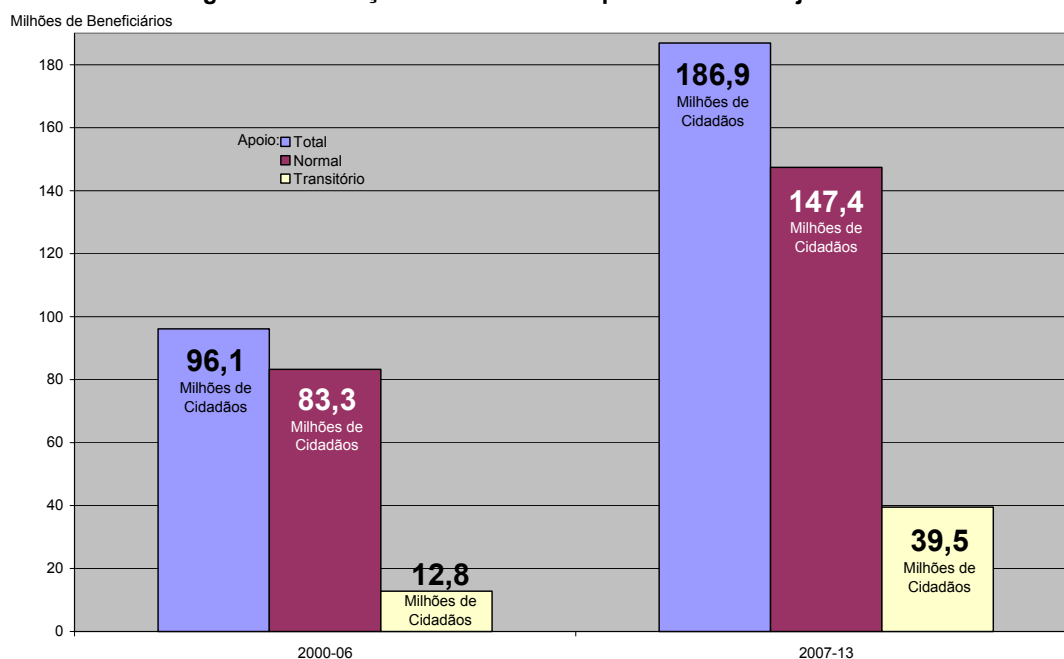
A questão dos apoios transitórios no âmbito dos Objectivos n.ºs 1 e 2 em 2007-13 revestir-se-á de um interesse que porventura nunca alcançou em períodos de programação anteriores.

Isto deve-se, por um lado, ao grande número de regiões e de populações abrangidas por esta situação, muito em particular no que respeita ao Objectivo n.º 1 (não haverá, em princípio, alterações significativas relativamente ao Objectivo n.º 2):

- o desenvolvimento normal das regiões beneficiárias até 2006 deverá conduzir ao fim “natural” do apoio normal a cerca de 15 regiões NUTS II, com cerca de 19 milhões de habitantes;
- a acentuada redução do nível médio de desenvolvimento da União, resultante da adesão dos doze novos Estados-membros, deverá motivar um apoio transitório dito “estatístico” para cerca de 17 regiões, abrangendo mais de 20 milhões de habitantes.

Por outro lado, o facto de o regime transitório do Objectivo n.º 1 aumentar de cerca de 12,8 milhões de beneficiários para quase 40 milhões acarretará necessariamente significativas consequências orçamentais. Conforme se observa na Figura 2, a partir de 2007 o número de beneficiários do Objectivo n.º 1 sobe 77% em virtude da adesão dos novos Estados-membros. Isto acontecerá não obstante o facto de quase metade dos actuais 83,3 milhões de beneficiários do apoio normal passarem a apoio transitório.

Figura 2 – Evolução da Cobertura Populacional no Objectivo n.º 1



Apesar da limitada capacidade de absorção de alguns dos novos beneficiários (em particular a Bulgária e Roménia, com 30,2 milhões dos novos beneficiários), parece claro que a passagem a apoio transitório de tantas regiões irá representar um importante contributo para que o orçamento das Acções Estruturais não se dilate muito para além daquilo que os contribuintes líquidos desejam – e como tal, as regras a adoptar relativamente ao apoio transitório revestir-se-ão no próximo período de programação de considerável importância.

Em termos de modelação, optou-se neste Estudo por uma solução simples cujos resultados se aproximem bastante daqueles observados em 2000-06.

Assim, para o Objectivo n.º 1, as regiões em apoio transitório recebem 60% daquilo que receberiam caso fossem regiões elegíveis, em apoio normal; por seu lado, as regiões em apoio transitório estatístico beneficiam de um acréscimo de 33% em relação àquelas capitações, ou seja, obterão 80% do apoio normal – pretendeu-se, deste modo, dar um tratamento especial às regiões que, por abaixamento da média estatística, acabam por ser as mais directamente prejudicadas pelo Alargamento.

Para além disso, procurou-se, ano a ano, recriar a repartição de 2000-06; no entanto, estendeu-se até ao último ano a transitoriedade, ao contrário do que sucedeu em 2000-06.

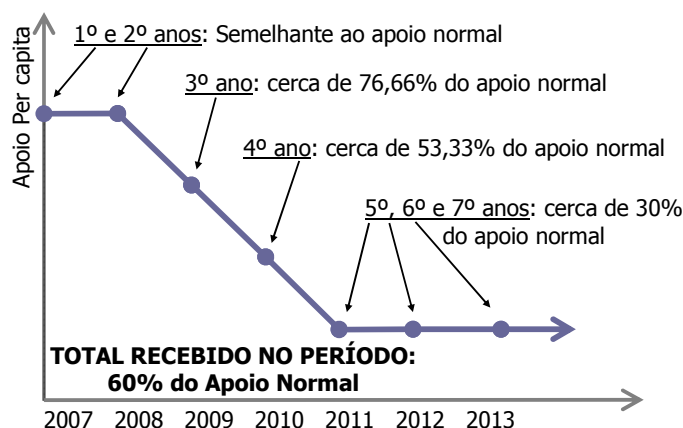
A fórmula utilizada para a repartição temporal ao longo do período 2007-13 no caso do regime transitório do Objectivo nº 1 é a seguinte:

$$Y = X_{2007} + X_{2008} + X_{2009} + X_{2010} + X_{2011} + X_{2012} + X_{2013};$$

com $X_{2007} = X_{2008}$; $X_{2009} = 0,7666X_{2007}$; $X_{2010} = 0,53333X_{2007}$; $X_{2011} = X_{2012} = X_{2013} = 0,30 X_{2007}$.

O perfil plurianual da repartição dos apoios comunitários é apresentado no gráfico seguinte:

Figura 3 – Perfil Plurianual do Regime Transitório do Objectivo nº 1



No caso do apoio transitório estatístico, foi necessário considerar quatro anos, em vez de dois, de apoio idêntico ao normal, para se alcançar o nível de apoio pretendido.

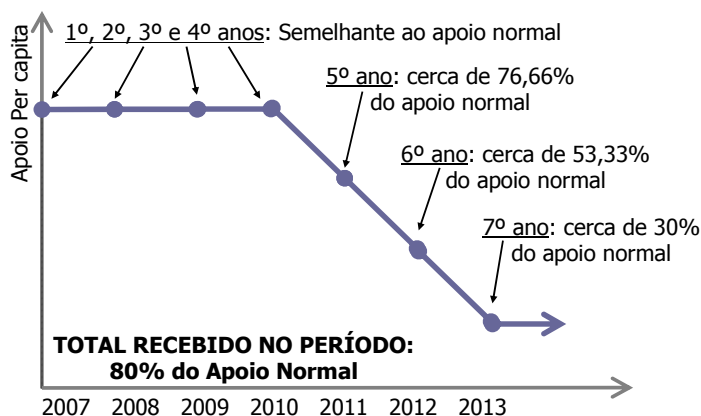
A fórmula utilizada para a repartição das verbas entre 2007-13 nas regiões beneficiárias do regime transitório estatístico é a seguinte:

$$Y = X_{2007} + X_{2008} + X_{2009} + X_{2010} + X_{2011} + X_{2012} + X_{2013};$$

com $X_{2007} = X_{2008} = X_{2009} = X_{2010}$; $X_{2011} = 0,7666 X_{2007}$; $X_{2012} = 0,5333 X_{2007}$; $X_{2013} = 0,30 X_{2007}$.

O perfil plurianual da repartição dos apoios comunitários é apresentado no gráfico seguinte:

Figura 4 – Perfil Plurianual do Regime Transitório Estatístico do Objectivo nº 1



Quanto ao Objectivo nº 2, manter-se-á inalterado, considerando-se que as regiões em apoio transitório receberão cerca de 35,714% das regiões em apoio normal, com a distribuição estipulada para 2000-06.

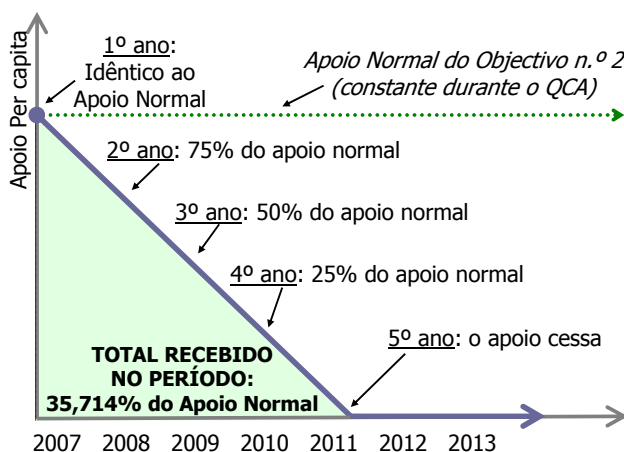
A fórmula utilizada, idêntica à utilizada em 2000-06 é a seguinte:

$$Y = X_{2007} + X_{2008} + X_{2009} + X_{2010} + X_{2011} + X_{2012} + X_{2013};$$

com $X_{2007} = \text{apoio normal}$; $X_{2008} = 0,75 X_{2007}$; $X_{2009} = 0,5 X_{2007}$; $X_{2010} = 0,25 X_{2007}$; $X_{2011} = X_{2012} = X_{2013} = 0$.

Graficamente, o perfil de evolução dos recursos a atribuir às regiões com regime transitório do Objectivo nº 2 é o seguinte:

Figura 5 – Perfil Plurianual do Regime Transitório do Objectivo nº 2



Nos cenários em que se considera a criação de um novo Objectivo único para os territórios não abrangidos pelo Objectivo nº 1 não são previstos regimes transitórios para as regiões cobertas actualmente pelos Objectivos nºs 2 e 3.

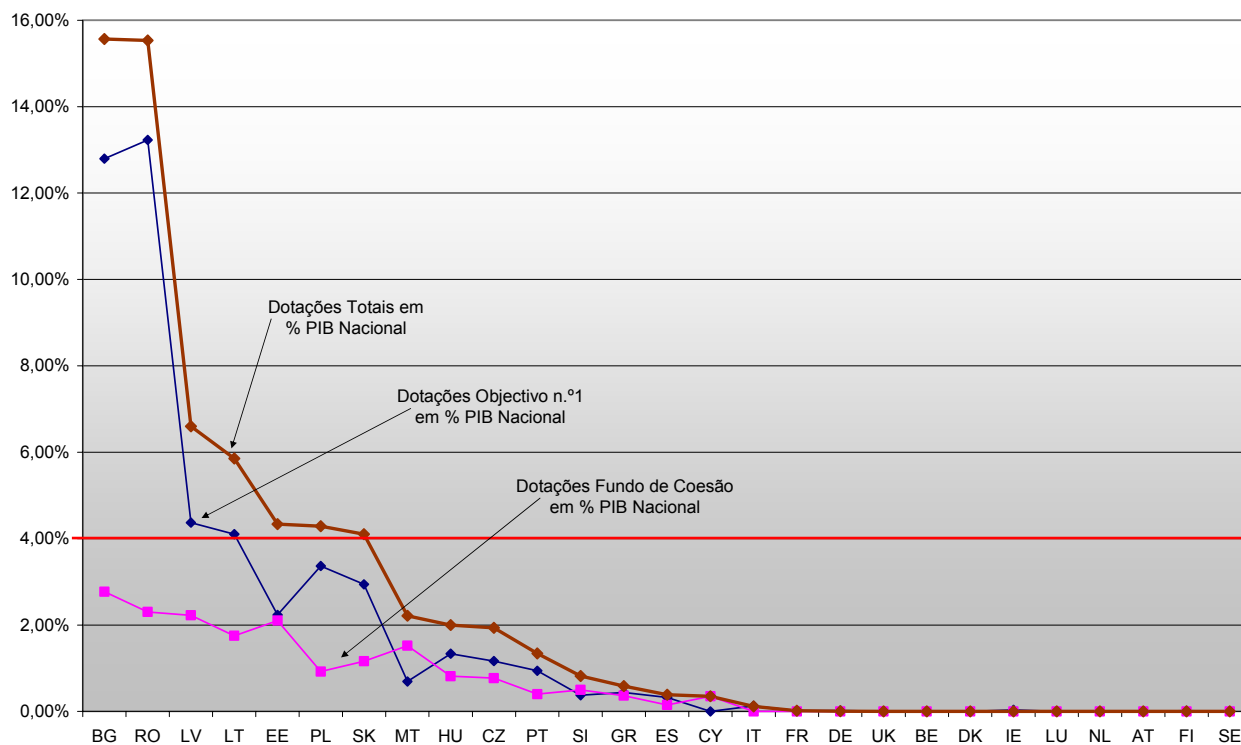
8.2 MODELOS DE REPARTIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE REGIÕES E PAÍSES COM ATRASO DE DESENVOLVIMENTO

O modelo de repartição dos recursos para o próximo período de programação defronta-se com um problema essencial – a limitação das transferências de recursos comunitários dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão a 4% do PIB de cada Estado-membro, a preços de mercado.

Esta regra foi inserida no Regulamento Geral dos Fundos Estruturais em 1999 a pensar no futuro Alargamento e será portanto aplicada pela primeira vez em pleno no período de programação que se iniciará em 2007. Na realidade, a maior parte dos candidatos é atingido pela nova regra, ou seja, caso se aplicasse às dotações previstas para a Coesão Económica e Social – digamos 0,45% do PIB comunitário – a fórmula de distribuição utilizada em 2000-06, as verbas que lhes seriam destinadas ultrapassavam claramente os 4% do respectivo PIB nacional, pelo que os valores efectivos terão que ficar sensivelmente abaixo dos que resultariam do seu nível de desenvolvimento relativo.

A Figura 6 revela sob a forma de gráfico a percentagem de apoio em relação ao respectivo PIB que resultaria da aplicação bruta das fórmulas de repartição apresentadas anteriormente a cada um dos 27 Estados-membros.

Figura 6 – Aplicação “Bruta” das Fórmulas de Repartição do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão



Considerando as dotações “de base”, dadas pelos algoritmos descendentes daqueles aplicados em períodos de programação anteriores, e um orçamento de 0,45% do PIB da União, sete dos novos Estados-membros infringiriam a regra dos 4%, o que cria a necessidade de adaptar os modelos aplicados em 2000-06.

Como se pode observar no gráfico anterior, a Bulgária e a Roménia encontram-se numa situação tão díspar da dos restantes 25 países que receberiam pelos algoritmos de base muito mais do que qualquer outro país, em percentagem do seu PIB nacional. A Letónia, o país que vem em terceiro lugar, recebe menos de metade – e ainda assim quase atinge o dobro do limite imposto de 4% do seu PIB.

É imediatamente evidente que para colocar todos os países em situação regular sem alterar as regras de repartição, seria necessário um orçamento mais reduzido, passando o valor mais elevado (Bulgária) de 15,57% do PIB para apenas 4%. Isso significaria reduzir o orçamento para um pouco mais de um quarto (0,1156% do PIB da União). Claro está, todos os países seriam reduzidos proporcionalmente, passando a Letónia a receber 1,70% do seu PIB, e continuando em terceiro lugar. Todos os outros receberiam menos ainda, e Portugal, por exemplo, passaria de 1,340% para 0,344%. Esta situação seria politicamente inaceitável.

Os exercícios efectuados pela Equipa ao longo do Estudo revelaram igualmente que a nova regra dos 4%, por um lado, põe em causa a regra de repartição de recursos por região baseada no conceito usual de equidade e, por outro, cria aparentes dificuldades de utilização da totalidade das dotações a aprovar pelo Conselho para o Objectivo nº 1 (territórios com atraso de desenvolvimento) e para o Fundo de Coesão.

Com efeito:

- a regra dos 4% não é compatível com a regra tradicional segundo a qual quanto mais pobre é uma região, maior deve ser a capitação de recursos estruturais comunitários que esta deverá receber para assegurar a convergência com as médias europeias;
- a forma mais aproximada de garantir a regra tradicional de repartição seria de nivelar por baixo – ou seja, pela Bulgária – a capitação de recursos estruturais a afectar a cada região, o que, para além de não resolver o problema, acabaria por implicar uma quebra de apoios politicamente inaceitável para as regiões actualmente beneficiárias do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão (esta quebra poderia atingir no caso extremo os 2/3 em relação à situação actual);
- a simples aplicação da fórmula tradicional às dotações aprovadas pelo Conselho implicaria que, numa segunda etapa, fossem cortados, nalguns países, os montantes que ultrapassassem os 4% e criaria de imediato o problema de saber o que fazer com os montantes “sobrantes”: dado que não faria sentido aceitar a sua não utilização e decorrente reversão para o Orçamento da União, haveria que os reafectar por aqueles países que não atingissem os 4% (ou seja, pelas regiões mais ricas), o que iria conduzir a uma distribuição final dos recursos contrária à que sempre foi preconizada (com uma quociente de capitações entre regiões ricas e pobres superior à unidade).

Foi tendo em conta esta problemática que a Equipa entendeu estudar fórmulas alternativas que pudessem ao mesmo tempo conduzir a resultados politicamente aceitáveis do ponto de vista da equidade e à utilização cabal das dotações postas à disposição das regiões e países mais pobres de entre os beneficiários da Coesão Económica e Social.

Três modelos alternativos de repartição foram estudados nesse sentido:

- o primeiro – designado de Modelo Integrado – pretendeu ligar a proporcionalidade dos recursos estruturais a afectar a cada região não ao PIB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, como até aqui, mas antes ao valor do respectivo PIB total a preços reais, estabelecendo-se o máximo de 4% para o país mais pobre; tal significa que foi estudada uma fórmula que rectificasse os valores do modelo tradicional de repartição de forma a assegurar que quanto mais rica é uma região menor será a relação percentual entre os montantes estruturais a receber da União e o seu PIB;
- o segundo – Modelo *Safety Net* – inspirou-se na solução simples encontrada para o Objectivo nº 2 em 2000-06, ou seja, no estabelecimento de um *safety net* garantindo a cada região do Objectivo nº 1 e país do Fundo de Coesão que as capitações a receber no próximo período programação não poderiam ser inferiores, por exemplo em mais de 1/3, às que recebiam em 2000-06;
- o terceiro – Modelo Diferenciado – assume claramente um tratamento diferenciado para os países que atingem os 4% e para aqueles que ficam abaixo dessa fasquia, calculando primeiro de acordo com a fórmula tradicional quais os países que atingem os 4% e os respectivos montantes estruturais necessários, sendo a diferença para a totalidade das dotações repartida de novo de acordo com a mesma fórmula pelas restantes regiões e países beneficiários.

Como se vê, na base das três soluções estão sempre as fórmulas base (ou tradicionais, se se preferir) de repartição de recursos, cujas variáveis principais são o PIB *per capita* e a população das regiões e países abrangidos. Apenas no último caso se procedeu a uma nova modelação das variáveis, no quadro de um processo de rectificação de resultados, os quais são de qualquer modo inicialmente dados pela fórmula tradicional.

Para 2007-13, há por conseguinte que assinalar o seguinte:

- a existência da regra dos 4% significa que os resultados finais já não podem ser transpostos directamente dos algoritmos de afectação de verbas, o que se traduz em consideráveis modificações na repartição dos recursos, relativamente aos resultados dos algoritmos;
- o objectivo da Comissão Europeia de atingir uma dotação do Fundo de Coesão em relação ao Objectivo nº 1 de cerca de 1/3 (pelas razões expressas anteriormente) cria uma nova condicionante ao modelo: procura-se assim, neste exercício, uma distribuição de dotação total entre o Fundo de Coesão e o Objectivo nº 1 que maximize o número de países da Coesão que recebam do Fundo de Coesão entre 25% e 35% da verba que recebem do Objectivo nº 1 – este facto assume grande relevância para Portugal, que face a esta nova realidade poderá ou não ter efectivamente vantagem em obter dotações significativas no Fundo de Coesão, em detrimento da dotação do Objectivo nº 1 (tudo dependerá dos modelos de repartição que no fim venham efectivamente a ser aplicados).

Por forma a garantir que os recursos estruturais a afectar a cada novo Estado-membro respeitarão grosso modo a repartição 30%/70%, fez-se incidir separadamente o tecto dos 4% na devida proporção, ou seja 2,8% para o Objectivo nº 1 e 1,2% para o Fundo de Coesão nos três modelos estudados.

Modelo Integrado

O Modelo Integrado partiu do pressuposto de que existe uma forma de encontrar por intermédio de um só algoritmo – isto é, de forma integrada – as dotações dos diversos fundos a atribuir a cada país. Idealmente, o novo algoritmo de

distribuição para 2007-13 deveria alcançar as repartições de recursos entre países de uma forma relativamente simples (não obstante a introdução da regra dos 4% e de países com grandes disparidades nos seus níveis de desenvolvimento), tal como aconteceu nos períodos de programação anteriores. Este primeiro modelo de distribuição procurou encontrar uma metodologia de distribuição equilibrada e politicamente aceitável, derivada directamente da experiência passada.

Em outros modelos estudados pela Equipa, existem dotações “de base” e dotações “finais”, que incorporam reafectações resultantes da necessidade de aplicar a regra dos 4% e de alcançar níveis de apoio politicamente aceitáveis nos actuais Estados-membros – foi para evitar este elevado nível de complexidade que o Modelo Integrado foi concebido.

A análise aprofundada dos resultados obtidos neste modelo permitiu ainda à equipa apreciar devidamente o impacto que as imensas disparidades de desenvolvimento presentes na UE-27 introduziriam nos algoritmos de repartição. Relativamente a este modelo, a conclusão final é de que uma abordagem “integrada”, embora conceptualmente válida, não é praticável perante disparidades tão acentuadas no nível de desenvolvimento.

No modelo, procurou-se por um lado manter as variáveis de base que se pretende usar para determinar as repartições mas, por outro, ajustar as repartições de forma a chegar a uma distribuição em que o limite de 4% não é nunca ultrapassado, os países mais atrasados continuam a receber mais do que os menos desfavorecidos (mantendo-se, aliás, a ordenação entre eles), e eliminando o problema de o orçamento das Acções Estruturais poder não se ajustar ao modelo de repartição.

Para afectar a distribuição por países de forma a que nunca ultrapassem dotações de 4% do PIB, é necessário encontrar uma variável directamente relacionada com esse limite – os PIB a preços de mercado, regionais para o caso do Objectivo nº 1 e nacionais para o caso do Fundo de Coesão – e atribuir a essa nova variável o peso mínimo suficiente para que, por um lado, as dotações totais por país não percam a “ordenação” que tinham inicialmente, e por outro, para que se atinjam os 4% do PIB como dotação máxima por país. Com a atribuição de um peso a esta nova variável, as outras variáveis irão decrescer nos seus pesos, de forma proporcional.

Isto coloca dois problemas importantes: primeiro, retira-se por esta via peso às variáveis integrantes das fórmulas, designadamente às mais importantes – $X_1X_2X_3$ para o Objectivo nº 1 e X_2 para o Fundo de Coesão –, e atribui-se esse peso a uma nova variável de ajustamento; segundo, a nova variável produz resultados tanto mais favoráveis quanto mais elevado for o PIB da região/país considerado – o que é uma lógica inversa à que se pretende com as políticas que regem as Acções Estruturais.

A conclusão evidente é que, para que o Modelo Integrado produza uma solução que faça sentido, o peso da nova variável teria de ser baixo. O que se verificou, no entanto, foi que o fosso entre os níveis de desenvolvimento presentes na nova União é tal que torna esta abordagem impraticável no actual contexto, já que a nova variável “correctora” se torna preponderante.

Além disso, o efeito corrector desta nova variável permite que apenas dois dos países aderentes ultrapassem os 2,76% do PIB, o que certamente fica aquém das expectativas existentes. Por outro lado, o facto de ser o PIB o elemento corrector das repartições (o que é incontornável por ser o único que pode ser relacionado com o limite dos 4%), favorece

bastante os países de nível de desenvolvimento elevado, mas muito menos os de nível intermédio, como é o caso de Portugal.

A relação de dotações entre actuais e futuros Estados-membros com dimensão populacional semelhante (Portugal e Grécia /Hungria e República Checa; Espanha/Polónia) conduz, por seu lado, a resultados dificilmente defensáveis, tendo em conta os respectivos níveis de desenvolvimento.

Por estas razões o Modelo Integrado, pese embora as suas vantagens conceptuais, foi abandonado.

Modelo *Safety Net*

O segundo modelo estudado inspira-se na abordagem que a Comissão Europeia tem vindo a trabalhar, ou seja, na aplicação de um “*safety net*” às dotações do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão. Embora os resultados obtidos garantam que, com toda a segurança, Portugal e os restantes Estados-membros da Europa a 15 não reduzem as suas dotações em mais do que uma determinada percentagem, previamente acordada, ver-se-á que se trata de um modelo com um limitado potencial de absorção de verbas.

Neste modelo, parte-se uma vez mais das distribuições de base dadas pelos algoritmos apresentados no início deste capítulo mas tem, naturalmente, que levar em linha de conta a regra dos 4%, e conseqüentemente, o problema da reafectação de verbas que daí resulta. Este modelo tem também que considerar, obrigatoriamente, as reafectações necessárias para que se atinja uma dada percentagem das dotações 2000-06.

O Modelo *Safety Net*, tal como a Equipa o definiu, estipula que:

- por um lado, existem montantes que infringem a regra dos 4% (partindo das distribuições – base e do nível orçamental considerado);
- por outro lado, são atribuídos montantes em virtude da regra do *safety net*, adicionais aos resultantes de distribuições que não atingem capitações suficientes em alguns dos actuais beneficiários;
- e finalmente, é necessário que os dois conjuntos de montantes reafectados sejam de igual valor, para que não falte nem sobre qualquer verba.

O *safety net* aqui considerado diz respeito ao Objectivo nº 1 e ao Fundo de Coesão. Por outras palavras, o que vai ser comparado são as capitações do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão por país obtidas a partir das distribuições – base e do nível orçamental considerado, com as capitações do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão por país acordadas para 2000-06.

As simulações efectuadas pela Equipa na base deste modelo conduziram à sua rejeição essencialmente porque o ponto de equilíbrio entre os montantes não absorvíveis pelos países mais pobres e as redistribuições de verbas entre diversos níveis de *safety net* (foram considerados os níveis de 66%, 75% e mesmo de 100% das capitações dos períodos anteriores) situava-se a um nível de dotações inaceitável para a prossecução de uma verdadeira política de Coesão Económica e Social numa Europa Alargada. Com efeito, neste modelo as dotações para Acções Estruturais em percentagem do PIB comunitário desceriam para valores da ordem dos 0,30%-0,35% o que não se afigura politicamente aceitável nem para os países menos pobres (os países aderentes com PIB *per capita* mais elevados ficariam com valores muito abaixo dos actuais países da Coesão tanto em valores absolutos como em percentagem do PIB) nem para a Europa no seu conjunto, face aos novos desafios com que se defronta.

Modelo Diferenciado

O Modelo Diferenciado assume claramente a necessidade de, por um lado, atribuir aos novos Estados–membros os recursos de que necessitam para o seu desenvolvimento, nos montantes que sejam compatíveis com a sua efectiva capacidade de absorção de financiamento; e, por outro lado, de continuar a apoiar com montantes apropriados os Estados–membros da actual União que ainda necessitam de apoio estrutural.

As verbas que seriam atribuídas de acordo com as percentagens dadas pelos algoritmos de distribuição apresentados anteriormente fariam com que cerca de metade dos novos Estados–membros (o número exacto varia conforme os valores que se considerem para diversos parâmetros) ficassem com dotações superiores a 4% do seu PIB, ao passo que outros países, nomeadamente os actuais beneficiários, vissem, em geral, a sua dotação significativamente reduzida em relação à actualidade.

Partindo destes valores iniciais, o Modelo Diferenciado não permite que nenhum país ultrapasse, no Objectivo nº 1 (territórios com atraso de desenvolvimento), a dotação total de 2,8% (ou 70% de 4%) do seu PIB previsto para 2007-13. Para o Fundo de Coesão, limita a absorção a 1,2% do PIB (30% de 4%), garantindo assim que, por um lado, as dotações totais por país não ultrapassem os 4%, e por outro lado, que as dotações para estes países sejam constituídos em 70% por recursos do Objectivo nº 1 e em 30% por recursos do Fundo de Coesão.

Para além disso, afigurou-se indispensável, no âmbito deste Modelo, impor um limite máximo aos recursos a atribuir aos actuais países e regiões beneficiários do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão para que não lhes sejam atribuídas capitações superiores às recebidas em 2000-06.

A aplicação destas condicionantes conduz directamente ao estabelecimento de um “máximo teórico”, em euros, para as dotações do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão:

- por um lado, os doze países candidatos, com um PIB total previsto para 2007-13 no valor de 3.708.500 milhões de euros, a preços constantes de 2003, só poderão absorver 4% desse valor;
- por outro lado, e caso se admita, como parece fazer sentido, que as capitações para os actuais beneficiários não deverão poder crescer em 2007-13 em relação a 2000-06, e que no caso de Espanha no Fundo de Coesão ainda se deve admitir uma situação especial de apoio transitório no valor de 60%, também estes países terão um limite máximo até ao qual a sua dotação poderá ir.

No caso dos actuais Estados-membros, o limite estabelecido neste Modelo foi o do apoio *per capita* atribuído por intermédio do Objectivo n.º1 e do Fundo de Coesão, conjuntamente. Isto significa que o apoio atribuído pelo Objectivo nº 1 mais Fundo de Coesão em 2000-06 não poderá ultrapassar, *per capita*, o apoio a atribuir em 2007-13, conjuntamente, por estes. Foi também considerado o facto das regiões em apoio transitório estatístico ou em apoio transitório em 2007/13 deverem respeitar limites de capitação inferiores às do apoio normal do Objectivo n.º1 (80% e 60%, respectivamente).

A aplicação conjunta das várias fórmulas de repartição apresentadas anteriormente, ou seja:

- a fórmula de repartição de verbas entre Objectivos dos Fundos Estruturais;
- a assumida repartição 30%/70% entre Fundo de Coesão e Objectivo nº 1;
- a fórmula de repartição dos recursos no Objectivo nº 1;
- a fórmula de repartição de recursos no Fundo de Coesão;

conduz automaticamente ao valor óptimo e necessário em termos de dotação para as Acções Estruturais. Esse valor é o que corresponde ao orçamento que permite dotar o Objectivo nº 1 e o Fundo de Coesão de todas as verbas necessárias, e simultaneamente que dote os restantes Objectivos de verbas que respeitem a proporção estabelecida.

O Modelo Diferenciado, quando aplicado a um dado orçamento (a Equipa utilizou o de 0,45% do PIB da União por corresponder ao peso das Acções Estruturais aprovado para 2006 na Cimeira de Berlim) produzirá um conjunto de resultados que cairá dentro de uma das duas categorias seguintes:

- ou nenhum dos 15 actuais Estados – membros vê a sua dotação *per capita* no conjunto Objectivo n.º1 mais Fundo de Coesão aumentar em relação a 2000-06;
- ou pelo menos um dos Estados – membros actuais conseguirá uma repartição que lhes permita ultrapassar a capitação de 2000-06 (situação que foi considerada, por hipótese, inaceitável).

No caso de se dar a segunda situação (que é de facto o que aconteceu no exercício efectuado), será necessário restringir o orçamento das Acções Estruturais para que nenhum Estado – membro actual ultrapasse as respectivas dotações *per capita* de 2000-06 no Objectivo nº 1.

Será então necessário efectuar a seguinte operação:

- O Objectivo n.º1 absorve no máximo X_1 , em percentagem do PIB comunitário, de acordo com o primeiro exercício;
- O Fundo de Coesão absorve 30% do valor calculado para o Objectivo n.º1, tal como especificado anteriormente;
- Os restantes Objectivos deverão absorver uma percentagem dos recursos das Acções Estruturais, no valor de X_2 (determinado pela relação entre o PIB das regiões Objectivo n.º1 e o PIB das regiões fora do Objectivo n.º1).

Considerando estes três elementos, e ainda Y, o novo valor máximo para o orçamento das Acções Estruturais, temos:

$$(1-X_2)Y = (1+0,3)X_1;$$

ou seja, $Y = 1,3X_1 / (1-X_2)$.

Caso se tome em consideração uma elegibilidade territorial ao Objectivo nº 1 baseada nas regiões NUTS II (tal como é o caso actualmente) chega-se a um orçamento de 0,4325% do PIB, como se verá.

O Quadro 26 apresenta os montantes absolutos e em percentagem do PIB da União a que conduziu a fórmula apresentada acima.

Neste exercício o Objectivo nº 1 absorve 69,9% dos Fundos Estruturais e o conjunto do Objectivo nº 1 + Fundo de Coesão representa 75,1% das Acções Estruturais.

Quadro 26 – Modelo Diferenciado – Orçamento de 0,4325% do PIB da União (preços de 2003)

Orçamento Total Acções Estruturais:	€ 321.381 M	0,4325% do PIB da União
Objectivo nº 1 (inclui Iniciativas Comunitárias)	€ 185.715 M	0,250% do PIB da União
Outros Objectivos (inclui Iniciativas Comunitárias)	€ 79.951 M	0,108% do PIB da União
Fundo de Coesão	€ 55.715 M	0,075% do PIB da União

É interessante nesta fase tirar já algumas conclusões da aplicação do modelo e das fórmulas que lhe estão subjacentes aos países principais beneficiários da política de Coesão, ou seja, aos que estão total ou parcialmente cobertos pelo Objectivo nº 1.

Para o efeito, entendeu-se manter o cenário actual de implementação dos Fundos (consagrado nos regulamentos (CE) nºs 1260/1999 e 1264/1999), projectar os dados estatísticos relevantes para uma Europa alargada a 27 no período 2007-13, considerar um regime transitório estatístico para o Objectivo nº 1 correspondente a uma capitação de 80% da normal e aceitar um regime transitório estatístico especial para a Espanha no Fundo de Coesão, correspondente a 60% da capitação normal.

A aplicação do Modelo revela uma repartição de dotações por país que se afigura à partida bastante equilibrada (Quadro 27). De notar que os valores percentuais apresentados na última coluna respeitam à totalidade dos recursos estruturais atribuídos pelo Modelo a cada Estado-membro, proveniente dos diversos Objectivos e Fundos - não são portanto comparáveis com os valores absolutos indicados, os quais se reportam apenas ao Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão.

Quadro 27 – Repartição por País das Dotações do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão (preços de 2003)

	Objectivo n.º 1 (€ Milhões)	Fundo de Coesão (€ Milhões)	Obj.1 + F. Coesão		Absorção em % PIB
			% capitação 2000-06	€ Milhões	
UE 27	185.715	55.715	111,41%	241.430	0,4325%
Bélgica	0	0	0%	0	0,1295%
Dinamarca	0	0	N/A	0	0,0881%
Alemanha	5.630	0	25,97%	5.630	0,1414%
Grécia	8.982	4.592	51,04%	13.574	1,2392%
Espanha	31.015	8.888	73,70%	39.903	0,8834%
França	2.973	0	69,55%	2.973	0,1600%
Irlanda	504	0	11,55%	504	0,1170%
Itália	23.803	0	100,00%	23.803	0,3564%
Luxemburgo	0	0	N/A	0	0,0332%
Países Baixos	0	0	0%	0	0,1212%
Áustria	81	0	28,08%	81	0,1197%
Portugal	17.891	4.364	88,29%	22.255	2,4681%
Finlândia	290	0	28,76%	290	0,1293%
Suécia	95	0	12,01%	95	0,1122%
Reino Unido	1.440	0	20,76%	1.440	0,1250%
Bulgária	3.730	1.598	N/A	5.328	4,0000%
Chipre	0	352	N/A	352	0,6804%
República Checa	11.078	4.394	N/A	15.472	3,2317%
Estónia	1.497	642	N/A	2.139	4,0000%
Hungria	12.179	4.481	N/A	16.660	3,5011%
Lituânia	3.146	1.348	N/A	4.495	4,0000%
Letónia	2.080	891	N/A	2.971	4,0000%
Malta	452	407	N/A	859	2,5305%
Polónia	42.025	15.938	N/A	57.963	3,8619%
Roménia	10.464	4.485	N/A	14.948	4,0000%
Eslovénia	1.252	998	N/A	2.249	1,2961%
Eslováquia	5.110	2.336	N/A	7.446	4,0000%

Com efeito:

- 6 dos novos 12 Estados-membros beneficiariam de recursos estruturais máximos de acordo com os regulamentos aplicáveis (ou seja, 4% do PIB);
- os restantes países aderentes obtêm valores em percentagem do PIB bastante elevados e, com excepção de Chipre e da Eslovénia, acima de qualquer dos actuais Estados-membros;
- Portugal é naturalmente – face à evolução relativa recente dos seus indicadores económicos – o actual Estado-membro que maior percentagem obtém em relação ao PIB, valor semelhante ao de Malta;
- A Grécia apresenta um valor percentual de cerca de metade em relação a Portugal, podendo parecer à partida o país mais prejudicado por este modelo – não é de facto o caso visto que a Grécia, para além de apresentar recentemente taxas de crescimento sustentadas em termos relativos, é o país que mais sofre com o regime transitório do Objectivo nº 1, em virtude de parte substancial do seu território ultrapassar os 75% do PIB da União em paridades de poder de compra.

Igualmente relevante neste contexto é comparar os resultados do Modelo Diferenciado aplicando a nova fórmula de repartição do Objectivo nº 1 com os que decorreriam da aplicação da fórmula utilizada em 2000-06. Assim se poderá entender os efeitos globais e por país da modificação dessa fórmula essencial.

Para efectuar tal exercício, há em primeiro lugar que encontrar o orçamento óptimo para as Acções Estruturais – e por essa via, para os vários Objectivos e para o Fundo de Coesão – de acordo com a fórmula indicada acima. O valor óptimo com a fórmula antiga passa para 0,498% do PIB, um acréscimo de 0,0656% do PIB da União em relação à fórmula de repartição do Objectivo nº 1 adoptada no presente Estudo.

Com efeito, 0,498% é o valor a partir do qual a repartição da dotação global efectuada pelo Modelo, na base da fórmula utilizada no actual período de programação, atribuiria a um país captações superiores às de 2000-06.

Como este valor se afigura pouco razoável face às posições dos principais contribuintes líquidos para o Orçamento Comunitário, entendeu a Equipa dever utilizar o valor indicativo de base usado ao longo do Estudo: 0,45% do PIB da UE, dado que foi o valor máximo acordado na Cimeira de Berlim para as Acções Estruturais.

Os resultados decorrentes da aplicação do Modelo Diferenciado com as fórmulas de repartição do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão para 2000-06 são os que constam do Quadro 28. Mais uma vez, a última coluna inclui a totalidade dos recursos dados pelo Modelo e não apenas as que correspondem ao Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão, por forma a comparar para todos os Estados-membros os valores percentuais de recursos estruturais atribuídos.

Quadro 28 – Repartição por País das Dotações do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão com Fórmulas 2000-06 e Orçamento de 0,45% (preços de 2003)

	Objectivo n.º 1 (€ Milhões)	Fundo de Coesão (€ Milhões)	Obj.1 + F. Coesão % capitação 2000-06	€ Milhões	Absorção em % PIB
UE 27	193.212	57.964	115,91%	251.176	0,4500%
Bélgica	0	0	0%	0	0,1347%
Dinamarca	0	0	N/A	0	0,0916%
Alemanha	10.798	0	49,81%	10.798	0,1772%
Grécia	13.056	4.826	67,23%	17.882	1,6325%
Espanha	26.605	9.342	66,39%	35.948	0,8107%
França	2.465	0	57,67%	2.465	0,1611%
Irlanda	618	0	14,18%	618	0,1316%
Itália	19.568	0	82,21%	19.568	0,3166%
Luxemburgo	0	0	N/A	0	0,0346%
Países Baixos	0	0	0%	0	0,1261%
Áustria	185	0	64,33%	185	0,1305%
Portugal	16.290	4.587	82,82%	20.877	2,3267%
Finlândia	703	0	69,84%	703	0,1720%
Suécia	243	0	30,68%	243	0,1238%
Reino Unido	3.680	0	53,03%	3.680	0,1468%
Bulgária	3.730	1.598	N/A	5.328	4,0000%
Chipre	0	370	N/A	370	0,7122%
República Checa	13.870	4.618	N/A	18.488	3,8449%
Estónia	1.497	642	N/A	2.139	4,0000%
Hungria	13.324	4.710	N/A	18.034	3,7899%
Lituânia	3.146	1.348	N/A	4.495	4,0000%
Letónia	2.080	891	N/A	2.971	4,0000%
Malta	951	407	N/A	1.358	4,0000%
Polónia	42.025	16.753	N/A	58.777	3,9162%
Roménia	10.464	4.485	N/A	14.948	4,0000%
Eslovénia	2.819	1.049	N/A	3.867	2,2284%
Eslováquia	5.096	2.336	N/A	7.432	4,0000%

Os resultados apresentados acima quando confrontados com os encontrados com a fórmula nova (Quadro 27) conduzem às seguintes conclusões:

- a fórmula nova conduz a uma dotação global “ótima” de valor inferior ao da fórmula antiga (241.430 milhões de euros contra 251.176 milhões de euros para o Objectivo nº 1 + Fundo de Coesão), permitindo poupar cerca de 9,7 mil milhões de euros de recursos próprios;
- os 9,7 mil milhões de euros adicionais que decorreriam da fórmula antiga distribuir-se-iam da seguinte forma: 2,4 mil milhões para os actuais Quinze e 7,3 mil milhões para os 12 novos Estados-membros;

- com a fórmula antiga sete dos doze novos Estados-membros atingem os 4% do PIB, contra seis na fórmula nova, o que permite dizer que de algum modo esta última é mais equitativa, dado que manifestamente os níveis de desenvolvimento de Malta e da Bulgária não são idênticos;
- no interior dos Quinze, a fórmula nova – mesmo com um nível total de recursos inferior em 9,7 mil milhões de euros ao aplicado com a fórmula antiga – favorece Portugal, Espanha, Itália e França, ou seja, de entre os actuais Estados-membros mais pobres da União, apenas a Grécia não é beneficiada pela fórmula nova;
- em relação aos países candidatos, os 7,3 mil milhões de euros adicionais que decorrem da aplicação da fórmula antiga beneficiam os seis países que ainda não tinham atingido os 4% e muito em especial a Eslovénia e Malta, mas colocam a República Checa e a Hungria, em percentagem do PIB, em valores muito próximos da Bulgária ou Roménia, o que parece fazer pouco sentido – na verdade, com esta fórmula, apenas 2 dos 12 novos Estados-membros receberiam fundos estruturais e de coesão em valor inferior a 3,75% do respectivo PIB, o que revela bem a falta de equidade do sistema face às enormes disparidades existentes no interior dos países aderentes.

É ainda de notar que a adopção de dotações inferiores a 0,45% do PIB da UE, conjuntamente com a aplicação da fórmula antiga, iria sobretudo penalizar os países de desenvolvimento intermédio como Portugal e Espanha mas também os países mais desenvolvidos de entre os que vão aderir em 1 de Maio de 2004.

Em termos mais gerais, importa referir que:

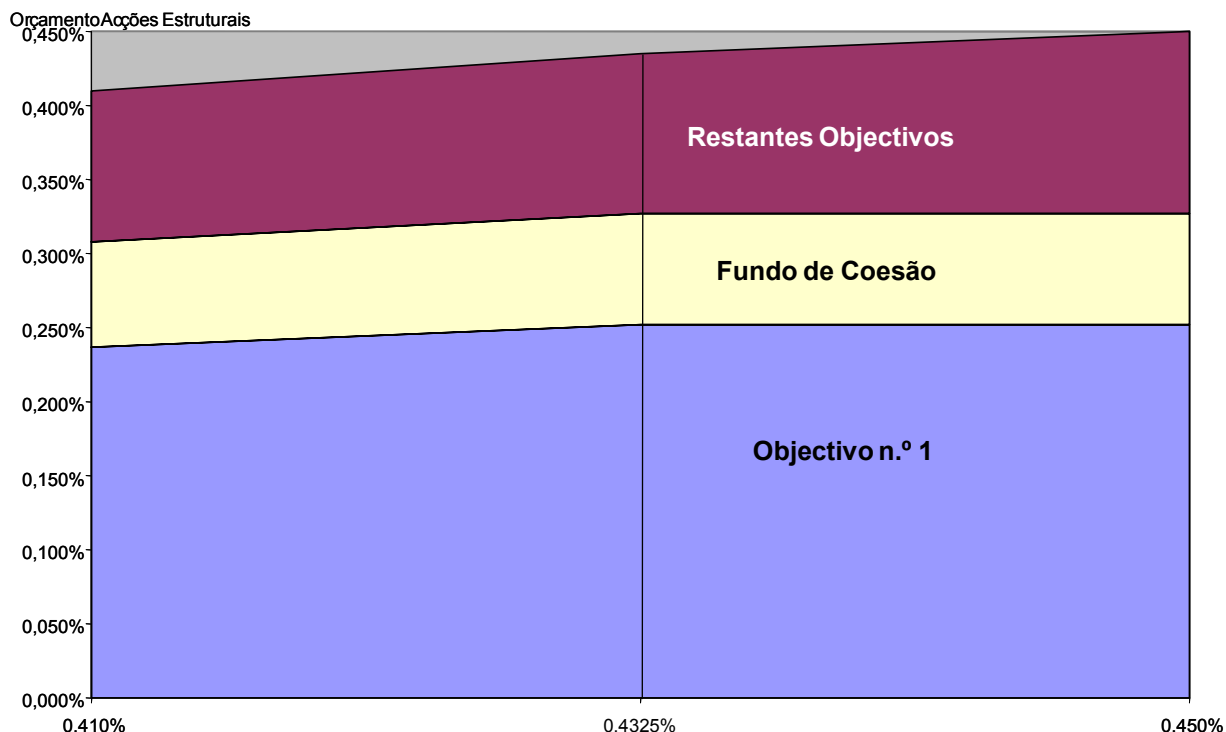
- o Modelo permite concluir que quanto menor for o peso da variável PIB/PNB na fórmula de repartição dos recursos no Objectivo nº 1 menor será a dotação das Acções Estruturais óptima para se atingir o equilíbrio;
- o Modelo é compatível com dotações orçamentais mais baixas mas isso significa que quanto menor for a percentagem do PIB da UE adoptada para as Acções Estruturais mais prejudicadas serão as regiões actualmente mais pobres da Comunidade, visto que a respectiva capitação ficará mais longe da que recebem no período 2000-06; na realidade, quanto menor for a dotação total aprovada mais justificado será dizer que são as regiões mais desfavorecidas da UE-15 as principais financiadoras do Alargamento.

Face a estas conclusões entendeu a Equipa assumir como melhor hipótese para a elaboração quantitativa dos cenários de evolução dos Fundos Estruturais para o período 2007-13 a que contempla:

- por um lado, o Modelo Diferenciado de repartição das verbas, tomando em conta o limite de 4% do PIB;
- por outro, a fórmula de repartição dos recursos no Objectivo nº 1, que integra novos parâmetros explicativos, tal como exposto no início do presente capítulo.

A Figura 7 mostra como a dotação correspondente a 0,4325% do PIB é óptima para o modelo adoptado, sendo certo que qualquer acréscimo de dotação a partir daquela percentagem teria que reverter a favor dos outros Objectivos dos Fundos Estruturais, que não o Objectivo nº 1.

Figura 7 – Evolução das Rubricas das Acções Estruturais em Função da Dotação Global



Nunca é de mais realçar que este resultado, tal como já foi referido, só é válido no caso de ser utilizada a fórmula proposta pela Equipa para a repartição dos recursos do Objectivo nº 1 (dado que é a partir da determinação da dotação para o Objectivo nº 1 que, de acordo com o modelo e hipóteses consideradas, são fixadas as dotações para o Fundo de Coesão e para os restantes Objectivos). Não sendo esse o caso, a dotação para as Acções Estruturais poderia ultrapassar os 0,45%, mesmo mantendo-se válidos os dois pressupostos utilizados (limite dos 4% do PIB e impossibilidade de ultrapassar as capitações do período anterior).

Repartição das dotações entre Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão – o caso português

Estando o modelo de trabalho estabilizado, é o momento próprio para retomar um aspecto já analisado anteriormente e que tem a ver com a estratégia negocial portuguesa no que respeita à repartição das dotações das Acções Estruturais entre Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão.

Conforme mencionado mais acima, se este fosse o QCA 2000-06, a lógica aplicada teria sido a seguinte: Portugal receberia 4,60% do Objectivo nº 1 e 5,86% do Fundo de Coesão, interessando por isso maximizar o Fundo de Coesão em detrimento do Objectivo nº 1.

No entanto, o problema da maximização de dotações futuras é, presentemente, bastante mais complexo do que isto:

- por um lado, não se sabe ainda quais os modelos que virão a ser utilizados, ou mesmo as variáveis consideradas (e uma análise rigorosa, mesmo em 2000-06, pressuporia que estes já seriam conhecidos);
- por outro lado, e independentemente do primeiro ponto, a questão dos 4% introduzirá sempre, um nível adicional de análise, conforme já referido;

- por último, caso se venha a confirmar que as dotações do Fundo de Coesão terão de andar por volta dos 30% do conjunto Fundo de Coesão + Objectivo nº 1, a margem para alterar as dotações entre os dois Fundos será severamente diminuída.

Por este conjunto de motivos, importa salientar que a relação entre dotações do Fundo de Coesão e do Objectivo nº 1 deverá deixar de ser um elemento viável para a optimização das verbas para 2007-13, tudo dependendo do modelo que se adopte. Assim, e pela primeira vez, é necessário considerar as características do modelo de repartição antes de estabelecer a real importância, para efeitos de maximização de dotações, da repartição Fundo de Coesão / Objectivo nº 1.

Tendo isto em mente e analisando os resultados do modelo adoptado no presente Estudo – o Modelo Diferenciado – verifica-se no Quadro 29 que, tanto com a fórmula adoptada em 2000-06 como com a agora proposta para 2007-13, a situação altera-se fundamentalmente para Portugal.

Quadro 29 – Peso de Portugal no Objectivo nº 1 e no Fundo de Coesão

	% do Objectivo nº 1 para Portugal	% do Fundo de Coesão para Portugal
Sem Modelo Diferenciado	4,60%	5,86%
Com Modelo Diferenciado (orçamento de 0,45% do PIB da União e variáveis antigas)	8,43%	7,91%
Com Modelo Diferenciado (orçamento de 0,4325% do PIB da União e novas variáveis)	9,64%	7,83%

Com efeito, em ambos os casos, embora com maior saliência quando utilizada a fórmula nova, a tomada em consideração da nova regra dos 4% conduz a que seja mais vantajoso para Portugal pugnar por um acréscimo do orçamento do Objectivo nº 1 (territórios com atraso de desenvolvimento) em detrimento da dotação do Fundo de Coesão, ao contrário do que acontecia antes da aplicação dessa regra.

A orientação da Comissão Europeia de pretender fixar uma repartição 70%/30% entre Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão para os países beneficiários deste último Fundo não se afigura, pois, vantajosa para Portugal, face aos mecanismos de redistribuição existentes em cada um dos agregados e a forma como beneficiam cada país.

8.3 CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS

As análises efectuadas ao longo do Estudo permitiram colocar uma série de questões relativamente aos cenários a desenvolver, tanto em termos de modelo e regras de aplicação dos Fundos Estruturais e de Coesão no próximo período de programação, como de projecções financeiras e consequências para Portugal nesse domínio.

O debate que se lhes seguiu e as informações que foi possível obter no que respeita à evolução das discussões e posições dos diversos Estados-membros e da Comissão Europeia nesta complexa matéria, permitiram encontrar algum consenso no sentido de desenvolver os trabalhos em duas direcções principais:

- um cenário de continuidade, em que no essencial o modelo e as regras de aplicação actuais se mantêm inalteradas;

- um cenário de evolução, em que a questão da simplificação do modelo de aplicação obriga a uma reformulação mais ou menos profunda de alguns pressupostos do modelo actual.

No que respeita ao primeiro tipo de cenários, pareceu útil introduzir duas variantes de forma a prever alguma evolução que se avizinha face à pressão dos países mais ricos; neste sentido, consideraram-se duas hipóteses alternativas para o Objectivo nº 2, área que mesmo num cenário de plena continuidade se considera muito provável dever sofrer alguns ajustamentos:

- numa primeira variante, o Objectivo nº 2 seguiria as regras e elegibilidades territoriais actualmente em vigor – adaptadas embora a uma Europa a 27 – pelo que abarcaria quatro tipos de zonas: áreas urbanas com problemas, diversificação das áreas rurais, zonas em reestruturação económica e zonas em reconversão dependentes da pesca;
- numa segunda variante, o Objectivo nº 2 passaria a ter um âmbito territorial um pouco mais alargado visto que abrangeria igualmente as zonas que sofrem de *handicaps* naturais, como ilhas, áreas pouco povoadas, zonas de montanha, zonas costeiras, etc); no entanto, os montantes financeiros a atribuir ao Objectivo nº 2 não seriam aumentados por esse motivo, sendo concedida uma larga autonomia aos Estados-membros beneficiários para escolher as regiões e zonas cobertas pelos apoios comunitários.

No que respeita ao segundo tipo de cenários – cujo *leit-motiv* é a simplificação – três alterações essenciais são introduzidas:

- por um lado, a fusão das preocupações do Objectivo nº 2 com as do Objectivo nº 3, dando origem a um novo Objectivo B e ficando, portanto, os Objectivos da Coesão Económica e Social reduzidos a apenas dois;
- por outro, a limitação a dois Fundos Estruturais, com a consequência de que cada Fundo financiará apenas um Objectivo e cada um dos programas a preparar no âmbito desse Objectivo;
- finalmente, uma nova racionalidade é dada às intervenções do Objectivo B, inspirada nas conclusões da Cimeira de Lisboa de 2000 e na estratégia para a melhoria da competitividade europeia.

Atendendo a que se mantém por parte dos países contribuintes líquidos uma vontade significativa – embora neste momento apenas formal e explicitamente defendida pelo Reino Unido – de limitar os apoios estruturais aos países menos desenvolvidos, foi considerado útil trabalhar igualmente uma hipótese que consiste em aplicar o cenário de simplificação a elegibilidades territoriais definidas numa base nacional em vez de regional. Ainda que tal cenário não vá tão longe quanto o defendido pelas autoridades britânicas – por manter o acesso ao Objectivo B (agora designado de Objectivo II) dos países ricos - permite dar resposta a alguns dos princípios em que se baseia – diferenciação clara entre países pobres e países ricos para efeitos da Coesão Económica e Social, tomada em consideração do nível nacional para definição dos territórios elegíveis.

Não obstante tal cenário parecer ter nesta fase dos debates a nível europeu poucas possibilidades de vencer, afigura-se importante para efeitos das negociações por parte de Portugal a formulação de um tal cenário com vista a determinar potenciais vantagens e inconvenientes de ordem financeira caso se optasse por um modelo de base nacional.

Atendendo a que esta alteração configura do ponto de vista filosófico e dos princípios subjacentes à Coesão Económica e Social uma modificação substancial dos pressupostos do modelo actual, optou-se por considerá-lo no presente Estudo não como uma mera variante do cenário anterior mas antes como um verdadeiro cenário alternativo.

Assim sendo, serão apresentados nos próximos capítulos os seguintes três cenários:

- o Cenário de Continuidade, que mantém o conteúdo, regras e elegibilidades territoriais actuais, mas com uma variante que consiste em alargar a tipologia de zonas elegíveis ao Objectivo nº 2, dando simultaneamente aos Estados-membros uma maior capacidade de delimitação das zonas efectivamente elegíveis dentro do menu fixado;
- o Cenário de Simplificação, que reduz o número de Objectivos e de Fundos a apenas dois e que cria uma nova racionalidade para o novo Objectivo B assente na Estratégia de Lisboa;
- o Cenário de Reforma, que adopta as inovações do Cenário de Simplificação mas que as aplica ao nível nacional em vez de regional.

Hipóteses consideradas

Para o conjunto dos três modelos foram consideradas hipóteses comuns que convém desde já mencionar:

- Composição da UE em 1 de Janeiro de 2007: 27 membros, sendo que o Tratado de Adesão da Roménia e Bulgária entraria em vigor nessa data;
- Dotação indicativa para Acções Estruturais igual a 0,45% do PIB da UE (na prática, irão ser utilizadas dotações um pouco inferiores dadas pelo Modelo para cada Cenário mas, para efeitos de comparação, constam dos anexos ao presente Estudo os resultados obtidos com a aplicação da fórmula de repartição do Objectivo nº 1 de 2000-06 a um orçamento de 0,45%);
- Evolução da dotação da PAC tal como adoptada durante a Presidência dinamarquesa (com os ajustamentos decorrentes do alargamento a mais dois países: Roménia e Bulgária);
- Média de PIB regionais e nacionais a considerar: 2001/03, tendo em consideração a tradição regulamentar neste domínio e partindo do princípio que aquando da decisão relativa às dotações financeiras estes valores já terão sido disponibilizados pelo Eurostat;
- Populações a considerar: 2003, tendo em conta a tradição regulamentar neste domínio;
- Média a considerar para os cálculos das elegibilidades territoriais: UE-25 visto que quando as decisões forem tomadas a composição da União estará ainda limitada a 25 países, pelo que a média oficial só poderá ser essa;
- Fórmula de repartição do Objectivo nº 1 igual em todos os cenários e incluindo PIB/PNB, Taxa de Desemprego, Nível de educação e Índice composto de capacidade de inovação;
- Fundo de Coesão sem alterações de âmbito ou elegibilidade; manutenção da fórmula de repartição actual;

- Espanha ultrapassa 90% do PNB *per capita* médio europeu, por razões da redução da média estatística, pelo que beneficia de um sistema transitório, inspirado no do Objectivo nº 1 actual (60% do montante a que teria direito se fosse plenamente elegível, com perfil temporal idêntico ao do regime transitório do Objectivo nº 1);
- Tecto de transferência de recursos estruturais fixado em 4% do PIB de cada país, mantendo-se assim a disposição prevista no nº 8 do artigo 7º do actual Regulamento (CE) nº 1260/1999;
- Iniciativas comunitárias representam 5% das dotações dos Fundos Estruturais, valor próximo do actual (5,35% de acordo com o nº 6 do artigo 7º do actual Regulamento (CE) nº 1260/1999);
- Nova NUTS II – Lisboa (em vez de Lisboa e Vale do Tejo), incluindo apenas as NUTS III Grande Lisboa e Península de Setúbal (esta nova NUTS não seria elegível para apoio do Objectivo nº 1) – tal alteração resulta dos acordos alcançados em 2002 com o Eurostat, consagrado no Regulamento (CE) nº 1059/2003;
- Modificação das NUTS II – Centro (passa a incluir as NUTS III Oeste e Médio Tejo, anteriormente na NUTS II Lisboa e Vale do Tejo) e Alentejo (passa a incluir a NUTS III Lezíria do Tejo, anteriormente na NUTS II Lisboa e Vale do Tejo), continuando estas regiões a serem elegíveis para apoio normal do Objectivo nº 1;
- Apoio transitório “estatístico” no Objectivo nº 1 corresponde a 80% do nível de apoio que cada região NUTS II receberia (cálculo caso a caso) caso fosse elegível a esse Objectivo, enquanto que o apoio transitório “normal” corresponde a 60% (sensivelmente o mesmo valor que no período de programação actual);

Todos os cálculos foram efectuados ou convertidos para preços de 2003, pelo que todos os quadros apresentados relativos aos três Cenários foram elaborados em Euros de 2003.

Territórios abrangidos pelos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão

Apenas os territórios e populações respectivas cobertos pelo Objectivo nº 1 e pelo Fundo de Coesão tiveram de ser definidos à partida por forma a permitir, com base na sua elegibilidade, efectuar os cálculos de repartição das dotações por país, em cada um dos três cenários considerados.

No que respeita aos Cenários de Continuidade e de Simplificação, o objectivo de apoio às regiões com atraso de desenvolvimento estrutural é designado por Objectivo nº 1 ou Objectivo A e dá origem a três tipos de regiões:

- as regiões elegíveis, ou seja, as unidades territoriais de nível NUTS II cujo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra seja inferior a 75% da média comunitária da UE-25;
- as regiões que beneficiam de um regime transitório normal, ou seja, as unidades territoriais de nível NUTS II cujo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra ultrapassa 75% da média comunitária da UE-15;
- as regiões que beneficiam de um regime transitório estatístico, ou seja, as unidades territoriais de nível NUTS II cujo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra ultrapassa 75% da média comunitária da UE-25 mas não da UE-15.

No Cenário de Reforma este Objectivo dá lugar ao Objectivo I e considera três tipos de unidades territoriais:

- os Estados-membros elegíveis, ou seja, cujo nível de desenvolvimento medido em RNB *per capita* em paridades de poder de compra seja inferior a 90% da média comunitária;
- as regiões que beneficiam de um regime transitório normal, ou seja, as unidades territoriais de nível NUTS II cujo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra ultrapassa 75% da média comunitária da UE-15 e que não pertencem a Estados-membros elegíveis;
- as regiões que beneficiam de um regime transitório estatístico, ou seja, as unidades territoriais de nível NUTS II cujo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra ultrapassa 75% da média comunitária da UE-25 e que não pertencem a Estados-membros elegíveis.

No que concerne ao Fundo de Coesão, são elegíveis os Estados-membros cujo nível de desenvolvimento medido em RNB *per capita* em paridades de poder de compra seja inferior a 90% da média comunitária, ou seja, os mesmos identificados no Objectivo I do Cenário de Reforma.

Esta elegibilidade ao Fundo de Coesão é igual nos três cenários considerados e apenas prevê uma excepção: a da Espanha que por ver o seu RNB *per capita* ultrapassar os 90% da média comunitária da UE-25 mas não da UE-15, beneficia de um regime transitório especial.

A determinação de todos estes territórios de nível NUTS I e II é, como já foi referido, indispensável para os cálculos a efectuar. Dado que, de acordo com as hipóteses mencionadas acima, os tectos de elegibilidade são estimados para o triénio 2001-03 e as populações abrangidas respeitam ao ano de 2003, houve que efectuar as previsões de evolução correspondentes a partir dos dados disponibilizados actualmente pelos serviços da Comissão Europeia.

Assim, foram usados como base os valores oficiais da DG Regio para 2000, transformados por intermédio de taxas de crescimento previstas (tanto do PIB como da população) para cada um dos 27 países; no caso dos PIB, foram igualmente usados os deflatores PNB publicados pela Comissão Europeia.

Os resultados a que se chegou constam do Anexo I ao presente relatório. Este inclui assim, quadros com as seguintes listagens de territórios e correspondentes populações:

- regiões elegíveis ao Objectivo nº 1/A (Cenários de Continuidade e Simplificação);
- regiões em regime transitório do Objectivo nº 1/A (Cenários de Continuidade e Simplificação);
- países elegíveis ao Objectivo I (Cenário de Reforma) / Fundo de Coesão em todos os cenários;
- regiões em regime transitório do Objectivo I (Cenário de Reforma).

9 CENÁRIO DE CONTINUIDADE

9.1 CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO

Objectivos

A intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com os três objectivos actuais:

- Objectivo nº 1, destinado a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento;
- Objectivo nº 2, destinado a apoiar a reconversão económica e social de áreas que enfrentam dificuldades estruturais;
- Objectivo nº 3, visando a adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e emprego.

A elegibilidade ao Objectivo nº 1 é determinada ao nível de cada região NUTS II, por um nível de desenvolvimento inferior a 75% da média comunitária, medido em termos de PIB *per capita* em paridades de poder de compra. Abrangeria em 2007-13 uma percentagem de 30,4% da população comunitária (contra 22,2% em 2000-06); adicionalmente, 8,2% da população comunitária beneficiaria de um regime transitório.

Estão previstos dois tipos de regimes transitórios para o Objectivo nº 1:

- regime transitório normal, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-15, e que corresponde a uma capitação de 60% da das regiões elegíveis;
- regime transitório especial, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-25 mas não da UE-15, e que corresponde a 80% da das regiões elegíveis.

Mantém-se a situação especial para as regiões ultraperiféricas (o que faz incluir as Canárias e a Região Autónoma da Madeira no conjunto das regiões beneficiárias do Objectivo nº 1, apesar de terem ultrapassado os 75% da média comunitária) enquanto que o estatuto especial das regiões nórdicas pouco povoadas (norte da Suécia e Finlândia) é revogado, passando estas a beneficiar do regime transitório.

O Objectivo nº 2 apoia áreas que experimentam alterações sócio-económicas nos sectores da indústria e serviços, áreas rurais em declínio, áreas urbanas em dificuldade e áreas deprimidas dependentes da pesca. As áreas efectivamente apoiadas terão de obedecer a critérios objectivos e quantificados definidos no Regulamento, os quais determinam a elegibilidade de cada um dos tipos de áreas.

A população coberta pelo Objectivo nº 2 não pode ultrapassar 18% da população comunitária (apoio normal), tal como actualmente, pelo que com base nas elegibilidades pré-definidas, cada Estado-membro beneficiário e a Comissão Europeia deverão fixar os territórios abrangidos. A população agora considerada (18% da UE-27) é superior à de 2000-06 porque tem que considerar a inclusão de parte significativa das actuais regiões em regime transitório no Objectivo nº

1, as que resultam directamente do Alargamento e, ainda, no caso da variante ao Objectivo nº 2 (ver texto mais adiante), as zonas que sofrem de *handicaps* naturais.

Os territórios seleccionados não poderão ter uma dimensão inferior a NUTS IV. As áreas que deixam de beneficiar dos apoios do Objectivo nº 2 em 2007-13 são elegíveis a um regime transitório (60% da capitação das restantes).

O Objectivo nº 3 cobre todo o território da União Europeia não elegível ao Objectivo nº 1.

Fundos Estruturais

Três Fundos Estruturais contribuem para a consecução desses três Objectivos:

- FEDER;
- FSE;
- FEOGA - Secção Orientação.

Estes três Fundos Estruturais são os que estão actualmente previstos no Tratado da União Europeia (artigo 159º). Considera-se para simplificar, e porque tal simplificação em nada altera os resultados do exercício, que o IFOP seria integrado no FEOGA-Orientação.

A contribuição dos Fundos Estruturais para os três Objectivos é a seguinte:

- Objectivo nº 1: FEDER, FSE, FEOGA-Orientação;
- Objectivo nº 2: FEDER, FSE;
- Objectivo nº 3: FSE.

Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão mantém-se com as características actuais, ou seja, continua ligado ao esforço de convergência nominal e aplica-se aos países da União que têm um PNB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, inferior a 90% da média comunitária. Tal significa que cobrirá 15 países da União Alargada: Portugal, Espanha e Grécia; e os 12 novos países aderentes. A Espanha, para efeitos do presente exercício, é na prática considerada não elegível (as estimativas actuais apontam para valores ligeiramente superiores a 90%) mas dado que essa situação só se coloca devido à descida da média da UE-25, foi considerado razoável prever um período transitório excepcional.

Iniciativas Comunitárias

Apenas as três iniciativas comunitárias propostas pela Comissão Europeia na Agenda 2000 são mantidas, considerando-se que o URBAN pode ter uma resposta adequada no quadro dos apoios do Objectivo nº 2.

Assim sendo, prevêem-se as seguintes iniciativas:

- INTERREG, financiado pelo FEDER;
- EQUAL, financiado pelo FSE;

- COMPETE, financiado pelo FSE;
- LEADER, financiado pelo FEOGA-Orientação.

Regras de Implementação

Os Fundos Estruturais continuarão a ser geridos como até agora pelas três Direcções-Gerais competentes.

O presente cenário é compatível com alterações significativas nas seguintes áreas:

- fases de planeamento/programação (utilização do DOCUP para todos os países e regiões beneficiárias);
- sistema de pagamentos (com adiantamento moderado).

9.2 A VARIANTE NO OBJECTIVO Nº 2

Esta variante mantém todos os pressupostos anteriores inalterados, com excepção da elegibilidade e conteúdo do Objectivo nº 2. As principais alterações têm a ver com o alargamento potencial do âmbito geográfico de actuação deste Objectivo e com uma substancial autonomia dos Estados-membros beneficiários para definir as áreas efectivamente apoiadas, com base num menu temático pré-definido.

Com efeito, cada país escolhe as regiões a apoiar sendo certo que o máximo de população a abranger fica desde logo fixa. A Comissão Europeia determinará, com base na percentagem máxima de população a abranger pelo Objectivo nº 2, o número máximo de habitantes a considerar em cada Estado-membro.

As regiões elegíveis fazem obrigatoriamente parte do seguinte menu:

- áreas urbanas;
- diversificação das áreas rurais;
- zonas em reestruturação industrial;
- zonas em reconversão dependentes da pesca;
- zonas que sofrem de *handicaps* naturais (ilhas, pouco povoadas, montanha, etc).

O regulamento definirá em traços gerais (não quantificados) o que se entende por cada uma destas categorias.

A cada país será atribuído um montante total tendo em conta a população abrangida. Os territórios seleccionados pelos Estados-membros têm que obedecer a uma capitação mínima de apoio comunitário para garantir algum impacto sócio-económico ao esforço financeiro da União.

9.3 AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO E REGIÕES PORTUGUESAS

A aplicação do Modelo Diferenciado a um Cenário de Continuidade conduz a um valor global de dotação para Acções Estruturais de 298,7 mil milhões de euros, correspondente a 0,402% do PIB comunitário.

A repartição dessa soma entre as diversas rubricas apresentadas no Quadro 30 foi efectuada de acordo com os seguintes pressupostos:

- a repartição entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão respeitou a regra já mencionada – o montante atribuído ao Fundo de Coesão representa cerca de 30% do Objectivo nº 1;
- a dotação para o Objectivo nº 1 e para o Fundo de Coesão foram obtidos de acordo com a metodologia e pressupostos adoptados no Modelo Diferenciado (aplicação da regra dos 4% e interdição de cada região elegível ao Objectivo nº 1 obter uma capitação superior à actual);
- Os Objectivos nºs 2 e 3 mantiveram as proporções entre si em 2000-06 e a dotação do Objectivo nº 2 foi encontrada multiplicando a capitação actual, a preços reais, por uma população correspondente a 18% da UE-27;
- as Iniciativas Comunitárias representam 5% das dotações dos Fundos Estruturais;
- As dotações dos três Objectivos e do Fundo de Coesão são repartidas uniformemente ao longo do tempo na vertente do seu apoio normal; no entanto, como os Objectivos n.ºs 1 e 2 têm também apoio transitório e se admite que o Fundo de Coesão terá a situação especial da Espanha em 2007-13, as parcelas vão decrescendo ao longo dos anos;
- os valores apresentados para as Iniciativas Comunitárias resultam de uma mera estimativa calculada a partir dos valores totais, ano a ano, para os Fundos Estruturais, não tendo estas sido, de forma alguma, modeladas com o mesmo rigor das restantes alíneas.

Quadro 30 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CC)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	36.433	36.297	35.568	34.839	33.692	33.275	32.859	242.964
Objectivo n.º 1	26.515	26.515	25.951	25.388	24.428	24.032	23.636	176.465
Objectivo n.º 2	4.081	3.952	3.823	3.694	3.564	3.564	3.564	26.243
Objectivo n.º 3	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	28.108
Iniciativas Comunitárias	1.822	1.815	1.778	1.742	1.685	1.664	1.643	12.148
Fundo de Coesão	8.807	8.807	8.314	7.820	7.326	7.326	7.326	55.726
Total	45.241	45.105	43.882	42.658	41.018	40.601	40.184	298.690

Os Fundos Estruturais, no seu conjunto, representam 81,3% das verbas a atribuir às Acções Estruturais, enquanto que o Fundo de Coesão representa 18,7% (em 2000-06, a relação foi de 91,4% / 8,6%, no entanto, tudo indica que a Comissão pretenderá alterar este equilíbrio em 2007-13 a favor do Fundo de Coesão).

Para além disso, o conjunto do Objectivo nº 1 com o Fundo de Coesão, incluindo iniciativas comunitárias, passa a representar 80,8% da dotação das Acções Estruturais, o que significa um reforço da concentração de recursos nas regiões mais desfavorecidas da Comunidade.

Um outro valor interessante a referir é o que corresponde à divisão dos recursos entre UE-15 e novos Estados-membros: 44,2% das dotações para Acções Estruturais (132,1 mil milhões de euros) seriam aplicados nos novos 12 países aderentes, enquanto que os restantes 55,8% (166,6 mil milhões de euros) apoiariam os actuais Estados-membros. Como base de comparação, saliente-se que a dotação para as políticas estruturais para 2000-06 a preços de 2003 representa 217,9 mil milhões de euros (UE-15).

A distribuição destes valores globais por rubrica pelos 27 Estados-membros origina o Quadro 31, estando as dotações nos diversos Objectivos repartidos entre apoios normais e apoios transitórios, quando aplicável. No Fundo de Coesão tal distinção não é feita pelo facto de apenas a Espanha ser abrangida pelo apoio transitório; os valores apresentados para este país representam, portanto, apenas 60% dos que resultariam de uma elegibilidade normal ao Fundo de Coesão.

De sublinhar igualmente que os valores apresentados integram a totalidade dos recursos das Acções Estruturais, ou seja, incluem já as Iniciativas Comunitárias. Com efeito, dado ser nesta fase impossível tecnicamente afectar os recursos delas provenientes por países, optou-se por considerar que se repartiriam proporcionalmente ao que cada País obterá em cada Objectivo.

Os resultados obtidos no Cenário de Continuidade justificam os seguintes comentários:

- a relação entre os montantes atribuídos aos diferentes Estados-membros parece consentânea com a respectiva dimensão e nível de desenvolvimento, mantendo-se para a UE-15 grosso modo a que existia antes do Alargamento;
- o tecto de 4% incide em seis países candidatos: Bulgária, Roménia, os três países bálticos e a Eslováquia; a Polónia torna-se, entretanto, claramente o primeiro beneficiário do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão;
- a fórmula de repartição do Objectivo nº 1 tal como foi ajustada no quadro do presente Estudo beneficia Portugal em relação ao Estado-membro de dimensão e nível de desenvolvimento semelhante: a Grécia; isto mostra que os novos indicadores escolhidos e as ponderações adoptadas são de molde a melhorar os resultados induzidos apenas pela diferença de rendimentos *per capita*;
- a comparação dos resultados entre Portugal e os dois novos Estados-membros de dimensão e nível de desenvolvimento mais próximo – República Checa e Hungria – revela que os valores absolutos são superiores no caso português mas, em comparação com os respectivos PIB, esses dois países situam-se bem acima de Portugal;
- o acréscimo de recursos para os Objectivos nºs 2 e 3 acaba por conduzir a valores interessantes para os países mais prósperos: como o acréscimo nestes Objectivos é um pouco superior ao do Objectivo nº 1, as regiões de desenvolvimento intermédio acabam por ser as mais beneficiadas neste Cenário.

Quadro 31 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CC)

(milhões de euros, preços 2003)

	Objectivo n.º 1			Objectivo n.º2		Objectivo n.º3	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório	Normal	Transitório			
Bélgica	0	0	0	684	26	1.028	0	1.738
Dinamarca	0	0	0	181	11	488	0	680
Alemanha	1.791	3.839	0	3.861	203	6.048	0	15.742
Grécia	4.786	2.192	2.003	0	0	0	4.593	13.575
Espanha	23.983	2.237	4.795	3.152	177	2.149	8.890	45.383
França	2.973	0	0	6.579	370	5.767	0	15.689
Irlanda	0	0	504	157	0	283	0	944
Itália	21.955	495	1.353	2.587	148	4.662	0	31.199
Luxemburgo	0	0	0	41	2	44	0	88
Holanda	0	0	0	800	48	1.607	0	2.455
Áustria	0	81	0	668	40	694	0	1.483
Portugal	17.891	0	0	1.004	0	328	4.365	23.587
Finlândia	0	209	80	527	32	399	0	1.247
Suécia	0	0	95	412	25	738	0	1.270
Reino Unido	204	953	284	4.646	278	5.106	0	11.470
Bulgária	3.730	0	0	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	0	0	0	273	0	70	352	696
Rep. Checa	11.078	0	0	454	0	112	4.395	16.038
Estónia	1.497	0	0	0	0	0	642	2.139
Hungria	10.797	0	1.381	0	0	0	4.483	16.661
Lituânia	3.146	0	0	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	0	0	891	2.971
Malta	452	0	0	0	0	0	407	859
Polónia	42.025	0	0	0	0	0	15.942	57.967
Roménia	10.464	0	0	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	1.067	0	185	0	0	0	998	2.249
Eslováquia	5.149	0	0	239	0	64	2.336	7.788
Total UE-27	165.066	10.006	10.681	26.264	1.360	29.588	55.726	298.690

Os valores para os Objectivos n.ºs 1, 2 e 3 incluem as Iniciativas Comunitárias

A análise da equidade entre países dos resultados atingidos por este Cenário tem que ser efectuada sob dois prismas distintos mas complementares, face ao tecto regulamentar dos 4%:

- por um lado, a tradicional proporção inversa entre os níveis de desenvolvimento de cada região ou país e a respectiva capitação de Fundos de finalidade estrutural;
- por outro, a proporção, também inversa, entre os níveis de desenvolvimento económico de cada região ou país e a percentagem de recursos comunitários de finalidade estrutural no respectivo PIB, sendo certo que esse valor percentual não pode ultrapassar 4%.

Com vista a permitir realizar esta análise, junta-se em Anexo II o quadro das capitações e percentagens em relação ao PIB resultantes do quadro anterior.

O Quadro 31 levanta igualmente uma outra questão que importa aprofundar: a situação da Grécia em relação a Portugal, face às afectações de recursos geradas pelo modelo. A razão das discrepâncias tem naturalmente a ver com a fórmula base utilizada na repartição dos recursos no Objectivo nº 1 – e especificamente com os indicadores e ponderações enunciados nas páginas 108 e seguintes – mas igualmente com os territórios em regime transitório que influenciam negativamente o peso da Grécia nas diversas variáveis quando comparado com Portugal:

- para $X_1X_2X_3$ (PIB/PNB), a Grécia obtém 1,83% do total da União e Portugal 2,30% (mais 25,5%), valendo este indicador 75% do total;
- para X_4 (desemprego), a Grécia obtém 0,13% do total da União e Portugal 0%, valendo este indicador 10% do total;
- para X_5 (educação), a Grécia obtém 9,16% do total da União e Portugal 25,85% (mais 182,13%), valendo este indicador 10% do total;
- para X_6 (inovação), a Grécia obtém 3,84% do total da União e Portugal 5,92% (mais 54,40%), valendo este indicador 5% do total;
- assim, a Grécia fica com 2,49% do bolo total do Objectivo nº 1 e Portugal com 4,60% (mais 84,63%), antes da aplicação da regra dos 4%;
- a aplicação da regra dos 4% faz aumentar uniformemente as parcelas a atribuir a cada um dos dois países (em 100,30%).

Usando todavia as variáveis e ponderadores de 2000-06, os resultados seriam de 1,82% para a Grécia e de 2,29% para Portugal (mais 25,45%). Tal significa que, em face do desenvolvimento relativo dos dois países – que é agora diferente da situação antes de 1999 – e dos territórios e populações gregas em regime transitório, a dotação a atribuir à Grécia teria sempre de ser inferior ao de Portugal – as novas variáveis e ponderações apenas amplificam aquele movimento.

Afigurou-se neste contexto relevante elaborar os quadros de repartição por Estado-membro com base nas fórmulas utilizadas em 2000-06 para o Objectivo nº 1 e o Fundo de Coesão, mantendo o valor dos Objectivos nºs 2 e 3 tal como fixados no presente Cenário de Continuidade, mas considerando a dotação referencial para as Acções Estruturais de 0,45% do PIB da União Europeia, o que se traduz num acréscimo muito substancial das verbas do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão (mais 14,8% em relação às adoptadas no exercício com as novas variáveis e ponderações, acima apresentado). Estes quadros permitem naturalmente fazer as comparações para cada país e para a dotação global no seu conjunto da utilização da nova fórmula de repartição do Objectivo nº 1. Como já se explanou anteriormente, o equilíbrio do modelo no Cenário de Continuidade dá-se a um nível de dotação de 0,402% do PIB comunitário com a nova fórmula, mas com a antiga/actual esse equilíbrio surgiria acima dos 0,45%.

Esses quadros são apresentados no Anexo III. Face ao acréscimo muito substancial da dotação a distribuir – 0,45% contra 0,402% com a fórmula antiga – nesta situação Portugal beneficiaria mesmo de um aumento das verbas se atribuídas com base nos antigos parâmetros e ponderações. Com efeito, os apoios estruturais que lhe seriam destinados subiriam de 23.587 milhões de euros no novo modelo para 26.289 milhões de euros no anterior. Caso o Conselho Europeu entenda politicamente fixar os montantes a afectar à Coesão Económica e Social em valores muito

próximos ou superiores a 0,45% do PIB da UE torna-se claro que só a fórmula actual de repartição do Objectivo nº 1 – ou mesmo baseada apenas no PIB/PNB – poderia ser utilizada para que se possa encontrar um equilíbrio (a menos que se optasse por não impor um limite máximo de capitação aos actuais Estados-membros). Daí que, na prática, não se coloque sequer a questão da comparação entre os resultados das duas fórmulas.

No Quadro 32 são comparadas as situações dos países da UE-15 no período 2000-06 com os resultados dados pelo Cenário de Continuidade para o período 2007-13.

Quadro 32 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CC)

(milhões de euros, preços 2003)

2000-06:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2	Objectivo nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	470	800	0	1.948	
Dinamarca	0	199	396	0	595	
Alemanha	21.666	3.810	4.973	0	30.449	
Grécia	22.755	0	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	2.878	2.323	12.115	58.672	
França	4.131	6.568	4.928	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	0	782	4.134	
Itália	24.015	2.738	4.064	0	30.817	
Luxemburgo	0	43	41	0	84	
Holanda	134	863	1.830	0	2.827	
Áustria	283	738	573	0	1.594	
Portugal	20.657	0	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	531	437	0	1.959	
Suécia	784	441	782	0	2.007	
Reino Unido	6.786	5.097	4.959	0	16.842	
UE-15	147.587	24.375	26.108	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2	Objectivo nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	710	1.028	0	1.738	89,19%
Dinamarca	0	192	488	0	680	114,37%
Alemanha	5.630	4.064	6.048	0	15.742	51,70%
Grécia	8.982	0	0	4.593	13.575	52,06%
Espanha	31.015	3.330	2.149	8.890	45.383	77,35%
França	2.973	6.949	5.767	0	15.689	100,40%
Irlanda	504	157	283	0	944	22,84%
Itália	23.803	2.735	4.662	0	31.199	101,24%
Luxemburgo	0	44	44	0	88	104,73%
Holanda	0	848	1.607	0	2.455	86,84%
Áustria	81	708	694	0	1.483	93,01%
Portugal	17.891	1.004	328	4.365	23.587	97,31%
Finlândia	290	558	399	0	1.247	63,67%
Suécia	95	437	738	0	1.270	63,29%
Reino Unido	1.440	4.923	5.106	0	11.470	68,10%
UE-15	92.702	26.658	29.342	17.848	166.551	76,44%

Os principais ganhadores com a nova situação em relação ao período 2000-06 seriam a Dinamarca, o Luxemburgo, a Itália e a França – todos com valores iguais ou superiores a 100%; contudo, refira-se que nos dois primeiros casos – que correspondem a percentagens de 114% e 104% - os valores em causa são ínfimos. Pode-se assim, concluir que, com essas duas excepções, há uma manutenção ou quebra dos valores atribuídos em 2000-06.

Mais interessante será evidenciar os principais perdedores – e que naturalmente têm que corresponder a actuais beneficiários substanciais do Objectivo nº 1. Com efeito:

- a Irlanda apresenta a maior quebra (cerca de 77%) visto que todos os indicadores utilizados – começando pelo PIB *per capita* – a prejudicam actualmente;
- a Grécia em virtude da fórmula de repartição utilizada e do facto de, pela primeira vez, ter várias regiões em regime transitório, tem uma quebra de quase 48% em relação ao período anterior;
- a Alemanha é o terceiro maior perdedor essencialmente devido às regiões em período transitório (quebra de 48,3%);
- Portugal apresenta uma quebra de apenas 2,7% em relação ao que lhe foi atribuído no actual período de programação, passando a receber mais de 1,3 mil milhões de euros dos Objectivos nºs 2 e 3; entretanto, o Fundo de Coesão passa a representar 18,5% do total dos Fundos contra 14,8% no QCA actual.

Finalmente, importa analisar os resultados do modelo neste Cenário para cada uma das regiões portuguesas, com a nova configuração que lhes é dada pelo Regulamento (CE) nº 1059/2003, de 26.5.03. Os valores a que se chegou para cada um dos Objectivos estão resumidos no Quadro 33. Em relação ao Fundo de Coesão, naturalmente que tal exercício não pode ser efectuado.

Quadro 33 – Repartição Indicativa por Regiões para Portugal (CC)

Regiões	Objectivo n.º1		Objectivos n.ºs 2 e 3		Total 2007-13		Total 2000-06		Evolução
	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	
Norte PT11	8.755	48,93%	0	0,00%	8.755	45,54%	7.668	37,12%	114,17%
Centro PT12	5.715	31,94%	0	0,00%	5.715	29,73%	5.085	24,62%	112,39%
Lisboa PT13	0	0,00%	1.331	100,00%	1.331	6,92%	2.371	11,48%	56,14%
Alentejo PT14	1.584	8,85%	0	0,00%	1.584	8,24%	2.384	11,54%	66,44%
Algarve PT15	803	4,49%	0	0,00%	803	4,18%	1.176	5,69%	68,27%
Açores PT2	551	3,08%	0	0,00%	551	2,87%	1.068	5,17%	51,59%
Madeira PT3	483	2,70%	0	0,00%	483	2,51%	903	4,37%	53,47%
TOTAL	17.891	100,00%	1.331	100,00%	19.222	100,00%	20.656	100,00%	93,06%

Verifica-se que a Região Norte fica com uma parcela muito significativa do total dos recursos estruturais destinados a Portugal. É sabido que este valor de 45,5% é indicativo visto que compete ao Estado-membro, de acordo com a sua política regional, repartir as verbas no interior do território nacional. No entanto, estes resultados não deixam de ser uma referência para essa distribuição. As regiões de menor dimensão populacional – Algarve, Açores e Madeira – apresentam, por seu lado, quebras significativas face à situação em 2000-06, o que poderá ter a ver tanto com o facto de o modelo não ter em conta a ultraperifericidade (caso dos Açores e da Madeira) como com a evolução positiva registada nos índices de desenvolvimento do Algarve e da Madeira.

Esta análise deve naturalmente ser complementada com a comparação com os valores atribuídos no período 2000-06 às regiões redelimitadas. Assim, é de salientar a redução dos apoios a Lisboa (nova NUTS II) cuja percentagem no conjunto do País se reduz substancialmente para menos de 7%; os recursos que lhe seriam destinados proviriam exclusivamente do Objectivo nº 2. Esta quebra de cerca de mil milhões de euros em sete anos tem a ver com a passagem de região em regime transitório do Objectivo nº 1 (onde, apesar de tudo, a capitação de fundos estruturais atingiu 60% do que receberia se continuasse a ser elegível) para região coberta pelo Objectivo nº 2.

9.4 SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO

As negociações relativas às dotações para cada novo período de programação e para as Perspectivas Financeiras no seu conjunto incluem sempre a análise, por cada Estado-membro, da sua situação financeira perante o Orçamento comunitário, decorrente das decisões que são tomadas. Nesse sentido e porque para alguns países contribuintes líquidos a questão do saldo orçamental por vezes surge como determinante para toda a sua estratégia nesta matéria, afigurou-se relevante incorporar no Estudo algumas estimativas, ainda que com algum risco e grande grau de imponderabilidade, que permitissem dar o sentido das consequências financeiras globais para cada Estado-membro do Cenário apresentado.

Tendo em conta:

- as necessidades orçamentais do Cenário de Continuidade no que respeita às Acções Estruturais e a sua distribuição por Estado-membro apresentada na Secção anterior;
- as projecções globais para as outras categorias de despesas do Orçamento da União elaboradas no capítulo 6;
- as previsões de recursos próprios comunitários que daí decorrem para o período 2007-13 (em média, 1,096% do PIB da União);
- as hipóteses e metodologias adoptadas para a distribuição das despesas da Política Agrícola Comum, das Políticas Internas e dos Recursos Próprios pelos 27 Estados-membros da União, enumeradas no capítulo 6 do presente Relatório;

foi possível efectuar estimativas relativas às relações financeiras de cada país com o Orçamento da União, por forma a identificar quais os Estados-membros que tendencialmente seriam contribuintes e beneficiários líquidos dos recursos comunitários.

O exercício efectuado de repartição por país engloba apenas as rubricas 1, 2 e 3 das Perspectivas Financeiras, deixando portanto de fora a rubrica 4 (Acções Externas), 5 (Custos de Administração), 6 (Reservas) e 7 (Ajudas de Pré-Adesão), o que, ainda assim, corresponde a 86,3% do Orçamento comunitário. Naturalmente que as dotações das rubricas 4 e 7 são destinadas a países terceiros pelo que não podem ser repartidas por Estado-membro, a rubrica 6 por definição não pode ser distribuída à partida e, no que concerne à rubrica 5 – de valor diminuto em termos relativos – torna-se difícil encontrar um critério aceitável para a sua distribuição, sendo certo que os países que acolhem as principais instituições comunitárias são os principais beneficiários desta dotação (em primeiro lugar a Bélgica, que tradicionalmente recebe cerca de 60% do total, mas igualmente o Luxemburgo e a França).

Quadro 34 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CC)

(milhões de euros, preços 2003)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outras Despesas	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	1.738	1.494	n.d.	27.801	-18.117
Dinamarca	9.008	680	1.050	n.d.	14.955	-4.217
Alemanha	40.492	15.742	12.258	n.d.	183.398	-114.906
Grécia	17.048	13.575	743	n.d.	11.802	19.564
Espanha	37.975	45.383	3.679	n.d.	55.259	31.779
França	65.603	15.689	8.556	n.d.	122.187	-32.339
Irlanda	11.570	944	621	n.d.	9.901	3.235
Itália	33.382	31.199	7.033	n.d.	95.782	-24.167
Luxemburgo	214	88	126	n.d.	1.851	-1.423
Holanda	8.910	2.455	2.431	n.d.	44.777	-30.981
Áustria	7.201	1.483	1.250	n.d.	17.865	-7.931
Portugal	5.137	23.587	695	n.d.	10.289	19.129
Finlândia	4.986	1.247	792	n.d.	10.630	-3.605
Suécia	5.543	1.270	1.571	n.d.	21.617	-13.233
Reino Unido	28.753	11.470	9.416	n.d.	148.742	-99.104
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.244	9.749
Chipre	434	696	58	n.d.	980	207
Rep. Checa	5.231	16.038	337	n.d.	4.788	16.818
Estónia	934	2.139	34	n.d.	504	2.603
Hungria	7.378	16.661	305	n.d.	4.867	19.477
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.120	6.328
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	650	3.800
Malta	81	859	23	n.d.	422	541
Polónia	19.915	57.967	1.032	n.d.	13.349	65.565
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.489	28.995
Eslovénia	1.451	2.249	118	n.d.	1.577	2.242
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	1.942	8.630
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	298.690	54.199	111.360	811.788	0

As principais conclusões a retirar do Quadro 34 são as seguintes:

- dos 27 Estados-membros da Europa Alargada, 11 surgem numa situação de contribuinte líquido;
- comparando com a situação actual (por exemplo, os últimos valores publicados pela Comissão, para 2001), os resultados deste Cenário não alteram a presente configuração geográfica das receitas e despesas líquidas da Comunidade – identificam exactamente os mesmos dez países que foram contribuintes líquidos em 2001 e juntam-lhes o Reino Unido pelo facto de a compensação britânica não ter sido tida em conta nos cálculos, como se referiu no capítulo 6; de notar, contudo, que uma análise dos saldos orçamentais por Estado-membro nos últimos anos permite verificar que desde 1995 apenas em 2001 o Reino Unido foi beneficiário líquido do Orçamento comunitário, ainda que em valores relativamente baixos (nos restantes seis anos foi sempre contribuinte líquido, até 0,31% do respectivo PIB);

- todos os novos Estados-membros apresentam-se como beneficiários líquidos do Orçamento da UE;
- os actuais países da Coesão (incluindo a Irlanda, devido à PAC) mantêm-se beneficiários líquidos do Orçamento da UE.

Estes resultados do Cenário de Continuidade parecem consistentes com a actual filosofia e afectação dos recursos e de contribuição para o Orçamento, não conduzindo a quaisquer rupturas com a situação presente. O único problema grave nesta matéria que certamente irá mais uma vez estar na mesa das negociações será o da compensação em favor do Reino Unido, o qual volta a apresentar um saldo líquido negativo de substancial amplitude e pode justificar os argumentos que vêm sendo aduzidos por aquele país desde o início dos anos 1980.

Refira-se ainda a propósito que a comparação, no caso português, deste saldo orçamental com o do cenário a 0,45% com as variáveis antigas (cfr. Anexo III) revela valores menos favoráveis no Quadro 34 apesar dos recursos próprios a transferir serem mais baixos; na realidade, o decréscimo de receitas provenientes das Acções Estruturais compensa esse factor positivo decorrente de um menor Orçamento da União.

O Quadro 35 pretende ir um pouco mais longe na análise e verificar qual o perfil dos saldos financeiros por Estado-membro, ao longo dos sete anos do novo período das Perspectivas Financeiras.

Verifica-se, face às hipóteses consideradas, uma grande estabilidade de situações ao longo do tempo, nem sequer acontecendo – como foi o caso durante os últimos sete anos – que Estados-membros como a Bélgica, Dinamarca e Finlândia oscilem entre o positivo e o negativo. Neste contexto, há no entanto que assinalar que a Bélgica, face ao volume significativo de despesas administrativas do Orçamento comunitário no seu território, acabará por obter um saldo bastante menos negativo (da ordem de algumas centenas de milhões de euros anuais) e que os valores negativos do Luxemburgo passarão provavelmente para cerca de metade dos considerados no Quadro, pela mesma razão.

De salientar também que o Quadro 35 traz um elemento novo para o debate sobre o deve e haver dos vários Estados-membros em relação ao Orçamento comunitário: em termos relativos, medidos em relação ao respectivo PIB, verifica-se que o principal contribuinte líquido do Orçamento da União é a Holanda (ainda que se tenha que ter em conta o peso do comércio externo europeu efectuado a partir do porto de Roterdão), seguida do Reino Unido, Alemanha e Suécia, isto se excluirmos pelas razões acima indicados a Bélgica e o Luxemburgo. Note-se igualmente que os saldos negativos relativos mais baixos pertencem à Itália e França, países bem integrados na PAC.

Por outro lado, os valores percentuais positivos indicados para alguns dos países candidatos não podem deixar de fazer reflectir sobre a real capacidade de absorção desses novos Estados-membros, tanto em termos administrativos e financeiros como mesmo económicos: essa percentagem em relação ao PIB atinge valores entre 7 e 8% na Roménia e Bulgária e entre 5 e 6% na Letónia e Lituânia.

Quadro 35 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CC)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.600	-2.615	-2.605	-2.590	-2.564	-2.569	-2.574	-18.117	-0,8896%
Dinamarca	-535	-568	-592	-606	-611	-639	-666	-4.217	-0,2965%
Alemanha	-16.443	-16.527	-16.441	-16.297	-16.222	-16.399	-16.577	-114.906	-0,6985%
Grécia	3.208	3.153	2.989	2.837	2.601	2.459	2.316	19.564	1,7860%
Espanha	6.220	6.083	5.213	4.384	3.492	3.293	3.094	31.779	0,6187%
França	-4.101	-4.358	-4.556	-4.658	-4.695	-4.889	-5.082	-32.339	-0,2769%
Irlanda	607	570	504	451	403	368	333	3.235	0,3386%
Itália	-3.257	-3.357	-3.431	-3.471	-3.477	-3.551	-3.624	-24.167	-0,2523%
Luxemburgo	-209	-209	-206	-203	-200	-199	-198	-1.423	-0,7728%
Holanda	-4.486	-4.498	-4.465	-4.428	-4.373	-4.368	-4.362	-30.981	-0,9327%
Áustria	-1.132	-1.145	-1.143	-1.133	-1.118	-1.126	-1.134	-7.931	-0,4772%
Portugal	2.745	2.733	2.730	2.732	2.739	2.730	2.721	19.129	2,0256%
Finlândia	-494	-505	-510	-511	-514	-528	-541	-3.605	-0,3359%
Suécia	-1.893	-1.906	-1.904	-1.895	-1.874	-1.879	-1.884	-13.233	-0,6494%
Reino Unido	-14.201	-14.279	-14.236	-14.148	-14.028	-14.080	-14.132	-99.104	-0,7614%
Bulgária	1.047	1.171	1.338	1.422	1.507	1.590	1.673	9.749	7,3186%
Chipre	19	20	25	29	34	38	41	207	0,2376%
Rep. Checa	2.231	2.260	2.329	2.398	2.470	2.533	2.597	16.818	3,3951%
Estónia	355	358	364	371	378	385	391	2.603	4,8679%
Hungria	2.657	2.702	2.728	2.753	2.782	2.879	2.976	19.477	4,0931%
Lituânia	837	849	876	902	929	955	980	6.328	5,6315%
Letónia	517	522	532	542	553	562	572	3.800	5,1154%
Malta	76	76	77	77	78	78	78	541	1,5933%
Polónia	8.806	8.903	9.127	9.351	9.584	9.793	10.001	65.565	4,3684%
Roménia	3.072	3.456	3.974	4.234	4.497	4.753	5.009	28.995	7,7585%
Eslovénia	309	313	315	317	319	329	339	2.242	1,2919%
Eslováquia	1.160	1.172	1.202	1.231	1.261	1.288	1.316	8.630	4,4324%

Finalmente, no que respeita a Portugal, importa referir que os valores dados pelo modelo considerado são da ordem de grandeza do período recente, na ausência de Alargamento, ou seja, situam-se na média do período 1995-2001. No entanto, dado que ao longo desse período Portugal tem demonstrado uma persistente tendência para a redução do seu saldo positivo nas relações financeiras com o Orçamento comunitário, os valores do Quadro 35 acabam por constituir uma evolução positiva relativamente aos últimos anos. Há todavia que lembrar que uma comparação rigorosa entre valores actuais e previsíveis teria que ter em conta que Portugal actualmente contribui para a compensação em favor do Reino Unido, ao contrário do que acontece nas premissas do presente exercício.

10 CENÁRIO DE SIMPLIFICAÇÃO

10.1 CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO

Objectivos

A intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com dois objectivos:

- Objectivo A, destinado a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento;
- Objectivo B, visando reforçar a competitividade económica, a inovação e a coesão social em áreas que enfrentam dificuldades estruturais

A elegibilidade ao Objectivo A é determinada ao nível de cada região NUTS II, por um nível de desenvolvimento inferior a 75% da média comunitária, medido em termos de PIB *per capita* em paridades de poder de compra. Abrangeria em 2007-13 uma percentagem de 30,4% da população comunitária (contra 22,2% em 2000-06); adicionalmente, 8,2% da população comunitária beneficiaria de um regime transitório.

Estão previstos dois tipos de regimes transitórios para o Objectivo A:

- regime transitório normal, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-15, e que corresponde a uma capitação de 60% da das regiões elegíveis;
- regime transitório especial, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-25 mas não da UE-15, e que corresponde a 80% da das regiões elegíveis.

Mantém-se a situação especial para as regiões ultraperiféricas (o que faz incluir as Canárias e a Região Autónoma da Madeira no conjunto das regiões beneficiárias do Objectivo A, apesar de terem ultrapassado os 75% da média comunitária) enquanto que o estatuto especial das regiões nórdicas pouco povoadas (norte da Suécia e Finlândia) é revogado, passando estas a beneficiar do regime transitório.

O Objectivo B ficaria estreitamente ligado à Estratégia de Lisboa e visaria apoiar as regiões com dificuldades estruturais dos países mais ricos a integrar-se plenamente na estratégia europeia com vista a transformar-se no espaço mais competitivo do Mundo. Ele abrangeria todas as regiões não incluídas no Objectivo A, ou seja, regiões NUTS II com um PIB *per capita* entre 75% e 266% (Inner London) da média comunitária a 25.

A cada país seria atribuído um montante de apoio proporcional ao seu nível relativo de desenvolvimento (proporção inversa) e à população abrangida.

Cada país escolheria as regiões a apoiar. Para estas regiões, a definir em princípio numa base NUTS II (para ter dimensão e massa crítica suficientes para promover uma estratégia de reforço de produtividade), haveria que preparar um plano de acção a médio prazo para enfrentar os desafios da competitividade, abrangendo os seguintes domínios:

- Acessibilidades;

- Diversificação da estrutura produtiva;
- Sociedade do conhecimento;
- Inovação;
- Investigação e Desenvolvimento;
- Ambiente;
- Emprego;
- Inserção Social;
- Educação e formação ao longo da vida.

Os Estados-membros seleccionam as regiões a apoiar de entre as não abrangidas pelo Objectivo A tendo em conta os princípios da Coesão Económica e Social e, em particular:

- baixo nível de riqueza da região;
- existência de taxas de desemprego, especialmente de longa duração, elevadas;
- existência de processos de reconversão económica;
- necessidade de diversificação económica de zonas rurais;
- existência de problemas graves nas áreas urbanas (ambiente urbano, criminalidade, pobreza);
- existência de zonas com *handicaps* naturais.

Fundos Estruturais

Dois Fundos Estruturais contribuem para a consecução desses dois Objectivos:

- FEDER;
- FSE.

A contribuição dos Fundos Estruturais para os dois Objectivos é a seguinte.

- Objectivo A: FEDER;
- Objectivo B: FSE.

Para o efeito, o âmbito de actuação dos dois Fundos Estruturais será alargado para poder dar resposta às necessidades dos dois Objectivos.

Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão mantém-se com as características actuais, ou seja, continua ligado ao esforço de convergência nominal e aplica-se aos países da União que têm um PNB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, inferior a 90% da média comunitária. Tal significa que cobrirá 15 países da União alargada: Portugal, Espanha e Grécia; e os 12 novos países aderentes. A Espanha é na verdade considerada não elegível (as estimativas actuais apontam para valores ligeiramente superiores a 90%) mas, dado que essa situação só se coloca devido à descida da média da UE-25, foi considerado razoável, para efeitos do presente exercício, prever um período transitório excepcional.

Iniciativas Comunitárias

Apenas duas iniciativas comunitárias seriam implementadas neste Cenário:

- INTERREG, financiada pelo FEDER, para a cooperação transfronteiriça e transregional numa perspectiva multi-disciplinar visando o desenvolvimento das regiões;
- URBAN, financiada pelo FSE, para o apoio à problemática urbana.

A Iniciativa INTERREG seria potencialmente aplicada em todo o território comunitário, independentemente do Objectivo a que pertencessem; a Iniciativa URBAN, pelo contrário, limitar-se-ia apenas ao Objectivo B. Os respectivos regulamentos definiriam com mais rigor as elegibilidades para cada Iniciativa ou tipo de acção.

Regras de Implementação

Os Fundos Estruturais e os Objectivos passariam a ser geridos separadamente, no âmbito da Comissão Europeia, pela DG Regio e DG Emprego.

O presente cenário é compatível com alterações significativas nas seguintes áreas:

- fases de planeamento/programação (utilização do DOCUP para todos os países e regiões beneficiárias);
- interlocutor único do lado da Comissão Europeia para cada DOCUP/PO;
- cada DOCUP/PO ser financiado apenas por um Fundo Estrutural;
- simplificação dos procedimentos ligados à gestão e acompanhamento, sobretudo no que respeita às ligações com a Comissão Europeia;
- sistema de pagamentos (com adiantamento moderado).

10.2 AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO E REGIÕES PORTUGUESAS

Neste Cenário os pressupostos para os cálculos são os que foram explanados no Capítulo 8, designadamente:

- a repartição entre Fundos Estruturais e Fundo de Coesão respeitou a regra segundo a qual o montante atribuído ao Fundo de Coesão representa cerca de 30% do Objectivo A;
- a dotação do Objectivo B foi definida em função da relação $\text{PIB}_{\text{regiões Objectivo A}} / \text{PIB}_{\text{restantes regiões da União}}$ face ao valor de equilíbrio encontrado pelo modelo para o Objectivo A;
- as Iniciativas Comunitárias representam 5% das dotações dos Fundos Estruturais;
- as dotações dos dois Objectivos e do Fundo de Coesão são repartidas uniformemente ao longo do tempo na vertente do seu apoio normal; no entanto, como o Objectivo A tem também apoio transitório e se admite que o Fundo de Coesão terá a situação especial da Espanha em 2007-13, nestes casos as parcelas vão decrescendo ao longo dos anos;
- os valores apresentados para as Iniciativas Comunitárias resultam de uma mera estimativa calculada a partir dos valores totais, ano a ano, para os Fundos Estruturais, não tendo estas sido, de forma alguma, modeladas com o mesmo rigor das restantes alíneas.

O valor global da dotação para Acções Estruturais que daqui resulta é então de 321,4 mil milhões de euros, ou seja, 0,4325% do PIB da União Europeia.

De notar no entanto, a propósito, que o montante indicado para o Objectivo B (cerca de 80 mil milhões de euros) faz, no entender da Equipa, todo o sentido neste Cenário: trata-se de um Objectivo com uma ambição, um âmbito territorial e um tipo de intervenção mais alargados do que os actuais, pelo que se justifica perfeitamente um acréscimo substancial de verbas face ao período 2000-06.

Para além disso, a relação que existe entre as dotações dos dois novos Objectivos é inversamente proporcional aos respectivos PIB *per capita* médios e directamente proporcional às populações abrangidas, o que lhes confere a mesma relevância em termos de preocupações da política de Coesão Económica e Social. Estes dois Objectivos passam de facto a estar sob um plano de igualdade, sendo cada um dotado financeiramente de acordo com as necessidades relativas de desenvolvimento.

Assim, como se pode ver, as dotações para o Objectivo A e para o Fundo de Coesão são idênticas aos do Cenário de Continuidade, enquanto que a do Objectivo B cresce para dar resposta às novas necessidades.

Os Fundos Estruturais, no seu conjunto, representam 82,7% das verbas a atribuir às Acções Estruturais, enquanto que o Fundo de Coesão representa 17,3% (em 2000-06, a relação foi de 91,4% / 8,6%, no entanto, tudo indica que a Comissão pretenderá alterar este equilíbrio em 2007-13 a favor do Fundo de Coesão).

Para além disso, o conjunto do Objectivo A, incluindo iniciativas comunitárias, com o Fundo de Coesão passa a representar 75,1% da dotação das Acções Estruturais, o que significa um reforço da concentração de recursos nas regiões mais desfavorecidas da Comunidade face à situação presente.

Um outro valor interessante a referir é o que corresponde à divisão dos recursos entre UE-15 e novos Estados-membros: 41,1% das dotações para Acções Estruturais (132 mil milhões de euros) seriam aplicados nos novos 12 países aderentes, enquanto que os restantes 58,9% (189,4 mil milhões de euros) apoiariam os actuais Estados-membros. Como base de comparação saliente-se que a dotação para as políticas estruturais para 2000-06 a preços de 2003 representa 217,9 mil milhões de euros (UE-15).

Entretanto, dado que não existem regimes transitórios no âmbito do Objectivo B, chega-se a uma distribuição temporal uniforme das dotações deste Objectivo ao longo dos anos, ao contrário do que acontecia no Cenário de Continuidade.

Quadro 36 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CS)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	39.327	39.327	38.734	38.140	37.130	36.713	36.296	265.667
Objectivo A	26.510	26.510	25.946	25.383	24.423	24.027	23.631	176.430
Objectivo B	10.851	10.851	10.851	10.851	10.851	10.851	10.851	75.954
Iniciativas Comunitárias	1.966	1.966	1.937	1.907	1.856	1.836	1.815	13.283
Fundo de Coesão	8.806	8.806	8.312	7.818	7.324	7.324	7.324	55.715
Total	48.133	48.133	47.046	45.958	44.454	44.037	43.621	321.381

A distribuição destes valores globais pelos 27 Estados-membros origina o Quadro 37, estando as dotações nos diversos Objectivos repartidas entre apoios normais e apoios transitórios, quando aplicável. No Fundo de Coesão tal distinção

não é feita pelo facto de apenas a Espanha ser abrangida pelo apoio transitório; os valores apresentados para este país representam, portanto, apenas 60% dos que resultariam de uma elegibilidade normal ao Fundo de Coesão.

De salientar igualmente que os valores apresentados integram a totalidade dos recursos das Acções Estruturais, ou seja, incluem já as Iniciativas Comunitárias. Com efeito, dado ser nesta fase impossível tecnicamente afectar os recursos delas provenientes por países, optou-se por considerar que se repartiriam proporcionalmente ao que cada país obterá em cada Objectivo.

A repartição por países das verbas do Objectivo B foi efectuada na base das respectivas populações abrangidas e em função inversa dos PIB *per capita* que lhes correspondem, medidos em paridades de poder de compra.

Quadro 37 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CS)

(milhões de euros, preços 2003)

	Objectivo A			Objectivo B	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório			
Bélgica	0	0	0	2.637	0	2.637
Dinamarca	0	0	0	1.252	0	1.252
Alemanha	1.791	3.839	0	17.636	0	23.266
Grécia	4.786	2.192	2.003	0	4.592	13.574
Espanha	23.984	2.237	4.795	5.472	8.888	45.375
França	2.973	0	0	15.709	0	18.682
Irlanda	0	0	504	614	0	1.118
Itália	21.955	495	1.353	10.345	0	34.148
Luxemburgo	0	0	0	61	0	61
Holanda	0	0	0	4.027	0	4.027
Áustria	0	81	0	1.908	0	1.989
Portugal	17.891	0	0	1.054	4.364	23.309
Finlândia	0	209	80	1.098	0	1.388
Suécia	0	0	95	2.192	0	2.287
Reino Unido	204	953	284	14.828	0	16.268
Bulgária	3.730	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	0	0	0	241	352	594
Rep. Checa	11.078	0	0	536	4.394	16.008
Estónia	1.497	0	0	0	642	2.139
Hungria	10.797	0	1.381	0	4.481	16.660
Lituânia	3.146	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	891	2.971
Malta	452	0	0	0	407	859
Polónia	42.025	0	0	0	15.938	57.963
Roménia	10.464	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	1.067	0	185	0	998	2.249
Eslováquia	5.110	0	0	342	2.336	7.788
Total UE-27	165.029	10.006	10.681	79.951	55.715	321.381

Os valores para os Objectivos A e B incluem as Iniciativas Comunitárias

As conclusões que se podem retirar do Quadro 37 são idênticas às do Cenário de Continuidade no que respeita aos principais países beneficiários do Objectivo nº 1; no que se refere aos países mais desenvolvidos da Comunidade há naturalmente uma melhoria relativa generalizada devido ao facto de as dotações para apoio à competitividade das suas regiões menos favorecidas terem aumentado.

No Objectivo A não há alterações em relação ao Cenário anterior. Entre os países desenvolvidos o principal beneficiário deste Cenário é a Alemanha que vê a sua dotação global subir em quase 8 mil milhões de euros, em virtude do reforço das verbas do Objectivo B.

Portugal sofre uma muito ligeira quebra em relação ao Cenário de Continuidade face à forma e parâmetros de cálculo de repartição do Objectivo B em relação aos anteriores nºs 2 e 3. Mantém no entanto um valor global de recursos bem superior ao dos restantes Estados-membros com níveis de desenvolvimento e dimensão populacional comparáveis: Grécia, República Checa e Hungria.

Junta-se em Anexo II o quadro das capitações e percentagens em relação ao PIB resultantes do Quadro 37, por forma a permitir avaliar a equidade dos valores obtidos pelo modelo.

Afigurou-se neste contexto relevante elaborar os quadros de repartição por Estado-membro com base nas fórmulas utilizadas em 2000-06 para o Objectivo nº 1 e o Fundo de Coesão e considerando a dotação referencial para as Acções Estruturais de 0,45% do PIB da União Europeia. Estes quadros permitem naturalmente fazer as comparações para cada país e para a dotação global no seu conjunto da utilização da nova fórmula de repartição do Objectivo nº 1. Como já se explanou anteriormente o equilíbrio do modelo no Cenário de Simplificação dá-se a um nível de dotação de 0,4325% do PIB comunitário com a nova fórmula, mas com a antiga/actual esse equilíbrio surge acima dos 0,45%.

Esses quadros são apresentados no Anexo III. Mesmo com o acréscimo da dotação a distribuir – 0,45% contra 0,4325% com a nova fórmula – Portugal sofreria uma redução de verbas atribuídas com base nos antigos parâmetros e ponderações. Na realidade, enquanto que no modelo proposto a dotação portuguesa atingiria 23.309 milhões de euros, no aplicado em 2000-06, mesmo com orçamento superior, o valor para Portugal não ultrapassaria 21.973 milhões de euros. Caso o Conselho Europeu entenda politicamente fixar os montantes a afectar à Coesão Económica e Social em valores muito próximos ou superiores a 0,45% do PIB da UE torna-se claro que só a fórmula actual de repartição do Objectivo nº 1 – ou mesmo baseada apenas no PIB/PNB – poderia ser utilizada para que se possa encontrar um equilíbrio (a menos que se optasse por não impor um limite máximo de capitação aos actuais Estados-membros). Daí que, na prática, não se coloque sequer a questão da comparação entre os resultados das duas fórmulas.

No Quadro 38 são comparadas as situações dos países da UE-15 no período 2000-06 com os resultados dados pelo Cenário de Simplificação para o período 2007-13.

Quadro 38 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CS)

(milhões de euros, preços 2003)

2000-06:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2 + nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	1270	0	1.948	
Dinamarca	0	595	0	595	
Alemanha	21.666	8.783	0	30.449	
Grécia	22.755	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	5.201	12.115	58.672	
França	4.131	11.496	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	782	4.134	
Itália	24.015	6.802	0	30.817	
Luxemburgo	0	84	0	84	
Holanda	134	2693	0	2.827	
Áustria	283	1311	0	1.594	
Portugal	20.657	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	968	0	1.959	
Suécia	784	1223	0	2.007	
Reino Unido	6.786	10.056	0	16.842	
UE-15	147.587	50.483	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo A	Objectivo B	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	2.637	0	2.637	135,35%
Dinamarca	0	1.252	0	1.252	210,43%
Alemanha	5.630	17.636	0	23.266	76,41%
Grécia	8.982	0	4.592	13.574	52,05%
Espanha	31.015	5.472	8.888	45.375	77,34%
França	2.973	15.709	0	18.682	119,55%
Irlanda	504	614	0	1.118	27,04%
Itália	23.803	10.345	0	34.148	110,81%
Luxemburgo	0	61	0	61	72,85%
Holanda	0	4.027	0	4.027	142,45%
Áustria	81	1.908	0	1.989	124,75%
Portugal	17.891	1.054	4.364	23.309	96,16%
Finlândia	290	1.098	0	1.388	70,84%
Suécia	95	2.192	0	2.287	113,94%
Reino Unido	1.440	14.828	0	16.268	96,59%
UE-15	92.704	78.832	17.844	189.379	86,92%

Verifica-se mais uma vez que os crescimentos mais substanciais face ao período anterior correspondem aos países mais desenvolvidos pelas razões que foram explanadas anteriormente.

Mais interessante será evidenciar os principais perdedores – e que naturalmente têm que corresponder a actuais beneficiários substanciais do Objectivo nº 1. Com efeito:

- a Irlanda apresenta a maior quebra (quase 73%) visto que todos os indicadores utilizados – começando pelo PIB *per capita* – a prejudicam actualmente;

- a Grécia em virtude da fórmula de repartição utilizada e do facto de, pela primeira vez, ter várias regiões em regime transitório, tem uma quebra de 48% em relação ao período anterior;
- a Finlândia, o Luxemburgo, a Alemanha e a Espanha posicionam-se nos lugares seguintes.

Portugal resiste bem neste Cenário visto que obtém, para 2007-13, 96,2% dos recursos que recebeu no período anterior. De notar que esse montante se atinge através de um acréscimo substancial do Fundo de Coesão e de uma redução das verbas provenientes dos Fundos Estruturais; com efeito, o Fundo de Coesão passa a representar 18,7% do total contra apenas 14,8% no QCA actual.

O Quadro 39 apresenta a repartição regional dos recursos dos Fundos Estruturais dados pelo modelo no Cenário de Simplificação. A repartição das verbas a atribuir a Portugal pelas sete regiões NUTS II do Continente e Regiões Autónomas revela mais uma vez que a Região Norte assumirá um papel preponderante na utilização dos recursos estruturais comunitários em 2007-13.

Ainda que os valores em questão tenham um carácter indicativo eles evidenciam que os previstos 3.668 milhares de habitantes da região Norte em 2003 (35,5% da população portuguesa) absorverão 46,2% dos recursos colocados à disposição de Portugal.

Quadro 39 – Repartição Indicativa por Regiões para Portugal (CS)

Regiões	Objectivo A		Objectivo B		Total 2007-13		Total 2000-06		Evolução
	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	
Norte PT11	8.755	48,93%	0	0,00%	8.755	46,21%	7.668	37,12%	114,17%
Centro PT12	5.715	31,94%	0	0,00%	5.715	30,17%	5.085	24,62%	112,39%
Lisboa PT13	0	0,00%	1.054	100,0%	1.054	5,56%	2.371	11,48%	44,45%
Alentejo PT14	1.584	8,85%	0	0,00%	1.584	8,36%	2.384	11,54%	66,44%
Algarve PT15	803	4,49%	0	0,00%	803	4,24%	1.176	5,69%	68,27%
Açores PT2	551	3,08%	0	0,00%	551	2,91%	1.068	5,17%	51,59%
Madeira PT3	483	2,70%	0	0,00%	483	2,55%	903	4,37%	53,47%
TOTAL	17.891	100,0%	1.054	100,0%	18.945	100,0%	20.656	100,0%	91,72%

O Quadro 39 apresenta igualmente a comparação entre os resultados do modelo e aqueles que indicativamente resultam do Quadro Comunitário de Apoio 2000-06 para as sete regiões NUTS II com a nova configuração que lhes é dada pelo Regulamento (CE) nº 1059/2003, de 26.5.03.

Antes de mais realce-se o facto de o valor total para 2007-13 ser inferior em mais de 8% ao do período actual, sobretudo em virtude da repartição Fundos Estruturais/Fundo de Coesão se alterar e de este último Fundo não estar regionalizado no quadro acima.

Em relação à comparação dos resultados por região, verifica-se que os resultados brutos do modelo favorecem claramente as regiões Norte e Centro em prejuízo das restantes. Isso revela que a afectação interna dos recursos efectuada pelo Governo português acaba por ser mais generosa para as regiões autónomas (por tomar em conta a questão da ultraperifericidade) e para o Alentejo do que a aplicação dos parâmetros de distribuição seleccionados. Por outro lado, é de salientar a redução dos apoios a Lisboa (nova NUTS II) cuja percentagem no conjunto do País se reduz para metade; esses cerca de 5,6% de recursos que lhe seriam destinados proviriam do novo Objectivo B.

10.3 SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO

Nesta Secção do Relatório são apresentados os resultados do modelo em termos de saldos orçamentais entre cada Estado-membro e a União Europeia.

Tendo em conta:

- as necessidades orçamentais do Cenário de Simplificação no que respeita às Acções Estruturais e a sua distribuição por Estado-membro apresentada na Secção anterior;
- as projecções globais para as outras categorias de despesas do Orçamento da União elaboradas no capítulo 6;
- as previsões de recursos próprios comunitários que daí decorrem para o período 2007-13 (em média, 1,126% do PIB da União);
- as hipóteses e metodologias adoptadas para a distribuição das despesas da Política Agrícola Comum, das Políticas Internas e dos Recursos Próprios pelos 27 Estados-membros da União, enumeradas no capítulo 6 do presente Relatório;

foi possível efectuar estimativas relativas às relações financeiras de cada país com o Orçamento da União, por forma a identificar quais os Estados-membros que tendencialmente seriam contribuintes e beneficiários líquidos dos recursos comunitários.

O exercício efectuado de repartição por país engloba apenas as rubricas 1, 2 e 3 das Perspectivas Financeiras, deixando portanto de fora a rubrica 4 (Acções Externas), 5 (Custos de Administração), 6 (Reservas) e 7 (Ajudas de Pré-Adesão), o que, ainda assim, corresponde a 86,7% do Orçamento comunitário. Naturalmente que as dotações das rubricas 4 e 7 são destinadas a países terceiros pelo que não podem ser repartidas por Estado-membro, a rubrica 6 por definição não pode ser distribuída à partida e, no que concerne à rubrica 5 – de valor diminuto em termos relativos – torna-se difícil encontrar um critério aceitável para a sua distribuição, sendo certo que os países que acolhem as principais instituições comunitárias são os principais beneficiários desta dotação (em primeiro lugar a Bélgica, que tradicionalmente recebe cerca de 60% do total, mas igualmente o Luxemburgo e a França).

As principais conclusões a retirar do Quadro 40 não são diferentes das do Cenário de Continuidade:

- dos 27 Estados-membros da Europa Alargada, 11 surgem numa situação de contribuinte líquido;
- comparando com a situação actual (por exemplo, os últimos valores publicados pela Comissão, para 2001), os resultados deste Cenário não alteram a presente configuração geográfica das receitas e despesas líquidas da Comunidade – identificam exactamente os mesmos dez países que foram contribuintes líquidos em 2001 e juntam-lhes o Reino Unido pelo facto de a compensação britânica não ter sido tida em conta nos cálculos, como se referiu no capítulo 6; de notar, contudo, que uma análise dos saldos orçamentais por Estado-membro nos últimos anos permite verificar que desde 1995 apenas em 2001 o Reino Unido foi beneficiário líquido do Orçamento comunitário, ainda que em valores relativamente baixos (nos restantes seis anos foi sempre contribuinte líquido, até 0,31% do respectivo PIB);
- todos os novos Estados-membros apresentam-se como beneficiários líquidos do Orçamento da UE;

- os actuais países da Coesão (incluindo a Irlanda, devido à PAC) mantêm-se beneficiários líquidos do Orçamento da UE.

Quadro 40 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CS)

(milhões de euros, preços 2003)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outras Despesas	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	2.637	1.494	n.d.	28.423	-17.840
Dinamarca	9.008	1.252	1.050	n.d.	15.389	-4.079
Alemanha	40.492	23.266	12.258	n.d.	188.422	-112.407
Grécia	17.048	13.574	743	n.d.	12.137	19.229
Espanha	37.975	45.375	3.679	n.d.	56.828	30.202
França	65.603	18.682	8.556	n.d.	125.753	-32.912
Irlanda	11.570	1.118	621	n.d.	10.192	3.117
Itália	33.382	34.148	7.033	n.d.	98.708	-24.144
Luxemburgo	214	61	126	n.d.	1.907	-1.506
Holanda	8.910	4.027	2.431	n.d.	45.791	-30.423
Áustria	7.201	1.989	1.250	n.d.	18.372	-7.932
Portugal	5.137	23.309	695	n.d.	10.577	18.563
Finlândia	4.986	1.388	792	n.d.	10.958	-3.792
Suécia	5.543	2.287	1.571	n.d.	22.239	-12.839
Reino Unido	28.753	16.268	9.416	n.d.	152.717	-98.280
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.284	9.708
Chipre	434	594	58	n.d.	1.007	79
Rep. Checa	5.231	16.008	337	n.d.	4.939	16.637
Estónia	934	2.139	34	n.d.	520	2.586
Hungria	7.378	16.660	305	n.d.	5.013	19.331
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.155	6.294
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	672	3.777
Malta	81	859	23	n.d.	433	531
Polónia	19.915	57.963	1.032	n.d.	13.807	65.102
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.604	28.880
Eslovénia	1.451	2.249	118	n.d.	1.630	2.189
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	2.001	8.570
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	321.381	54.199	111.360	834.479	0

Estes resultados do Cenário de Simplificação parecem consistentes com a actual filosofia e afectação dos recursos e de contribuição para o Orçamento, não conduzindo a quaisquer rupturas com a situação presente. O único problema grave nesta matéria que certamente irá mais uma vez estar na mesa das negociações será o da compensação em favor do Reino Unido, o qual volta a apresentar um saldo líquido negativo de substancial amplitude e pode justificar os argumentos que vêm sendo aduzidos por aquele país desde o início dos anos 1980.

Refira-se ainda a propósito que a comparação, para Portugal, deste saldo orçamental com o que decorre do cenário a 0,45% com as variáveis antigas (cfr. Anexo III) revela valores mais vantajosos no Quadro 40 visto que as receitas provenientes das Acções Estruturais são mais elevadas e os recursos próprios a transferir são mais baixos.

O Quadro 41 pretende ir um pouco mais longe na análise e verificar qual o perfil dos saldos financeiros por Estado-membro, ao longo dos sete anos do novo período das Perspectivas Financeiras.

Quadro 41 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CS)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.558	-2.574	-2.564	-2.551	-2.526	-2.531	-2.536	-17.840	-0,8760%
Dinamarca	-511	-546	-572	-587	-594	-621	-649	-4.079	-0,2869%
Alemanha	-16.060	-16.154	-16.079	-15.945	-15.879	-16.056	-16.234	-112.407	-0,6833%
Grécia	3.165	3.108	2.942	2.789	2.550	2.408	2.266	19.229	1,7554%
Espanha	5.973	5.844	4.983	4.163	3.279	3.080	2.881	30.202	0,5880%
França	-4.224	-4.464	-4.647	-4.733	-4.755	-4.948	-5.141	-32.912	-0,2819%
Irlanda	595	555	488	433	384	348	313	3.117	0,3263%
Itália	-3.247	-3.349	-3.426	-3.469	-3.477	-3.551	-3.625	-24.144	-0,2520%
Luxemburgo	-220	-220	-218	-215	-212	-211	-210	-1.506	-0,8179%
Holanda	-4.403	-4.417	-4.384	-4.349	-4.295	-4.290	-4.285	-30.423	-0,9160%
Áustria	-1.135	-1.147	-1.143	-1.133	-1.117	-1.125	-1.133	-7.932	-0,4773%
Portugal	2.668	2.655	2.650	2.650	2.655	2.647	2.638	18.563	1,9656%
Finlândia	-524	-534	-538	-537	-539	-553	-566	-3.792	-0,3533%
Suécia	-1.833	-1.848	-1.847	-1.839	-1.819	-1.824	-1.829	-12.839	-0,6300%
Reino Unido	-14.094	-14.167	-14.121	-14.029	-13.905	-13.956	-14.008	-98.280	-0,7551%
Bulgária	1.042	1.165	1.333	1.417	1.501	1.584	1.666	9.708	7,2881%
Chipre	1	2	7	11	16	19	23	79	0,0901%
Rep. Checa	2.207	2.236	2.304	2.372	2.442	2.506	2.570	16.637	3,3585%
Estónia	353	355	362	369	376	382	389	2.586	4,8373%
Hungria	2.638	2.683	2.707	2.732	2.759	2.857	2.954	19.331	4,0624%
Lituânia	833	844	871	897	924	949	975	6.294	5,6009%
Letónia	515	519	529	539	549	559	568	3.777	5,0848%
Malta	75	75	75	76	76	77	77	531	1,5628%
Polónia	8.747	8.841	9.062	9.284	9.514	9.722	9.931	65.102	4,3376%
Roménia	3.058	3.441	3.959	4.218	4.479	4.735	4.991	28.880	7,7280%
Eslovénia	302	306	308	309	311	321	331	2.189	1,2612%
Eslováquia	1.152	1.164	1.193	1.222	1.252	1.279	1.307	8.570	4,4019%

Verifica-se, face às hipóteses consideradas, uma grande estabilidade de situações ao longo do tempo, nem sequer acontecendo – como foi o caso durante os últimos sete anos – que Estados-membros como a Bélgica, Dinamarca e Finlândia oscilem entre o positivo e o negativo. Neste contexto, há no entanto que assinalar que a Bélgica, face ao volume significativo de despesas administrativas do Orçamento comunitário no seu território, acabará por obter um saldo bastante menos negativo (da ordem de algumas centenas de milhões de euros anuais) e que os valores negativos do Luxemburgo passarão provavelmente para cerca de metade dos considerados no Quadro, pela mesma razão.

Por outro lado, registe-se o crescimento positivo mais ou menos uniforme dos saldos orçamentais dos novos Estados-membros durante o período de sete anos, em virtude da introdução gradual dos mecanismos da Política Agrícola Comum e das receitas adicionais que daí decorrem.

De salientar ainda que os comentários efectuados a propósito do Cenário de Continuidade, no que respeita ao peso relativo do saldo orçamental em cada Estado-membro contribuinte líquido bem como aos valores muito elevados verificados nalguns novos Estados-membros, permanecem válidos neste Cenário.

Finalmente, no que respeita a Portugal, importa referir que os valores dados pelo modelo considerado são da ordem de grandeza do período recente, na ausência de Alargamento, ou seja, situam-se na média do período 1995-2001. No entanto, dado que ao longo desse período Portugal tem demonstrado uma persistente tendência para a redução do seu saldo positivo nas relações financeiras com o Orçamento comunitário, os valores do Quadro 41 acabam por constituir uma evolução positiva relativamente aos últimos anos. Há todavia que lembrar que uma comparação rigorosa entre valores actuais e previsíveis teria que ter em conta que Portugal actualmente contribui para a compensação em favor do Reino Unido, ao contrário do que acontece nas premissas do presente exercício.

De assinalar ainda que os valores portugueses se situam na mesma ordem de grandeza dos países com dimensão populacional e nível de desenvolvimento próximos: Grécia, República Checa e Hungria.

11 CENÁRIO DE REFORMA

11.1 CARACTERÍSTICAS DO CENÁRIO

Objectivos

A intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com dois objectivos:

- Objectivo I, destinado a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural dos países com atraso de desenvolvimento;
- Objectivo II, visando reforçar a competitividade económica, a inovação e a coesão social em áreas que enfrentam dificuldades estruturais.

A elegibilidade ao Objectivo I é determinada ao nível de cada Estado-Membro, por um nível de desenvolvimento inferior a 90% da média comunitária, medido em termos de PNB *per capita* em paridades de poder de compra. Abrangeria em 2007-13 uma percentagem de 26% da população comunitária (contra 22,2% em 2000-06); adicionalmente, 13,6% da população comunitária beneficiaria de um regime transitório.

Estão previstos dois tipos de regimes transitórios para o Objectivo I:

- o regime transitório normal, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-15 e que não pertencem a Estados-membros elegíveis, a que corresponde uma capitação de 60% da dos países elegíveis;
- o regime transitório especial, destinado às regiões que ultrapassam os 75% da média comunitária da UE-25 mas não da UE-15 e que não pertencem a Estados-membros elegíveis, a que corresponde uma capitação de 80% da das regiões elegíveis.

Tanto o estatuto especial das regiões ultraperiféricas como o das regiões nórdicas pouco povoadas são revogados, passando estas regiões a beneficiar das regras normais – regime normal ou transitório conforme o nível de desenvolvimento do país a que pertencem.

O Objectivo II ficaria estreitamente ligado à Estratégia de Lisboa e visaria apoiar as regiões com dificuldades estruturais dos países mais ricos a integrar-se plenamente na estratégia europeia com vista a transformar-se no espaço mais competitivo do Mundo. Ele abrangeria todo o território comunitário não inserido no Objectivo I.

A cada país seria atribuído um montante de apoio proporcional ao seu nível relativo de desenvolvimento (proporção inversa) e à população abrangida.

Dentro do território potencialmente elegível cada país escolheria as regiões a apoiar, tendo em conta os recursos disponibilizados e a necessidade de eficácia no uso dos Fundos. Para estas regiões, a definir em princípio numa base NUTS II (para ter dimensão e massa crítica suficientes para promover uma estratégia de reforço de produtividade), haveria que preparar um plano de acção a médio prazo para enfrentar os desafios da competitividade, abrangendo os seguintes domínios:

-
- Acessibilidades;
 - Diversificação da estrutura produtiva;
 - Sociedade do conhecimento;
 - Inovação;
 - Investigação e Desenvolvimento;
 - Ambiente;
 - Emprego;
 - Inserção Social;
 - Educação e formação ao longo da vida.

Os Estados-membros seleccionarão as regiões a apoiar de entre as não abrangidas pelo Objectivo A tendo em conta os princípios da Coesão Económica e Social e, em particular:

- baixo nível de riqueza da região;
- existência de taxas de desemprego, especialmente de longa duração, elevadas;
- existência de processos de reconversão económica;
- necessidade de diversificação económica de zonas rurais;
- existência de problemas graves nas áreas urbanas (ambiente urbano, criminalidade, pobreza);
- existência de zonas com *handicaps* naturais.

Fundos Estruturais

Dois Fundos Estruturais contribuem para a consecução desses dois Objectivos:

- o FEDER;
- o FSE.

A contribuição dos Fundos Estruturais para os dois Objectivos é a seguinte.

- Objectivo I: FEDER;
- Objectivo II: FSE.

Para o efeito, o âmbito de actuação dos dois Fundos Estruturais será alargado para poder dar resposta às necessidades dos dois Objectivos.

Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão mantém-se com as características actuais, ou seja, continua ligado ao esforço de convergência nominal e aplica-se aos países da União que têm um PNB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, inferior a 90% da média comunitária. Tal significa que cobrirá 15 países da União alargada: Portugal, Espanha e Grécia; e os 12 novos países aderentes. A Espanha para efeitos do presente exercício é na prática considerada não elegível (as estimativas actuais apontam para valores ligeiramente superiores a 90%) mas dado que essa situação só se coloca devido à descida da média da UE-25, foi considerado razoável prever um período transitório excepcional.

Iniciativas Comunitárias

Apenas duas iniciativas comunitárias seriam implementadas neste Cenário:

- INTERREG, financiada pelo FEDER, para a cooperação transfronteiriça e transregional numa perspectiva multi-disciplinar visando o desenvolvimento das regiões;
- URBAN, financiada pelo FSE, para o apoio à problemática urbana.

A Iniciativa INTERREG seria potencialmente aplicada em todo o território comunitário, independentemente do Objectivo a que pertencessem; a Iniciativa URBAN, pelo contrário, concentrar-se-ia apenas no Objectivo B. Os respectivos regulamentos definiriam com mais rigor as elegibilidades para cada Iniciativa ou tipo de acção.

Regras de Implementação

Os Fundos Estruturais e os Objectivos passam a ser geridos separadamente, no âmbito da Comissão Europeia, pela DG Regio e DG Emprego.

O presente cenário é compatível com alterações significativas nas seguintes áreas:

- fases de planeamento/programação (utilização do DOCUP para todos os países e regiões beneficiárias);
- interlocutor único do lado da Comissão Europeia para cada DOCUP/PO;
- cada DOCUP/PO ser financiado apenas por um Fundo Estrutural;
- simplificação dos procedimentos ligados à gestão e acompanhamento, sobretudo no que respeita às ligações com a Comissão Europeia;
- sistema de pagamentos (com adiantamento moderado).

11.2 AFECTAÇÕES DE FUNDOS POR ESTADO-MEMBRO

Neste Cenário os pressupostos principais para os cálculos mantêm-se grosso modo os mesmos do Cenário de Simplificação, designadamente no que respeita à dotação global para Acções Estruturais, à relação entre Objectivo I e Fundo de Coesão e às verbas a afectar a Iniciativas Comunitárias.

No entanto, a modificação essencial decorrente das elegibilidades serem definidas numa base nacional em vez de regional veio alterar substancialmente os territórios elegíveis aos dois Objectivos e em regime transitório, o que conduziu

a um novo equilíbrio do modelo de repartição. O valor global da dotação para Acções Estruturais que dali resulta é então de 307,3 mil milhões de euros, ou seja, 0,4136% do PIB da União Europeia.

Neste Cenário os Fundos Estruturais, no seu conjunto, representam 82,7% das verbas a atribuir às Acções Estruturais, enquanto que o Fundo de Coesão representa 17,3% (em 2000-06, a relação foi de 91,4% / 8,6%, no entanto, tudo indica que a Comissão pretenderá alterar este equilíbrio em 2007-13 a favor do Fundo de Coesão).

Para além disso, e tal como acontecia no Cenário de Simplificação, o conjunto do Objectivo I, incluindo iniciativas comunitárias, com o Fundo de Coesão representa 75,1% da dotação das Acções Estruturais, o que significa um reforço da concentração de recursos nas regiões mais desfavorecidas da Comunidade face à situação presente.

No entanto, a variação plurianual dos recursos a afectar às políticas estruturais torna-se muito mais ampla do que nos cenários anteriores em virtude de o regime transitório assumir um relevo e dimensão bem maior no conjunto do Objectivo I. Esse regime transitório tendo características decrescentes, tal como foi explanado anteriormente, acaba por influenciar de forma muito nítida a evolução plurianual dos recursos entre 2007 e 2013. Como se pode verificar no Quadro 42, o Objectivo II, que apresenta características semelhantes às do Objectivo B no Cenário de Simplificação, tem a mesma dotação e uma distribuição uniforme ao longo dos anos, por excluir qualquer regime transitório.

Quadro 42 – Evolução das Acções Estruturais, 2007-13 (CR)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	38.795	38.795	38.315	37.836	35.394	33.431	31.469	254.034
Objectivo I	26.479	26.479	26.024	25.569	23.249	21.384	19.520	168.704
Objectivo II	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	10.375	72.628
Iniciativas Comunitárias	1.940	1.940	1.916	1.892	1.770	1.672	1.573	12.702
Fundo de Coesão	8.408	8.408	7.943	7.478	7.013	7.013	7.013	53.275
Total	47.203	47.203	46.258	45.314	42.407	40.444	38.482	307.309

Um outro valor interessante a referir é o que corresponde à divisão dos recursos entre UE-15 e novos Estados-membros: 41,4% das dotações para Acções Estruturais (127,3 mil milhões de euros) seriam aplicados nos novos 12 países aderentes, enquanto que os restantes 58,6% (180 mil milhões de euros) apoiariam os actuais Estados-membros. Como base de comparação saliente-se que a dotação para as políticas estruturais para 2000-06 a preços de 2003 representa 217,9 mil milhões de euros (UE-15).

A construção do Quadro 43 – que reparte as dotações globais por Objectivos e Fundo de Coesão para cada Estado-membro -, ainda que se inspire dos pressupostos dos cenários anteriores, justifica uma informação complementar:

- dado que apenas os Estados-membros com um PIB *per capita* inferior a 90% têm acesso ao Objectivo I, só 14 dos 25 Estados-membros ficam cobertos por aquele Objectivo (contra regiões de 18 Estados-membros nos Cenários de Continuidade e Simplificação);
- dos tradicionais 4 países da Coesão da UE-15, apenas a Grécia e Portugal ficam inseridos no Objectivo I;
- a única região NUTS II da UE-15 actualmente não elegível ao Objectivo nº 1 que volta a estar abrangida pelo Objectivo dos territórios mais desfavorecidos é Lisboa;

- todas as regiões actualmente elegíveis ao Objectivo nº 1 e pertencentes a Estados-membros com um PIB *per capita* igual ou superior a 90% passam a beneficiar de um regime transitório nos termos referidos anteriormente (normal ou estatístico), de acordo com o seu nível de desenvolvimento relativo;
- naturalmente que o peso do regime transitório no conjunto das dotações do Objectivo I cresce substancialmente, designadamente devido ao facto de ter de acomodar territórios e populações substanciais da Espanha e Itália.

Quadro 43 – Repartição dos Fundos Estruturais e de Coesão pelos Estados-membros (CR)

(milhões de euros, preços 2003)

	Objectivo I			Objectivo II	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório			
Bélgica	0	0	0	2.592	0	2.592
Dinamarca	0	0	0	1.231	0	1.231
Alemanha	0	5.549	0	17.335	0	22.884
Grécia	9.906	0	0	0	4.325	14.231
Espanha	0	19.613	6.262	5.379	8.372	39.625
França	0	2.200	0	15.441	0	17.641
Irlanda	0	0	483	603	0	1.086
Itália	0	18.314	1.418	10.169	0	29.900
Luxemburgo	0	0	0	60	0	60
Holanda	0	0	0	3.958	0	3.958
Áustria	0	80	0	1.875	0	1.955
Portugal	21.092	0	0	0	4.110	25.203
Finlândia	0	243	82	1.079	0	1.404
Suécia	0	0	100	2.154	0	2.254
Reino Unido	0	1.102	285	14.575	0	15.961
Bulgária	3.730	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	713	0	0	0	332	1.045
Rep. Checa	9.318	0	0	0	4.138	13.456
Estónia	1.497	0	0	0	642	2.139
Hungria	11.192	0	0	0	4.221	15.413
Lituânia	3.146	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	891	2.971
Malta	431	0	0	0	407	838
Polónia	42.025	0	0	0	15.012	57.037
Roménia	10.464	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	926	0	0	0	940	1.866
Eslováquia	5.335	0	0	0	2.453	7.788
Total UE-27	121.854	47.100	8.629	76.450	53.275	307.309

Os valores para os Objectivos I e II incluem as Iniciativas Comunitárias

Sendo a dotação financeira do actual Cenário um pouco inferior ao do Cenário de Simplificação, é natural que em regra todos os Estados-membros sofram à partida pequenas quebras em relação ao exercício anterior. Apenas os 6 novos aderentes que atingiram o tecto de 4% do PIB não sofrem qualquer variação.

Importa, contudo, verificar quais os países que beneficiariam com a passagem da elegibilidade regional para nacional, mesmo num contexto de alguma redução da dotação global dada pelo próprio modelo de repartição (de 0,433% do PIB para 0,414):

- Portugal apresenta-se como o principal beneficiário da mudança, com um acréscimo de verbas de quase 2 mil milhões de euros;
- Chipre apresenta o maior acréscimo percentual, mas representa valores pouco significativos no conjunto da UE-27;
- A Grécia beneficia também com a alteração mas a vantagem é de cerca de 650 milhões de euros (mais 4,8%);
- a Finlândia apresenta uma pequena melhoria sem relevância financeira.

Afigura-se pois que, para além de uma poupança global de recursos para fins estruturais, a alteração não tem efeitos importantes nos equilíbrios entre Estados-membros, no que respeita ao próximo período de programação.

Com efeito, o aspecto mais interessante a deduzir do Quadro 43 é a relativa estabilidade de repartição de verbas por país que dele decorre quando comparada com os cenários anteriores, com elegibilidades bem distintas. A principal razão desta manutenção é a transferência de boa parte da dotação total do Objectivo I (que é constante em relação aos cenários anteriores) para os regimes transitórios, sobretudo para o transitório estatístico. Esta situação reduz claramente o efeito negativo que resulta de uma passagem de territórios significativos de alguns Estados-membros a não elegíveis ao Objectivo I.

É evidente que a alteração da base territorial da elegibilidade acabaria por ter consequências muito mais significativas no período de programação pós-2013 do que no aqui estudado visto que os elevados montantes consagrados aos regimes transitórios das regiões espanholas e italianas deixariam de ser necessários.

Curiosamente o Reino Unido, que lançou a ideia da elegibilidade de base nacional apenas perde 300 milhões de euros em sete anos, com esta alteração (2% em relação à sua dotação no Cenário de Simplificação).

De referir também que para compreender as razões do aparente desequilíbrio entre as dotações de Portugal e Grécia são válidas para os três Cenários as explicações dadas – com os devidos ajustamentos nos pesos relativos apresentados – no capítulo do Cenário de Continuidade.

Junta-se em Anexo II o quadro das capitações e percentagens em relação ao PIB resultantes do Quadro 43, por forma a permitir avaliar a equidade dos valores obtidos pelo modelo.

Afigurou-se neste contexto relevante elaborar igualmente os quadros de repartição por Estado-membro com base nas fórmulas utilizadas em 2000-06 para o Objectivo nº 1 e o Fundo de Coesão e considerando a dotação referencial para as Acções Estruturais de 0,45% do PIB da União Europeia. Estes quadros permitem naturalmente fazer as comparações para cada país e para a dotação global no seu conjunto da utilização da nova fórmula de repartição do Objectivo nº 1/I. Como já se explanou anteriormente o equilíbrio do modelo no Cenário de Reforma dá-se a um nível de dotação de 0,4136% do PIB comunitário com a nova fórmula, mas com a antiga/actual esse equilíbrio surge acima dos 0,45%.

Esses quadros são apresentados no Anexo III. Mesmo com o acréscimo da dotação a distribuir – 0,45% contra 0,4136% com a nova fórmula – Portugal sofreria uma redução de verbas atribuídas com base nos antigos parâmetros e ponderações. Na realidade, enquanto que no modelo proposto a dotação portuguesa atingiria 25.203 milhões de euros, no aplicado em 2000-06, mesmo com orçamento superior, o valor para Portugal não ultrapassaria 22.046 milhões de

euros. Caso o Conselho Europeu entenda politicamente fixar os montantes a afectar à Coesão Económica e Social em valores muito próximos ou superiores a 0,45% do PIB da UE, torna-se claro que só a fórmula actual de repartição do Objectivo nº 1 – ou mesmo baseada apenas no PIB/PNB – poderia ser utilizada para que se possa encontrar um equilíbrio (a menos que se optasse por não impor um limite máximo de capitação aos actuais Estados-membros). Daí que, na prática, não se coloque sequer a questão da comparação entre os resultados das duas fórmulas.

No Quadro 44 são comparadas as situações dos países da UE-15 no período 2000-06 com os resultados dados pelo Cenário de Reforma para o período 2007-13.

Quadro 44 – Comparação por Estado-membro da UE-15 dos Resultados 2000-06/2007-13 (CR)

(milhões de euros, preços 2003)

2000-06:	Objectivo nº1	Objectivos nº2 + nº3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	1270	0	1.948	
Dinamarca	0	595	0	595	
Alemanha	21.666	8.783	0	30.449	
Grécia	22.755	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	5.201	12.115	58.672	
França	4.131	11.496	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	782	4.134	
Itália	24.015	6.802	0	30.817	
Luxemburgo	0	84	0	84	
Holanda	134	2693	0	2.827	
Áustria	283	1311	0	1.594	
Portugal	20.657	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	968	0	1.959	
Suécia	784	1223	0	2.007	
Reino Unido	6.786	10.056	0	16.842	
UE-15	147.587	50.483	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo I	Objectivo II	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	2.592	0	2.592	133,04%
Dinamarca	0	1.231	0	1.231	206,84%
Alemanha	5.549	17.335	0	22.884	75,15%
Grécia	9.906	0	4.325	14.231	54,57%
Espanha	25.874	5.379	8.372	39.625	67,54%
França	2.200	15.441	0	17.641	112,89%
Irlanda	483	603	0	1.086	26,28%
Itália	19.731	10.169	0	29.900	97,02%
Luxemburgo	0	60	0	60	71,60%
Holanda	0	3.958	0	3.958	140,01%
Áustria	80	1.875	0	1.955	122,66%
Portugal	21.092	0	4.110	25.203	103,98%
Finlândia	325	1.079	0	1.404	71,68%
Suécia	100	2.154	0	2.254	112,30%
Reino Unido	1.387	14.575	0	15.961	94,77%
UE-15	86.727	76.450	16.807	179.985	82,61%

Verifica-se, mais uma vez, que os crescimentos mais substanciais face ao período anterior correspondem aos países mais desenvolvidos, dado que o Objectivo II obtém recursos bem superiores aos que detinham os actuais Objectivos nºs 2 e 3 no período anterior.

Quanto aos países perdedores a situação não se altera em relação ao Cenário de Simplificação, sofrendo as repartições por países alterações marginais ou pouco significativas. As únicas diferenças substanciais em relação ao Cenário anterior ocorrem naturalmente nos países que são actualmente grandes beneficiários do Objectivo nº 1 e que seriam excluídos do Objectivo I deste Cenário: a Espanha e a Itália.

Portugal atinge no Cenário de Reforma os seus melhores valores visto que obtém, para 2007-13, 104% dos recursos que recebeu no período anterior, por influência do novo estatuto da NUTS II de Lisboa. De notar que esse montante se consegue através de acréscimos absolutos semelhantes do Objectivo I e do Fundo de Coesão, e apesar da redução global das verbas afectas aos Fundos Estruturais; com efeito, o Fundo de Coesão passa a representar 16,3% do total contra 14,8% no QCA actual.

11.3 SALDO ORÇAMENTAL POR ESTADO-MEMBRO

Nesta Secção do Relatório são apresentados os resultados do modelo em termos de saldos orçamentais entre cada Estado-membro e a União Europeia.

Tendo em conta:

- as necessidades orçamentais do Cenário de Reforma no que respeita às Acções Estruturais e a sua distribuição por Estado-membro apresentada na Secção anterior;
- as projecções globais para as outras categorias de despesas do Orçamento da União elaboradas no capítulo 6;
- as previsões de recursos próprios comunitários que daí decorrem para o período 2007-13 (1,107% do PIB da União, em média);
- as hipóteses e metodologias adoptadas para a distribuição das despesas da Política Agrícola Comum, das Políticas Internas e dos Recursos Próprios pelos 27 Estados-membros da União, enumeradas no capítulo 6 do presente Relatório;

foi possível efectuar estimativas relativas às relações financeiras de cada país com o Orçamento da União, por forma a identificar quais os Estados-membros que tendencialmente seriam contribuintes e beneficiários líquidos dos recursos comunitários.

O exercício efectuado de repartição por país engloba apenas as rubricas 1, 2 e 3 das Perspectivas Financeiras, deixando portanto de fora a rubrica 4 (Acções Externas), 5 (Custos de Administração), 6 (Reservas) e 7 (Ajudas de Pré-Adesão), o que, ainda assim, corresponde a 86,4% do Orçamento comunitário. Naturalmente que as dotações das rubricas 4 e 7 são destinadas a países terceiros pelo que não podem ser repartidas por Estado-membro, a rubrica 6 por definição não pode ser distribuída à partida e, no que concerne à rubrica 5 – de valor diminuto em termos relativos – torna-se difícil encontrar um critério aceitável para a sua distribuição, sendo certo que os países que acolhem as principais instituições comunitárias são os principais beneficiários desta dotação (em primeiro lugar a Bélgica, que tradicionalmente recebe cerca de 60% do total, mas igualmente o Luxemburgo e a França).

As principais conclusões a retirar do Quadro 45 são análogas às dos Cenários anteriores:

- dos 27 Estados-membros da Europa Alargada, 11 surgem numa situação de contribuinte líquido;
- comparando com a situação actual (por exemplo, os últimos valores publicados pela Comissão, para 2001), os resultados deste Cenário não alteram a presente configuração geográfica das receitas e despesas líquidas da Comunidade – identificam exactamente os mesmos dez países que foram contribuintes líquidos em 2001 e juntam-lhes o Reino Unido pelo facto de a compensação britânica não ter sido tida em conta nos cálculos, como se referiu no capítulo 6; de notar, contudo, que uma análise dos saldos orçamentais por Estado-membro nos últimos anos permite verificar que desde 1995 apenas em 2001 o Reino Unido foi beneficiário líquido do Orçamento comunitário, ainda que em valores relativamente baixos (nos restantes seis anos foi sempre contribuinte líquido, até 0,31% do respectivo PIB);
- todos os novos Estados-membros apresentam-se como beneficiários líquidos do Orçamento da UE;
- os actuais países da Coesão (incluindo a Irlanda, devido à PAC) mantêm-se beneficiários líquidos do Orçamento da UE.

Quadro 45 – Saldo Orçamental 2007-13 por Estado-membro (CR)

(milhões de euros, preços 2003)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outras Despesas	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	2.592	1.494	n.d.	28.037	-17.499
Dinamarca	9.008	1.231	1.050	n.d.	15.120	-3.831
Alemanha	40.492	22.884	12.258	n.d.	185.307	-109.673
Grécia	17.048	14.231	743	n.d.	11.929	20.093
Espanha	37.975	39.625	3.679	n.d.	55.855	25.425
França	65.603	17.641	8.556	n.d.	123.542	-31.742
Irlanda	11.570	1.086	621	n.d.	10.012	3.267
Itália	33.382	29.900	7.033	n.d.	96.894	-26.578
Luxemburgo	214	60	126	n.d.	1.873	-1.472
Holanda	8.910	3.958	2.431	n.d.	45.162	-29.863
Áustria	7.201	1.955	1.250	n.d.	18.058	-7.651
Portugal	5.137	25.203	695	n.d.	10.399	20.635
Finlândia	4.986	1.404	792	n.d.	10.755	-3.572
Suécia	5.543	2.254	1.571	n.d.	21.853	-12.486
Reino Unido	28.753	15.961	9.416	n.d.	150.252	-96.122
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.259	9.733
Chipre	434	1.045	58	n.d.	990	547
Rep. Checa	5.231	13.456	337	n.d.	4.845	14.178
Estónia	934	2.139	34	n.d.	510	2.596
Hungria	7.378	15.413	305	n.d.	4.922	18.174
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.133	6.315
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	658	3.791
Malta	81	838	23	n.d.	426	516
Polónia	19.915	57.037	1.032	n.d.	13.522	64.462
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.533	28.951
Eslovénia	1.451	1.866	118	n.d.	1.597	1.838
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	1.964	8.607
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	307.309	54.199	111.360	820.407	0

Estes resultados do Cenário de Reforma parecem mais uma vez consistentes com a actual filosofia e afectação dos recursos e de contribuição para o Orçamento, não conduzindo a quaisquer rupturas com a situação presente. O único problema grave nesta matéria que certamente irá mais uma vez estar na mesa das negociações será o da compensação em favor do Reino Unido, o qual volta a apresentar um saldo líquido negativo de substancial amplitude e pode justificar os argumentos que vêm sendo aduzidos por aquele país desde o início dos anos 1980.

Refira-se ainda a propósito que a comparação, para Portugal, deste saldo orçamental com o que decorre do cenário a 0,45% com as variáveis antigas (cfr. Anexo III) revela valores mais vantajosos no Quadro 45 visto que as receitas provenientes das Acções Estruturais são mais elevadas e os recursos próprios a transferir são mais baixos.

O Quadro 46 pretende ir um pouco mais longe na análise e verificar qual o perfil dos saldos financeiros por Estado-membro, ao longo dos sete anos do novo período das Perspectivas Financeiras.

Quadro 46 – Saldo Orçamental por Estado-membro ao Longo do Tempo (CR)

(milhões de euros, preços 2003)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.538	-2.554	-2.549	-2.540	-2.477	-2.439	-2.402	-17.499	-0,8593%
Dinamarca	-497	-531	-559	-577	-557	-556	-554	-3.831	-0,2695%
Alemanha	-15.848	-15.942	-15.898	-15.795	-15.490	-15.396	-15.303	-109.673	-0,6667%
Grécia	3.004	2.947	2.890	2.846	2.831	2.802	2.774	20.093	1,8343%
Espanha	5.927	5.798	4.874	3.991	2.427	1.611	795	25.425	0,4950%
França	-4.147	-4.388	-4.593	-4.702	-4.595	-4.637	-4.679	-31.742	-0,2718%
Irlanda	600	561	493	437	407	392	376	3.267	0,3419%
Itália	-3.091	-3.193	-3.292	-3.357	-3.931	-4.548	-5.165	-26.578	-0,2774%
Luxemburgo	-218	-218	-216	-214	-207	-202	-197	-1.472	-0,7995%
Holanda	-4.371	-4.385	-4.359	-4.330	-4.214	-4.139	-4.065	-29.863	-0,8991%
Áustria	-1.119	-1.131	-1.131	-1.123	-1.076	-1.049	-1.023	-7.651	-0,4604%
Portugal	2.950	2.938	2.930	2.929	2.952	2.963	2.974	20.635	2,1850%
Finlândia	-507	-517	-523	-524	-508	-500	-493	-3.572	-0,3328%
Suécia	-1.812	-1.827	-1.830	-1.826	-1.768	-1.730	-1.693	-12.486	-0,6127%
Reino Unido	-13.970	-14.043	-14.021	-13.955	-13.591	-13.378	-13.166	-96.122	-0,7385%
Bulgária	1.043	1.167	1.334	1.418	1.505	1.590	1.676	9.733	7,3071%
Chipre	67	68	72	76	83	88	93	547	0,6265%
Rep. Checa	1.849	1.877	1.944	2.011	2.092	2.166	2.240	14.178	2,8622%
Estónia	354	356	363	369	377	385	392	2.596	4,8563%
Hungria	2.334	2.379	2.480	2.580	2.693	2.800	2.908	18.174	3,8193%
Lituânia	834	846	872	898	927	955	983	6.315	5,6199%
Letónia	515	520	530	539	551	562	573	3.791	5,1038%
Malta	72	72	73	73	74	75	76	516	1,5200%
Polónia	8.634	8.728	8.946	9.165	9.423	9.663	9.903	64.462	4,2949%
Roménia	3.062	3.445	3.963	4.221	4.490	4.753	5.017	28.951	7,7470%
Eslovénia	232	236	247	259	274	288	302	1.838	1,0594%
Eslováquia	1.155	1.167	1.195	1.224	1.258	1.289	1.320	8.607	4,4209%

Verifica-se, face às hipóteses consideradas, uma grande estabilidade de situações ao longo do tempo, nem sequer acontecendo – como foi o caso durante os últimos sete anos – que Estados-membros como a Bélgica, Dinamarca e Finlândia oscilem entre o positivo e o negativo. Neste contexto, há no entanto que assinalar que a Bélgica, face ao volume significativo de despesas administrativas do Orçamento comunitário no seu território, acabará por obter um saldo

bastante menos negativo (da ordem de algumas centenas de milhões de euros anuais) e que os valores negativos do Luxemburgo passarão provavelmente para cerca de metade dos considerados no Quadro, pela mesma razão.

Por outro lado, registre-se o crescimento positivo mais ou menos uniforme dos saldos orçamentais dos novos Estados-membros durante o período de sete anos, em virtude da introdução gradual dos mecanismos da Política Agrícola Comum e das receitas adicionais que daí decorrem.

De salientar ainda que os comentários efectuados a propósito do Cenário de Continuidade, no que respeita ao peso relativo do saldo orçamental em cada Estado-membro contribuinte líquido bem como aos valores muito elevados verificados nalguns novos Estados-membros, permanecem válidos neste Cenário.

Finalmente, no que respeita a Portugal, importa referir que os valores dados pelo modelo considerado se situam na média do período 1995-2001 e que são os mais interessantes dos três Cenários estudados, na sequência da obtenção de recursos acrescidos provenientes dos Fundos Estruturais e de Coesão.

De assinalar ainda que os valores portugueses são muito semelhantes aos da Grécia mas situam-se acima da Hungria e, sobretudo, da República Checa.

12 CONCLUSÕES

O objectivo essencial subjacente ao lançamento do Estudo sobre a Próxima Reforma dos Fundos Estruturais pelo Ministério das Finanças foi a obtenção de um suporte técnico que sustentasse posições negociais portuguesas relativas ao novo período de programação das Políticas Estruturais.

O Estudo começou assim por se debruçar sobre a amplitude dos desequilíbrios territoriais numa Europa alargada a 27 Estados-membros, sobre as necessidades e prioridades de desenvolvimento dos países aderentes, sobre os pressupostos e objectivos do modelo actual de implementação da Coesão Económica e Social, para concluir que faz todo o sentido introduzir alguns ajustamentos e mesmo alterações a um figurino que foi gizado há 15 anos para uma Europa com 12 membros e em que os desafios a vencer eram de menor dimensão.

Neste sentido, a primeira área de reflexão prendeu-se necessariamente com o que se pretende atingir no quadro da Coesão Económica e Social. Actualmente, apenas o objectivo de apoiar o ajustamento estrutural das regiões mais atrasadas (Objectivo nº 1) é consensual, tanto porque responde ao desiderato comunitário de garantir um desenvolvimento harmonioso de todas as partes do seu território, como por não ser atingível sem um esforço financeiro comum em favor dos mais pobres. Já no que respeita aos Objectivos nº 2 – que parece justificar-se apenas pelo facto de se querer manter os países ricos como beneficiários da Coesão – e nº 3 – que tem uma preocupação sectorial, não integrada, evidente – há razões suficientes para questionar a sua razão de ser.

Assim sendo, no entender da Equipa que conduziu o Estudo, seria desejável organizar a implementação das políticas estruturais em torno de dois grandes objectivos da Coesão, de igual relevância estratégica:

- um primeiro que, tal como actualmente, se preocuparia em reduzir o fosso de desenvolvimento das regiões com um nível de desenvolvimento inferior a 75% da média comunitária – o que corresponderia a 147,4 milhões de habitantes, contra 83,3 milhões actualmente, em virtude do Alargamento;
- um segundo que se destinaria às regiões de desenvolvimento intermédio e que se inspiraria na Estratégia de Lisboa definida em 2000 para apoiar estratégias de fomento da competitividade e inovação nas regiões dos países mais desenvolvidos, em que um apoio adicional é indispensável para que esses territórios possam participar plenamente do esforço europeu para se tornar no espaço económico mais competitivo do Mundo.

Esta evolução poderia, aliás, ir de par com uma redução dos actuais quatro Fundos Estruturais para apenas dois – o FEDER e o Fundo Social Europeu – passando o Fundo Regional a preocupar-se também com o desenvolvimento rural fora das explorações agrícolas. Simultaneamente, o FEOGA – Secção Garantia seria fundido com a sua Secção Orientação e absorveria o actual IFOP (instrumento financeiro das pescas), deixando de participar directamente no financiamento das políticas de Coesão.

Na base destes pressupostos foram então desenhados dois cenários possíveis de evolução das Políticas Estruturais, os quais, adicionados ao inevitável cenário de continuidade, serviram de base a todo o exercício prospectivo de programação orçamental. São então os seguintes, os três cenários considerados:

- o Cenário de Continuidade, que mantém o conteúdo, regras e elegibilidades territoriais actuais, mas com uma variante que consiste em alargar a tipologia de zonas elegíveis ao Objectivo nº 2, dando simultaneamente aos

Estados-membros uma maior capacidade de delimitação das zonas efectivamente elegíveis dentro do menu fixado;

- o Cenário de Simplificação, que reduz o número de Objectivos e de Fundos a apenas dois e que cria uma nova racionalidade para o novo Objectivo B assente na Estratégia de Lisboa;
- o Cenário de Reforma, que adopta as inovações do Cenário de Simplificação mas que as aplica ao nível nacional em vez de regional.

Para além destas questões de fundo, o Estudo debruçou-se igualmente sobre questões relativas ao funcionamento dos Fundos Estruturais e à simplificação de procedimentos. Sobre estes há a registar os seguintes elementos que, no entender da Equipa, deveriam corresponder a posições negociais portuguesas para o próximo período de programação:

- o contrato a celebrar entre a Comissão Europeia e o Estado-membro e/ou região deveria tomar a forma de um Documento Único de Programação, estendendo a todos os beneficiários da CES um elemento de simplificação que na prática foi gizado para o actual Objectivo nº 2 e reduzindo o número de etapas técnicas que precedem o acesso aos Fundos;
- cada Objectivo deveria ser financiado apenas por um Fundo Estrutural para que cada Documento Único de Programação o fosse também, reduzindo fortemente a carga burocrática e a complexidade de gestão e implementação dos recursos comunitários pelos Estados-membros e regiões;
- as iniciativas comunitárias deveriam limitar-se às áreas de inequívoco valor acrescentado comunitário: a Equipa sugere neste domínio a defesa de uma IC orientada para a cooperação entre regiões de vários Estados-membros (onde a divisão por Objectivos impede respostas apropriadas) e outra para dar resposta às preocupações evidenciadas no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, no sentido de aumentar a competitividade das grandes áreas urbanas e combater os seus problemas estruturais; no Cenário de Continuidade justificar-se-ia ainda a criação de uma terceira iniciativa comunitária ligada à inovação e competitividade;
- o sistema de pagamentos deveria ser flexibilizado, permitindo a reintrodução de adiantamentos moderados que evitassem a situação de efectivo reembolso que caracteriza o actual período de programação; a Equipa entende que este aspecto deve merecer uma maior ênfase no conjunto das posições portuguesas, tradicionalmente mais orientadas para a simples obtenção de recursos mais elevados;
- a Equipa considera igualmente que, caso a questão venha a ser levantada pela Comissão, Portugal tem condições para, numa Europa Alargada, apoiar uma posição de concorrência na reafecção de verbas entre países, baseada no desempenho da afectação dos recursos.

Para além das questões ligadas ao modelo de aplicação das Políticas Estruturais, nas negociações dos Fundos Estruturais e de Coesão a dimensão financeira assume sempre papel determinante, pelo que os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Estudo atribuíram-lhe naturalmente uma relevância particular, procurando:

- por um lado, estabelecer o montante global mínimo a afectar às Acções Estruturais (rubrica 2 das Perspectivas Financeiras) para a União Europeia poder acomodar o Alargamento a mais 12 países até 2007 sem que por esse facto os actuais Estados-membros e regiões mais beneficiários da política de Coesão

Económica e Social sofressem reduções substanciais de recursos, o que equivaleria a torná-los nos primeiros financiadores do Alargamento, situação politicamente insustentável;

- por outro, encontrar soluções técnicas inovadoras em relação à repartição das dotações para Acções Estruturais pelos Estados-membros e regiões que fossem favoráveis a Portugal e permitissem sustentar posições negociais nas discussões que em breve se vão iniciar sobre o futuro pacote de Fundos Estruturais.

O Estudo, em conformidade com os termos de referência, abordou as diversas áreas que de forma directa ou indirecta influenciam a dotação para as Acções Estruturais e a forma da sua distribuição territorial, aplicou as conclusões aos três cenários definidos anteriormente e verificou a sua exequibilidade e a adequação dos resultados aos diversos Estados-membros.

As conclusões que nesse sentido podem ser retiradas no que ao primeiro aspecto diz respeito são as seguintes:

- a evolução financeira aprovada para a Política Agrícola Comum durante a presidência dinamarquesa aponta para a estabilização dos níveis orçamentais actuais, não dando lugar a nenhuma derrapagem em virtude do Alargamento;
- os montantes plurianuais adoptados para a Política Agrícola Comum não são de molde a gerar poupanças significativas em relação à situação actual, susceptíveis de ser transferidas para as Acções Estruturais;
- o actual tecto de recursos próprios, fixado em 1,27% do PNB comunitário, mostra ser compatível com:
 - a evolução orçamental aprovada em Dezembro último para a Política Agrícola Comum;
 - uma dotação para as Acções Estruturais equivalente a 0,45% do PIB, tal como foi politicamente acordado pelo Conselho Europeu;
 - um crescimento aceitável das restantes rubricas comunitárias, designadamente relativas às políticas internas, cooperação externa e custos administrativos;
- o montante total a atribuir às Acções Estruturais – e portanto a percentagem a que essa dotação corresponderá em relação ao PIB da União – está dependente não só das verbas a atribuir ao Objectivo nº 1 (regiões com atraso de desenvolvimento) como ao tipo, âmbito e conteúdo das intervenções que a União Europeia entender desenvolver nas regiões de desenvolvimento intermédio da Comunidade;
- a dotação necessária para o Objectivo nº 1 é determinada essencialmente – para além dos factores de base, como o PIB *per capita* e as populações das zonas cobertas – pelo regime transitório e pelo tecto de transferências estruturais fixado em 4% do PIB de cada país;
- a determinação da dotação para o Objectivo nº 1 (e para o Fundo de Coesão) com uma nova condicionante – o tecto de 4% - obriga a soluções inovadoras e não permite a simples utilização do modelo tradicional de afectação dos recursos, que liga, em função inversa, a capitação de recursos estruturais com o nível de desenvolvimento;
- o montante a fixar para o Objectivo nº 1 é função do modelo que for escolhido para a repartição das verbas entre países e regiões, visto que ao determinar a forma como as verbas não absorvíveis pelos países mais

pobres serão total ou parcialmente redistribuídas pelos menos desfavorecidos, estabelece o próprio montante total que é possível distribuir por todos, dentro de parâmetros técnica e politicamente admissíveis;

- foi possível construir um modelo completo de afectação das verbas que, a partir dos montantes estabelecidos para o Objectivo nº 1 e da aplicação dos princípios subjacentes à Coesão e da suficiência de meios, define as dotações globais para os restantes Objectivos e para o Fundo de Coesão, ao mesmo tempo que procede à repartição de todas essas dotações pelos diferentes Estados-membros;
- de acordo com os três cenários considerados, o modelo fixa as dotações para Acções Estruturais em 2007-13 num intervalo de 0,40%-0,43% do PIB comunitário, valores que consideram já:
 - a atribuição do máximo de 4% a vários países pobres da União Alargada;
 - a redistribuição, pelos restantes Estados-membros e regiões elegíveis ao Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão, dos recursos não absorvíveis pelos países mais pobres, impondo todavia um máximo de capitação nesses países igual àquela de que beneficiaram no período de programação anterior, a preços constantes;
 - um acréscimo substancial da dotação correspondente aos actuais objectivos nºs 2 e 3, de forma a permitir implementar uma nova política consistente com a Estratégia de Lisboa nos territórios por ele cobertos.
- os valores acima mencionados partem de uma fórmula de repartição territorial dos recursos dentro do Objectivo nº 1 mais elaborada do que a que serviu de base à afectação de verbas no período 2000-06, com a consideração de novos parâmetros ligados aos actuais desígnios comunitários (“Estratégia de Lisboa”) e a consequente redução do peso do PIB *per capita* enquanto factor explicativo dessa distribuição; o modelo mostra, aliás, claramente que quanto maior for o peso do PIB/PNB na fórmula, mais elevado será o volume de recursos necessário para implementar a política de Coesão Económica e Social numa Europa a 27;
- naturalmente que caso se opte pela fórmula tradicional de repartição de recursos no Objectivo nº 1, a percentagem do PIB comunitário a afectar às Acções Estruturais teria de aumentar, podendo mesmo ultrapassar o tecto de 0,45%; por essa razão, entendeu a Equipa proceder também a esse exercício, apresentando para cada Cenário considerado todos os resultados decorrentes da fórmula 2000-06 com uma dotação global correspondente a 0,45% do PIB da União;
- é evidente que o modelo adoptado é compatível com qualquer dotação orçamental para as Acções Estruturais abaixo dos valores designados de “óptimos” nos diversos cenários e com a utilização de qualquer das duas fórmulas; fica, todavia, claro que qualquer redução de orçamento a partir dos valores dados pelo modelo se traduz necessariamente numa diminuição de capitações e dos valores globais a atribuir, com especial incidência nos países que actualmente mais beneficiam dos Fundos Estruturais e de Coesão, ou seja, dos actuais países e regiões mais pobres da União.

A aplicação do modelo completo de repartição de recursos construído pela Equipa aos Cenários de Continuidade, Simplificação e Reforma conduz às seguintes conclusões fundamentais:

- o volume de recursos necessários para implementação da política de Coesão Económica e Social no quadro de uma Europa alargada a 27 membros não varia de forma radical entre o mero Cenário de Continuidade (0,40% do PIB da UE), o de Simplificação (0,43%) e o de Reforma (0,41%);
- o acréscimo de recursos necessários com a passagem do Cenário de Continuidade para os de Simplificação e Reforma é sobretudo devido à nova ambição atribuída ao Objectivo que apoiará as regiões de desenvolvimento intermédio da Comunidade (genericamente falando, os actuais Objectivos nºs 2 e 3); por outro lado, a passagem de uma abordagem regional à nacional faz poupar cerca de 0,02% do PIB comunitário (14,1 mil milhões de euros) à dotação para Acções Estruturais no período 2007-13;
- os valores a que o modelo chega nos três cenários considerados parece consentâneo com a filosofia da Coesão Económica e Social, com o conjunto dos países pobres a beneficiarem de capitações muito superiores às dos Estados-membros mais desenvolvidos e as posições relativas a obedecerem também àquele princípio, pese embora a aplicação da nova regra dos 4%;
- de referir, a este propósito, que face à limitação decorrente do tecto de absorção fixado em 4% dos PIB nacionais, não parece mais possível analisar a equidade de tratamento entre países, em matéria de Coesão Económica e Social, apenas na tradicional base das capitações de recursos estruturais, as quais deveriam ser inversas ao nível de desenvolvimento da cada país. Com efeito, a esta abordagem deve ser associada uma outra que mede a equidade em função do peso do total das transferências estruturais nos PIB nacionais a preços reais, sendo certo que em relação a este indicador deve haver uma correlação negativa entre os níveis de desenvolvimento e os totais de recursos dos Fundos Estruturais e de Coesão a receber. O conceito subjacente a esta relação é de que o impacto de um euro no desenvolvimento económico na Alemanha e na Bulgária não é o mesmo, face ao valor relativo deste em cada uma das economias.
- a posição relativa de cada Estado-membro não sofre praticamente alterações quando se passa de um cenário para outro, ainda que as dotações absolutas atribuídas se modifiquem, designadamente em função do orçamento total;
- em termos de saldo orçamental global, os valores entre países variam de forma ainda menos pronunciada de cenário para cenário, visto que a redução das receitas provenientes dos Fundos Estruturais e de Coesão é acompanhada por uma diminuição dos recursos próprios a transferir para os cofres comunitários;
- a exemplo do que acontece actualmente, os três cenários revelam que numa Europa a 27 haveria 11 países contribuintes líquidos enquanto que os beneficiários líquidos do Orçamento da União passariam de 4 para 16;
- os novos 12 Estados-membros beneficiariam todos de uma situação líquida positiva tanto global como em cada um dos sete anos considerados;
- a situação do Reino Unido manter-se-á como o único caso de provável difícil resolução visto que o exercício efectuado – que excluiu qualquer compensação para reduzir o défice daquele país – mostra bem a dimensão do desequilíbrio em causa.

Em relação à situação específica de Portugal nos exercícios financeiros efectuados, refiram-se as seguintes conclusões:

- em primeiro lugar, o modelo seleccionado pelo Estudo como sendo o mais vantajoso para a política de Coesão – o modelo “diferenciado” – altera um dado de base das anteriores estratégias negociais portuguesas e que também esteve na origem da própria criação do Fundo de Coesão em 1993: pela primeira vez é mais vantajoso para Portugal que a repartição das dotações estruturais entre Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão

favoreça os Fundos Estruturais e não o Fundo de Coesão, visto que Portugal obterá mais recursos por essa via;

- esta nova situação ocorre exactamente quando a Comissão Europeia pretende reforçar significativamente o Fundo de Coesão em detrimento do Objectivo nº 1 por considerar que a gestão de programas operacionais nos novos países aderentes é mais complexa e arriscada – tal como já aconteceu nas dotações atribuídas a esses países para 2004-06;
- os recursos a atribuir a Portugal variam entre 23,3 mil milhões de euros (a preços de 2003) no Cenário de Simplificação e os 25,2 mil milhões no Cenário de Reforma, o que mostra que o cenário baseado nos países em vez das regiões NUTS II se afigura mais favorável a Portugal;
- os valores acima referidos representam uma quebra de 3,8% no Cenário de Simplificação e um acréscimo de 4% no Cenário de Reforma (em virtude da nova região de Lisboa passar a beneficiar do regime normal dos países mais pobres), em relação às dotações do período de programação anterior;
- dado que, de acordo com as projecções efectuadas, Portugal se apresentará nas próximas negociações das Políticas Estruturais como o país da actual UE-15 com o PIB *per capita* mais baixo e, simultaneamente, é o Estado-membro mais mal apetrechado para responder aos desafios da competitividade, beneficia substancialmente do novo algoritmo de repartição apresentado e obtém a capitação de fundos mais elevada da UE-27 por não lhe ser aplicado o tecto dos 4%;
- a comparação desses resultados com os que resultariam da aplicação da fórmula antiga de repartição de verbas no Objectivo nº 1 revela que mesmo para um orçamento global superior – 0,45% do PIB da UE – Portugal obteria valores inferiores aos que decorrem do modelo construído pela Equipa, com excepção do Cenário de Continuidade em que o reforço da dotação global do Objectivo nº 1 é tal que o efeito negativo da fórmula utilizada em 2000-06 é mais do que compensado; tal significa que o Governo português terá que estar particularmente atento à forma de repartição das verbas no Objectivo nº 1 visto que esta pode ter um impacto no conjunto dos recursos a atribuir a cada Estado-membro tão substancial quanto o do valor global da dotação a fixar para as Acções Estruturais;
- em termos de saldo orçamental, na hipótese adoptada de ausência de mecanismo de compensação ao Reino Unido, o modelo origina valores para Portugal, em qualquer dos cenários considerados, próximos da média dos últimos sete anos, o que significa que são favoráveis face ao decréscimo contínuo recente do saldo positivo português.

Numa perspectiva de mais curto prazo, ou seja, com eventuais repercussões ainda no período que medeia até ao final do Quadro Comunitário de Apoio 2000-06, importa salientar que o próximo período de programação trará provavelmente um equilíbrio regional dos Fundos Estruturais entre as várias parcelas do território português substancialmente diferente do actual, com a Região Norte a atingir, em todos os cenários e mesmo com a fórmula de repartição utilizada em 1999, uma percentagem superior a 45% dos montantes a atribuir a Portugal, contra 37% em 2000-06. A Região Centro será também beneficiada enquanto que as restantes regiões verão a sua posição relativa piorar. Ainda que estes valores sejam indicativos, revelam uma tendência que poderá ser tida em consideração na afectação dos recursos até 2006.

RELATÓRIO FINAL

ESTUDO SOBRE A PRÓXIMA REFORMA DAS

POLÍTICAS ESTRUTURAIS

ANEXOS

Anexo I – Regiões Elegíveis do Objectivo n.º1 / A / I em 2007-13

Regiões Elegíveis ao Objectivo nº 1/A (Cenários de Continuidade e Simplificação) – Apoio Normal

Regiões Objectivo 1		População 2003	PIBpc %UE25	Regiões Objectivo 1		População 2003	PIBpc %UE25
Chemnitz	DED1	1.625.446	71,52	Střední Morava	CZ07	1.232.128	51,61
Dessau	DEE1	546.563	69,60	Moravskoslezsko	CZ08	1.272.224	53,51
Magdeburg	DEE3	1.210.829	74,98	Estónia	EE	1.331.250	48,62
Anatolíki Makedonia, Thraki	GR11	570.859	62,04	Közép-Dunántúl	HU02	1.114.469	59,19
Thessalia	GR14	753.169	69,74	Nyugat-Dunántúl	HU03	989.028	67,11
Ipeiros	GR21	380.539	53,51	Dél-Dunántúl	HU04	978.747	44,09
Ionia Nisia	GR22	207.862	67,19	Észak-Magyarország	HU05	1.274.371	38,05
Dytiki Ellada	GR23	750.026	58,03	Észak-Alföld	HU06	1.529.278	37,38
Peloponnisos	GR25	679.150	65,51	Dél-Alföld	HU07	1.346.762	42,35
Voreio Aigaio	GR41	185.555	74,46	Lituânia	LT	3.474.541	41,72
Galicia	ES11	2.730.054	71,86	Letónia	LV	2.302.520	37,35
Castilla-la Mancha	ES42	1.722.897	74,14	Malta	MT	397.062	61,87
Extremadura	ES43	1.080.367	58,86	Dolnośląskie	PL01	2.983.993	45,55
Andalucia	ES61	7.281.000	67,93	Kujawsko-Pomorskie	PL02	2.107.367	39,50
Canarias (ES)	ES7	1.699.071	86,11	Lubelskie	PL03	2.239.966	30,19
Guadeloupe (FR)	FR91	426.625	63,61	Lubuskie	PL04	1.026.898	39,52
Martinique (FR)	FR92	383.439	74,38	Łódzkie	PL05	2.655.700	39,08
French Guiana (FR)	FR93	163.479	59,29	Małopolskie	PL06	3.236.284	39,34
Reunion (FR)	FR94	719.996	55,68	Mazowieckie	PL07	5.083.872	66,79
Campania	IT8	5.791.385	71,58	Opolskie	PL08	1.089.865	37,65
Puglia	IT91	4.093.068	73,59	Podkarpackie	PL09	2.134.238	31,34
Calabria	IT93	2.046.518	68,13	Podlaskie	PL0A	1.225.674	32,75
Sicilia	ITA	5.084.725	71,73	Pomorskie	PL0B	2.201.207	44,30
Norte	PT11	3.668.367	61,09	Ślaskie	PL0C	4.872.411	48,49
Centro (NOVA NUTS2)	PT12	2.406.383	60,08	Świętokrzyskie	PL0D	1.327.687	34,47
Alentejo (NOVA NUTS2)	PT14	772.740	62,57	Warmińsko-Mazurskie	PL0E	1.470.643	32,84
Algarve	PT15	384.500	71,96	Wielkopolskie	PL0F	3.367.606	46,98
Açores	PT2	241.538	56,38	Zachodniopomorskie	PL0G	1.738.642	43,47
Madeira	PT3	247.099	81,20	Nord-Est	RO01	3.778.591	19,19
Cornwall and Isles of Scilly	UKK3	500.121	71,69	Sud-Est	RO02	2.899.439	24,42
Severozapaden	BG01	571.215	28,97	Sud	RO03	3.426.665	22,58
Severen Tsentralen	BG02	1.198.031	27,24	Sud-Vest	RO04	2.371.938	23,21
Severoiztochen	BG03	1.314.552	27,84	Vest	RO05	2.016.056	28,32
Yugozapaden	BG04	2.104.519	40,63	Nord-Vest	RO06	2.812.177	25,53
Yuzhen Tsentralen	BG05	2.027.793	25,59	Centru	RO07	2.610.775	29,31
Yugoiztochen	BG06	807.710	31,14	Bucureşti	RO08	2.251.216	56,75
Střední Čechy	CZ02	1.106.429	53,89	Eslovénia (sem Ljubliana)	SI	1.491.407	68,53
Jihozápad	CZ03	1.170.532	60,10	Západné Slovensko	SK02	1.881.353	49,29
Severozápad	CZ04	1.124.760	52,55	Stredné Slovensko	SK03	1.359.803	44,73
Severovýchod	CZ05	1.479.964	55,18	Východné Slovensko	SK04	1.556.972	40,99
Jihovýchod	CZ06	1.647.701	56,14	TOTAL		147.367.402	

Regiões em Regime Transitório do Objectivo nº 1/A (Cenários de Continuidade e Simplificação)

Regiões Objectivo 1		População 2003	PIBpc %UE25	Regiões Objectivo 1		População 2003	PIBpc %UE25
Apoio Transitório Estatístico				Kriti	GR43	572.786	75,11
Brandenburg	DE4	2.592.509	75,33	Principado de Asturias	ES12	1.059.397	78,71
Mecklenburg-Vorpommern	DE8	1.777.525	75,25	Murcia	ES62	1.131.683	76,28
Dresden	DED2	1.713.228	77,71	Ceuta y Melilla (ES)	ES63	140.844	75,69
Leipzig	DED3	1.090.344	81,39	Basilicata	IT92	605.763	80,47
Halle	DEE2	867.495	75,92	Burgenland	AT11	279.625	79,45
Thüringen	DEG	2.432.764	75,47	Itä-Suomi	FI13	687.615	80,77
Kentriki Makedonia	GR12	1.830.906	77,16	Merseyside	UKD5	1.420.247	77,48
Dytiki Makedonia	GR13	307.838	76,20	W.Wales and The Valleys	UKL1	1.892.589	78,05
				TOTAL		20.403.157	

Apoio Transitório Normal				Väli-Suomi	FI14	61.555	91,47
Sτέρα Ellada	GR24	671.748	86,78	Pohjois-Suomi	FI15	316.597	99,14
Attiki	GR3	3.497.956	87,62	Norra Mellansverige	SE06	74.649	99,13
Notio Aigaio	GR42	276.709	90,59	Mellersta Norrland	SE07	185.550	105,78
Castilla y León	ES41	2.484.352	84,30	Övre Norrland	SE08	201.174	100,21
Comunidad Valenciana	ES52	4.063.358	87,98	South Yorkshire	UKE3	1.316.076	82,50
Border, Midlands & Western	IE01	1.011.543	97,89	Közép-Magyarország	HU01	2.856.301	89,71
Sardegna	ITB	1.650.649	82,77	Eslovénia (Ljubliana)	SI	486.677	103,26
				TOTAL		19.154.897	

Países Elegíveis ao Objectivo I (Cenário de Reforma)

Países em Apoio Normal		População 2003	PIBpc %UE25	Países em Apoio Normal		População 2003	PIBpc %UE25
Grécia	GR	10.685.001	76,90	Lituânia	LT	3.474.541	41,72
Portugal	PT	10.323.254	74,18	Letónia	LV	2.302.520	37,35
Bulgária	BG	8.023.821	30,95	Malta	MT	397.062	61,87
Chipre	CY	708.676	86,48	Polónia	PL	38.762.054	44,06
República Checa	CZ	10.210.491	64,48	Roménia	RO	22.166.855	27,47
Estónia	EE	1.331.250	48,62	Eslovénia	SI	1.978.084	77,07
Hungria	HU	10.088.957	58,92	Eslováquia	SK	5.417.219	53,07
				TOTAL		125.869.786	

Regiões em Regime Transitório do Objectivo I (Cenário de Reforma)

Regiões em Apoio Transitório Estatístico		População 2003	PIBpc %UE25	Regiões em Apoio Transitório Estatístico		População 2003	PIBpc %UE25
Brandenburg	DE4	2.592.509	75,33	Ceuta y Melilla (ES)	ES63	140.844	75,69
Mecklenburg-Vorpommern	DE8	1.777.525	75,25	Guadeloupe (FR)	FR91	426.625	63,61
Chemnitz	DED1	1.625.446	71,52	Martinique (FR)	FR92	383.439	74,38
Dresden	DED2	1.713.228	77,71	French Guiana (FR)	FR93	163.479	59,29
Leipzig	DED3	1.090.344	81,39	Reunion (FR)	FR94	719.996	55,68
Dessau	DEE1	546.563	69,60	Campania	IT8	5.791.385	71,58
Halle	DEE2	867.495	75,92	Puglia	IT91	4.093.068	73,59
Magdeburg	DEE3	1.210.829	74,98	Basilicata	IT92	605.763	80,47
Thüringen	DEG	2.432.764	75,47	Calabria	IT93	2.046.518	68,13
Galicia	ES11	2.730.054	71,86	Sicilia	ITA	5.084.725	71,73
Principado de Asturias	ES12	1.059.397	78,71	Burgenland	AT11	279.625	79,45
Castilla-la Mancha	ES42	1.722.897	74,14	Itä-Suomi	FI13	687.615	80,77
Extremadura	ES43	1.080.367	58,86	Merseyside	UKD5	1.420.247	77,48
Andalucia	ES61	7.281.000	67,93	Cornwall & Isles of Scilly	UKK3	500.121	71,69
Murcia	ES62	1.131.683	76,28	W.Wales & The Valleys	UKL1	1.892.589	78,05
				TOTAL		53.098.140	

Regiões em Apoio Transitório		População 2003	PIBpc %UE25	Regiões em Apoio Transitório		População 2003	PIBpc %UE25
Castilla y León	ES41	2.484.352	84,30	Pohjois-Suomi	FI15	316.597	99,14
Comunidad Valenciana	ES52	4.063.358	87,98	Norra Mellansverige	SE06	74.649	99,13
Canarias (ES)	ES7	1.699.071	86,12	Mellersta Norrland	SE07	185.550	105,78
Border, Midlands & Western	IE01	1.011.543	97,89	Övre Norrland	SE08	201.174	100,21
Sardegna	ITB	1.650.649	82,77	South Yorkshire	UKE3	1.316.076	82,50
Väli-Suomi	FI14	61.555	91,47				
				TOTAL		13.064.575	

Anexo II - Capitações Totais por País (em Euros por Ano), e Alocações Totais em % do PIB

	População 2003	PIB (€M) 2007-13	Cenário de Continuidade		Cenário de Simplificação		Cenário de Reforma	
			Capitação (€/População/Ano)	% PIB Nacional	Capitação (€/População/Ano)	% PIB Nacional	Capitação (€/População/Ano)	% PIB Nacional
Bélgica	10.307.611	2.036.522	24,08	0,0853	36,54	0,1295	35,92	0,1273
Dinamarca	5.386.186	1.421.894	18,05	0,0479	33,21	0,0881	32,64	0,0866
Alemanha	81.941.478	16.450.744	27,45	0,0957	40,56	0,1414	39,90	0,1391
Grécia	10.685.001	1.095.417	181,49	1,2392	181,48	1,2391	190,26	1,2991
Espanha	40.167.041	5.136.174	161,41	0,8836	161,38	0,8834	140,93	0,7715
França	60.407.419	11.677.165	37,10	0,1344	44,18	0,1600	41,72	0,1511
Irlanda	3.833.294	955.384	35,18	0,0988	41,66	0,1170	40,49	0,1137
Itália	57.935.459	9.580.351	76,93	0,3257	84,20	0,3564	73,73	0,3121
Luxemburgo	454.363	184.147	27,66	0,0478	19,24	0,0332	18,91	0,0327
Países Baixos	16.210.329	3.321.502	21,64	0,0739	35,49	0,1212	34,88	0,1192
Áustria	8.158.757	1.661.864	25,96	0,0892	34,82	0,1197	34,23	0,1177
Portugal	10.323.254	944.399	326,41	2,4976	322,56	2,4681	348,76	2,6686
Finlândia	5.207.122	1.073.282	34,22	0,1162	38,07	0,1293	38,52	0,1308
Suécia	8.951.079	2.037.794	20,27	0,0623	36,50	0,1122	35,97	0,1106
Reino Unido	60.115.254	13.015.793	27,26	0,0881	38,66	0,1250	37,93	0,1226
Bulgária	8.023.821	133.203	94,86	4,0000	94,86	4,0000	94,86	4,0000
Chipre	708.676	87.254	140,26	0,7974	119,68	0,6804	210,70	1,1979
República Checa	10.210.491	495.359	224,40	3,2377	223,98	3,2317	188,27	2,7164
Estónia	1.331.250	53.465	229,49	4,0000	229,49	4,0000	229,49	4,0000
Hungria	10.088.957	475.846	235,92	3,5013	235,90	3,5011	218,24	3,2391
Lituânia	3.474.541	112.367	184,80	4,0000	184,80	4,0000	184,80	4,0000
Letónia	2.302.520	74.282	184,35	4,0000	184,35	4,0000	184,35	4,0000
Malta	397.062	33.952	309,11	2,5305	309,11	2,5305	301,56	2,4687
Polónia	38.762.054	1.500.877	213,64	3,8622	213,62	3,8619	210,21	3,8002
Roménia	22.166.855	373.712	96,34	4,0000	96,34	4,0000	96,34	4,0000
Eslovénia	1.978.084	173.533	162,45	1,2962	162,44	1,2961	134,77	1,0753
Eslováquia	5.417.219	194.696	205,37	4,0000	205,37	4,0000	205,37	4,0000

Anexo III – Repartição por Estado-membro com Dotações de 0,45% PIB para Acções Estruturais e Fórmula Actual do Obj n.º 1

Todos os valores em milhões de Euros, preços 2003

III – 1. Cenário de Continuidade

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	41.051	40.915	39.970	39.026	37.280	36.479	35.678	270.398
Objectivo n.º 1	30.901	30.901	30.133	29.366	27.837	27.075	26.314	202.527
Objectivo n.º 2	4.081	3.952	3.823	3.694	3.564	3.564	3.564	26.243
Objectivo n.º 3	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	4.015	28.108
Iniciativas Comunitárias	2.053	2.046	1.999	1.951	1.864	1.824	1.784	13.520
Fundo de Coesão	10.169	10.169	9.567	8.964	8.362	8.362	8.362	63.956
Total	51.220	51.084	49.537	47.991	45.643	44.841	44.040	334.354

	Objectivo n.º 1			Objectivo n.º2		Objectivo n.º3	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório	Normal	Transitório			
Bélgica	0	0	0	684	26	1.028	0	1.738
Dinamarca	0	0	0	181	11	488	0	680
Alemanha	4.017	8.998	0	3.861	203	6.048	0	23.127
Grécia	8.108	3.424	4.205	0	0	0	5.601	21.337
Espanha	24.291	2.515	5.262	3.152	177	2.149	10.841	48.388
França	2.971	0	0	6.579	370	5.767	0	15.687
Irlanda	0	0	745	157	0	283	0	1.185
Itália	21.915	541	1.130	2.587	148	4.662	0	30.983
Luxemburgo	0	0	0	41	2	44	0	88
Holanda	0	0	0	800	48	1.607	0	2.455
Áustria	0	222	0	668	40	694	0	1.624
Portugal	19.634	0	0	1.004	0	328	5.323	26.289
Finlândia	0	601	247	527	32	399	0	1.805
Suécia	0	0	293	412	25	738	0	1.468
Reino Unido	627	2.934	874	4.646	278	5.106	0	14.465
Bulgária	3.730	0	0	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	0	0	0	273	0	70	430	773
Rep. Checa	13.870	0	0	454	0	112	5.359	19.795
Estónia	1.497	0	0	0	0	0	642	2.139
Hungria	11.990	0	1.334	0	0	0	5.466	18.790
Lituânia	3.146	0	0	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	0	0	891	2.971
Malta	951	0	0	0	0	0	407	1.358
Polónia	42.025	0	0	0	0	0	18.011	60.035
Roménia	10.464	0	0	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	2.940	0	457	0	0	0	1.217	4.614
Eslováquia	5.149	0	0	239	0	64	2.336	7.788
Total UE27	179.404	19.234	14.548	26.264	1.360	29.588	63.956	334.354

III – 1. Cenário de Continuidade (cont.)

2000-06:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2	Objectivo nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	470	800	0	1.948	
Dinamarca	0	199	396	0	595	
Alemanha	21.666	3.810	4.973	0	30.449	
Grécia	22.755	0	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	2.878	2.323	12.115	58.672	
França	4.131	6.568	4.928	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	0	782	4.134	
Itália	24.015	2.738	4.064	0	30.817	
Luxemburgo	0	43	41	0	84	
Holanda	134	863	1.830	0	2.827	
Áustria	283	738	573	0	1.594	
Portugal	20.657	0	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	531	437	0	1.959	
Suécia	784	441	782	0	2.007	
Reino Unido	6.786	5.097	4.959	0	16.842	
UE-15	147.587	24.375	26.108	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2	Objectivo nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	710	1.028	0	1.738	89,19%
Dinamarca	0	192	488	0	680	114,37%
Alemanha	13.015	4.064	6.048	0	23.127	75,95%
Grécia	15.736	0	0	5.601	21.337	81,82%
Espanha	32.068	3.330	2.149	10.841	48.388	82,47%
França	2.971	6.949	5.767	0	15.687	100,39%
Irlanda	745	157	283	0	1.185	28,68%
Itália	23.586	2.735	4.662	0	30.983	100,54%
Luxemburgo	0	44	44	0	88	104,73%
Holanda	0	848	1.607	0	2.455	86,84%
Áustria	222	708	694	0	1.624	101,91%
Portugal	19.634	1.004	328	5.323	26.289	108,46%
Finlândia	848	558	399	0	1.805	92,16%
Suécia	293	437	738	0	1.468	73,17%
Reino Unido	4.436	4.923	5.106	0	14.465	85,89%
UE-15	113.555	26.658	29.342	21.765	191.321	87,81%

Regiões	Objectivo n.º1		Objectivos n.ºs 2 e 3		Total 2007-13		Total 2000-06		Evolução
	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	
Norte PT11	9.494	48,35%	0	0,00%	9.494	45,28%	7.668	37,12%	123,81%
Centro PT12	6.388	32,54%	0	0,00%	6.388	30,47%	5.085	24,62%	125,63%
Lisboa PT13	0	0,00%	1.331	100,0%	1.331	6,35%	2.371	11,48%	56,14%
Alentejo PT14	1.924	9,80%	0	0,00%	1.924	9,18%	2.384	11,54%	80,70%
Algarve PT15	717	3,65%	0	0,00%	717	3,42%	1.176	5,69%	60,97%
Açores PT2	701	3,57%	0	0,00%	701	3,34%	1.068	5,17%	65,61%
Madeira PT3	411	2,09%	0	0,00%	411	1,96%	903	4,37%	45,50%
TOTAL	19.634	100,0%	1.331	100,0%	20.965	100,0%	20.656	100,0%	101,50%

III – 1. Cenário de Continuidade (cont.)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outros Recursos	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	1.738	1.494	n.d.	28.778	-19.095
Dinamarca	9.008	680	1.050	n.d.	15.637	-4.899
Alemanha	40.492	23.127	12.258	n.d.	191.295	-115.418
Grécia	17.048	21.337	743	n.d.	12.328	26.801
Espanha	37.975	48.388	3.679	n.d.	57.724	32.318
França	65.603	15.687	8.556	n.d.	127.792	-37.946
Irlanda	11.570	1.185	621	n.d.	10.359	3.018
Itália	33.382	30.983	7.033	n.d.	100.381	-28.983
Luxemburgo	214	88	126	n.d.	1.940	-1.512
Holanda	8.910	2.455	2.431	n.d.	46.371	-32.575
Áustria	7.201	1.624	1.250	n.d.	18.663	-8.587
Portugal	5.137	26.289	695	n.d.	10.742	21.377
Finlândia	4.986	1.805	792	n.d.	11.145	-3.562
Suécia	5.543	1.468	1.571	n.d.	22.595	-14.013
Reino Unido	28.753	14.465	9.416	n.d.	154.990	-102.356
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.308	9.685
Chipre	434	773	58	n.d.	1.022	243
Rep. Checa	5.231	19.795	337	n.d.	5.025	20.337
Estónia	934	2.139	34	n.d.	530	2.577
Hungria	7.378	18.790	305	n.d.	5.095	21.378
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.174	6.274
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	685	3.764
Malta	81	1.358	23	n.d.	439	1.024
Polónia	19.915	60.035	1.032	n.d.	14.069	66.913
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.669	28.815
Eslovénia	1.451	4.614	118	n.d.	1.660	4.523
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	2.035	8.536
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	334.354	54.199	111.360	847.452	0

III – 1. Cenário de Continuidade (cont.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.764	-2.779	-2.760	-2.736	-2.691	-2.685	-2.680	-19.095	-0,9376%
Dinamarca	-649	-682	-700	-708	-700	-720	-740	-4.899	-0,3445%
Alemanha	-16.527	-16.612	-16.454	-16.239	-16.222	-16.528	-16.836	-115.418	-0,7016%
Grécia	4.483	4.427	4.146	3.877	3.477	3.289	3.101	26.801	2,4466%
Espanha	6.476	6.339	5.357	4.416	3.427	3.243	3.059	32.318	0,6292%
França	-5.041	-5.298	-5.445	-5.497	-5.422	-5.555	-5.688	-37.946	-0,3250%
Irlanda	588	550	475	413	361	331	300	3.018	0,3159%
Itália	-4.079	-4.178	-4.198	-4.184	-4.088	-4.115	-4.141	-28.983	-0,3025%
Luxemburgo	-223	-223	-220	-217	-211	-209	-208	-1.512	-0,8208%
Holanda	-4.753	-4.765	-4.718	-4.667	-4.580	-4.557	-4.535	-32.575	-0,9807%
Áustria	-1.240	-1.254	-1.244	-1.227	-1.202	-1.207	-1.213	-8.587	-0,5167%
Portugal	3.054	3.043	3.044	3.050	3.066	3.062	3.058	21.377	2,2636%
Finlândia	-471	-482	-492	-497	-516	-540	-564	-3.562	-0,3318%
Suécia	-2.010	-2.023	-2.023	-2.016	-1.986	-1.981	-1.975	-14.013	-0,6877%
Reino Unido	-14.694	-14.771	-14.705	-14.593	-14.464	-14.531	-14.598	-102.356	-0,7864%
Bulgária	1.036	1.160	1.328	1.413	1.499	1.582	1.666	9.685	7,2707%
Chipre	23	25	29	34	40	44	48	243	0,2783%
Rep. Checa	2.727	2.757	2.828	2.899	2.975	3.042	3.108	20.337	4,1054%
Estónia	351	353	360	367	375	382	388	2.577	4,8199%
Hungria	2.918	2.964	2.994	3.024	3.059	3.159	3.259	21.378	4,4926%
Lituânia	828	840	867	894	922	948	974	6.274	5,5835%
Letónia	511	516	526	537	548	558	568	3.764	5,0674%
Malta	145	145	145	146	147	147	148	1.024	3,0148%
Polónia	8.981	9.078	9.308	9.539	9.786	10.002	10.218	66.913	4,4583%
Roménia	3.042	3.426	3.946	4.208	4.473	4.731	4.989	28.815	7,7106%
Eslovénia	659	663	650	638	627	638	649	4.523	2,6065%
Eslováquia	1.144	1.157	1.187	1.217	1.249	1.277	1.306	8.536	4,3844%

III – 2. Cenário de Simplificação

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	41.225	41.225	40.542	39.859	38.511	37.846	37.181	276.391
Objectivo A	27.876	27.876	27.227	26.578	25.297	24.665	24.034	183.551
Objectivo B	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	79.020
Iniciativas Comunitárias	2.061	2.061	2.027	1.993	1.926	1.892	1.859	13.820
Fundo de Coesão	9.170	9.170	8.651	8.132	7.613	7.613	7.613	57.964
Total	50.396	50.396	49.194	47.991	46.124	45.459	44.794	334.354

	Objectivo A			Objectivo B	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório			
Bélgica	0	0	0	2.743	0	2.743
Dinamarca	0	0	0	1.303	0	1.303
Alemanha	3.333	7.465	0	18.348	0	29.145
Grécia	6.727	2.841	3.489	0	4.826	17.882
Espanha	20.153	2.086	4.366	5.693	9.342	41.640
França	2.465	0	0	16.343	0	18.808
Irlanda	0	0	618	639	0	1.257
Itália	18.182	448	938	10.763	0	30.331
Luxemburgo	0	0	0	64	0	64
Holanda	0	0	0	4.189	0	4.189
Áustria	0	185	0	1.985	0	2.169
Portugal	16.290	0	0	1.096	4.587	21.973
Finlândia	0	498	205	1.143	0	1.846
Suécia	0	0	243	2.280	0	2.523
Reino Unido	520	2.435	725	15.426	0	19.107
Bulgária	3.730	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	0	0	0	251	370	621
Rep. Checa	13.870	0	0	558	4.618	19.046
Estónia	1.497	0	0	0	642	2.139
Hungria	11.990	0	1.334	0	4.710	18.034
Lituânia	3.146	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	891	2.971
Malta	951	0	0	0	407	1.358
Polónia	42.025	0	0	0	16.753	58.777
Roménia	10.464	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	2.439	0	379	0	1.049	3.867
Eslováquia	5.096	0	0	355	2.336	7.788
Total UE27	164.957	15.958	12.297	83.179	57.964	334.354

III – 2. Cenário de Simplificação (cont.)

2000-06:	Objectivo nº 1	Objectivo nº 2 + nº 3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	1270	0	1.948	
Dinamarca	0	595	0	595	
Alemanha	21.666	8.783	0	30.449	
Grécia	22.755	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	5.201	12.115	58.672	
França	4.131	11.496	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	782	4.134	
Itália	24.015	6.802	0	30.817	
Luxemburgo	0	84	0	84	
Holanda	134	2693	0	2.827	
Áustria	283	1311	0	1.594	
Portugal	20.657	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	968	0	1.959	
Suécia	784	1223	0	2.007	
Reino Unido	6.786	10.056	0	16.842	
UE-15	147.587	50.483	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo A	Objectivo B	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	2.743	0	2.743	140,81%
Dinamarca	0	1.303	0	1.303	218,93%
Alemanha	10.798	18.348	0	29.145	95,72%
Grécia	13.056	0	4.826	17.882	68,57%
Espanha	26.605	5.693	9.342	41.640	70,97%
França	2.465	16.343	0	18.808	120,36%
Irlanda	618	639	0	1.257	30,40%
Itália	19.568	10.763	0	30.331	98,42%
Luxemburgo	0	64	0	64	75,79%
Holanda	0	4.189	0	4.189	148,20%
Áustria	185	1.985	0	2.169	136,10%
Portugal	16.290	1.096	4.587	21.973	90,65%
Finlândia	703	1.143	0	1.846	94,22%
Suécia	243	2.280	0	2.523	125,73%
Reino Unido	3.680	15.426	0	19.107	113,45%
UE-15	94.212	82.014	18.755	194.981	89,49%

Regiões	Objectivo A		Objectivo B		Total 2007-13		Total 2000-06		Evolução
	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	€ Milhões	%	
Norte PT11	7.877	48,35%	0	0,00%	7.877	45,30%	7.668	37,12%	102,72%
Centro PT12	5.300	32,54%	0	0,00%	5.300	30,48%	5.085	24,62%	104,23%
Lisboa PT13	0	0,00%	1.096	100,0%	1.096	6,30%	2.371	11,48%	46,23%
Alentejo PT14	1.596	9,80%	0	0,00%	1.596	9,18%	2.384	11,54%	66,95%
Algarve PT15	595	3,65%	0	0,00%	595	3,42%	1.176	5,69%	50,59%
Açores PT2	581	3,57%	0	0,00%	581	3,34%	1.068	5,17%	54,43%
Madeira PT3	341	2,09%	0	0,00%	341	1,96%	903	4,37%	37,75%
TOTAL	16.290	100,0%	1.096	100,0%	17.386	100,0%	20.656	100,0%	84,17%

III – 2. Cenário de Simplificação (cont.)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outros Recursos	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	2.743	1.494	n.d.	28.778	-18.089
Dinamarca	9.008	1.303	1.050	n.d.	15.637	-4.277
Alemanha	40.492	29.145	12.258	n.d.	191.294	-109.399
Grécia	17.048	17.882	743	n.d.	12.328	23.346
Espanha	37.975	41.640	3.679	n.d.	57.724	25.571
França	65.603	18.808	8.556	n.d.	127.792	-34.825
Irlanda	11.570	1.257	621	n.d.	10.359	3.089
Itália	33.382	30.331	7.033	n.d.	100.381	-29.634
Luxemburgo	214	64	126	n.d.	1.940	-1.536
Holanda	8.910	4.189	2.431	n.d.	46.371	-30.841
Áustria	7.201	2.169	1.250	n.d.	18.663	-8.041
Portugal	5.137	21.973	695	n.d.	10.742	17.062
Finlândia	4.986	1.846	792	n.d.	11.145	-3.521
Suécia	5.543	2.523	1.571	n.d.	22.595	-12.958
Reino Unido	28.753	19.107	9.416	n.d.	154.990	-97.714
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.308	9.685
Chipre	434	621	58	n.d.	1.022	91
Rep. Checa	5.231	19.046	337	n.d.	5.026	19.588
Estónia	934	2.139	34	n.d.	530	2.577
Hungria	7.378	18.034	305	n.d.	5.096	20.622
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.174	6.274
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	685	3.764
Malta	81	1.358	23	n.d.	439	1.024
Polónia	19.915	58.777	1.032	n.d.	14.069	65.655
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.669	28.815
Eslovénia	1.451	3.867	118	n.d.	1.660	3.776
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	2.035	8.536
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	334.354	54.199	111.360	847.452	0

III – 2. Cenário de Simplificação (cont.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.604	-2.620	-2.608	-2.592	-2.557	-2.555	-2.553	-18.089	-0,8882%
Dinamarca	-548	-582	-605	-618	-618	-641	-664	-4.277	-0,3008%
Alemanha	-15.592	-15.686	-15.585	-15.425	-15.430	-15.703	-15.977	-109.399	-0,6650%
Grécia	3.912	3.855	3.608	3.374	3.031	2.865	2.700	23.346	2,1312%
Espanha	5.280	5.152	4.296	3.483	2.629	2.453	2.278	25.571	0,4979%
França	-4.561	-4.802	-4.966	-5.035	-4.999	-5.154	-5.308	-34.825	-0,2982%
Irlanda	596	557	485	425	374	342	310	3.089	0,3234%
Itália	-4.125	-4.227	-4.267	-4.271	-4.208	-4.248	-4.288	-29.634	-0,3093%
Luxemburgo	-225	-225	-223	-220	-216	-214	-213	-1.536	-0,8340%
Holanda	-4.481	-4.494	-4.457	-4.417	-4.347	-4.330	-4.314	-30.841	-0,9285%
Áustria	-1.156	-1.168	-1.162	-1.149	-1.129	-1.136	-1.143	-8.041	-0,4839%
Portugal	2.448	2.436	2.432	2.433	2.443	2.438	2.432	17.062	1,8067%
Finlândia	-469	-479	-488	-493	-509	-531	-553	-3.521	-0,3281%
Suécia	-1.847	-1.862	-1.866	-1.863	-1.842	-1.840	-1.838	-12.958	-0,6359%
Reino Unido	-13.990	-14.064	-14.021	-13.934	-13.832	-13.902	-13.972	-97.714	-0,7507%
Bulgária	1.038	1.161	1.329	1.413	1.498	1.581	1.664	9.685	7,2707%
Chipre	2	4	8	12	18	22	25	91	0,1044%
Rep. Checa	2.626	2.655	2.723	2.792	2.865	2.931	2.996	19.588	3,9543%
Estónia	351	354	361	367	375	381	388	2.577	4,8199%
Hungria	2.815	2.860	2.888	2.916	2.948	3.047	3.146	20.622	4,3337%
Lituânia	830	841	868	894	922	947	973	6.274	5,5835%
Letónia	512	516	527	537	548	557	567	3.764	5,0674%
Malta	145	145	146	146	147	147	147	1.024	3,0148%
Polónia	8.818	8.912	9.136	9.359	9.597	9.810	10.023	65.655	4,3745%
Roménia	3.046	3.429	3.948	4.208	4.471	4.728	4.985	28.815	7,7106%
Eslovénia	547	551	541	532	524	535	546	3.776	2,1761%
Eslováquia	1.146	1.159	1.188	1.217	1.248	1.276	1.304	8.536	4,3844%

III – 3. Cenário de Reforma

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fundos Estruturais	42.197	42.197	41.654	41.111	38.489	36.411	34.332	276.391
Objectivo I	28.798	28.798	28.283	27.767	25.276	23.302	21.327	183.551
Objectivo II	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	11.289	79.020
Iniciativas Comunitárias	2.110	2.110	2.083	2.056	1.924	1.821	1.717	13.820
Fundo de Coesão	9.170	9.170	8.651	8.132	7.613	7.613	7.613	57.964
Total	51.367	51.367	50.305	49.243	46.103	44.024	41.945	334.354

	Objectivo I			Objectivo II	Fundo de Coesão	Total Países
	Normal	Transitório Estatístico	Transitório			
Bélgica	0	0	0	2.820	0	2.820
Dinamarca	0	0	0	1.339	0	1.339
Alemanha	0	11.758	0	18.860	0	30.618
Grécia	15.321	0	0	0	4.826	20.147
Espanha	0	16.516	6.529	5.852	9.342	38.239
França	0	1.599	0	16.800	0	18.398
Irlanda	0	0	734	657	0	1.390
Itália	0	15.881	1.115	11.064	0	28.060
Luxemburgo	0	0	0	65	0	65
Holanda	0	0	0	4.307	0	4.307
Áustria	0	219	0	2.040	0	2.259
Portugal	17.459	0	0	0	4.587	22.046
Finlândia	0	593	243	1.174	0	2.010
Suécia	0	0	289	2.344	0	2.633
Reino Unido	0	3.326	861	15.857	0	20.045
Bulgária	3.730	0	0	0	1.598	5.328
Chipre	1.435	0	0	0	370	1.805
Rep. Checa	13.870	0	0	0	4.618	18.488
Estónia	1.497	0	0	0	642	2.139
Hungria	13.324	0	0	0	4.710	18.034
Lituânia	3.146	0	0	0	1.348	4.495
Letónia	2.080	0	0	0	891	2.971
Malta	951	0	0	0	407	1.358
Polónia	42.025	0	0	0	16.753	58.777
Roménia	10.464	0	0	0	4.485	14.948
Eslovénia	2.797	0	0	0	1.049	3.846
Eslováquia	5.451	0	0	0	2.336	7.788
Total UE27	133.549	49.892	9.771	83.179	57.964	334.354

III – 3. Cenário de Reforma (cont.)

2000-06:	Objectivo nº1	Objectivos nº2 + nº3	Fundo de Coesão	TOTAL	
Bélgica	678	1270	0	1.948	
Dinamarca	0	595	0	595	
Alemanha	21.666	8.783	0	30.449	
Grécia	22.755	0	3.322	26.077	
Espanha	41.356	5.201	12.115	58.672	
França	4.131	11.496	0	15.627	
Irlanda	3.352	0	782	4.134	
Itália	24.015	6.802	0	30.817	
Luxemburgo	0	84	0	84	
Holanda	134	2693	0	2.827	
Áustria	283	1311	0	1.594	
Portugal	20.657	0	3.582	24.239	
Finlândia	991	968	0	1.959	
Suécia	784	1223	0	2.007	
Reino Unido	6.786	10.056	0	16.842	
UE-15	147.587	50.483	19.801	217.871	
2007-13:	Objectivo I	Objectivo II	Fundo de Coesão	TOTAL	Varição em Relação a 2000-06
Bélgica	0	2.820	0	2.820	144,75%
Dinamarca	0	1.339	0	1.339	225,05%
Alemanha	11.758	18.860	0	30.618	100,55%
Grécia	15.321	0	4.826	20.147	77,26%
Espanha	23.045	5.852	9.342	38.239	65,17%
França	1.599	16.800	0	18.398	117,73%
Irlanda	734	657	0	1.390	33,63%
Itália	16.997	11.064	0	28.060	91,05%
Luxemburgo	0	65	0	65	77,90%
Holanda	0	4.307	0	4.307	152,34%
Áustria	219	2.040	0	2.259	141,75%
Portugal	17.459	0	4.587	22.046	90,95%
Finlândia	836	1.174	0	2.010	102,62%
Suécia	289	2.344	0	2.633	131,17%
Reino Unido	4.187	15.857	0	20.045	119,02%
UE-15	92.442	83.179	18.755	194.377	89,22%

III – 3. Cenário de Reforma (cont.)

	Política Agrícola Comum	Acções Estruturais	Políticas Internas	Outros Recursos	Contribuição para os Recursos Próprios	Saldo
Bélgica	6.451	2.820	1.494	n.d.	28.778	-18.013
Dinamarca	9.008	1.339	1.050	n.d.	15.637	-4.241
Alemanha	40.492	30.618	12.258	n.d.	191.295	-107.927
Grécia	17.048	20.147	743	n.d.	12.328	25.611
Espanha	37.975	38.239	3.679	n.d.	57.724	22.170
França	65.603	18.398	8.556	n.d.	127.792	-35.235
Irlanda	11.570	1.390	621	n.d.	10.359	3.223
Itália	33.382	28.060	7.033	n.d.	100.381	-31.905
Luxemburgo	214	65	126	n.d.	1.940	-1.534
Holanda	8.910	4.307	2.431	n.d.	46.372	-30.724
Áustria	7.201	2.259	1.250	n.d.	18.663	-7.952
Portugal	5.137	22.046	695	n.d.	10.742	17.135
Finlândia	4.986	2.010	792	n.d.	11.145	-3.357
Suécia	5.543	2.633	1.571	n.d.	22.595	-12.849
Reino Unido	28.753	20.045	9.416	n.d.	154.990	-96.777
Bulgária	5.581	5.328	83	n.d.	1.308	9.685
Chipre	434	1.805	58	n.d.	1.022	1.275
Rep. Checa	5.231	18.488	337	n.d.	5.025	19.030
Estónia	934	2.139	34	n.d.	530	2.577
Hungria	7.378	18.034	305	n.d.	5.095	20.622
Lituânia	2.880	4.495	74	n.d.	1.174	6.274
Letónia	1.431	2.971	47	n.d.	685	3.764
Malta	81	1.358	23	n.d.	439	1.024
Polónia	19.915	58.777	1.032	n.d.	14.068	65.656
Roménia	17.293	14.948	243	n.d.	3.669	28.815
Eslovénia	1.451	3.846	118	n.d.	1.660	3.755
Eslováquia	2.655	7.788	129	n.d.	2.035	8.536
Não Repartidos	0	0	0	111.360	0	111.360
Total	347.538	334.354	54.199	111.360	847.452	0

III – 3. Cenário de Reforma (cont.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	Em % do PIB 2007-13
Bélgica	-2.620	-2.636	-2.628	-2.615	-2.545	-2.505	-2.464	-18.013	-0,8845%
Dinamarca	-561	-595	-621	-637	-613	-609	-604	-4.241	-0,2982%
Alemanha	-15.444	-15.538	-15.467	-15.339	-15.241	-15.380	-15.519	-107.927	-0,6561%
Grécia	3.788	3.731	3.675	3.633	3.621	3.595	3.568	25.611	2,3380%
Espanha	5.449	5.320	4.335	3.391	1.904	1.225	546	22.170	0,4316%
França	-4.715	-4.956	-5.142	-5.233	-5.064	-5.063	-5.061	-35.235	-0,3017%
Irlanda	614	575	494	426	385	371	357	3.223	0,3373%
Itália	-4.007	-4.109	-4.176	-4.209	-4.634	-5.135	-5.636	-31.905	-0,3330%
Luxemburgo	-228	-228	-225	-223	-215	-210	-205	-1.534	-0,8331%
Holanda	-4.508	-4.521	-4.490	-4.456	-4.329	-4.250	-4.170	-30.724	-0,9250%
Áustria	-1.163	-1.176	-1.173	-1.163	-1.116	-1.092	-1.069	-7.952	-0,4785%
Portugal	2.446	2.434	2.428	2.428	2.454	2.466	2.479	17.135	1,8144%
Finlândia	-453	-463	-476	-485	-488	-494	-499	-3.357	-0,3127%
Suécia	-1.854	-1.869	-1.879	-1.882	-1.829	-1.788	-1.748	-12.849	-0,6305%
Reino Unido	-13.982	-14.055	-14.045	-13.989	-13.709	-13.569	-13.429	-96.777	-0,7435%
Bulgária	1.036	1.160	1.327	1.411	1.498	1.584	1.670	9.685	7,2707%
Chipre	170	172	176	180	187	192	198	1.275	1,4613%
Rep. Checa	2.540	2.569	2.636	2.704	2.786	2.860	2.935	19.030	3,8417%
Estónia	351	353	360	367	375	382	390	2.577	4,8199%
Hungria	2.682	2.727	2.828	2.929	3.044	3.152	3.260	20.622	4,3337%
Lituânia	828	840	866	892	922	949	977	6.274	5,5835%
Letónia	511	515	525	536	548	559	570	3.764	5,0674%
Malta	145	145	145	146	147	148	149	1.024	3,0149%
Polónia	8.799	8.893	9.113	9.334	9.597	9.839	10.081	65.656	4,3745%
Roménia	3.041	3.424	3.942	4.201	4.471	4.735	5.000	28.815	7,7106%
Eslovénia	505	509	521	532	549	563	577	3.755	2,1640%
Eslováquia	1.144	1.156	1.185	1.214	1.248	1.279	1.311	8.536	4,3845%

Anexo IV – Taxas de Crescimento Consideradas

	Taxas de Crescimento PIB				Taxas de Crescimento Anual da População 2000-04
	2001	2002	2003	2004	
Bélgica	1,013	1,013	1,028	1,028	1,002
Dinamarca	1,013	1,016	1,025	1,025	1,003
Alemanha	1,007	1,007	1,028	1,028	0,999
Grécia	1,041	1,035	1,042	1,050	1,004
Espanha	1,027	1,020	1,032	1,032	1,002
França	1,020	1,015	1,026	1,026	0,999
Irlanda	1,065	1,033	1,055	1,052	1,003
Itália	1,018	1,013	1,027	1,027	1,001
Luxemburgo	1,040	1,030	1,054	1,054	1,010
Países Baixos	1,015	1,015	1,031	1,031	1,006
Áustria	1,011	1,012	1,024	1,024	1,002
Portugal	1,017	1,015	1,023	1,028	1,003
Finlândia	1,005	1,017	1,029	1,029	1,002
Suécia	1,014	1,016	1,026	1,026	1,003
Reino Unido	1,023	1,017	1,030	1,030	1,002
Bulgária	1,061	1,061	1,061	1,061	0,994
Chipre	1,045	1,045	1,045	1,045	1,007
República Checa	1,038	1,038	1,038	1,038	0,998
Estónia	1,058	1,058	1,058	1,058	0,990
Hungria	1,053	1,053	1,053	1,053	0,996
Lituânia	1,047	1,047	1,047	1,047	0,997
Letónia	1,057	1,057	1,057	1,057	0,990
Malta	1,035	1,035	1,035	1,035	1,006
Polónia	1,035	1,035	1,035	1,035	1,001
Roménia	1,050	1,050	1,050	1,050	0,996
Eslovénia	1,038	1,038	1,038	1,038	0,998
Eslováquia	1,045	1,045	1,045	1,045	1,001

Anexo V – Fontes

- Dados estatísticos: Eurostat (New Cronos e DG Regio) e cálculos INE baseados em dados Eurostat (População ao nível NUTS II em 2000);
- Taxas de crescimento do PIB da UE-15: estudo da DG Regio *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000-2006*, de Maio de 2002;
- Taxas de crescimento do PIB dos países aderentes: estudo da Comissão Europeia nº 708 de 2001 *Real Convergence In Candidate Countries*;
- Taxas de crescimento da população da UE-15: previsões da ERECO;
- Taxas de crescimento da população dos países aderentes: estudo da CBS para a DG Regio *Demographic consequences of enlargement of the European Union with the 12 Candidate Countries*, de Janeiro de 2002;
- Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à adaptação das Perspectivas Financeiras em função do Alargamento (COM(2003)70), 2003.02.11;
- *European Economy, Enlargement papers – Economic forecasts for the candidate countries*, April de 2002;
- Comissão Europeia: *General Budget of the European Union for the Financial Year 2003*, Janeiro de 2003;
- Comissão Europeia: *Allocation of 2001 EU Operating Expenditure by Member State*, Setembro de 2002;
- *TINA (Transports Infrastructure Needs Assessment) Final Report* (TINA Secretariat, 1999);
- *Compliance Costing for Approximation of EU Environmental Legislation in the CEEC*, EDC-EPE 1997;
- *The Challenge of Environmental Financing in the Candidate Countries*, EC 2001;
- *Government Finance Statistics Yearbook* (FMI, 2002);
- *National Accounts Statistics*, 2000 (Nações Unidas, 2002).

Anexo VI - Actas das Reuniões do Comité de Peritos

1.ª Reunião do Comité de Peritos (2002.10.28) Holliday Inn, Avenida António José de Almeida, 2 – Lisboa

Registaram-se as seguintes presenças:

- Dr. Luís Madureira Pires (Coordenador do Projecto);
- Professor José Antunes Ferreira;
- Professor Francisco Avillez;
- Professor João Ferreira do Amaral;
- Professor Augusto Mateus;
- Professor Secondo Tarditi;
- Professor Boleslaw Kosciukiewicz;
- Professor Willem Molle;
- Eng. Guerreiro dos Santos.

Estiveram igualmente presentes por parte da CISED consultores, o Eng. João Pires Marques e o Dr. João Carreira; e do ECORYS-NEI, o Dr. Johannes Borger e a Dr.ª Marie-José Zondag.

Em representação do Cliente, durante a tarde, esteve o Dr. Nuno Vitorino, o Dr. Paulo Areosa Feio e o Dr. Vitor Nogueira.

O Dr. Madureira Pires iniciou a reunião às 9h15, fez as apresentações necessárias, apresentou o programa de trabalhos da reunião e fez uma apresentação geral do Estudo. A agenda de trabalhos incluiu os seguintes tópicos:

- Apresentação da proposta de trabalho e da metodologia;
- Primeiros resultados da avaliação de necessidades nos países candidatos e linhas gerais do orçamento da UE;
- Perspectivas de evolução da PAC e suas consequências financeiras numa Europa a 25;
- Ajustamentos ao actual modelo funcional da Coesão Económica e Social: objectivos dos Fundos Estruturais, elegibilidade geográfica e temática;
- Primeira abordagem a um futuro modelo organizacional e a regras de funcionamento para os Fundos Estruturais após 2006: possível quadro geral;
- Articulação da CES com outras políticas comuns.

O Estudo terá que estar terminado em Julho de 2003. O Cliente, o Governo Português, pretende obter deste estudo recomendações práticas. Serão considerados quatro cenários: 1) continuidade com 25 Estados-membros (regras e tecto financeiro idênticos); 2) o mesmo montante de apoio dos Fundos Estruturais aplicado com regras diferentes; 3) acréscimo das dotações dos FE aplicadas com as mesmas regras; e 4) dotações para Acções Estruturais acrescidas e regras de aplicação diferentes.

Não será fácil alterar as regras significativamente, especialmente se o actual nível de recursos distribuídos se revelar suficiente – por esta razão, é importante saber se a diminuição de apoio às regiões em apoio transitório será suficiente para compensar as necessidades dos novos Estados-membros. Um primeiro exercício já foi feito. O pano de fundo técnico na distribuição dos Fundos Estruturais e de Coesão em 1999 (Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão) para o actual período de programação 2000-06 foram estudados e entendidos, e um cenário para um alargamento a 10 novos países em 1999 foi concebido.

O Professor Antunes Ferreira apresentou as suas conclusões em relação aos modelos técnicos por detrás das distribuições do Objectivo nº 1 (regiões elegíveis e regiões em apoio transitório) e do Fundo de Coesão, e sublinhou o facto de o critério do desemprego ser responsável por apenas 0,5% do peso total na divisão dos Fundos Estruturais entre as regiões NUTS II em 2000-06. Depois apresentou o cenário do alargamento para 1999, onde todos os actuais países da UE-15 teriam algumas perdas. De acordo com o Dr. Madureira Pires, estas perdas, em média de 60%, teriam provavelmente tornado o modelo inaceitável sem mais alterações significativas nos seus parâmetros. Baseado noutros estudos, o Professor Tarditi referiu que o impacto de um alargamento em 1999 seria significativamente mais forte nos países mais pobres da UE-15 e menos nos contribuintes líquidos.

O Dr. Borger apresentou os primeiros cálculos sobre o orçamento e as necessidades após 2006. As hipóteses usadas no caso base resultaram num orçamento mais elevado do que o actual para os Fundos Estruturais, pelo que o actual nível de orçamento de FE não chega para satisfazer as necessidades da UE-27. Baseado nos valores de 2010 para o PIB *per capita* ppc (preços de 2000), haveria um défice orçamental entre os 5% e os 20% do orçamento total. Foram concebidas duas variantes: na primeira o montante de Fundos Estruturais permanece o mesmo para o novo período de programação; na segunda variante os Fundos Estruturais mantêm a mesma percentagem do PIB.

De acordo com o Dr. Madureira Pires, é muito importante estabelecer se o actual nível de recursos próprios será suficiente para 2007-13, uma vez que é provável que este seja o ponto-chave para alterar o actual modelo. Espera-se que a decisão final sobre os recursos próprios e sobre as próximas perspectivas financeiras venha a ter lugar sob a presidência britânica em Dezembro de 2005. Apesar de haver quem diga que os recursos não serão suficientes, parece provável que os recursos próprios da UE não venham a aumentar, e assim os cenários do estudo poderão ter que ser alterados a menos que as regiões em apoio transitório compensem os novos membros. O caso base para o estudo terá de estar completo no final do ano para ser apresentado ao Cliente no primeiro relatório.

O Professor Mateus sublinhou a necessidade de cenários práticos do ponto de vista político, mostrando o que acontecerá numa UE-25 em contraste com o que aconteceria numa UE-15. Será necessário ter em conta os valores de 2003-04, o que requererá algum cuidado – a projecção de taxas de crescimento correctas pode ser problemática. Também será importante apresentar pelo menos um cenário com um aumento dos recursos. Deverá haver um caso base sólido, e o maior esforço deverá ser o de determinar se existe financiamento suficiente para resolver os maiores problemas da UE-25.

O Professor Mateus acha que ao criar os modelos de distribuição, seria importante ter em conta o desemprego, as migrações e as redistribuições das actividades económicas, de forma qualitativa. Os modelos devem considerar Euros e PPC, visto que os valores em PPC para Portugal estão enviesados (por causa da habitação) e não reflectem eficazmente o nível de vida. O Dr. Madureira Pires referiu que, de acordo com vários peritos, apresentar Euros em vez de PPC não será fácil de sustentar tecnicamente; além do mais as decisões políticas favorecem os valores em PPC. De qualquer forma não é claro que os Euros correntes favorecerão Portugal aquando da distribuição dos recursos estruturais dentro da UE a 25 ou 27.

O Professor Avillez apresentou três cenários sobre o futuro da Política Agrícola Comum (PAC) baseados no estudo feito pela DIW Berlin, mas tendo em conta as decisões tomadas durante o fim-de-semana anterior pelo Conselho Europeu:

1. “Status quo” até 2007;
2. “Revisão a meio do período” de 2007 a 2013;
3. Uma reforma mais radical de 2007 a 2013.

O “Status quo” será baseado na manutenção das principais componentes actuais da PAC:

- Despesas de Mercado (DM) baseada no modelo ESIM da DG AGRI;
- Pagamentos Directos (PD), mantidos para a UE15 a preços nominais (assumimos um deflator de 2%/ano), sendo introduzidos para os primeiros Estados-membros (EM) em 2004, de acordo com a proposta da CE (em 2007 apenas receberão 40% do total de PD) e para os outros dois EM em 2007 (25% dos PD no primeiro ano). Em 2013 serão pagos 100% dos PD para todos os novos EM;
- Despesas em Desenvolvimento Rural (DDR), baseadas nos valores actuais para os novos EM, assumindo valores constantes reais durante o período.

O cenário de revisão intercalar será diferente do cenário de status quo principalmente porque se assume um *decoupling* completo com uma redução de 20% dos PD de 2007 a 2013, que serão transferidos para DDR.

A reforma mais radical da PAC é baseada nas seguintes premissas:

- Harmonização completa da UE com os preços mundiais, com a eliminação da despesa associada com custos de armazenagem e subsídios à exportação;
- Assumidas despesas de estabilização de mercado equivalente a 33% das do status quo;
- *Decoupling* completo com a eliminação a 100% dos PD até 2017;
- Transferência de 80% dos PD para o DDR.

O Professor Avillez concluiu que, apesar de ser indispensável encontrar formas mais eficientes de distribuir as ajudas à agricultura europeia, o actual modelo pode ser mantido até 2013. Nenhuma decisão deverá ser tomada antes de 2005-06, mas existe grande pressão para a mudança, o que tornará inevitável um qualquer tipo de reforma.

Depois do almoço, o Dr. Madureira Pires resumiu as conclusões da manhã, e apresentou alguns dos tópicos principais a serem abordados pelo Estudo. Como pode o actual modelo ser melhorado de forma a fortalecer a coesão económica e

social? Que objectivos devem ser estabelecidos para os apoios estruturais? Devem estes apoios ser distribuídos numa base nacional ou regional?

O Objectivo nº 1 é menos susceptível de mudança que os Objectivos nºs 2 e 3. Nem sequer é claro que estes últimos continuem no futuro. Pode haver grandes alterações nestes dois Objectivos, incluindo mesmo a sua substituição por outros com conteúdo ou filosofia diferente. Assim, mesmo não que não haja grandes constrangimentos financeiros, a questão da alteração do modelo permanece importante, uma vez que um dos objectivos do Estudo é determinar como é que o actual modelo pode ser alterado de forma favorável a Portugal.

Continuando ainda a discussão da manhã, o Professor Tarditi acredita que a reforma da PAC pode acabar sendo mais profunda do que o acordado na Cimeira de Berlim (ou na Cimeira do fim-de-semana anterior), e o limite superior acordado para o financiamento agrícola pode não ser atingido. Este perito destacou ainda que a fraca dimensão média das explorações agrícolas no sul da Europa é um grande obstáculo ao desenvolvimento agrícola, e assim é forçoso melhorar a produtividade das explorações, caso contrário a necessidade dos financiamentos da PAC será perpetuada. A reforma da PAC deve ser baseada numa racionalidade que encoraje esta mudança na agricultura europeia.

O Professor Avillez afirmou que não existe razão para pensar que o Alargamento por si só trará uma mudança à PAC, uma vez que em particular a França terá grande interesse na manutenção dos actuais níveis de apoio. No entanto, existem outras partes interessadas que estarão dispostas a transferir fundos da PAC para outros tipos de apoio. A reforma introduzirá provavelmente outras mudanças que tornarão a PAC mais útil à Europa como um todo, terminando o apoio às culturas que não são economicamente sustentáveis.

O Professor Tarditi interroga-se acerca do porquê de Portugal defender oficialmente a posição de manter a PAC inalterada, uma vez que está a favorecer os países de grandes produções como a França; não seria melhor para Portugal poupar alguns fundos na PAC para poder gastar mais em políticas estruturais?

O Dr. Madureira Pires lembrou que, para os efeitos deste estudo, as despesas da PAC apenas interessam para saber se existirão aumentos de recursos disponíveis para os outros instrumentos estruturais. O Dr. Vitorino referiu que, apesar de ser importante para o Governo Português obter um estudo sobre toda a problemática dos instrumentos de apoio, tal foi considerado impraticável. Para este estudo, o interesse principal são os fundos estruturais, e os relatórios deverão ter isto em conta. Apesar de a maneira como o nível do financiamento PAC afecta os financiamentos estruturais ser importante para o Estudo, o essencial será clarificar a forma como é distribuída a ajuda estrutural e que instrumentos terão maior interesse para Portugal.

O Professor Molle sublinhou que o Grupo de Prospectiva acredita que o Objectivo nº 1 não deve mudar significativamente, embora esta não seja uma posição oficial. A questão das regiões em apoio transitório deve ser cuidadosamente estudada, porque algumas destas regiões poderão falhar no seu esforço de convergência. Além disto, existem boas razões para apoiar regiões em dificuldades económicas, mesmo que sejam bastante desenvolvidas. Em todo o caso a racionalidade económica pesa menos que a discussão política – em geral qualquer argumento que possa influenciar as negociações será usado.

O Dr. Vitorino referiu que no futuro poderá haver uma política agrícola comum, uma política de emprego comum e uma política estrutural comum, cada uma apoiada com o seu próprio fundo. Isto teria a vantagem de ser mais transparente, e poderá ser uma hipótese para a reforma dos Fundos Estruturais. A Comissão Europeia poderia também negociar objectivos a serem estabelecidos com as regiões ou os Estados-membros, e os fundos seriam atribuídos de acordo com

a execução. Isto forçaria os países a serem mais eficientes e eficazes, porque objectivos não atingidos significariam a devolução de fundos.

O Professor Ferreira do Amaral sublinhou que não será fácil comparar os níveis de desenvolvimento entre países a preços correntes e que tal procedimento implicaria uma grande revisão nas políticas de coesão. Além disso, não é prática comum comparar preços correntes, e a utilidade de tal análise não é clara. Quanto à metodologia de cálculo das PPC, deve ser dito que efectuar avaliações precisas é crucial. Isto seria um assunto para o Eurostat, mas o nosso estudo pode, no entanto referi-lo. O Dr. Vitorino notou que, em sua opinião, o Eurostat não nos deixará saber como transformam os preços correntes em PPC, apesar do actual *gap* entre o PIBpc português e o PIB PPC ser provavelmente empolado.

O Dr. Madureira Pires avançou para o tópico seguinte e disse que a Empregabilidade, a Perifericidade e o Investimento em I&D poderão ser interessantes como critérios para a futura distribuição de fundos. Estes adicionar-se-iam aos factores já existentes no modelo técnico. A principal questão seria a de saber como estes factores poderiam ser medidos de forma fiável e comparável e integrados no modelo.

O Professor Kosciukiewicz considera que a Perifericidade não é um critério importante, e prefere dar ênfase a outros aspectos, como o Ambiente, Tecnologias de Informação, Desenvolvimento Técnico e Infra-estruturas, ou Infra-estruturas de Comunicações. Estes estão directamente relacionados com as forças impulsionadoras do desenvolvimento futuro da Europa. A Competitividade é outro aspecto importante, e um indicador sintético para medi-lo poderia ser importante.

O Professor Mateus sugeriu que partindo dos actuais indicadores estruturais se integrem novos indicadores no modelo técnico. Focar excessivamente o Objectivo nº 1 é errado – encontrar recursos e condições adequadas para as necessidades actuais de desenvolvimento é o essencial. Existem muitas situações regionais e nacionais diferentes, e alguns países são muito mais heterogéneos que outros (por exemplo a Alemanha e a Itália). Existem muitos problemas específicos que deverão ser resolvidos, mesmo que o PIB *per capita* das regiões problemáticas seja maior que 75% da média da UE. Um modelo com um indicador único tornaria isso impossível. A reforma dos Fundos Estruturais poderá partir daqui.

O Professor Mateus acredita também que desenvolvendo os recursos humanos seria essencial para Portugal, e isto resolveria a questão quer da empregabilidade quer da competitividade dos recursos humanos. Quanto às infra-estruturas, é importante notar que algumas são mais importantes que outras em termos de contributo para a Coesão. Deu ênfase aos dados já existentes sobre a competitividade nas publicações da Comissão como base para se avançar com a definição de novos factores para integrar no modelo.

No Fundo de Coesão, o Dr. Madureira Pires notou que também é um modelo dominado por um único indicador (população). Deve o Estudo avançar para o afastamento do indicador da Superfície e substituí-lo por indicadores alternativos? Deve o modelo incluir factores directamente relacionados com os sectores apoiados por este Fundo (transportes e ambiente)? Devem outros sectores serem propostos (por exemplo TI) e os respectivos indicadores serem tidos em conta?

O Professor Mateus acredita que será melhor substituir a população por outros indicadores, nomeadamente a Concentração da População Urbana, ou a Dispersão da População Rural. Alternativamente, a População poderá ser mantida no modelo, com um peso menor, e ser complementada e melhorada pelos indicadores referidos acima.

Nas Iniciativas Comunitárias, o Dr. Madureira Pires mencionou que a Comissão muito provavelmente irá mantê-los no futuro modelo, e apenas uma grande reforma o poderia impedir. O Professor Kosciukiewicz concordou e referiu que o Interreg provavelmente ganhará importância, uma vez que as regiões transfronteiriças duplicarão com o Alargamento.

O Dr. Madureira Pires reafirmou a necessidade de uma maior articulação no futuro entre a Coesão Económica e Social e as Políticas Estruturais, aspecto que terá de ser desenvolvido nas próximas etapas do Estudo. Em particular, considera que deverá ser dada maior coerência ao Objectivo nº 2, já que este cobre actualmente a maioria dos problemas não focados pelo Objectivo nº 1 e o Fundo de Coesão. O Estudo deveria ser capaz de apresentar igualmente uma proposta equilibrada nesta matéria.

Em conclusão, Dr. Madureira Pires acha que o sistema actual de implementação dos Fundos deverá acabar por se manter, em termos gerais, uma vez que não parece haver restrições financeiras significativas numa Europa a 27 em relação ao tecto orçamental global de 1,27% do PNB da União. Os Objectivos nºs 1 e 2 deverão ser mantidos, apesar do Objectivo nº 3 poder desaparecer. É pois na base destes pressupostos que os trabalhos prosseguirão nos próximos meses.

A reunião foi dada por encerrada às 17h30.

Segunda reunião do comité de peritos (2003.02.03-04) Holliday Inn, Av. Marechal Craveiro Lopes, 390 – Lisboa

Participaram na reunião os seguintes peritos e membros da Equipa de projecto:

- Dr. Luís Madureira Pires (Coordenador do Projecto);
- Professor José Antunes Ferreira;
- Dr. Sjaak Boeckhout;
- Professor Francisco Avillez;
- Professor Phillip Cooke;
- Professor Juan Cuadrado-Roura;
- Professor João Ferreira do Amaral;
- Professor Boleslaw Kosciukiewicz;
- Professor Willem Molle;
- Professor Secondo Tarditi;
- Eng. Guerreiro dos Santos.

Também estiveram presentes por parte da ECORYS-NEI, o Dr. Johannes Borger; e da CISED Consultores, o Eng. João Pires Marques e o Dr. João Carreira.

Em representação do Cliente esteve, no segundo dia da reunião, o Dr. Nuno Vitorino.

No primeiro dia, o Dr. Madureira Pires, iniciou a reunião às 9h45. Foram feitas as apresentações necessárias, seguiu-se a apresentação do programa de trabalhos da reunião, assim como uma visão geral do trabalho apresentado até agora ao Cliente e os objectivos a serem atingidos nas fases seguintes do Estudo. A agenda dos trabalhos incluiu os seguintes tópicos:

- Ponto da situação sobre o Estudo;
- Apresentação sintética do conteúdo do relatório de progresso;
- Apresentação dos resultados do cenário de base;
- Principais conclusões da discussão com a Administração Portuguesa dos resultados apresentados no relatório de progresso;
- Cenários possíveis de evolução da Política Agrícola Comum;
- Discussão sobre as principais adaptações a introduzir nos Fundos Estruturais:
 - Elegibilidade dos Fundos Estruturais;
 - Estrutura e conteúdo dos objectivos dos Fundos;
 - Critérios de repartição geográfica;
 - Iniciativas comunitárias;
 - Regras de funcionamento;
- Fundo de Coesão – elegibilidade, âmbito de actuação, critérios de repartição;
- Coordenação da CES com as restantes políticas comunitárias;
- Debate sobre um possível modelo alternativo de implementação da Coesão Económica e Social;
- Conclusões e etapas seguintes do Estudo.

O Dr. Madureira Pires solicitou que os peritos mantivessem o seu trabalho confidencial dadas as características e o objectivo específico deste estudo – servir de suporte técnico ao Governo português nas negociações do próximo período de programação dos Fundos Estruturais e de Coesão.

O Governo Português apresentará no futuro as suas preocupações, ideias e sugestões à Equipa; estes parâmetros de trabalho terão de ser incorporados nas fases seguintes do estudo. Terá de ser avaliado em que medida o actual modelo será praticável no período pós 2006; qual será o futuro previsível da PAC; e que cenários realistas poderão ser criados em relação às próximas negociações dos Fundos Estruturais.

De seguida foi apresentado o cenário base do relatório de progresso. O Dr. Borger apresentou os primeiros cálculos e as hipóteses em que se basearam. Os valores previsionais usados a nível regional não foram os ideais, mas será difícil melhorá-los, uma vez que não há informação disponível sobre tendências regionais para os países candidatos. Também devido à falta de informação, o PIB foi usado como estimativa para o PNB, o que desfavorece Portugal. O Dr. Madureira Pires referiu que este cenário base já incorpora mudanças significativas ao actual modelo, e foi considerado pelo Cliente como um cenário “variante”. Também foi acordado com o Cliente, face às informações recolhidas em Bruxelas, que os valores para a UE-25 deverão ser adoptados nas fases seguintes do Estudo, pelo que serão usados como referência.

O Professor Cooke sugeriu que considerar valores de fim do ciclo económico (2001-02) poderia provocar alterações significativas nas distribuições. Seria bom ter uma decisão política sobre que período considerar, uma vez que regiões e países diferentes deverão abrandar e recuperar a velocidades que serão diferentes da média da UE.

De acordo com o Professor Tarditi, mexer com as fronteiras regionais e com os cálculos do PIB também tem um impacto significativo nas distribuições e elegibilidades, e assim seria importante ter regras e parâmetros rígidos no que respeita às divisões regionais. De acordo com o Dr. Madureira Pires, um bom exemplo disto seria o problema da Espanha, que hoje em dia tem receio do limite dos 90%, e assim fará pressão para um apoio transitório ao Fundo de Coesão.

O Professor Molle acha que estabelecer o facto de que o orçamento actual é suficiente será muito importante para Portugal, e terá implicações na estratégia de optimização da distribuição. Por exemplo, deixará de ser significativo para Portugal o facto de a Eslovénia ser ou não elegível ao Objectivo nº 1.

O Professor Antunes Ferreira apresentou as distribuições nacionais/regionais baseadas nos fundos totais disponíveis previamente calculados. Verificar que os valores são bons para Portugal é tão importante como determinar se um cenário é ou não realista e sustentável. Relativamente aos fundos que excedem a regra dos 4%, o Professor Cooke considera que estes 5-10 mil milhões de euros/ano poderiam ser melhor aplicados nas Iniciativas Comunitárias, enquanto que o Dr. Madureira Pires acredita que as distribuições do Objectivo nº 1 e do Fundo de Coesão não sofrerão alterações significativas por causa da regra dos 4%.

O Dr. Madureira Pires explicou que, para a distribuição total no cenário base, seria aplicado o mesmo *per capita* usado para a UE-15, e adicionalmente seriam consideradas dotações para os países candidatos, tendo em conta o tecto dos 4% (que desde logo origina poupanças significativas). Quando o algoritmo da divisão regional é aplicado a estes totais, a regra dos 4% é mais uma vez excedida para a maioria dos países candidatos, levantando a questão do que fazer com estes fundos. Do ponto de vista português, parece desejável que estes recursos sejam redistribuídos pelos restantes países. A Roménia obterá cerca de 100 euros *per capita* por ano, menos de 1/3 do que Portugal consegue actualmente. Como os países mais pobres deveriam sempre receber mais que os países mais ricos, poder-se-ia dizer que 100 euros é o máximo que qualquer país receberia, e que desta forma seria necessária uma dotação global para as Acções Estruturais (rubrica 2 das Perspectivas Financeiras) muito inferior a 0,45% do PIB.

De acordo como Professor Kosciukiewicz, os aspectos mais importantes para a Polónia e os Países Candidatos são: o envelhecimento, a competitividade e a agricultura, enquanto que o choque da integração é um assunto relativamente menor. Existe um lobby regional na Polónia e nos Estados Bálticos que faz pressão para que sejam atribuídos a esta região fundos adicionais, e estes novos interesses podem influenciar o resultado final das distribuições.

O Professor Cuadrado-Roura indicou que existem duas posições de relevo em Espanha relativas aos instrumentos estruturais: a posição conservadora e a de reforma, que sublinha a necessidade de melhor afectação de fundos. Esta última parece estar a ganhar terreno em Espanha, uma vez que se acredita cada vez mais na necessidade de romper com o passado, mesmo que isto signifique desistir do Fundo de Coesão. O Fundo de Coesão foi justificado pela necessidade de dar aos países mais pobres da União recursos necessários para financiar a criação de infra-estruturas que permitiram recuperar o seu atraso. Em Espanha, o Ministro das Finanças não quer perder nenhuns recursos, enquanto outros estão mais interessados na criação de redes transeuropeias, mesmo que isto signifique a perda de fundos para a Espanha. Esta opinião poderá ser sustentável, visto que os objectivos de Maastricht serão brevemente atingidos em Espanha, como já foram atingidos na Irlanda.

Para o Professor Cooke, o facto mais interessante no relatório de progresso é o de que Portugal está no fim de todas as estatísticas da educação. Agora é a altura de rivalizar o exemplo Irlandês e investir no capital humano, em vez das infra-estruturas físicas, e criar uma economia baseada no conhecimento tal como definida na Estratégia de Lisboa. As regiões com boas performances nas economias baseadas no conhecimento geralmente não beneficiam de apoios estruturais, uma vez que tem um elevado PIBpc. Seria bom obter um acordo num índice composto neste aspecto do desenvolvimento, e existe informação disponível para este índice. O Professor Kosciukiewicz concorda que a Estratégia de Lisboa é uma boa base para a estratégia de desenvolvimento de Portugal e um bom argumento para obter mais recursos.

O Professor Molle sublinhou que o investimento português tem focado essencialmente as infra-estruturas, enquanto que o investimento em recursos humanos pouco tem sido contemplado. É possível a Portugal desenvolver-se com menos investimento, dando mais ênfase ao FSE. No entanto, tal como o Dr. Madureira Pires referiu, Portugal tem a segunda menor quantia na educação no QCA, a seguir à Grécia, e os políticos continuam a preferir o investimento em infra-estruturas pesadas.

O Professor Cuadrado-Roura acredita igualmente que Portugal deve demonstrar à UE que no futuro investirá de forma inteligente e tornar-se-á mais competitivo, investindo mais nos recursos humanos. O Dr. Madureira Pires acredita que esta é uma questão muito sensível, visto que os Fundos Estruturais são uma parte considerável dos fundos comunitários que vêm para Portugal (já que quase não recebe fundos da PAC), e assim é difícil obter uma solução politicamente sustentável e, ao mesmo tempo, tecnicamente são.

O Professor Avillez apresentou os cenários incluídos no Relatório de Progresso para a evolução dos fundos da PAC no período de 2007-13. De acordo com o Professor Tarditi, é essencial aplicar bem os fundos da PAC, e para Portugal uma transferência para as ajudas estruturais seria benéfica e estimularia a produtividade agrícola. Os responsáveis políticos normalmente ignoram o desperdício de recursos após obterem os montantes de que os respectivos países necessitam. Os fundos da PAC deveriam estimular, e não criar obstáculos, à eficiência agrícola. No entanto, de acordo com o Professor Avillez, uma mudança radical não será realista.

O Dr. Madureira Pires apresentou os tópicos levantados pela questão das adaptações a serem feitas aos Fundos Estruturais para 2007-13. Uma vez que a lógica da “lista de compras”, apesar de tudo, acaba por ter bom acolhimento na Comissão para o Objectivo nº 2, o grau esperado de alterações não deverá ser grande. No entanto, a simplificação é uma tendência incontornável, e a Estratégia de Lisboa parece ser igualmente uma importante referência a seguir. O Cliente querará concentrar-se numa adaptação do modelo de continuidade, enquanto que os modelos alternativos não serão tão importantes.

No segundo dia, o Dr. Madureira Dias apresentou o representante do Cliente, Dr. Nuno Vitorino, e um sumário da reunião até essa altura.

Relativamente ao cenário base, não é razoável assumir que cada região seguirá exactamente a taxa de crescimento verificada a nível nacional. As regiões próximas do limiar dos 75% devem ser estudadas com maior cuidado, com base nas mais recentes tendências de desenvolvimento. Os anos a ter em consideração para determinar a média do PIB para o próximo período de programação deverão ter em conta que nos encontramos em recessão económica. A regra dos 4% faz sentido e deverá ser mantida, e não deverá levar a redistribuições a favor dos países mais ricos. Os recursos também não deverão ser devolvidos ao orçamento da UE (não sendo gastos), ou serem gastos nas Iniciativas

Comunitárias e Redes Transeuropeias. A única alternativa exequível será criar um algoritmo alternativo, que conduza a soluções politicamente aceitáveis.

O actual modelo da PAC não estimula a eficiência económica da agricultura. Isto deverá ser sublinhado no Relatório Final, e ideias mais claras em relação ao funcionamento da PAC e ao seu futuro deverão igualmente ser apresentadas. O Desenvolvimento Rural deve ser tratado de forma integral, o que só poderá ser conseguido se for ligado a uma abordagem regional global, e como tal deverá ser tratada pelo FEDER.

Relativamente ao modelo de continuidade, o Objectivo nº 1 deverá manter as suas características e elegibilidades. Quanto aos Objectivos nºs 2 e 3, a agenda de competitividade de Lisboa é vista como uma boa base para uma nova racionalidade, apesar de a definição de elegibilidade ter de ser mais aprofundada. O propósito do Objectivo nº 2 terá que estar ligado ao critério da competitividade, enquanto que outros elementos do EDEC poderão também ser incluídos. O Objectivo nº 3 poderá ser integrado no Objectivo nº 2, apesar da lógica horizontal por detrás do primeiro. Os critérios da agenda da competitividade estariam de acordo com os interesses portugueses, e como tal deverão ser incluídos, possivelmente através de um índice composto. Quanto ao número de fundos, a ideia principal seria a de que reduzir o seu número e ligá-los aos objectivos seria muito positivo, mas difícil de concretizar, devido ao actual funcionamento administrativo e político em Bruxelas. Do ponto de vista da racionalidade do modelo global da Coesão, o Fundo de Coesão faz pouco sentido visto que todas as suas acções poderão ser financiadas pelo Objectivo nº 1.

O Dr. Vitorino comentou o sumário, dizendo que o debate pode ter esquecido o actual ponto de vista político. O limite dos 4% tem consequências para os países candidatos mas também para os actuais 15. Parece improvável que, depois de orçamentados, os recursos sejam parcialmente devolvidos. Será provavelmente possível negociar um *safety net* para os actuais Estados-membros, semelhante à que existe actualmente para o Objectivo nº 2. Parece claro que o actual algoritmo já não é eficaz e que é necessária uma nova solução técnica.

O futuro dos Objectivos nºs 2 e 3 está igualmente em cima da mesa. O Objectivo nº 3 dependerá muito no futuro do Objectivo nº 2, e como tal deverão conceber-se cenários para este último. Dois caminhos são possíveis: manter as coisas como estão, ou implementar uma solução mais racional. De forma a ser exequível do ponto de vista político, a segunda solução deve relacionar o Objectivo nº 2 com a Estratégia de Lisboa.

O Professor Molle realçou que apesar das restrições políticas terem de ser incluídas em algum ponto, também não o deverão ser tão cedo. O Estudo deverá apresentar soluções possíveis reflectindo os problemas que Portugal enfrenta e que têm de ser resolvidos.

O tópico seguinte abordou os possíveis futuros indicadores para a distribuição dos Fundos Estruturais. O Dr. Madureira Pires designou brevemente os indicadores apresentados no Relatório de Progresso relativos ao Objectivo nº 1. O Professor Molle indicou que os problemas que Portugal enfrenta não mudarão do dia para a noite quando o país mudar do Objectivo nº 1 para o Objectivo nº 2. A adaptabilidade e a empregabilidade serão ainda as preocupações principais, e assim as estatísticas relativas à educação serão as mais indicadas para relevar os problemas enfrentados por Portugal em qualquer dos casos.

O Professor Cooke fez uma apresentação acerca das economias baseadas no conhecimento. Existe hoje consenso sobre a UE dever comprometer-se com a Estratégia de Lisboa. Uma região com elevada Despesa Bruta em I&D deverá captar o investimento de empresas, o que se traduz num emprego intensivo em conhecimento e níveis mais elevados de PIB, embora não necessariamente altos níveis de patentes registadas. Mesmo as regiões menos intensivas em

conhecimento geram presentemente alguns empregos intensivos em conhecimento, mas estas regiões geralmente estão ligadas a sectores com baixa produtividade, inovação e PIB (como o turismo), enquanto que os serviços intensivos em conhecimento estão basicamente ausentes.

O Dr. Madureira Pires referiu os objectivos do próximo relatório, a ser entregue no final de Abril. Nos modelos alternativos, a ênfase deverá ser dada à adição de racionalidade aos Fundos Estruturais. O Cliente quer concentrar-se no modelo de continuidade. Assim, os Modelos 1 e 2 do Relatório de Progresso serão os mais importantes, apesar de não parecer provável a concretização do Modelo 2.

A reunião foi concluída às 13h.

Terceira reunião do comité de peritos (2003.05.19-20) Holliday Inn, Avenida António José de Almeida, 2 – Lisboa

Registaram-se nesta reunião as seguintes presenças:

- Dr. Luís Madureira Pires (Coordenador do Projecto);
- Professor José Antunes Ferreira;
- Dr. Sjaak Boeckhout;
- Professor Francisco Avillez;
- Professor João Ferreira do Amaral;
- Professor Mrak Mojmir;
- Professor Phillip Cooke;
- Professor Jiri Blazek;
- Professor Willem Molle;
- Professor Gyula Horvath;
- Eng. Guerreiro dos Santos.

Estiveram igualmente presentes por parte da CISED Consultores, o Eng. João Pires Marques e o Dr. João Carreira; do ECORYS-NEI, o Dr. Johannes Borger. Em representação do Cliente, na parte da tarde do primeiro dia, esteve o Dr. Nuno Vitorino.

O Dr. Madureira Pires iniciou a reunião às 9h50. Foram feitas as apresentações necessárias, após as quais foram lembrados os objectivos do estudo e os problemas a abordar no Relatório Final. Finalmente apresentou o programa de trabalhos para a reunião. A agenda integrava os seguintes pontos:

- Linhas de orientação para a evolução da Política Agrícola Comum;
- Financiamento dos Fundos Estruturais;

- Necessidades de investimento e prioridades de desenvolvimento dos Países Candidatos;
- Capacidade de absorção dos Países Candidatos;
- Fórmula base para a distribuição dos recursos no Objectivo n.º1 e no Fundo de Coesão;
- Modelos de repartição do orçamento dos Fundos Estruturais (Modelo Integrado; Modelo Safety Net; Modelo Diferenciado);
- Cenários para a evolução dos Fundos Estruturais;
- Iniciativas Comunitárias;
- Coordenação da CES com outras políticas Comunitárias;
- Simplificação das regras e procedimentos relativos aos Fundos Estruturais e de Coesão;
- Conclusões e próximos passos.

O Professor Avillez apresentou as suas conclusões sobre a Política Agrícola Comum. Na sua opinião, a maioria das modificações orçamentais relativas à PAC far-se-á a nível interno, entre os seus dois pilares. O orçamento da PAC será facilmente integrado no orçamento geral da UE. O Dr. Madureira Pires considera que para o Relatório Final, o único aspecto pendente da PAC estará relacionado com a estimativa das dotações a atribuir a cada Estado-membro.

O Dr. Borger apresentou de seguida as conclusões sobre as necessidades de investimento e de financiamento de Fundos Estruturais, especialmente nos Países da Europa Central e Oriental, relativamente às infra-estruturas, Investigação e Desenvolvimento / Produtividade, desenvolvimento de recursos humanos e saúde. Em 2007-13, o tecto estabelecido para os Fundos Estruturais de 4% do PIB deverá provar ser compatível com as necessidades de investimento dos PECO, mesmo que possam surgir alguns problemas em áreas e países específicos.

O Dr. Madureira Pires apresentou a estrutura do Relatório Preliminar em detalhe, e o Dr. Boeckhout apresentou as prioridades de desenvolvimento estabelecidas dos PECO. A competitividade, a agricultura e os recursos humanos são usualmente as prioridades mais importantes nestes países, apesar de variações significativas de país para país. O desenvolvimento regional foi abordado de várias formas pelos países candidatos, devido essencialmente ao seu modelo institucional regional. Os Professores Mojmir e Blazek expressaram as suas opiniões em relação às estratégias de desenvolvimento dos PECO, e fizeram algumas considerações relativas aos casos específicos dos seus países, Eslovénia e República Checa.

O Dr. Boeckhout apresentou algumas conclusões sobre a capacidade de absorção dos PECO. De acordo com estudos recentes, nenhum país candidato possui ainda capacidade administrativa suficiente, havendo ainda muita trabalho a realizar neste sector. Apesar de alguns países apresentarem já performances suficientes em áreas específicas, ainda nenhum dos PECO pode ser considerado como tendo uma boa capacidade administrativa. Este assunto foi debatido pelos peritos.

Depois do almoço, o Dr. Madureira Pires apresentou algumas considerações sobre o futuro orçamento. Um orçamento de 0,41% do PIB para as Acções Estruturais pode ser considerado como o valor base, correspondendo aos valores revistos e actualmente adoptados para 2006 pelo Conselho em relação às Perspectivas Financeiras da UE-25. Por outro lado, 0,45% do PIB é o valor inicialmente aprovado em 1999 pelo Conselho para as políticas estruturais para 2006. As necessidades (teóricas) para o Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão ascenderiam a 273.000 milhões de euros, baseado nos valores *per capita* de 2000-06, o que parece dar espaço de manobra para as acções estruturais até ao limite de

0,45% do PIB, uma vez que o limite de 1,27% do PIB para o orçamento da UE só será atingido se houver novos desenvolvimentos relativamente a outras políticas comunitárias.

O Professor Antunes Ferreira apresentou algumas conclusões respeitantes aos possíveis modelos de distribuição para 2007-13. O primeiro ponto apresentado foi o problema de como aplicar a regra dos 4% do PIB – quer usando os tradicionais algoritmos, inalterada; ou adicionando alterações menores aos modelos de distribuição de forma a permitir cortes na distribuição; ou finalmente, usando novos modelos, e neste caso, que novos algoritmos podem ser usados e que critérios deverão estes algoritmos preencher.

As fórmulas tradicionais, adaptadas ou não, não são aceitáveis, por causa do enorme fosso de desenvolvimento dentro da nova UE-27, e assim, novos modelos de distribuição deverão ser encontrados. Os novos modelos deverão aplicar a regra dos 4% de forma a satisfazer as necessidades dos países com níveis de desenvolvimento baixo ou médio. Os beneficiários actuais também não deverão sofrer cortes abruptos nos apoios. Além disso é importante integrar ao máximo a experiência que se adquiriu no passado. Finalmente o nível de compromisso para com a CES deverá ser mantido.

Nos modelos propostos, são usados algoritmos base (razoavelmente semelhantes ao algoritmo usado em 2000-06, com os necessários ajustamentos) em iterações iniciais. Para o próximo período de programação, duas novas variáveis foram adicionadas ao algoritmo do Objectivo nº 1 (destinadas a dividir as distribuições entre regiões cobertas por este Objectivo): Educação (percentagem da população activa com baixo nível de educação), e Capacidade de Inovação (percentagem da população activa empregue na indústria de alta / média-alta tecnologia e nos serviços intensivos em conhecimento e investigação e desenvolvimento). Estas variáveis propostas foram apresentadas brevemente aos peritos, que as consideraram interessantes e relevantes, apesar de o Professor Molle favorecer um Objectivo nº 1 simplificado, incorporando apenas a População e o PIB como variáveis, e deixando quaisquer outras novas variáveis (que não seriam facilmente sustentadas numa negociação) para um modelo de distribuição alternativo.

O Professor Cooke sublinhou que as regiões com alguma economia de conhecimento já estabelecida tendem a crescer mais que as regiões periféricas (e menos desenvolvidas) – e assim, a economia de conhecimento está de facto a contribuir para criar ou aprofundar desequilíbrios regionais pelo que faz sentido incluir tal critério no modelo.

O Dr. Vitorino acredita que existe consenso em dar um maior relevo à Competitividade (objectivos da Estratégia de Lisboa) em 2007-13. Os Objectivos nºs 2 e 3 seriam desta forma modificados em concordância, mas continuariam a ser essencialmente direccionados para as regiões mais desenvolvidas.

O Professor Antunes Ferreira apresentou os modelos para o apoio transitório do Objectivo nº 1, para os Objectivos nºs 2 e 3, e para o Fundo de Coesão. Estes foram alterados o menos possível, comparando com o período 2000-06. Apresentou igualmente as regras de repartição orçamental consideradas nos modelos, que também se desviariam muito pouco do actual equilíbrio.

O Dr. Madureira Pires explicou que aplicar os algoritmos base ao orçamento significaria exceder o limite dos 4% em vários casos, e assim é necessário optar por um modelo diferente.

O Professor Antunes Ferreira apresentou o Modelo Diferenciado, que aplica um tratamento diferenciado entre os países menos desenvolvidos (alcançando o limite de 4% do PIB) e os restantes países. Apresentou depois o Modelo de *Safety Net*, que aplica uma regra de *safety net* ao apoio *per capita* do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão combinados atribuído aos actuais Estados-Membros. O Dr. Vitorino indicou que preferia ter um modelo diferenciado sem nenhum limite de

capitação mas com um sistema de *safety net* para as actuais regiões elegíveis. Este modelo teria a vantagem de ser capaz de acomodar o orçamento de 0,45% do PIB, que o Modelo Diferenciado, assim apresentado, não permite.

O Professor Antunes Ferreira apresentou depois o Modelo Integrado, que consegue uma distribuição final com uma única iteração. Este modelo necessita da inclusão do PIB como uma variável no algoritmo base do Objectivo nº 1 e Fundo de Coesão, que favoreceria os países mais ricos, de forma contrária (e incompatível) à lógica do CES. Esta nova variável teria um peso que excederia os 0,8.

O Dr. Madureira Pires apresentou os três cenários considerados (Continuidade, Simplificação e Reforma) usando o modelo diferenciado com um orçamento de 0,435% do PIB. Em termos de distribuição total por país, a escolha do cenário não é de forma alguma tão relevante como a escolha do modelo. Os peritos discutiram as possibilidades dos modelos e cenários de distribuição.

O Dr. Madureira Pires encerrou o dia de trabalho às 18h30.

No dia seguinte, a reunião recomeçou às 9h40, com o Dr. Madureira Pires a apresentar o programa de trabalhos da manhã. Fez de seguida considerações respeitantes aos Cenários apresentados no dia anterior, e depois deu a sua opinião sobre o futuro das Iniciativas Comunitárias. Os peritos apresentaram as suas opiniões sobre as Iniciativas Comunitárias, nomeadamente a ideia de uma nova IC sobre a competitividade que poderia ser designada “Compete” e ser direccionada quer para as áreas urbanas como as rurais, tendo assim em consideração as conclusões e recomendações do EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário.

O Dr. Borger fez uma apresentação sobre o impacto das Políticas Comunitárias na CES, e algumas das maneiras possíveis de melhorar a eficiência destas políticas neste aspecto.

O Dr. Madureira Pires começou o debate sobre os futuros procedimentos e regras dos Fundos Estruturais e de Coesão, a que se seguiu a exposição das opiniões sobre a matéria de cada um dos peritos. As conclusões da reunião e as suas implicações para o Relatório Final foram depois mencionados, e a reunião terminou às 12h25.

Anexo VII - Constituição da Equipa Técnica e do Comité de Peritos

Equipa Técnica:

Dr. Luís Madureira Pires (coordenador)

Prof. Dr. José Antunes Ferreira

Prof. Dr. Francisco Avillez

Dr. Sjaak Boeckout

Dr. António Oliveira das Neves

Dr. Johannes Borger

Dr. João Carreira

Eng. João Pires Marques

Eng. Manuela Mina Jorge

Eng. Pedro Sotto Mayor Serrano

Dra. Marie-Jose Zondag

Comité de Peritos:

Prof. Dr. Jiri Blazek (República Checa)

Prof. Dr. Phillip Cooke (Reino Unido)

Prof. Dr. Juan Cuadrado-Roura (Espanha)

Prof. Dr. João Ferreira do Amaral (Portugal)

Eng. José Guerreiro dos Santos (Portugal)

Prof. Dr. Gyula Horvath (Hungria)

Prof. Dr. Boleslaw Kosciukiewicz (Polónia)

Prof. Dr. Augusto Mateus (Portugal)

Prof. Dr. Mrak Mojmir (Eslovénia)

Prof. Dr. Willem Molle (Países Baixos)

Prof. Dr. Secondo Tarditi (Itália)