

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

**ESTUDO SOBRE A PRÓXIMA REFORMA DAS**

**POLÍTICAS ESTRUTURAIS**

**PORTUGUÊS**

**Lisboa, Setembro de 2003**

## Introdução

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, 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, não tendo 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.

## Questões Abordadas

O Estudo partiu 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 das 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.

O Relatório Final aborda, por conseguinte, 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 no Relatório Final 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 sobrantés”) 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.

### **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 km<sup>2</sup>. 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 por 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.

### Objectivos e Prioridades de Desenvolvimento nos Países Candidatos

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, havendo, no entanto, algumas diferenças entre países. Para a maioria, 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.

As prioridades sectoriais variam de país para país, tanto em termos de incidência como de recursos financeiros orçamentados. A importância relativa dos diferentes eixos sectoriais, medida através do peso orçamental, também difere entre os países candidatos:

- **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 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, parecendo 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).

A maioria dos países introduziu uma prioridade “desenvolvimento regional” nos seus PND, quer através de eixos próprios, quer combinando-a com outras prioridades. No entanto, o peso do desenvolvimento regional nos orçamentos dos PND varia fortemente entre países candidatos.

Procurou-se delinear com algum detalhe os objectivos e prioridades de desenvolvimento formulados para o presente período de programação 2004-06 pelos países candidatos, 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.

### **Novas Necessidades Financeiras das Políticas Estruturais**

O Estudo, em conformidade com o solicitado nos termos de referência, apresenta 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.

Trata-se de um exercício inovador e, no plano técnico, 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-se a Equipa 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.

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.

Na literatura disponível existem estimativas das necessidades de investimento dos países candidatos apenas para os transportes e ambiente: 1,5% e 2,0% 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. Grosso modo, estima-se que as necessidades de investimento nestas áreas ascendam em média a 2,2% dos respectivos PIB.

No total, e incluindo ainda outras áreas como a saúde, energia e telecomunicações, as necessidades de investimento para os países candidatos, tendo em conta os pressupostos acima descritos, podem ser estimadas em cerca de 6% do PIB, em média para os países candidatos. Esta percentagem sugere que o tecto de 4% do PIB 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, ainda que não seja possível, com os dados disponíveis, precisar as necessidades de Fundos Estruturais.

As necessidades de investimento, público e privado, representarão uma base importante para definir o apoio dos Fundos Estruturais aos países candidatos. Os cálculos apresentados indicam que as necessidades de investimento divergem muito de país para país, mas sugerem também 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.

Sob o ponto de vista da capacidade de absorção administrativa, a conclusão geral é que serão ainda necessários esforços substanciais na maioria dos países candidatos para absorver os Fundos Estruturais. 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.

### **Reforma da Política Agrícola Comum e suas Implicações**

As principais orientações aprovadas no âmbito da Reforma da PAC em 26 de Junho de 2003 dizem respeito:

- à modulação do valor da totalidade das ajudas directas aos produtores;
- às condicionalidades impostas ao pagamento da totalidade das ajudas directas, no contexto quer da conservação do ambiente, da segurança alimentar, do bem-estar animal e da segurança no trabalho, quer do respeito pelas boas condições agronómicas e ambientais;
- ao desligamento da produção de parte das ajudas directas em vigor e da sua conversão num pagamento (ou ajuda) único(a) às explorações agrícolas que assumirá a forma de direitos transaccionáveis;
- à diversificação e reforço das medidas de desenvolvimento rural;
- à criação de um mecanismo de disciplina financeira a ser implementado a partir de 2007, visando a introdução de ajustamentos no valor dos pagamentos directos aos produtores sempre que se prevejam ultrapassagens nos valores orçamentados para o conjunto formado pelas despesas de mercado e os pagamentos directos aos produtores agrícolas.

A aprovação da reforma implicou alguns compromissos finais que limitaram de forma significativa o seu alcance futuro, na medida em que:

- o processo de desligamento aprovado admite a opção dos EMs por taxas de desligamento parcial sectorialmente diferenciadas e condiciona a utilização alternativa das áreas sujeitas ao desligamento, a um conjunto significativo de restrições quanto ao tipo de culturas elegíveis;

- o processo de redistribuição de fundos resultante da modulação aprovada ficou bastante limitado em consequência quer das taxas de modulação estabelecidas, quer da percentagem máxima estabelecida para as poupanças nacionais que poderão ser redistribuídas;
- a diversificação e reforço das medidas de desenvolvimento rural ficaram bastante limitados dada a muito menor amplitude dos processos de modulação e redistribuição comunitária dos fundos.

Apesar deste conjunto de limitações, a Equipa é de opinião que as novas orientações aprovadas irão ter um impacto positivo sobre o futuro da agricultura e do meio rural da UE em geral e português em particular, um vez que irão:

- proporcionar aos produtores agrícolas um horizonte temporal estável de dez anos (2004-2013) capaz de lhes permitir um adequado planeamento das suas actividades futuras;
- constituir um incentivo à adopção de soluções produtivas, tecnológicas e estruturais economicamente eficientes e ecologicamente 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.

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 chamada especificidade da agricultura portuguesa.

Para além disso, importa referir que as resoluções adoptadas no âmbito do Conselho de Bruxelas e da Cimeira de Copenhaga, 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, que se torna possível acomodar o alargamento da União sem implicações muito significativas ao nível das despesas agrícolas actuais da UE-15.

### Condicionantes do Financiamento das Políticas Estruturais

O Estudo analisou 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). Na base dos pressupostos e projecções considerados, o quadro financeiro da União para os sete anos que se iniciam em 2007 seria o seguinte:

**Quadro 1 – 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
<b>TOTAL</b>	<b>73.938</b>	<b>73.717</b>	<b>73.500</b>	<b>73.290</b>	<b>73.082</b>	<b>72.883</b>	<b>72.688</b>	<b>513.098</b>
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%
<b>Margem</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,57%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,58%</b>	<b>0,59%</b>	<b>0,58%</b>
<b>PIB da UE</b> (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 1, 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, existindo por isso uma margem suficiente de recursos próprios para este propósito.

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.

### Áreas de Evolução das Políticas Estruturais

Foram também analisados no âmbito do Estudo diversos tópicos relacionados com as áreas de evolução das Políticas Estruturais e apresentadas 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. Apresenta-se de seguida uma súmula deste trabalho:

- **Objectivo nº 1:** O exercício efectuado 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 partem 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 fixa 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.
- **Restantes Objectivos:** Construiu-se um cenário de continuidade que garante a manutenção do Objectivo nº 2 e dois cenários com maior grau de inovação em que o Objectivo nº 3 se funde com o Objectivo nº 2. 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) colocam a Estratégia de Lisboa na base 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.
- **Número de Fundos Estruturais:** Duas posições alternativas realistas podem ser consideradas: 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: (i) 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); ou (2) 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. Os cenários construídos no âmbito do presente trabalho têm necessariamente estes vários elementos em consideração. A Equipa adere, contudo, ao sistema simplificado que consistiria em prever apenas dois Fundos Estruturais, os quais, combinados com dois

Objectivos, permitiriam que cada programa operacional passasse a ser financiado por apenas um Fundo Estrutural.

- **Critérios de Repartição Geográfica no Objectivo n.º1:** 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 todos 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. Na sequência desse exercício, entendeu a Equipa dever concentrar-se na construção de uma fórmula para o Objectivo n.º 1 que deveria integrar os seguintes elementos:
  - PIB *per capita*, medido em paridades de poder de compra;
  - PNB/RNB *per capita*, medido em paridades de poder de compra;
  - População;
  - Taxa de desemprego;
  - Nível de educação;
  - Capacidade de inovação.
- **Iniciativas Comunitárias:** 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. No entanto, 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 a Estratégia de Lisboa. Na opinião da Equipa, há 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.
- **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. Para além disso, face às prioridades dos novos Estados-membros, transporte e ambiente continuarão a ser os únicos sectores apoiáveis.

### Seleção dos Modelos e Cenários de Trabalho

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.

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.

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.

Pela sua relevância para os resultados do Modelo e Cenários apresentados, vale a pena referir as duas primeiras.

Na repartição de dotações entre Objectivos entendeu a Equipa que deveria ser utilizada a filosofia tradicionalmente subjacente à afectação de verbas das políticas de Coesão: proporcionalidade directa às populações dos dois conjuntos (Objectivo nº 1 e fora do Objectivo nº 1) e inversa em relação aos seus PIB per capita.

Para a nova fórmula de repartição do Objectivo n.º1, partiu-se de um modelo de regressão linear explicativo das repartições para 2000-06, ao qual foram acrescentadas novas variáveis, que valorizassem o processo técnico de repartição e o ajustasse aos desafios do período 2007-13. Foram encontrados ponderadores para as variáveis da nova fórmula de repartição, mantendo-se a predominância do PIB na afectação mas agora com um peso de 75% do total visto que os indicadores ligados à educação, competitividade e inovação juntamente com a taxa de desemprego passaram a traduzir a nova realidade e desígnios europeus.

Dos três modelos desenvolvidos no âmbito do Estudo para solucionar os problemas decorrentes do tecto de 4%, o que foi seleccionado pela Equipa e aceite como bom pela Administração portuguesa para a construção dos cenários para o próximo período de programação designa-se por Modelo Diferenciado. Este modelo 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.

O Modelo Diferenciado não permite que nenhum país ultrapasse os 4%, ao mesmo tempo que garante que as dotações para os países que atingem este limite sejam constituídos em 70% por recursos do Objectivo nº 1 e em 30% por recursos do Fundo de Coesão, uma possível especificação futura a adoptar na atribuição de Recursos Estruturais inspirada nos apoios concedidos aos novos Estados-membros em 2004-06.

O Modelo 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 a atribuir pelo Objectivo n.º 1 mais Fundo de Coesão em 2007-13 não poderá ultrapassar, *per capita*, o apoio atribuído em 2000-06, 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).

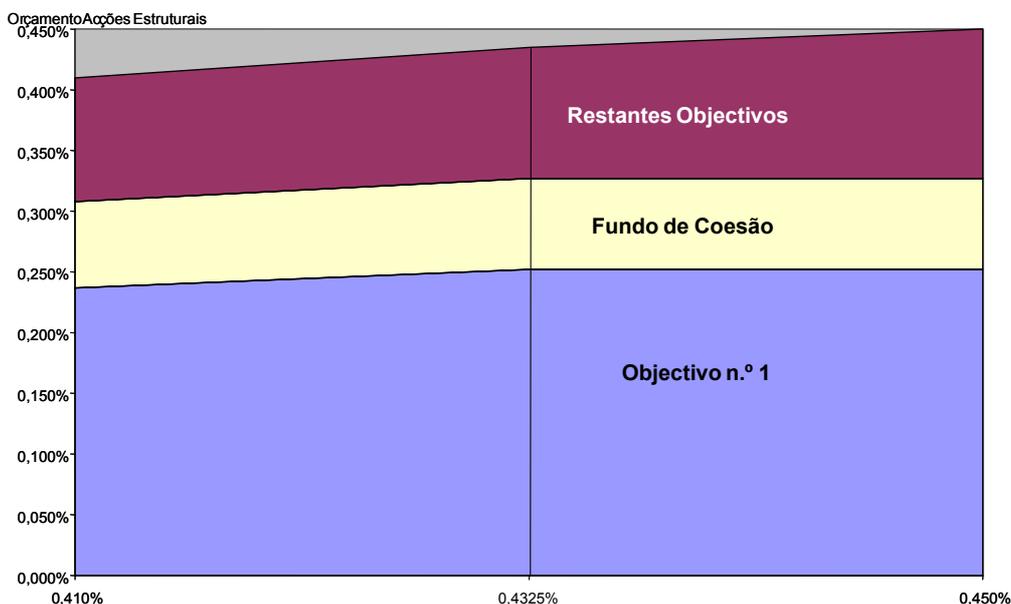
A aplicação conjunta das várias fórmulas de repartição apresentadas anteriormente, ou seja:

- a fórmula de repartição de verbas entre Objectivos dos Fundos Estruturais;
- a assumida repartição 70%/30% entre Objectivo n.º 1 e Fundo de Coesão;
- a fórmula de repartição dos recursos no Objectivo n.º 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 n.º 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.

A Figura seguinte 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, e não do Objectivo n.º 1 e do Fundo de Coesão.

**Figura 1 – Evolução das Rubricas das Acções Estruturais em Função da Dotação Global**



De realçar que este resultado 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).

#### **Cenário de Continuidade (Valor Global de Dotação para Acções Estruturais: 0,402% PIB UE-27)**

Neste cenário, a intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com os três objectivos actuais, com conteúdos e elegibilidades semelhantes, ainda que no Objectivo nº 2 seja dada maior margem de manobra aos Estados-membros para definirem as regiões e zonas beneficiárias, embora dentro de parâmetros mais rigorosos de eficácia. O Fundo de Coesão mantém-se também com as características actuais. Os resultados obtidos 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 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.
- Em termos de saldos orçamentais, não há alterações significativas em relação à situação actual para os actuais Estados-membros, sendo certo que todos os novos Estados-membros beneficiariam de um saldo positivo.

#### **Cenário de Simplificação (Valor Global de Dotação para Acções Estruturais: 0,4325% PIB UE-27)**

No Cenário de Simplificação, a intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com dois objectivos:

- O Objectivo A destinar-se-ia a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões com atraso de desenvolvimento. A elegibilidade seria 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.
- O Objectivo B visaria reforçar a competitividade económica, a inovação e a coesão social em áreas que enfrentem dificuldades estruturais. Este 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. 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.

- Quanto ao Fundo de Coesão, manteria as suas características actuais.

As conclusões que se podem retirar são idênticas às do Cenário de Continuidade no que respeita aos principais países beneficiários do Objectivo nº 1. No Objectivo A não há alterações em relação ao Cenário anterior.

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. 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. A situação orçamental dos 27 ainda que varie em relação ao cenário anterior, preserva grosso modo as suas posições relativas.

### **Cenário de Reforma (Valor Global de Dotação para Acções Estruturais: 0,4136% PIB UE-27)**

Neste cenário, a intervenção dos Fundos Estruturais é estruturada de acordo com dois objectivos:

- O Objectivo I destina-se a promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural dos países com atraso de desenvolvimento. A elegibilidade 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. Abrange em 2007-13 uma percentagem de 26% da população comunitária (contra 22,2% em 2000-06); adicionalmente, 13,6% da população comunitária beneficia de um regime transitório.
- O Objectivo II visa o reforço da competitividade económica, a inovação e a coesão social em áreas que enfrentam dificuldades estruturais. Este fica estreitamente ligado à Estratégia de Lisboa e visa 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. Abrange todo o território comunitário não inserido no Objectivo I, ou seja, regiões NUTS II com um PIB *per capita* entre 75% e 266% (Inner London) da média comunitária a 25.
- Uma vez mais, o Fundo de Coesão mantém-se com as características actuais.

Sendo a dotação financeira do actual Cenário um pouco inferior ao do Cenário de Simplificação, em regra todos os Estados-membros sofrem à partida pequenas quebras em relação ao cenário anterior. Apenas os 6 novos aderentes que atingiram o tecto de 4% do PIB não sofrem qualquer variação.

Importa, contudo, verificar quais os países beneficiários e prejudicados 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%);

- 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);
- A Espanha e a Itália, tradicionais beneficiários do Objectivo nº 1 são os principais penalizados visto que perdem o estatuto de países/regiões pobres e beneficiam apenas de regimes transitórios.

O aspecto mais interessante a deduzir 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.

Mais uma vez os grandes equilíbrios orçamentais por Estado-membro são mantidos e mesmo a Espanha e Itália preservam as situações actuais.

## Conclusões

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.
- 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.