

Bruxelas, 10 de novembro de 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Impactos a longo prazo da política de coesão nas regiões da UE = Troca de pontos de vista

Na reunião do Conselho dos Assuntos Gerais dedicada à política de coesão de 22 de novembro próximo, os ministros responsáveis pela política de coesão são convidados a debater, com base no documento da Presidência constante do anexo à presente nota, os principais objetivos e princípios da política de coesão para o futuro, os desafios que a política de coesão enfrentará no futuro e a melhor forma de os enfrentar, bem como o valor acrescentado da política de coesão em comparação com outras políticas e instrumentos da UE e com os quadros nacionais, tendo em vista a sua eventual adaptabilidade aos mesmos.

Documento de referência
para o Conselho dos Assuntos Gerais dedicado à política de coesão

A política de coesão (PC) é uma alavanca fundamental para promover a convergência a longo prazo na União Europeia. Tal como salientado no 8.º relatório sobre a coesão, a PC tem efetivamente contribuído para colmatar o fosso económico entre as regiões e os Estados-Membros (EM) mais e menos desenvolvidos, o que está em consonância com o mandato da UE, consagrado no Tratado sobre o Funcionamento da UE, de reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.

Período de programação 2007–2013¹²³⁴

No período de programação 2007-2013, foram investidos 346,5 mil milhões de euros com a contribuição para reduzir as disparidades entre as regiões, promover desenvolvimento equilibrado e sustentável e aumentar a coesão económica, social e territorial. Estes investimentos fizeram uma diferença genuína durante a crise económica e financeira, quando o financiamento público era limitado, inclusive para as pequenas e médias empresas (PME) e quando era difícil de encontrar investimento privado e criar emprego. Deram ainda resposta a disparidades regionais e aumentaram o produto interno bruto (PIB).

-
- ¹ Apresentação – [Política de coesão em benefício dos cidadãos](#) – principais resultados 2007-2013 (21/12/2016); Comissão Europeia (Direção-Geral da Política Regional e Urbana).
- ² [9 contributos da Política de Coesão para a Europa: principais resultados 2007-2013](#) (07/10/2016); Comissão Europeia (DG REGIO).
- ³ [Pacote de trabalho 1: Relatório de síntese, avaliação *ex post* dos programas da política de coesão para o período 2007-2013, com particular ênfase para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional \(FEDER\) e o Fundo de Coesão](#); Comissão Europeia, Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Direção B – Política, Unidade B.2 – Avaliação e Semestre Europeu; 2016.
- ⁴ [Onde é que a política de coesão da UE produz o seu impacto? Simulações com um modelo de equilíbrio geral dinâmico a nível regional](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia; WP 2/2021.

Os resultados foram concretizados em todos os Estados-Membros e regiões. Prevê-se que 1 euro de investimento da PC no período 2007-2013 gira 2,74 euros de PIB adicional até 2023. O retorno estimado do investimento da dotação total no período 2007-2013 é de 1 bilião de euros em PIB adicional até 2023, e a longo prazo, gerará um retorno positivo que, para a UE no seu conjunto, se estima ser cerca de 4 % por ano. Foram criados um milhão de postos de trabalho, o que corresponde a 1/3 da criação líquida de emprego durante este período. Os investimentos da PC no período 2007-2013 foram uma fonte vital de financiamento público para muitos Estados-Membros, representando até 57 % do investimento de capital público em alguns deles. Em especial, graças à PC, foi possível manter a continuidade do investimento público, particularmente durante os anos da crise económica, destacando o efeito estabilizador a longo prazo no investimento da programação plurianual no âmbito da PC.

Em outubro de 2021, a Comissão Europeia (COM) publicou um documento de trabalho em que se analisam os efeitos macroeconómicos dos programas de PC do período 2007–2013. O impacto da PC é mais elevado nos principais Estados-Membros beneficiários; contudo, a longo prazo, é igualmente positivo nas regiões e Estados-Membros mais desenvolvidos, apesar de estes serem contribuintes líquidos para a política. Em última análise, cerca de 15 % do impacto no PIB da UE resulta de efeitos indiretos internacionais, o que sugere que a PC é um jogo de soma positiva e gera ligações positivas entre as economias dos Estados-Membros. Os efeitos indiretos são especialmente importantes para os principais contribuintes da PC e representam uma parte substancial do impacto total da política.

A longo prazo, mais de 45 % do impacto positivo nos países não elegíveis para o Fundo de Coesão provém de investimentos feitos nos Estados-Membros que beneficiam do Fundo. Para alguns Estados-Membros, os efeitos indiretos constituem a principal fonte de benefícios da PC. Estes resultados fornecem provas sólidas de que a PC traz benefícios a toda a UE em conformidade com o seu objetivo consagrado no Tratado.

Os principais resultados do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão são os seguintes⁵⁶:

⁵ [Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Avaliação *ex post* do FEDER e do Fundo de Coesão 2007-2013](#); Bruxelas, SWD(2016) 318 final, de 19.9.2016.

⁶ [A avaliação de impacto RHOMOLO da política de coesão 2014–2020 nas regiões da UE](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia; WP 4/2022, 1.ª edição

- cerca de 940 000 postos de trabalho criados diretamente, 41 600 dos quais em investigação e desenvolvimento,
- 400 000 PME apoiadas diretamente e 322 000 postos de trabalho criados nas PME,
- aumento de 3 900 megawatts da capacidade de produção de energia renovável,
- ambiente: mais 5,9 milhões de pessoas ligadas ao abastecimento de água potável e mais 6,9 milhões de pessoas ligadas a instalações novas ou melhoradas de tratamento de águas residuais,
- infraestruturas (km de estradas/caminhos de ferro recém-construídos ou modernizados, conectividade à Internet, etc.):
 - o mais 8 400 000 pessoas cobertas por ligações de banda larga,
 - o mais 4 900 km de estradas construídas (sobretudo autoestradas), quase metade da rede RTE-T à escala europeia,
 - o modernização de quase 28 600 km de estradas, dois quais dois terços se situam nos Estados-Membros da UE-12,
 - o modernização de quase 3 900 km de caminhos de ferro, dos quais quase 1 600 km se situam nos Estados-Membros da UE-12.

As principais realizações quantitativas do Fundo Social Europeu (FSE)⁷:

- 98,7 milhões de participantes em formações financiadas pelo FSE e em outras operações apoiadas pelo Fundo, repartidos uniformemente entre inativos (36 %), empregados (33 %) e desempregados (30 %),
- Mais de 30 milhões de impactos favoráveis, ajudando as pessoas a fazer mudanças positivas:
 - o 9,4 milhões de participantes obtiveram emprego, dos quais pelo menos 300 000 são trabalhadores independentes,
 - o 8,7 milhões obtiveram uma qualificação/certificado,
 - o Outros 13,7 milhões de melhores capacidades, competências, maiores oportunidades no mercado de trabalho, formação contínua, etc.

⁷ [Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Avaliação ex post dos programas do FSE para 2007-2013](#); Bruxelas, SWD(2016) 452 final, de 12.12.2016; página 4.

Período de programação 2014–2020⁸

Os recursos afetados à PC em 2014-2020 ascenderam aproximadamente 355 mil milhões de euros, o que significa uma injeção de recursos de cerca de 0,3 % do PIB da UE. Em julho de 2022, a COM publicou um documento de trabalho em que se examina o impacto macroeconómico dos programas de PC do período 2014–2020. A simulação baseada no modelo RHOMOLO sugeriu que as intervenções da PC no período 2014-2020 tiveram um impacto positivo global na economia da UE, que aumentou ao longo do período de financiamento, atingindo um pico em 2021 quando o PIB da UE era quase 0,4 % mais elevado do que na ausência da política.

A nível regional, o maior impacto ocorreu nos principais Estados-Membros beneficiários. Nas regiões e nos Estados-Membros mais desenvolvidos, o impacto da política é, na generalidade, mais reduzido a curto prazo. Com efeito, para muitas destas regiões, o apoio da política é baixo relativamente à dimensão das suas economias. Contudo, a longo prazo, o impacto da política aumenta porque, quando os programas são concluídos, deixam de gerar custos mas continuam a gerar benefícios significativos. O impacto no PIB acaba por ser positivo em todas as regiões. O resultado de que todas as regiões da UE acabam por beneficiar da política deve-se em parte aos fortes efeitos indiretos espaciais que esta gera, através dos quais os programas executados numa determinada região também beneficiam outras regiões, nomeadamente as que têm fortes ligações comerciais com os principais beneficiários.

A análise demonstra que a política tem contribuído significativamente para reduzir ou limitar o aumento das disparidades regionais, tanto a nível da UE como nos Estados-Membros.

⁸ [A avaliação de impacto RHOMOLO da política de coesão 2014–2020 nas regiões da UE](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia; WP 4/2022, 1.ª edição

O modelo macroeconómico do Centro Comum de Investigação (modelo RHOMOLO) aplicado ao FSE tem demonstrado impactos positivos na economia no seu todo, além dos resultados diretos para os participantes nas operações do FSE⁹. O investimento no emprego e na mobilidade até 2018 traduzir-se-ia na criação de 47 000 postos de trabalho a longo prazo e num aumento do PIB de 0,06 % em comparação com o cenário de base (2014). Tal dever-se-ia aos impactos macroeconómicos finais gerados pelos investimentos em capital humano e na melhoria da produtividade do trabalho, bem como nas mudanças estruturais envolvidas. O apoio do FSE à inclusão social deverá aumentar o PIB da UE em 0,037 % (o que ascende a 4 mil milhões de euros) até 2023 e criar 127 000 postos de trabalho adicionais, ao passo que as operações de educação e formação deverão acrescentar 0,16 % ao PIB (18 mil milhões de euros) até 2023, em comparação com o cenário de base, e criar cerca de 170 000 postos de trabalho adicionais. Todos os aumentos deverão ser de longo prazo (até 2033), uma vez que se espera que o PIB e o emprego continuem a ser ainda mais elevados em relação ao cenário de base.

A longo prazo, os investimentos da política produzem retornos positivos significativos, com o multiplicador do PIB a 25 anos a 2,7 ou equivalente a uma taxa anual de rendibilidade de cerca de 4 %.

Principais resultados da PC:

- 5,4 milhões de pessoas encontraram emprego graças ao apoio do FSE e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ),
- 236 500 novos postos de trabalho foram criados com o apoio do FEDER,
- 3,6 milhões de empresas beneficiarão de projetos selecionados para o apoio dos FEEI, das quais 3 milhões já o tinham recebido,
- melhoria da eficiência energética de mais de 359 000 residências de agregados familiares,
- 45,5 milhões de participantes beneficiaram dos projetos apoiados pelo FSE e pela IEJ,
- 1 544 quilómetros de caminhos de ferro foram construídos ou modernizados entre 2014 e o final de 2020,

o que confirma que a CP apresenta resultados no terreno.

⁹ [Documento de trabalho dos serviços da Comissão: Avaliação do apoio do FSE 2014-2018 ao emprego e à mobilidade laboral, à inclusão social e à educação e formação](#); p. 35, {SWD(2021) 11 final} Avaliação do apoio do FSE à inclusão social. Note-se que os dados se baseiam em dados de 2014-2018, por conseguinte a avaliação *ex post* do FSE 2014-2020 fornecerá dados mais atualizados quando estiver concluída. Nota: estes cálculos foram efetuados em 2019, antes das atuais crises).

A política não só contribuiu para promover a coesão económica, social e territorial na UE, como também demonstrou a sua adaptabilidade, nomeadamente redirecionando 23 mil milhões de euros no âmbito dos programas existentes para enfrentar os desafios colocados pela pandemia, e adicionou 50 mil milhões de euros de novos fundos através da REACT-EU para ajudar o processo de recuperação das regiões da UE a construir bases para o reforço da sua resiliência.

Nas últimas décadas, a PC evoluiu também em termos de definição dos mecanismos de governação dos programas: os programação plurianual, os exercícios de avaliação periódicos, a lógica de intervenção reforçada em conjunto com melhorias orientadas para os resultados, juntamente com um melhor *modus operandi* para a parceria e a governação a vários níveis, permitiram uma eficácia na execução dos programas e dos projetos. Do mesmo modo, o quadro para a PC foi enriquecido com requisitos para a criação de uma base estratégica adequada e de condições-quadro para as intervenções, juntamente com o reforço das ligações entre a PC e o quadro do Semestre Europeu.

Perspetivas possíveis

No que diz respeito às tendências futuras, é evidente que a UE enfrenta uma série de desafios decorrentes das mudanças demográficas e tecnológicas, bem como das transições digital e ecológica. Estas conduzirão provavelmente a novas disparidades, que por sua vez poderão comprometer a sustentabilidade e a solidez do modelo de desenvolvimento da UE. A política não pode, por si só, garantir que nenhum território ou ninguém seja deixado para trás, mas pode certamente dar um forte contributo para a coesão económica, social e territorial, nomeadamente através da garantia de considerações espaciais e territoriais para as políticas nacionais e setoriais. A conceção e a execução da PC deverão poder assentar numa combinação de políticas robusta e eficaz de políticas e instrumentos nacionais e da UE.

Perguntas para o debate dos ministros:

- 1. Quais são os principais objetivos e princípios da política, relativamente aos quais não devem ser feitos compromissos no futuro?**
 - 2. Qual é o valor acrescentado da política de coesão em comparação com outras políticas e instrumentos da UE e com os quadros nacionais? A política deve ser ajustada em relação a outras políticas e instrumentos para reforçar ainda mais a realização dos seus principais objetivos?**
 - 3. Quais são os desafios previstos que a política de coesão enfrentará no futuro e como pode ser adaptada para lhes dar resposta?**
-