COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.12.2019
COM(2019) 627 final

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

Relatório estratégico de 2019 sobre a execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

INTRODUÇÃO **2**
1. UM CONTEXTO COMPLEXO E EM RÁPIDA EVOLUÇÃO **3**
2. INVESTIMENTO PARA UM CRESCIMENTO INTELIGENTE, SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO **3**
2.1. Progresso global 3
2.2. Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação, TIC e competitividade das PME 5
2.3. Economia de baixas emissões de carbono, alterações climáticas, ambiente, transporte e energia 5
2.4. Emprego, inclusão social, saúde e educação 7
3. IMPACTO DAS PRINCIPAIS REFORMAS DE 2014-2020 ..... **8**
3.1. Contribuição dos FEEI para o Semestre Europeu 8
3.2. Requisitos prévios para o financiamento: condicionalidades *ex ante* 8
3.3. Regra de anulação «N+3» 8
3.4. O quadro de desempenho 9
3.5. Apoio ao desenvolvimento territorial integrado 9
3.5.1. Investimentos integrados nas cidades *10*
3.5.2. Execução dos investimentos territoriais *10*
3.5.3. Cooperação territorial *10*
4. MELHOR GESTÃO DO PROGRAMA **11**
4.1. Capacidade das autoridades e dos beneficiários 11
4.2. Simplificação para os beneficiários 12
4.3. O papel dos parceiros na execução dos programas 12
4.4. Implementação de princípios horizontais e de objetivos estratégicos 12
4.5. Melhores complementaridades para mais impacto 13
4.6. Síntese da avaliação dos FEEI 13
4.7. Comunicação sobre os FEEI 14
CONCLUSÕES **15**

INTRODUÇÃO

O principal objetivo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento[1] (FEEI) consiste em promover uma convergência socioeconómica duradoura, a resiliência e a coesão territorial. Os FEEI mobilizam uma massa crítica de investimentos[2] em áreas prioritárias da UE no âmbito de uma gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Estes investimentos respondem às necessidades da economia real, apoiando a criação de emprego, o crescimento e o investimento, o reforço do Mercado Único, a União da Energia e a governação económica.

Este segundo relatório estratégico[3] baseia-se nos relatórios de execução e de progresso dos Estados-Membros sobre a execução dos programas dos FEEI de 2014-2020 até ao final de 2018[4]. Nessa altura, tinham sido autorizados 72 % dos recursos dos FEEI disponíveis[5]. Os projetos já financiados estão a ter um impacto crescente em setores fundamentais como, por exemplo:

- mais de 1,6 milhões de empresas — incluindo explorações agrícolas — estão a ser apoiadas;
- 300 000 novos postos de trabalho estão a ser criados por empresas apoiadas;
- 26 milhões de pessoas receberam ajuda para formação, educação ou procura de emprego;
- 8,3 milhões de famílias terão melhor acesso à banda larga;
- mais de 3 900 km de linhas ferroviárias estão a ser construídos ou reconstruídos;
- 60 milhões de pessoas beneficiam de projetos em curso no setor da saúde.

O presente relatório e a plataforma de dados abertos dos FEEI analisam em detalhe os progressos alcançados em todos os domínios temáticos[6].

A atual orientação política e a flexibilidade do seu enquadramento permitem maximizar o contributo dos FEEI para os desafios novos e emergentes. A maior parte das áreas financiadas já contribuem para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, a adaptação às alterações climáticas e as ações de redução dos riscos - uma tendência que pode ser reforçada nos programas dos FEEI, se necessário.

---

1 Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) são constituídos pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

2 Em 2018, o orçamento para os FEEI ascendeu a cerca de 460 mil milhões de EUR e ultrapassou 643 mil milhões de EUR graças ao cofinanciamento nacional.

3 Previsto no artigo 53.º do Regulamento Disposições Comuns (Regulamento (UE) n.º 1303/2013).

4 Todos os valores dizem respeito ao final de 2018, segundo os dados disponíveis em 5 de novembro de 2019, salvo indicação em contrário.

5 Os projetos aqui referidos são projetos que foram selecionados e que estão a ser executados durante este período de programação.

6 A plataforma de dados abertos apresenta os dados mais recentes disponíveis na versão final dos programas dos FEEI (https://cohesiondata.ec.europa.eu).

1. UM CONTEXTO COMPLEXO E EM RÁPIDA EVOLUÇÃO

Nos seus relatórios intercalares de 2019, os Estados-Membros reconhecem o papel decisivo dos FEEI para fazer face às mudanças ambientais, económicas e sociais e para ajudar a pôr em prática as reformas necessárias para assegurar um futuro sustentável. Na sequência da crise financeira, os FEEI foram fundamentais para apoiar o investimento e ajudar a retomar a convergência económica[7].

No entanto, vários Estados-Membros chamam a atenção para as persistentes desigualdades territoriais e regionais e a exclusão social, bem como para os problemas crescentes relacionados com as alterações demográficas. As disparidades subsistem nas regiões, entre elas e entre as zonas urbanas e rurais. Algumas regiões, tendo perdido a sua vantagem competitiva, estão a viver a «armadilha do rendimento médio»[8] e algumas continuam a debater-se com elevadas taxas de desemprego, especialmente entre os jovens. Outras são mais vulneráveis aos efeitos da dupla transição resultante da ação climática e da digitalização, ou às consequências atuais da crise dos refugiados e da migração. Estas discrepâncias geográficas têm sido um catalisador para o sentimento anti-UE[9].

Os FEEI, canalizados através de gestão partilhada, capacitam os intervenientes locais para combater estas tendências, apoiando a coesão territorial, os investimentos favoráveis ao crescimento, a criação de emprego, a competitividade das empresas, a investigação e inovação (I&I) e os ecossistemas de empresas em fase de arranque, as ações ambientais, a adaptação às alterações climáticas e a resiliência, a redução do risco de catástrofes, a inclusão social e os projetos no domínio da saúde e da educação, a fim de melhorar a vida e aproximar a UE das pessoas.

2. INVESTIMENTO PARA UM CRESCIMENTO INTELIGENTE, SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO

2.1. Progresso global

Com os novos elementos introduzidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, nomeadamente a concentração de investimentos nos principais objetivos de desenvolvimento e a maior ênfase no desempenho, os programas dos FEEI são orientados para a realização eficaz e eficiente dos objetivos da UE de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Esta tendência foi reforçada pela abordagem prática e flexível da Comissão, nomeadamente através da alteração

---

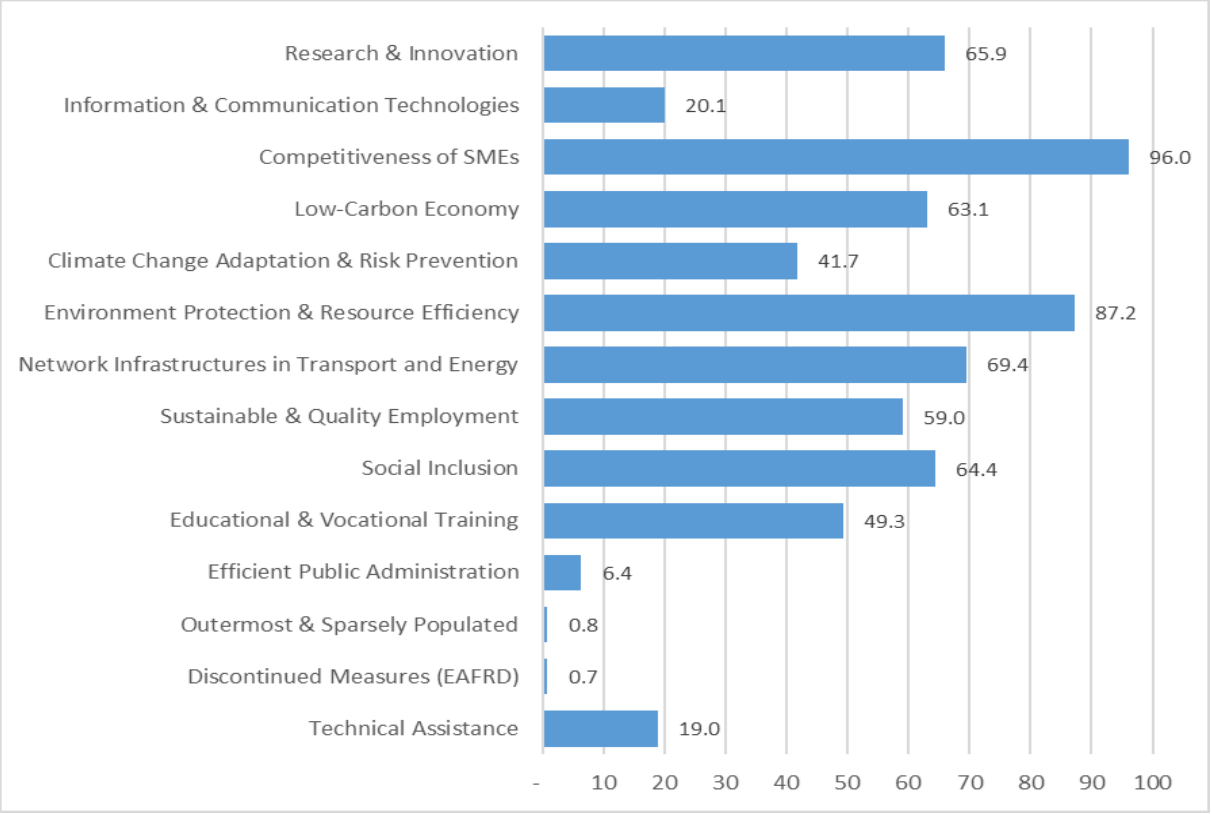
7 Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial, de setembro de 2017. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

8 No Sétimo Relatório sobre a Coesão Económica, Social e Territorial (2017), a Comissão Europeia identificou o desafio específico que se coloca a várias regiões com um PIB *per capita* próximo da média da UE. Os custos elevados associados a uma diminuição do setor da indústria transformadora e a uma fraca inovação e capacidades de exportação tornaram estas regiões menos competitivas e resilientes face à globalização do que as regiões com um PIB *per capita* inferior e superior à média.

9 «The geography of EU discontent» por Lewis Dijkstra, Hugo Poelman e Andrés Rodríguez-Posse — Documento de Trabalho 12/2018 da Direção-Geral da Política Regional e Urbana.

do programa, do acompanhamento dos programas em risco, ou de várias ações-piloto[10] que prestaram assistência personalizada e dos ensinamentos retirados para a futura execução.

Total dos investimentos previstos dos FEEI (UE e nacionais) por objetivo temático (mil milhões de EUR)[11]



Fonte: Dados abertos dos FEEI - https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq

Analisando os números de todos os FEEI considerados em conjunto, a seleção de projetos (financiamento decidido) mais do que duplicou desde o primeiro relatório estratégico em 2017, atingindo um montante de 464 mil milhões de EUR (72 % do investimento total previsto). Os progressos são particularmente visíveis em setores como a I&I, nomeadamente graças ao efeito catalisador das estratégias de especialização inteligente, das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e das infraestruturas de transportes. A seleção de projetos também foi acelerada, embora de forma mais moderada, em domínios como a economia hipocarbónica e o emprego sustentável e de qualidade.

Quanto às despesas efetivas[12] de todos os FEEI considerados em conjunto, 27 % do orçamento disponível tinham sido pagos aos Estados-Membros até ao final de dezembro de

[10] Nomeadamente nas regiões em recuperação, em transição industrial, nas carboníferas, e os investimentos em projetos de inovação inter-regional e a iniciativa das aldeias inteligentes.

[11] Ver os anexos 1.1 e 1.2 para mais pormenores. Os valores constantes do gráfico acima não incluem a parte atribuída aos temas no âmbito de prioridades multitemáticas, contrariamente aos números apresentados nos anexos.

[12] Pedidos de pagamento recebidos dos Estados-Membros.

2018 (36 % até ao final de outubro de 2019). Este nível de despesas declaradas é inferior ao dos períodos anteriores e sugere que continua a ser necessária uma maior ênfase nas despesas a nível dos Estados-Membros[13].

Quanto à execução dos instrumentos financeiros, os montantes dos programas em operações de instrumentos financeiros selecionados atingiram 21,9 mil milhões de EUR até ao final de 2018, o que representa aproximadamente 77 % dos montantes previstos nos programas para esta forma de apoio. Confirma-se, assim, que a maioria dos instrumentos financeiros está a produzir resultados no terreno.

2.2. Investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação, TIC e competitividade das PME

Para este período de programação, o investimento em investigação e inovação foi identificado como um motor essencial do crescimento e da convergência. O apoio ao desenvolvimento territorial baseado na inovação, nomeadamente através de estratégias de especialização inteligente, conduziu a um forte aumento da seleção de projetos no domínio da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação (ID&I), das TIC e da competitividade das pequenas e médias empresas (PME). Até ao final de 2018, a seleção dos projetos atingiu um volume total de mais de 117 mil milhões de EUR dos 163 mil milhões de EUR disponíveis.

- No domínio do ID&I, foram afetados mais de 42,6 mil milhões de EUR a projetos ligados a cerca de 20 000 novos investigadores apoiados e cerca de 30 000 empresas, graças à introdução de novos produtos no mercado.
- Mais de 12,3 mil milhões de EUR foram afetados a projetos na economia digital, apoiando, nomeadamente, a implantação da banda larga, os serviços públicos digitais ou o comércio eletrónico. Este montante inclui 1,5 mil milhões de EUR de apoio do FEADER à infraestrutura das TIC nas zonas rurais. Foi dado a 8,3 milhões de famílias o acesso à banda larga.
- Mais de 62,5 mil milhões de EUR estão afetados a projetos selecionados para impulsionar a competitividade das PME e estão associados à criação da maioria dos 300 000 novos postos de trabalho criados no âmbito do FEDER. Nas zonas rurais, mais de 130 000 explorações agrícolas estão a receber apoio financeiro à reestruturação e modernização para alcançarem ganhos de produtividade.
- A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI) apoia 7 730 projetos de inovação interativa. Os conhecimentos e a inovação desenvolvidos através dos projetos da PEI-AGRI são partilhados por meio de redes nacionais de inovação e redes rurais, e no quadro da rede da PEI-AGRI.

2.3. Economia de baixas emissões de carbono, alterações climáticas, ambiente, transporte e energia

Neste período de programação, 20 % do orçamento da UE foi afetado à ação climática, e a Comissão propôs o seu aumento para 25 % no próximo orçamento da UE[14]. Os FEEI têm

[13] A repartição da seleção dos projetos e das despesas por objetivo temático e por Estado-Membro é apresentada nos quadros dos anexos 1 e 2.

desempenhado um papel fundamental nos significativos progressos alcançados. Graças aos montantes atribuídos e às condições prévias de investimento exigidas, os FEEI representam uma alavanca política clara no domínio da ação climática e do crescimento sustentável. Até ao final de 2018, foram afetados mais de 169 mil milhões de EUR a projetos em regiões e municípios de apoio à descarbonização, à resiliência perante as alterações climáticas e à prevenção de riscos, à eficiência energética ou ao transporte sustentável.

- Graças ao apoio do FEDER, mais de 31,8 mil milhões de EUR foram afetados a projetos no domínio da economia hipocarbónica relacionados com a melhoria do consumo de energia em mais de 400 000 agregados familiares.
- Foram atribuídos mais de 52 mil milhões de EUR a projetos, no domínio do ambiente e da eficiência na utilização dos recursos, relacionados com o fornecimento de uma capacidade adicional de reciclagem de mais de 500 000 toneladas por ano. Em resultado dos projetos decididos, 20 milhões de pessoas beneficiarão de um tratamento mais eficaz das águas residuais.
- No que diz respeito às ações no domínio do clima no setor agrícola (por exemplo, fixação do carbono, redução dos gases com efeito de estufa e emissões de amoníaco), registaram-se progressos satisfatórios, em especial no que se refere aos agricultores que aderem a regimes voluntários de medidas agroambientais destinados a desenvolver uma gestão agrícola respeitadora do ambiente. O objetivo é alcançar (i) 18 % das terras agrícolas da UE geridas para a biodiversidade, (ii) 15 % para uma melhor gestão do solo e (iii) 15 % para uma melhor gestão dos recursos hídricos. Nos três casos, foram atingidos mais de 85 % dos objetivos.
- Apoiar a digitalização e a descarbonização do setor dos transportes é uma prioridade, em especial nas zonas urbanas. Com mais de 56 mil milhões de euros afetados às redes de transportes e de energia, os projetos decididos permitirão obter, entre outros resultados, mais de 3 900 km de linhas ferroviárias novas ou reconstituídas e mais de 400 km de linhas de elétrico ou de metropolitano novas ou melhoradas.
- O FEAMP autorizou 1,25 mil milhões de EUR para promover um equilíbrio sustentável entre as frotas de pesca, os recursos disponíveis e a proteção dos ecossistemas marinhos. Foram autorizados outros montantes adicionais no valor de 428 milhões de EUR para apoiar a aquicultura sustentável e de 625 milhões de EUR para apoiar a evolução socioeconómica no setor. O fundo apoiou mais de 34 000 operações, das quais 2 000 no quadro de uma melhor gestão das zonas Natura 2000 e mais de 1 500 no âmbito da proteção de outras zonas marinhas.

Resultados da ação climática

Os FEEI, especialmente através do FEADER, do FEDER e do Fundo de Coesão, apoiam respostas de longo alento aos desafios que os Estados-Membros e as regiões enfrentam rumo a uma economia com impacto neutro no clima. A execução está a avançar a bom ritmo: do total de 115 mil milhões de EUR previstos para ações no domínio das alterações climáticas, foram afetados 88,1 mil milhões de EUR a projetos até ao final de 2018. A contribuição do FSE para os objetivos em matéria de clima é cinco vezes superior à verba inicialmente

[14] Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 — COM(2018)322 final.

prevista, nomeadamente através da prestação de mais apoio à formação e às medidas do mercado de trabalho ligadas aos empregos verdes (ver anexo 3).

2.4. Emprego, inclusão social, saúde e educação

Nos últimos anos, a UE deu um forte impulso à sua agenda social, em particular com a adoção, em 2017, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Neste contexto, os FEEI e, em especial, o FSE têm apoiado a reforma estrutural, incluindo a modernização dos serviços públicos, a promoção do emprego dos jovens e a redução da pobreza e das desigualdades. Até ao final de 2018, os projetos selecionados representavam dois terços da dotação total prevista, ascendendo a quase 103 mil milhões de euros.

- Os projetos selecionados para melhorar as oportunidades de emprego totalizam mais de 34 mil milhões de EUR e apoiam 23 milhões de pessoas com o FSE. No final de 2018, 2,1 milhões de pessoas tinham encontrado um emprego, incluindo como trabalhador por conta própria.
- Para além do FSE, a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) revela progressos satisfatórios, tendo sido atribuídos quase 8,8 mil milhões de EUR a projetos selecionados até ao final de 2018. Na mesma data, cerca de 2,7 milhões de jovens beneficiavam das medidas de apoio da IEJ.
    - A 820 000 desses jovens tinha sido oferecido um emprego, uma formação contínua, uma aprendizagem ou uma formação; e ainda
    - mais de 1,1 milhões de pessoas em educação ou formação tinham obtido uma qualificação ou tinham encontrado emprego, incluindo uma atividade por conta própria.
- No que diz respeito à inclusão social, para a qual o FSE é o maior contribuinte, os projetos selecionados até à data representam mais de 36 mil milhões de EUR em projetos. Até ao final de 2018, 1,8 milhões de participantes com deficiência, 3,6 milhões de migrantes, pessoas de origem estrangeira ou minorias e 4,2 milhões de outras pessoas desfavorecidas receberam ajuda para melhorar as suas oportunidades de emprego e desenvolver as competências adequadas ao mercado de trabalho. O FEADER apoiou igualmente mais de 60 000 ações de inclusão social nas zonas rurais.
- Os investimentos em medidas relacionadas com a saúde também registaram progressos. Até à data, mais de 8 mil milhões de EUR foram investidos em mais de 7 000 projetos relacionados com a saúde (abordar as desigualdades no domínio da saúde, reformar os sistemas de saúde, e promover a saúde em linha, a investigação e a inovação). Globalmente, os projetos selecionados visam melhorar os serviços de saúde em benefício de mais de 60 milhões de pessoas.
- No que diz respeito à educação e à formação, foram autorizados 28,3 mil milhões de EUR para projetos concretos. Até ao final de 2018, graças ao apoio do FSE, 11,6 milhões de pessoas pouco qualificadas tinham beneficiado de ajuda, 3,4 milhões tinham obtido uma qualificação e 1,2 milhões estavam a estudar e em formação. Os investimentos do FEDER resultarão em melhores estruturas de acolhimento de crianças ou de ensino, em benefício de mais de 8 milhões de pessoas. Nas zonas

rurais, mais de um milhão de atividades de formação profissional foram apoiadas pelo FEADER.

3. IMPACTO DAS PRINCIPAIS REFORMAS DE 2014-2020

3.1. Contribuição dos FEEI para o Semestre Europeu

A maioria dos desafios estruturais e políticos identificados no âmbito do Semestre Europeu é relevante para os FEEI. Os programas atuais já têm em conta os desafios estruturais identificados nas recomendações específicas por país (REP) que são relevantes para o investimento. Tal como sublinhado pelos Estados-Membros nos seus relatórios de progresso, os FEEI apoiaram reformas em domínios como a proteção do emprego e as políticas sociais, o enquadramento empresarial, a I&I, a eficiência energética e dos recursos, as telecomunicações, os transportes, a saúde, a educação e as reformas administrativas.

Uma vez que as REP pertinentes emitidas em 2014-2015 diziam principalmente respeito a domínios com desafios de desenvolvimento no longo prazo, o financiamento da política de coesão da UE está fortemente alinhado com as necessidades de investimento identificadas nas recomendações específicas por país de 2019. Estas REP, juntamente com os relatórios deste ano, proporcionam um quadro analítico completo para a identificação das prioridades de investimento para o período 2021-2027.

3.2. Requisitos prévios para o financiamento: condicionalidades *ex ante*

Uma das principais reformas em 2014-2020 foi a introdução de condições prévias específicas, conhecidas como «condicionalidades *ex ante*», para assegurar uma utilização eficaz e eficiente dos FEEI pelos Estados-Membros e pelas regiões. O processo relativo às condicionalidades *ex ante* para 2014-2020 foi concluído.

De um modo geral, as condicionalidades *ex ante* revelaram-se um instrumento político útil, nomeadamente ao contribuir para melhorar o ambiente de investimento na UE e promovendo o início de várias reformas estruturais[15]. Para o próximo período de programação, na sua proposta de regulamento que estabelece disposições comuns[16] (a «proposta do RDC para 2021-2027»), a Comissão sugere que o mecanismo seja executado e melhorado através da introdução de um novo sistema de condições favoráveis, com procedimentos administrativos simplificados e requisitos reforçados de cumprimento e acompanhamento.

3.3. Regra de anulação «N+3»

A regra de anulação de autorizações «N+3», segundo a qual se pode perder o financiamento da UE que não seja gasto no prazo de três anos, foi introduzida no regulamento de 2014-2020

[15] Ver, por exemplo: Vițǎ, V 2018, Investigação da Comissão REGI — Condicionalidades na Política de Coesão, Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Bruxelas.

[16] Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, COM(2018) 375 final.

para substituir a regra «N+2». Foi pela primeira vez aplicada a todos os Estados-Membros em 2018.

Embora esta reforma tenha dado às autoridades de gestão mais tempo para a seleção e a execução dos projetos, reduziu a pressão para uma rápida execução orçamental. Juntamente com as contas anuais e os processos de encerramento, que demonstraram criar uma prudência excessiva perante os riscos líquidos de correção financeira, a regra «N+3» contribuiu significativamente para o baixo nível de pagamentos do orçamento da UE para os Estados-Membros. O regresso gradual à regra «N+2», tal como proposto pela Comissão para o período de programação de 2021-2027, juntamente com as medidas de simplificação generalizadas e as medidas continuadas de gestão e controlo, deverá conduzir a uma execução mais rápida em benefício dos cidadãos europeus.

3.4. O quadro de desempenho

A dotação de 6 % dos FEEI para os programas do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego foi redefinida como reserva de desempenho. Em 2019, a Comissão reviu o desempenho dos programas (análise do desempenho) e disponibilizou a reserva de desempenho para as prioridades que tinham cumprido as metas intercalares do final de 2018.

A análise do desempenho revelou-se uma boa forma de introduzir incentivos na execução. Na proposta de RDC da Comissão para 2021-2027, esta orientação para o desempenho mantém-se, mas deixa mais margem à apreciação política. A revisão incluirá uma avaliação mais ampla e qualitativa do desempenho dos programas, tendo em conta os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, a situação socioeconómica dos Estados-Membros ou das regiões e os progressos na realização dos programas intermédios. Na proposta da Comissão para 2021-2027 sobre os planos estratégicos da política agrícola comum (PAC)[17], a orientação para o desempenho também continua a ser forte, com a elegibilidade das despesas ligadas aos resultados efetivamente obtidos.

3.5. Apoio ao desenvolvimento territorial integrado

Os FEEI são o principal instrumento da UE para promover o desenvolvimento territorial integrado nos Estados-Membros e nas regiões. Mais de 3 800 estratégias territoriais, urbanas e locais recebem financiamento da UE. Além disso, os FEEI ajudam os Estados-Membros a aplicar medidas para dar resposta às necessidades de territórios específicos, como as zonas afetadas pela pobreza ou exclusão social, as regiões escassamente povoadas, as regiões montanhosas, as ilhas e as regiões ultraperiféricas. Esta abordagem adaptada foi reforçada na proposta de RDC da Comissão para 2021-2027, nomeadamente através de uma maior ênfase nos territórios funcionais (por exemplo, bacias hidrográficas, zonas costeiras, cadeias montanhosas, etc.) para ultrapassar barreiras administrativas, e nas iniciativas locais.

[17] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define regras para o apoio aos planos estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho - COM(2018)392 final.

3.5.1. Investimentos integrados nas cidades

A maior ênfase nas questões urbanas no âmbito deste período de programação, juntamente com a dinâmica ímpar desencadeada pela Agenda Urbana da UE[18], habilitaram as cidades a elaborar as suas próprias estratégias urbanas integradas com o apoio dos FEEI. Dos 81 mil milhões de euros investidos em zonas urbanas até ao final de 2018, as cidades optaram por projetos no valor de cerca de 10,8 mil milhões de euros, a executar através de mais de 900 estratégias urbanas integradas. Vale também a pena mencionar o êxito da iniciativa de ações inovadoras urbanas, que ajudou as zonas urbanas a testar soluções inovadoras para o desenvolvimento urbano sustentável através de 75 ações[19].

3.5.2. Execução dos investimentos territoriais

Foram introduzidos instrumentos de investimento territorial integrados («ITI») e de desenvolvimento local de base comunitária («DLBC») para incentivar estratégias de desenvolvimento territorial integrado para além dos habituais aos níveis nacional e regional.

Os ITI foram utilizados para concretizar mais de 200 estratégias urbanas e 120 estratégias territoriais, mobilizando um total de 15,9 mil milhões de EUR de financiamento dos FEEI. O instrumento DLBC, decorrente do método LEADER[20], ajudou a mobilizar um total de 9,1 mil milhões de euros de financiamento dos FEEI. Até à data, foram criados mais de 3 000 grupos de ação local, responsáveis pela mobilização das comunidades locais e pela aplicação das estratégias de DPCL em toda a UE. Em muitos casos, o investimento territorial integrado e o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais sofreram um arranque lento devido à necessidade de preparar, em primeiro lugar, as estratégias globais de enquadramento e às dificuldades em combinar diferentes fundos. Os relatórios de progresso revelam, contudo, um entusiasmo generalizado suscitado por estes instrumentos que ajudaram a superar a dificuldade de aplicar medidas de desenvolvimento urbano em vários setores e a responder melhor às necessidades territoriais.

A nova abordagem política introduzida pela Comissão na sua proposta de RDC para 2021-2027 baseia-se nas experiências positivas de investimento territorial integrado e de desenvolvimento local de base comunitária e torna os investimentos territoriais mais simples e eficientes. Além disso, na proposta da Comissão para 2021-2027 sobre os planos estratégicos da PAC, a iniciativa LEADER continuaria a ser obrigatória e, pelo menos, 5 % da contribuição total do FEADER para esses planos seria para tal reservada.

3.5.3. Cooperação territorial

Os programas de cooperação territorial europeia (Interreg) são executados a nível transfronteiras, transnacional e inter-regional. A seleção dos projetos progrediu em todos os programas Interreg, atingindo um financiamento de cerca de 9,7 mil milhões de EUR no final de 2018. Os principais setores apoiados são a proteção do ambiente e a eficiência dos recursos (por exemplo, prevenção de inundações, proteção contra incêndios, proteção da natureza) e ID&I (por exemplo, agrupamentos transfronteiras, redes de inovação). Nos últimos dois anos, foi também dada mais atenção à eliminação dos obstáculos jurídicos,

[18] https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda

[19] https://www.uia-initiative.eu/en

[20] O Leader é um método de desenvolvimento local ascendente, cofinanciado pelo FEADER, introduzido em 1991 para envolver os intervenientes locais no desenvolvimento das zonas rurais. Em 2007, a iniciativa LEADER foi alargada ao FEAMP e, em 2014, ao FEDER e ao FSE sob a forma de DLBC.

administrativos e institucionais que dificultam os investimentos e o desenvolvimento económico nas regiões fronteiriças. Por exemplo, a Comissão criou um ponto de contacto fronteiriço para ajudar a superar estes obstáculos em domínios específicos como os transportes, o mercado de trabalho, a saúde e a educação[21].

No que diz respeito às estratégias macrorregionais da UE, o segundo relatório[22] da Comissão sublinhou o impacto positivo da abordagem macrorregional, em especial no que respeita à sensibilização para os desafios comuns em áreas funcionais (por exemplo, zonas urbanas funcionais, bacias hidrográficas, zonas costeiras, cadeias montanhosas, etc.). No entanto, o relatório da Comissão identifica a falta de apropriação das estratégias em alguns Estados-Membros participantes, o que levou a uma afetação insuficiente de recursos administrativos e técnicos. Ainda assim, os relatórios apresentados pelos Estados-Membros revelam uma maior integração das estratégias macrorregionais nos programas dos FEEI. Para manter a dinâmica, a Comissão recomendou que os Estados-Membros participantes tomassem em consideração as prioridades das estratégias macrorregionais nos documentos de programação dos FEEI para o período de 2021-2027. O Conselho da União Europeia apoiou esta recomendação.

4. MELHOR GESTÃO DO PROGRAMA

4.1. Capacidade das autoridades e dos beneficiários

A Comissão disponibilizou um vasto conjunto de instrumentos específicos[23] para apoiar os esforços dos Estados-Membros para assegurar que as autoridades responsáveis pelos programas e os beneficiários dispõem de capacidade administrativa suficiente para executar eficazmente os FEEI. Este apoio vai da resolução dos estrangulamentos a curto prazo (por exemplo, através do aumento das competências do pessoal que se ocupa dos contratos públicos e dos auxílios estatais) até ao desenvolvimento de ações mais estratégicas e específicas em matéria de reforço das capacidades administrativas. Por exemplo, no final de 2018, 2 600 intervenientes de todos os Estados-Membros tinham participado em mais de 170 seminários, visitas de estudo e missões de peritos no âmbito da plataforma «TAIEX-REGIO Peer2Peer». Outras iniciativas em 2018 incluem o lançamento de um quadro de competências e de uma ferramenta de autoavaliação para ajudar as administrações a identificar e corrigir as lacunas de competências.

Na frente digital, a rede de serviços competentes em matéria de banda larga (BCO)[24] está agora plenamente operacional e reúne 113 autoridades e organismos públicos nacionais e regionais de apoio à implantação da banda larga em todos os Estados-Membros. Com o apoio da Comissão, a BCO troca conhecimentos, boas práticas e experiências para superar os desafios comuns na conceção e implementação de estratégias e projetos de banda larga.

---

21 «Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE», COM(2017)534 final.
22 COM(2019)21 final.
23 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/
24 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices

4.2. Simplificação para os beneficiários

As alterações a vários regulamentos dos FEEI[25] em julho de 2018 proporcionaram novas oportunidades para reduzir a burocracia na execução dos programas de 2014-2020. As alterações incluíam uma utilização mais alargada das opções de custos simplificados, permitindo às autoridades centrarem-se mais nos resultados, aumentando simultaneamente a segurança jurídica para todos os intervenientes, mais possibilidades de combinar fontes de financiamento e uma maior redução dos encargos de auditoria para as pequenas operações, alargando o âmbito da regra «uma única auditoria».

Em relação às opções de custos simplificados, em especial, na sequência de uma rede transnacional em curso no domínio do FSE, foi lançada uma plataforma específica em novembro de 2018 para que as autoridades partilhem conhecimentos e boas práticas na implantação de opções de custos simplificados no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão. As opções de custos simplificados no âmbito do FEADER foram fortemente apoiadas através de atividades de criação de redes e de reforço das capacidades. Para o FSE, a Comissão adotou, por três vezes desde agosto de 2018, novos custos unitários e montantes fixos para vários Estados-Membros, incluindo pela primeira vez a Bulgária e Portugal.

4.3. O papel dos parceiros na execução dos programas

A forma como o princípio de parceria é aplicado varia de um Estado-Membro para outro, em função das suas estruturas administrativas e institucionais. No entanto, tal como em 2017, os relatórios de progresso mostram um esforço global para envolver os parceiros, em conformidade com o código de conduta sobre parcerias. Em muitos Estados-Membros, os relatórios sobre os progressos realizados foram debatidos com os parceiros nas comissões de acompanhamento ou em fóruns específicos. Os Estados-Membros continuaram a envolver parceiros quer através de comissões de acompanhamento, grupos consultivos ou consultas sobre convites à apresentação de propostas, quer através da organização de campanhas de informação e seminários. Por exemplo, em 11 Estados-Membros, as organizações da sociedade civil têm acompanhado ativamente a totalidade do ciclo de execução dos contratos e dos projetos no contexto de 17 Pactos de Integridade[26] financiados pela Comissão em parceria com a Transparência Internacional. De um modo geral, o impacto da participação dos parceiros é considerada positiva na execução do programa.

4.4. Implementação de princípios horizontais e de objetivos estratégicos

A Comissão continua a apoiar os Estados-Membros na realização dos objetivos horizontais, incluindo os objetivos ambientais e climáticos, nomeadamente através da convocação de reuniões regulares com os representantes das autoridades nacionais da energia ou do ambiente e as autoridades de gestão que lidam com a energia ou o ambiente, bem como os aspetos relacionados com a igualdade de género. Em alguns Estados-Membros, são oferecidos incentivos positivos específicos aos promotores de projetos que oferecem uma abordagem inovadora para a integração da perspetiva de género.

---

[25] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

[26] Ver nota 23.

4.5. Melhores complementaridades para mais impacto

O quadro regulamentar de 2014-2020 reforçou a coordenação entre os FEEI e as suas complementaridades com outros instrumentos da UE. As informações fornecidas nos relatórios intercalares de 2019 mostram que vários Estados-Membros aplicaram medidas, tais como o alinhamento das regras de elegibilidade nacionais, acordos intersetoriais e interministeriais, comissões de acompanhamento conjuntas ou soluções informáticas que abrangem a programação e a execução de vários fundos.

Existem também novos projetos que ilustram a complementaridade entre os FEEI e o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE). Entre os exemplos contam-se o aeroporto da Reunião, que beneficiou do financiamento do FEDER e do FEIE, e o centro de simulação médica da Universidade Médica de Poznań, onde o apoio reembolsável do FEIE foi acompanhado de uma subvenção do FSE para cobrir parte dos custos de equipamento e a melhoria das competências. No entanto, os relatórios mostram que os Estados-Membros ainda estão a avaliar a forma e a possibilidade de utilizar a opção resultante da alteração[27] do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 para facilitar a combinação do FEIE com os FEEI.

Além disso, os participantes da maioria dos Estados-Membros e de vários países associados aderiram à Comunidade de Práticas para a iniciativa «Selo de Excelência». Esta iniciativa ajuda projetos inovadores de PME que não podem receber financiamento do Programa-Quadro Horizonte 2020 a procurar outro apoio, incluindo do FEDER. Por isso, deve ser facilitada no contexto da proposta da Comissão para o próximo orçamento da UE, que visa simplificar as suas regras em matéria de auxílios estatais, a fim de continuar a apoiar o financiamento público de projetos inovadores.

A Comissão lançou igualmente uma série de iniciativas para reforçar as sinergias, em especial o projeto-piloto «Via de excelência», destinado a ajudar os Estados-Membros a melhorar os seus sistemas de inovação e a estabelecer a ligação com as comunidades de investigação de outros países, a fim de facilitar as candidaturas aos convites à apresentação de propostas do Programa-Quadro Horizonte 2020. No entanto, apesar da possibilidade de acumular subvenções, a combinação do financiamento do programa Horizonte e dos FEEI nos mesmos projetos permaneceu ocasional[28].

A Parceria Europeia de Inovação para a Produtividade e a Sustentabilidade Agrícolas (PEI-AGRI), apoiada pelo FEADER, é outro exemplo da forma como a investigação desenvolvida no âmbito do Horizonte 2020 é transferida e aplicada no terreno. A PEI-AGRI reúne fluxos de financiamento para impulsionar a inovação interativa, a fim de contribuir para a estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

4.6. Síntese da avaliação dos FEEI

Para o período 2014-2020, um número crescente de avaliações abordou principalmente o processo de execução e os progressos na consecução dos objetivos fixados. Apesar do volume crescente de projetos concluídos, é ainda demasiado cedo para avaliar os resultados e os impactos dos programas. O início das avaliações de impacto, por natureza realizadas mais tarde no ciclo do programa, foi adiado pelo atraso no início dos programas e pelo atraso na

[27] Ver nota 25.

[28] Por exemplo, através de empresas comuns como a ECSEL e a CleanSky, que mobilizaram, em regiões italianas e espanholas, financiamentos complementares do FEDER para os seus projetos Horizonte.

conclusão de muitas intervenções. Os resultados das avaliações de impacto realizadas até à data sublinham a necessidade de melhorar a qualidade das avaliações produzidas.

Espera-se uma aceleração significativa das avaliações concluídas à medida que avançarmos no final do período em curso. Quase metade das avaliações de impacto só está prevista para depois de 2020, altura em que se espera que os resultados dos programas sejam alcançados[29].

4.7. Comunicação sobre os FEEI

Os Estados-Membros intensificaram os seus esforços de comunicação sobre os resultados dos FEEI. Tal foi fundamental para alcançar níveis mais elevados de sensibilização do público para os benefícios do apoio da UE, como demonstrado, por exemplo, pelos resultados do último inquérito Eurobarómetro sobre a política regional. A sensibilização à escala da UE aumentou cinco pontos percentuais, para 40 %, desde o último inquérito em 2017[30].

Em 2018, a popular campanha emblemática da Comissão #EUinmyregion resultou em mais de 1 700 eventos de portas abertas e cerca de 450 000 participantes. O trabalho conjunto dos vários níveis institucionais foi também decisivo para a realização de duas campanhas inovadoras: i) o projeto «Road Trip», destinado aos jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos; e ii) uma série de 40 campanhas regionais, criadas em conjunto com as regiões para dar a conhecer projetos locais emblemáticos.

No que diz respeito ao FEADER, são organizadas regularmente várias atividades de comunicação, como feiras agrícolas, jornadas de portas abertas, conferências ou campanhas nos meios de comunicação social, para aumentar a sensibilização para as oportunidades de financiamento. A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural contribui igualmente para a partilha de informações e o intercâmbio de boas práticas em matéria de desenvolvimento rural.

Os Estados-Membros e as regiões realizaram também progressos significativos no reforço da transparência. Todos os programas, com poucas exceções, atingiram a plena conformidade com os requisitos de informação e comunicação, tais como a publicação de listas de projetos, a designação de responsáveis pela comunicação ou a divulgação de projetos bem-sucedidos nos seus sítios Web. Além disso, as pessoas tiveram a oportunidade de se pronunciar sobre questões europeias, especialmente sobre as prioridades de financiamento da UE, no contexto dos mais de 400 diálogos organizados com o apoio dos FEEI.

[29] Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão «Síntese dos resultados das avaliações dos programas dos FEEI».

[30] Destaques do Eurobarómetro: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv

CONCLUSÕES

Os FEEI estão a melhorar a vida de milhões de europeus. Quer se façam nas pessoas e nas competências, nas empresas, nas escolas, nas universidades, no ambiente ou no clima e nas infraestruturas, os investimentos dos FEEI desempenham um papel crucial no apoio prestado às regiões, às cidades, às zonas rurais e às comunidades costeiras, a fim de acompanhar a evolução das mudanças omnipresentes.

Os primeiros cinco anos de aplicação colocaram os programas no rumo certo para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Até ao final de setembro de 2019, os Estados-Membros comunicaram que tinham sido selecionados projetos com um custo total de 500 mil milhões de EUR — cerca de 77 % do total previsto — e relativamente aos quais foram comunicadas mais de 210 mil milhões de EUR de despesas. Estes projetos têm um impacto tangível em milhões de europeus, mas é necessário fazer mais. A Comissão continuará o seu trabalho para obter resultados de forma mais eficiente e direcionada. Continuará também a retirar os ensinamentos necessários para simplificar ainda mais os processos e a assegurar uma maior focalização nos resultados obtidos no âmbito dos FEEI.

Através do RDC e das propostas da PAC para 2021-2027, a Comissão pretende reforçar o contributo dos Fundos para cumprir os objetivos do Acordo de Paris sobre o Clima, investir nas pessoas, inovar e capacitar as regiões, os municípios, e as zonas rurais e costeiras para a realização dos ODS. Apesar de não estar abrangido pela proposta do RDC da Comissão para 2021-2027, o FEADER continuará a estar estreitamente ligado ao FEDER, ao FSE +, ao Fundo de Coesão e ao FEAMP, por exemplo, ao apoiar iniciativas locais através do desenvolvimento local de base comunitária ou de instrumentos financeiros.

A próxima geração de programas, atualmente em preparação, representa uma oportunidade única para lançar as bases para o futuro sustentável da UE. Estes programas contribuirão para assegurar uma transição justa para todos, juntamente com o Fundo para a Transição Justa, criando novas e diferentes oportunidades em toda a Europa e não deixando ninguém para trás.