



# EFUE

AULA 7 – Parte I

2023



1

## **Economia e Finanças da UE** **Aula 7 – Parte I**

- A Política Regional e a Política de Coesão da União Europeia
  - Enquadramento teórico e metodológico
  - Evolução histórica e enquadramento político e institucional
    - Os Fundos Estruturais: desde o Tratado de Roma até à Reforma de 1988 (Fase de Programação 1989-1993)

2

## Bibliografia

- Nello, S. (2012), ***The European Union: Economics, Policies and History***, 3rd edition, McGraw-Hill, Maidenhead.
  - Chapter 15: Regional Policy, pp. 338-359.
- Mateus, A. e outros (2015), ***Três décadas de Portugal Europeu: Balanço e Perspetivas***, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
  - Parte III: Fundos, pp. 421-456.
- EC (2022), ***Cohesion in Europe towards 2050, 8th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion***.
  - Highlights: pp. xiii-xxix.
  - Chapter 9: The impact of cohesion policy, pp. 267-300.

3

3

## Ciência (Economia) Regional

- Tratamento explícito da dispersão ou concentração espacial das atividades (económicas) humanas
- Análise multidisciplinar:
  - Economia; sociologia; demografia; ciência política; engenharia; etc.
- Todos os fenómenos económicos têm lugar num espaço geográfico:
  - Análise/modelização: Economia Regional
  - Intervenção/instrumentos: Política Regional

EFUE - ISEG

4

4

## Economia e Política Regional

- IDEIA-CHAVE: o espaço é uma variável relevante nas decisões dos agentes (empresas; famílias; Estado) que deve ser explicitamente considerada
- NOTA: na Ciência Económica dominante o espaço era (e muitas vezes ainda é) ignorado
  - **Economia Regional:** surge nos anos 1950
    - Isard, W. (1956), *Location and the Space Economy*, John Wiley, NY.
  - **Nova Geografia Económica:** afirmação nos anos 1990
    - Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press, Camb. Mass.

EFUE - ISEG

5

5

## Economia Regional

- Estudo da localização das atividades de produção e consumo no território
    - Dispersão/Forças centrífugas: Convergência
      - Preço da terra (habitação; escritórios; agricultura...)
      - Congestionamento (tráfego; poluição; ruído;...)
      - Competição (concorrência)
    - Aglomeração/Forças centrípetas: Divergência
      - Ligadas à Procura (dimensão dos mercados)
      - Ligadas à Oferta (fatores produtivos: trabalho e capital; quantidade e variedade de inputs – *clusters*)
- => Causalidade circular entre estas 2 forças!**

6

6

## Política regional: objetivos

- Diminuir as disparidades entre as regiões e promover um crescimento equilibrado e sustentado
  - Redistribuir rendimento entre regiões: Fiscalidade (Federalismo fiscal)
  - Melhorar a capacidade das regiões menos desenvolvidas para atrair investimentos e mão de obra qualificada: Investimento público; Incentivos fiscais e outros.
  - Desenvolver o potencial de inovação das regiões:
    - *Estratégias de Especialização Inteligente*

7

7

## Política Regional: Instrumentos

- **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)**
  - **FEDER (1975)**: investir no desenvolvimento económico e social de todas as regiões e cidades da UE.
  - **Fundo de Coesão (1994)**: investir no ambiente e nos transportes dos países menos prósperos da UE (PIBpc < 90% da média)
  - **FSE (1957)**: apoiar o emprego e criar uma sociedade mais justa e inclusiva
  - **Fundo de Transição Justa (2021)**: apoiar as regiões mais afetadas pela transição para a neutralidade carbónica

8

8

## A Política Regional da UE: evolução histórica

### 1ª Fase: Os anos iniciais (1957-1975)

- O Tratado de Roma (1957) declara como objetivos da (então) Comunidade Europeia (CE):
  - “reduzir as diferenças existentes entre as várias regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”
  - “o desenvolvimento harmonioso das atividades económicas”
  - “uma expansão equilibrada e contínua”
- Mas não consigna uma política regional à escala europeia
  - refere-se a ela indiretamente, através da promoção de outras políticas (agricultura, transportes, ajuda pública)
- Cria o Banco Europeu de Investimento
  - prioridade dos empréstimos a regiões menos desenvolvidas

EFUE - ISEG

9

9

### Ausência de política regional à escala europeia nesta fase: contexto

- A política regional ainda estava numa fase incipiente,
  - e tocava em aspetos sensíveis da soberania dos Estados
- A ortodoxia económica de então não era favorável a uma política regional à escala europeia,
  - e entendia que a integração económica contribuiria para reduzir as disparidades regionais através do comércio inter-regiões
- Tinha-se criado há pouco tempo o Banco Mundial,
  - e acreditava-se que ele era um bom instrumento para financiar o desenvolvimento das economias mais pobres
  - O BEI seria o seu “homólogo” para a CE, controlado pelos governos

EFUE - ISEG

10

10

## 2ª Fase: Criação do FEDER (1975)

- Processo longo e difícil, por iniciativa da Comissão e com grandes resistências dos governos nacionais
  - 1961: 1ª “Conferência sobre Economias Regionais”
  - 1965: 1ª comunicação (memorando) da Comissão sobre política regional (PR)
  - 1968: criação da Direção Geral da Política Regional
  - **1969: 2º memorando sobre PR a propor ao Conselho a criação do FEDER**
  - Esta proposta só vem a ter resultados práticos vários anos mais tarde, em 1975 ...

EFUE - ISEG

11

11

## Criação do FEDER: antecedentes

- Crise económica do início dos anos 70
  - coloca no centro das atenções as questões sociais e a relação entre o declínio de algumas indústrias e o das regiões em que se inserem
- Debate em torno da União Económica e Monetária
  - iniciado em finais dos anos 60 (Documento Barr; Plano Werner), destaca a necessidade de compensar financeiramente as economias mais débeis
- **1º alargamento em 1973 (RU; Irlanda; Dinamarca)**
  - Reino Unido (com longa tradição de políticas regionais, e contribuinte líquido) e Irlanda (com regiões relativamente mais pobres) juntam-se à Itália (*mezzogiorno*) na pressão para a criação do FEDER

EFUE - ISEG

12

12

## Criação do FEDER (cont.)

- **1972: Resolução da Conferência de Chefes de Estado em Paris**
  - Declara a intenção de “dar prioridade máxima à correção dos desequilíbrios estruturais e regionais na Comunidade, que podem prejudicar a criação da União Económica e Monetária”
  - Convidam a Comissão a preparar um relatório sobre análise dos problemas regionais e avançar com uma proposta para a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional
- **Maio de 1973: “Report on Enlarged Europe”, também conhecido como “Thompson report”**
  - Propostas de reforma para a criação da PR da CE, mais do que um mero instrumento de compensação financeira

EFUE - ISEG

13

13

## Objectivos da política regional

- Fornecer às áreas com desequilíbrios regionais os meios para os corrigir e para se colocarem numa situação de mais equilibrada competitividade
- Colmatar a ausência de atividades económicas modernas ou a sobre-dependência da agricultura ou de atividades industriais em declínio, particularmente em zonas geográficas específicas com sub-emprego estrutural
- Dedicar o Fundo de Desenvolvimento Regional inteiramente ao desenvolvimento a médio e longo prazo das regiões menos desenvolvidas e em declínio, com o objetivo de alcançarem um crescimento auto-sustentado
  - **“um dever moral, humano e político, mais do que apenas económico” Renato Ruggiero – Chefe da DG de Política Regional (1975)**

EFUE - ISEG

14

14

## FEDER – Regulamentação

### Fase de Programação 1975-1978

- Propostas legislativas submetidas ao Conselho em Julho de 1973
- Negociações longas e difíceis, com fortes divisões entre os Estados Membros (EM)
- Acordo sobre o enquadramento financeiro na reunião de Dezembro de 1974
- **Regulamentos aprovados pelo Conselho em Março de 1975**
  - *Regulation (EEC) Nº 724/75 of the Council of 18 March 1975*
- **Orçamento aprovado: 1,3 mil milhões de ECU (Unidade de Conta Europeia) para o período 1975-1978**
  - **Cerca de 5% do orçamento comunitário**

EFUE - ISEG

15

15

## FEDER – detalhes operacionais

- Os Estados Membros controlam todos os aspetos de gestão e implementação do Fundo
- Orçamento e dotações calculados numa base inter-governamental, através de um sistema de quotas nacionais, resultantes de um processo de negociação associado às contribuições financeiras líquidas de cada EM e não às reais necessidades de desenvolvimento regional
- Critérios de elegibilidade sujeitos às PR dos EM, e geridos pelos governos nacionais
- Coordenação pela Comissão com efeitos limitados – Planos de Desenvolvimento Regional submetidos com atraso e pouco rigor
- **Nesta 1ª fase, o FEDER não é um verdadeiro instrumento de política regional comum, baseado em critérios e prioridades à escala da Comunidade**

EFUE - ISEG

16

16



## As reformas de 1979 e 1984: Europeização gradual da política regional comunitária

- Relatório Tindemans (1976):
  - Reconhece os limites da PR e aponta a necessidade do reforço de fundos e de uma maior adequação aos objectivos e critérios da Comunidade, bem como de um papel mais forte da Comissão
- Contexto económico (anos 70):
  - Crises do petróleo, inflação e desemprego (estagflação) e agravamento das disparidades regionais, que punham em causa o funcionamento do Mercado Comum
- Junho de 1977: Comissão elabora as Linhas Gerais da PR Comunitária
- Janeiro de 1978: requerimento para o Conselho re-examinar o FEDER
- **Fevereiro de 1979: após negociações morosas, é aprovado um novo regulamento** [ No. 214/79 de 6 de Fev. ]

EFUE - ISEG

17

17

## Reforma de 1979: linhas gerais Fase de Programação 1979-1983

- **Aumento do orçamento anual do FEDER em 50%**
  - Embora o peso no orçamento comunitário se tenha mantido nuns modestos 7%
- **Alterações qualitativas na política regional**
  - Introdução de uma “secção não-quota” para **ações comunitárias de interesse comum** (5% do orçamento do FEDER), gerida pela Comissão
  - **Financiamento por Programas** em vez de Projetos
  - Alargamento dos critérios de elegibilidade e simplificação administrativa e processual
  - Reforço do **papel estratégico da Comissão** – relatórios periódicos sobre a situação social e económica das regiões

EFUE - ISEG

18

18

## Reforma de 1984: um contexto difícil

- Ambiente político e económico complicado:
  - “Euro-esclerose” do início dos anos 80
  - Sérias disputas entre os EM sobre o orçamento comunitário e fracasso geral dos movimentos para uma maior integração
- Propostas de reforma lançadas pela Comissão em Outubro de 1981
  - Revistas em Novembro de 1983, devido às dificuldades em obter um consenso
- Aprovadas pelo Conselho em Junho de 1984
  - *Council Regulation (EEC) No. 1787/84 of 19 July 1984*

## Reforma de 1984: introdução de alterações mais substanciais

- Aumento das dotações financeiras do FEDER (embora mantendo a % no orçamento comunitário), distribuídas aos EM na base de um sistema de intervalos indicativos e não por quotas fixas
- Aumento do poder discricionário da Comissão na seleção dos projetos
- Aumento dos critérios de elegibilidade, incluindo investimentos intangíveis
- A abordagem por programas alargada a 20% do orçamento do FEDER – Programas Comunitários (Comissão) e Programas Nacionais de Interesse Comunitário (EM)

## Fase de programação 1984-88

- **1985: Programas Integrados Mediterrânicos (PIM's)**
  - Para compensar as regiões mediterrânicas de França, Itália e Grécia da competição acrescida decorrente da adesão de Portugal e Espanha (1986)
  - Baseados na experiência de “operações integradas” lançadas pela CE em Belfast e Nápoles, no início dos anos 80
  - Programação plurianual; abordagem integrada e participativa, base de inspiração para a Grande Reforma da Política de Coesão de 1988

EFUE - ISEG

21

21

## A grande reforma de 1988: quadro de referência da Política Regional na UE

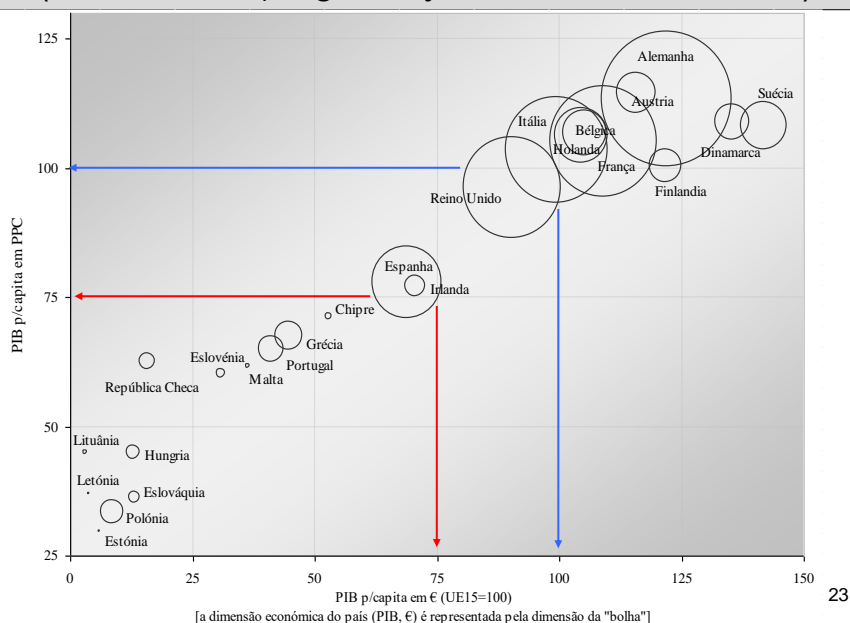
- **Contextualização:**
  - Agravamento das disparidades regionais nos 15 anos anteriores
    - Crises económicas; choques petrolíferos de 1973 e 1979
  - Novo Presidente da CE (1985): Jacques Delors
    - Uma liderança forte e uma agenda ambiciosa para o aprofundamento da integração económica
  - Realização do Mercado Interno (a completar em 1992)
    - **Ato Único Europeu** (Fevereiro de 1986)
  - 3º alargamento: Portugal e Espanha (1986)

EFUE - ISEG

22

22

## As Economias Nacionais na Europa Alargada (○ 1º ciclo de programação estrutural, 1989-1993)



23

## A grande reforma de 1988: Objetivos e instrumentos

- Os objetivos da Política de Coesão são explicitamente introduzidos no Tratado (Artigo 130a)
  - “Promover o desenvolvimento harmonioso” da Comunidade
  - “Fortalecer a coesão económica e social”, através da “redução das disparidades entre as várias regiões e o atraso das regiões mais pobres”
  - Facilitar a “conversão das regiões em declínio industrial”
- Instrumentos: os 3 Fundos Estruturais
  - FEDER; FSE e FEOGA – Secção Orientação
- Reforço dos meios financeiros
  - **Pacote Delors I: *duplicação real das verbas entre 1987 e 1993, de 7,8% para 14,8% do orçamento comunitário***

24

## Os grandes princípios da Reforma de 1988: Fase de Programação 1989-1993

- Marcam uma nova era na governação da Política de Coesão e da Política Regional europeia:
  - **Concentração**
  - **Associação**
  - **Coerência**
  - **Melhor gestão**
  - **Simplificação, acompanhamento e flexibilidade**
    - Regulamentos Nº 4253/88 a 4256/88 de 19 de Dezembro de 1988

EFUE - ISEG

25

25

### Concentração: 5 objetivos prioritários

- **Objetivo nº 1:**
  - Promover o desenvolvimento das regiões com PIB per capita inferior a 75% da média comunitária: 21,5% da população comunitária
- **Objetivo nº 2:**
  - Reconverter as regiões em declínio industrial: 16% da pop. com.
- **Objetivo nº 3:** Lutar contra o desemprego de longa duração
- **Objetivo nº 4:** Facilitar a inserção profissional dos jovens
- **Objetivo nº 5b:**
  - Promover o desenvolvimento das zonas rurais: 5% da pop. com.
    - **NOTA: Só 1, 2 e 5 têm uma componente territorial (Política Regional)**

EFUE - ISEG

26

26

## Associação

- Concertação estreita entre a Comissão, o Estado Membro (EM) em questão, as autoridades competentes por ele designadas a nível nacional, regional, local ou outro, agindo as partes na qualidade de parceiros que prosseguem um objetivo comum
- 2 conceitos-chave:
  - **SUBSIDIARIEDADE** (mais tarde consagrado no T. M.)
  - **PARCERIA**

EFUE - ISEG

27

27

## Coerência

- Em especial, com as políticas económicas dos EM
  - Coordenação das PE: convergência nominal e real
  - Diálogo entre a Comissão e os EM
    - Na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional e dos Quadros Comunitários de Apoio nacionais
  - Efeitos de sinergia
    - Ações estruturais comunitárias e medidas nacionais
  - **ADICIONALIDADE:**
    - Garantir que os FE não são usados para substituir o esforço nacional

EFUE - ISEG

28

28

## Melhor gestão dos Fundos

- **Programação Plurianual**
  - Lógica de **Programas Operacionais** em vez de Projetos ou ações individuais
  - Repartição por EM de 85% do FEDER
    - 15%: iniciativas comunitárias
- **Concentração de recursos no Objetivo nº 1**
  - 9,2 dos 14,5 mil milhões de ECU em 1993 (**63%**)
  - 80% das verbas do FEDER
- **Combinação subvenções/empréstimos**
  - EFEITO DE ALAVANCA s/ empréstimos com. (BEI)

EFUE - ISEG

29

29

## Simplificação, acompanhamento e flexibilidade

- **Simplificação**
  - Unificação de procedimentos de intervenção dos 3 FE, apesar das suas especificidades
- **Acompanhamento**
  - Comités de acompanhamento: avaliação da ação estrutural num “exercício permanente de adequação entre as necessidades expressas, os instrumentos financeiros existentes e os recursos disponíveis”
- **Flexibilidade**
  - QCA podem ser revistos anualmente
  - PO podem sofrer alterações por parte dos promotores

EFUE - ISEG

30

30