

FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO

2014-2020

PREPARAÇÃO DO ACORDO DE PARCERIA

Questionário

QUESTÕES PRÉVIAS

Não obstante o presente questionário se destinar à preparação do Acordo de Parceria (documento elaborado pelo Estado-Membro com a participação dos parceiros em conformidade com a abordagem de governação a vários níveis, que estabelece a estratégia, as prioridades e as modalidades de utilização dos fundos QEC por parte do Estado-Membro de forma eficaz e eficiente para prosseguir a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e que seja aprovado pela Comissão, após avaliação e diálogo com o Estado-Membro), entende a CCP deixar, desde já, algumas preocupações, não enquadráveis nas questões colocadas ou que poderão extravasar o âmbito da preparação do Acordo de Parceria.

1. A primeira preocupação prende-se com o aumento do número de PO temáticos (de 3 para 4) com a Divisão do POPH em dois programas: um orientado para os desempregados e a inclusão social e outro para o “capital humano” quase que exclusivamente afecto ao sistema de ensino.

A CCP não entende, num quadro orçamental mais reduzido e em que se pretende uma maior concentração e mais eficácia na gestão dos recursos, um aumento do número de Programas. Acresce que o actual POPH é o programa que apresenta taxas de execução mais elevadas, o que justificaria manter esta aposta.

Por outro lado, parece-nos que a formação de activos, formação contínua aparece claramente desvalorizada, o que não faz sentido, tendo em atenção os níveis de

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Divisão de Apoio às Comissões
CAE
Nº Único <u>468596</u>
Entrada/Saida nº <u>280</u> Data <u>21/6/2013</u>
Proc.º <u>53</u>

qualificação dos nossos activos. Entendemos ainda que deve haver uma aposta reforçada na melhoria da qualificação para a gestão.

2. A segunda preocupação, prende-se com a pouca relevância dada ao problema das regiões que não são de convergência e que ficam marginalizados no novo quadro, apesar dos problemas que apresentam (número de desempregados e situações de exclusão social) e, no caso particular da Região de Lisboa, face ao número de empresas instaladas na Região.

3. Também no que se refere às PME, considera-se que é dado muito pouco destaque, ao facto do nosso tecido empresarial ser caracterizado por empresas de muito pequena dimensão, o que exige respostas específicas e estas empresas deveriam constituir o principal destinatário das medidas para as empresas.

4. Um ponto não menos importante, prende-se com a repartição das verbas pelos vários Programas Operacionais. A adequação dos PO aos objectivos definidos, está obviamente condicionada pela forma como serão repartidas as verbas entre os mesmos, matéria ainda não abordada.

5. Por último, é importante que o texto do Acordo de Parceria reflecta qual o nível de envolvimento dos parceiros sociais no desenvolvimento do próximo ciclo de fundos estruturais e de investimento, não só ao nível da preparação dos vários instrumentos, mas também como actores no desenvolvimento de medidas.

Gostaríamos ainda de referir a nossa preocupação relativamente à regra “*de Minimis*”. Em nosso entender, é fundamental que o Estado Português consiga uma nova medida temporária que permitia o aumento do *plafond* dos incentivos enquadrados ao abrigo da regra “*De Minimis*” de €200.000 para €500.000, sob pena de muitas empresas não poderem beneficiar de novos apoios no arranque do próximo Quadro.

Questionário

1. Tendo em conta as prioridades temáticas para a programação do novo ciclo de intervenção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEEI (1. Competitividade e Internacionalização; 2. Inclusão Social e Emprego; 3. Capital humano; 4. Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos), quais considera que devem ser as principais áreas de intervenção?

A CCP considera que a criação de um modelo económico mais competitivo e sustentável em Portugal deve investir na valorização de duas componentes essenciais: **os recursos humanos e o território.**

Os primeiros devem visar uma economia cujo principal enfoque deve estar na criação de um maior valor acrescentado, pelo que a qualificação dos activos deve não apenas assegurar o “saber fazer” mas também dar respostas diferenciadoras e personalizadas naquilo que produzimos e vendemos. Quanto ao território ele deve ser considerado o nosso principal activo físico que importa valorizar e preservar.

Assim, as prioridades que destacamos são:

a) Ao nível da qualificação dos recursos humanos

- Acções que integrem as componentes formativa e consultiva, dirigidos para as nossas PME (dando sequência ao modelo de “formação-acção” em curso no POPH actual) e que permitam potenciar o papel da rede associativa empresarial;
- Acções formativas direccionadas para gestores e dirigentes de empresas de forma a melhorar a capacidade organizacional e de gestão das nossas organizações, que, como é sabido, constitui um défice relevante da nossa competitividade;
- Acções formativas focalizadas nas novas tecnologias de comunicação, essenciais na divulgação dos produtos (bens e serviços) e na aproximação ao cliente/consumidor.
- Apoio a projectos formativos visando a utilização de novos meios (e-learning, em especial).

b) Ao nível do território

- Projectos que melhorem as infraestruturas logísticas e comunicacionais e que permitam, simultaneamente, reduzir os respectivos custos;
- Projectos de requalificação/dinamização urbana, especialmente orientados para os “centros de cidade” e visando reforçar a sua atractividade (não podem limitar-se ao edificado e devem ter subjacente uma filosofia de «urbanismo comercial e cultural»);
- Criação de pólos integrados com capacidade de captação de não residentes, potenciando recursos e competências locais/regionais, em domínios como: a saúde e bem estar (requalificando e alargando as ofertas das nossas áreas termais, por exemplo), o desporto e o lazer, a cultura e o património natural, a gastronomia ou o turismo religioso.

c) Ao nível dos investimentos orientados para a melhoria da competitividade empresarial

- Reforço de projectos visando uma melhor eficiência colectiva, nomeadamente na forma de acções padronizadas que possam ser replicadas, permitindo maximizar o número de empresas com um custo global mais reduzido (estas acções devem a exemplo do actual POPH permitir a participação de organismos intermédios com dimensão e representação relevante no plano associativo e de estruturas associativas de base local ou sectorial enquanto entidades executoras).
- Reforço das tipologias de investimento que contemplem os chamados factores imateriais de competitividade, nomeadamente em áreas como o marketing, a comunicação empresarial, a criação de marcas ou o desenvolvimento de novos conceitos e modelos organizacionais.
- Medidas de apoio direccionadas para novos projectos e para a criação de novas empresas (no contexto de um incentivo ao empreendedorismo) e que fomentem a associação de novos empresários em projectos comuns.

De referir que a “prioridade à internacionalização” não pode ser entendida como uma prioridade circunscrita às empresas classificadas como exportadoras. Ela tem que ter um alcance muito mais amplo: considerando a totalidade da cadeia de valor nacional dos produtos e aqueles que contribuem de forma mais substantiva para acrescentar valor gerado em Portugal aos mesmos; considerando a maior ou menor capacidade de gerar redes de empresas localizadas em Portugal na dinâmica de internacionalização; considerando a necessidade de alargar o número de empresas exportadoras e internacionalizáveis, em especial ao nível das PME; considerando, por último, as empresas que, não exportando directamente, são um elemento essencial na atracção de não residentes contribuindo por essa via para melhorar a nossa balança comercial com o exterior.

2. A Comissão Europeia dá um grande ênfase no sentido de potenciar a integração, complementaridade e articulação entre Fundos no futuro período de programação. Em que áreas deverá existir uma especial preocupação de articulação entre Fundos (FEDER, FSE, Fundo de Coesão, FEADER e FEAMP) e de que forma, tendo em vista uma maior sinergia e obtenção de um maior valor acrescentado ou impacto das políticas?

A CCP entende que a estratégia seguida no QREN, assente essencialmente, numa lógica de monofundo é mais adequada à execução dos vários Programas Operacionais. Por outro lado, a opção dependerá muito dos montantes atribuídos a Portugal por Fundo, face aos objectivos previstos. Admite-se, no entanto, alguma articulação entre fundos para responder a temas específicos, designadamente:

Ao nível dos sistemas de incentivos às empresas é possível conjugar FEDER e FSE quando os projectos de investimento empresarial pretendam associar uma componente de qualificação de activos ou contratação de novos trabalhadores.

No domínio do ambiente poderá haver uma maior articulação entre o FEDEER e o FC. Ainda no domínio do ambiente será possível estruturar medidas assentes no FEADER e

FC. Também no que respeita ao desenvolvimento urbano sustentável será possível articular FEDER E FSE.

3. As propostas de regulamentação comunitária preveem a elaboração de instrumentos de política especialmente indicados para dar resposta a desafios territoriais específicos e com possibilidade de financiamento integrado pelos vários FEEI. A que nível (territorial) e em que âmbito (temáticos), considera que poderão ter um papel especialmente relevante os Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária pelas Comunidades (DLBC)?

Tendo em atenção a aposta recente nas comunidades intermunicipais, à escala da NUT's III, os instrumentos a criar devem basear-se essencialmente neste nível, sob pena de se multiplicarem as intervenções. Admite-se, no entanto, respostas a um nível inferior, por exemplo, no âmbito do desenvolvimento urbano ou política de cidade, uma vez que existem problemáticas muito específicas e que não são comuns mesmo ao nível da NUT's III

Admite-se ainda, para intervenções visando dinamizar as regiões de fronteira, nomeadamente ao nível da promoção, que a intervenção territorial tenha um âmbito distinto da NUT'S III.

Também no âmbito da inclusão social, o âmbito das intervenções poderá variar em função dos problemas específicos.

Globalmente, o objectivo deverá ser o de evitar a multiplicação de equipamentos, acções etc. com uma área de influência semelhante o que aconteceu com muito frequência em projectos desenvolvidos ao nível municipal.

Deverá haver ainda uma preocupação com o desenvolvimento de instrumentos que permitam monitorizar estas iniciativas, uma vez que as intervenções regionais acabam sempre por ser as menos escrutinadas no âmbito dos anteriores Quadros.

4. Tendo presente os pressupostos do Acordo de Parceria, e o potencial de alavancagem de investimentos que representam os apoios reembolsáveis, em que tipologias/áreas de investimento considera que se deveria aplicar esta modalidade de financiamento de forma preferencial?

A CCP concorda genericamente com a afirmação constante da Resolução do Conselho de Ministros 33/2013 quando refere *“Como forma de assegurar a racionalidade económica dos investimentos apoiados, os incentivos às empresas deverão, em regra, assumir uma natureza reembolsável. Os incentivos não-reembolsáveis ao investimento empresarial deverão restringir-se a situações que envolvam níveis extremos de falhas de mercado e que produzam benefícios sociais significativos (e.g. na promoção de projetos de I&D), ou a casos em que o princípio da proporcionalidade ou as especificidades de intervenções sectoriais o não permita ou recomende.”*

Ou seja, em termos de sistemas de incentivo às empresas será de manter, pelo menos em parte, a lógica existente no sentido de privilegiar os incentivos reembolsáveis, **podendo haver prémios, na forma de incentivos não reembolsáveis**”

No entanto, quando estejam em causa **projectos que possam ser apropriáveis por várias ou uma multiplicidade de empresas, por exemplo, acções colectivas, o incentivo deve revestir a forma de incentivo não reembolsável.**

Também eventuais sistemas de incentivo a microempresas com componentes de investimento e incentivo muito baixos, dirigidos a satisfazer determinados objectivos, designadamente de combate às assimetrias regionais, devem manter os incentivos não reembolsáveis.

No âmbito do FSE deverá ser de manter a lógica do incentivo não reembolsável, na maioria dos domínios de intervenção dos PO vocacionados para a inclusão social, o reforço das qualificações, e o emprego. Também os apoios destinados ao reforço da capacitação ao nível da gestão deverão beneficiar de apoios não reembolsáveis.

As tipologias de intervenção no âmbito de um novo PO dirigido à sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos são muito heterogéneas para se estabelece uma regra uniforme. Sempre que os projectos respeitem a iniciativas individualizáveis e sem um significativo efeito multiplicador os incentivos deverão ser reembolsáveis.

5. Que balanço fazem da aplicação dos fundos comunitários, incluindo no que respeita, à sua articulação, ao seu modelo de governação e práticas de gestão, no atual período de programação: que alterações consideram imprescindíveis introduzir e quais os aspetos que devem ser preservados no futuro período de programação financeira 2014-2020?

Em termos globais, é possível desde já salientar que houve uma aposta excessiva em infraestruturas, embora esta tipologia de investimento tenha decorrido muitas vezes de opções da própria União Europeia na repartição do financiamento pelos diversos Fundos. Em termos do investimento empresarial, o número de empresas abrangidas por sistemas de incentivos no âmbito do FEDER acabou por ser reduzido (apesar do seu peso dentro dos financiamentos FEDER). Relativamente ao sector do comércio e muitos serviços (excluindo o Turismo) o seu peso em termos de incentivo atribuído foi claramente insuficiente (o comércio teve cerca de 3% de incentivo atribuído no conjunto dos vários sistemas de incentivo e os restantes serviços excluindo turismo não chegou aos 15%)

De destacar ainda que os prazos médios de decisão, em muitos sistemas de incentivo às empresas, rondaram os 4 meses o que se afigura excessivo.

A execução de muitos projectos empresariais ficou prejudicada pelo facto de não se terem adoptado em tempo útil mecanismos de financiamento que completassem o investimento privado.

Em termos de FSE, os domínios de intervenção do POPH revelaram-se ajustados, bem como as dotações previstas (à excepção da medida 3.1.1. formação-acção cujos montantes se afiguraram muito reduzidos), o que permitiu, designadamente melhores taxas de execução. Mais recentemente, assiste-se a algum desvirtuamento na aplicação das verbas do FSE as quais estão têm servido para colmatar problemas ao nível do financiamento, nomeadamente, do Ministério da Educação. Também a última reprogramação financeira, destinada a acolher novas medidas activas de emprego se revelou desajustada.

Quanto ao modelo de Governação, uma leitura simples do decreto-lei 312/2007 de 17 de Setembro com as alterações introduzidas posteriormente permite perceber o nível de complexidade, a começar pela coordenação política. É evidente que a coordenação política global deve envolver um conjunto de Ministérios. Todavia, a multiplicação de comissões ministeriais de coordenação de cada PO temáticos ou ao nível dos PO Regionais traduziu-se em atrasos desnecessários na tomada de decisões.

A actuação do observatório do QREN, enquanto órgão de coordenação e monitorização estratégica, esteve excessivamente “voltada para dentro” e com pouca articulação com a sociedade civil.

As comissões de aconselhamento estratégico dos PO Regionais serão dispensáveis se existirem efectivas comissões de acompanhamento.

Quanto às comissões de acompanhamento, a sua periodicidade impede qualquer acompanhamento adequado dos programas. Por outro lado, a actual composição secundarizou o papel dos parceiros sociais impedidos de participarem todos, de pleno direito, nestas comissões. Acresce que o facto das comissões de acompanhamento integrarem sempre elementos da Comissão Europeia (a título consultivo) condicionou por vezes discussões efectivas entre os membros da comissão de acompanhamento. Trata-se de uma área que carece de ser melhorada.

Em termos de práticas de gestão têm-se verificado melhorias significativas ao longo dos anos. No entanto, é de destacar que a sociedade civil, e em concreto os parceiros sociais têm uma informação muito escassa ou nula ao nível, por exemplo do trabalho desenvolvido pelos grandes organismos intermédios como o IAPMEI. Também nesta matéria se impõe um maior envolvimento da sociedade civil.

Em matéria de auditorias constatou-se no QREN alguma dificuldade de articulação entre os PO e as entidades competentes em matéria de auditorias, IGF e o IGFSE, o que se traduziu em atrasos no desenvolvimento de projectos.

Como aspectos que têm revelado melhorias significativas de destacar os sistemas de informação dos vários PO.

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

06 de Junho de 2013

