

Portugal 2020 - Reprogramação 2018

I. Enquadramento

Este documento apresenta de forma sumária o modelo de reprogramação dos Programas Operacionais Temáticos e Regionais e dos Fundos que integram a Política de Coesão no âmbito do Portugal 2020. Segue-se a fundamentação desta proposta, enunciando-se os objetivos e as linhas de força que a sustentam, bem como os pressupostos que lhe subjazem e as medidas e metodologia que permitem a sua concretização.

Tendo em consideração a evolução favorável do contexto macroeconómico nacional, face aquele em que o Portugal 2020 foi programado, impõe-se agora uma releitura dessa programação, no sentido de **reforçar** o seu alinhamento estratégico com as prioridades do XXI Governo Constitucional enunciadas no Programa Nacional de Reformas, tendo também em vista **maximizar** o apoio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, através da exploração das complementaridades com outras fontes de financiamento, europeias ou nacionais, e **concentrar** os recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) de modo a promover a maior seletividade das políticas públicas financiadas por recursos do orçamento europeu e, deste modo, potenciar os resultados da aplicação destes recursos.

II. Fundamentos no atual contexto

Contexto macroeconómico

A economia portuguesa tem registado nos últimos quatro anos crescimentos do PIB, tendo em 2017 atingido a taxa mais elevada desde o ano 2000 (2,7%). Este período de crescimento sucede a uma das mais acentuadas crises económicas e financeiras, cujas consequências se traduziram no agravamento das condições de investimento e empregabilidade, com graves repercussões na dimensão social.

De acordo com o INE¹, a recente dinâmica de crescimento assenta quer na dinamização da procura interna, onde, para além do crescimento do consumo, em particular o consumo privado, há a destacar o crescimento do investimento (cerca de 8,4% no último ano), que é o maior crescimento verificado desde 1998. Também na procura externa se tem registado um significativo dinamismo das exportações, com especial enfoque no turismo, as quais têm visto o seu peso no PIB aumentar nos últimos anos, fixando-se, em 2017, em 43%.

Este progresso recente da componente macroeconómica tem sido acompanhado por uma evolução positiva das finanças públicas, uma vez que, depois de ter registado um défice das

¹ Informação trimestral (4ºT2017) e anula preliminar (2017), publicada a 28.fev.2018.

Administrações Públicas de 2% do PIB em 2016, Portugal viu revogado em junho de 2017, pelo Conselho Europeu, o Procedimento dos Défices Excessivos que vigorava desde 2009. Mais recentemente, a Comissão Europeia, no relatório relativo a Portugal (2018: 21), reconheceu que *“a situação a nível de riscos melhorou no ano transato. Em termos de fluxos, a maioria dos desequilíbrios está em reversão, para o que também contribuiu o contexto económico mais positivo”*, tendo a Comissão Europeia considerado, em março de 2018, que Portugal inverteu a situação de acumulação de desequilíbrios macroeconómicos excessivos. De notar que o défice das Administrações Públicas para 2017 cifrou-se em 0,92% do PIB, atingindo os 3% quando considerada a operação de recapitalização da Caixa Geral de Depósitos. Entre 2016 e 2017 a dívida pública em percentagem do PIB registou a maior queda em 20 anos, passando a representar 125,7% do PIB, menos 4,2 p.p. do que em 2016² e 2,6 p.p. abaixo do previsto no OE para 2017.

Reforço do alinhamento estratégico do Portugal 2020 com o Programa Nacional de Reformas

Foi num contexto particularmente adverso que Portugal propôs o Acordo de Parceria à Comissão Europeia, dado que, entre 2011 e 2014, o país esteve sob resgate financeiro, tendo o Plano de Ajustamento Económico e Financeiro adotado como grande objetivo a correção dos desequilíbrios orçamental e externo da economia portuguesa.

A programação do Portugal 2020 foi marcada, do ponto de vista interno, pela implementação do Programa de Ajustamento, pela situação económica e social do país e respetivos reflexos negativos nas condições de vida e rendimento da população portuguesa e do desenvolvimento harmonioso das regiões; do ponto de vista externo, pelo alinhamento estratégico com os desígnios de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo da Estratégia Europa 2020 vertidos para a esfera nacional pelo Programa Nacional de Reformas.

Perante o atual contexto de recuperação económica e social, que permitiu encerrar o Procedimento por Défices Excessivos e para o qual contribuiu a priorização pelo Governo da execução do Portugal 2020, que já atingiu a sua velocidade de cruzeiro, importa reequacionar os termos da programação inicial dos FEEI, de forma a permitir ao país superar os seus constrangimentos estruturais, dando continuidade à implementação das reformas estruturais, à promoção do investimento, do crescimento e do emprego, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas.

No último relatório relativo a Portugal, publicado pela Comissão europeia já em 2018, foi sublinhado o papel crucial dos FEEI na resposta a desafios ligados ao crescimento inclusivo e à convergência (2018: 14), *“(…) nomeadamente a melhoria do contexto empresarial, melhorando o acesso ao financiamento por parte das PME, promovendo sinergias entre o mundo académico e as empresas e estimulando o empreendedorismo e a inovação para*

² Fonte: INE, 1ª notificação de 2018 do Procedimento dos Défices Excessivos, publicada a 26.mar.2018.

promover a criação de emprego (...) e reforço da articulação entre a formação profissional e as necessidades do mercado de trabalho, a reduzir o abandono escolar precoce, a melhorar a coordenação entre os serviços sociais e de emprego e a apoiar uma cobertura adequada de proteção social.”

Neste sentido, sendo o Portugal 2020 um relevante instrumento de política pública de estímulo ao investimento, ao emprego e à atividade económica, bem como às dimensões social e ambiental, importa agora intensificar o alinhamento com as prioridades do Governo, conforme expressas no Programa Nacional de Reformas, através do reforço do apoio dos FEEI a um conjunto importante de medidas de política, de forma a melhor respaldar os objetivos definidos nos seis pilares estratégicos do PNR, a assegurar o cumprimento das metas aí assumidas e, sempre que aplicável, reforçar o apoio aos instrumentos que respondem às Recomendações Específicas (REP) do Conselho formuladas no âmbito do Semestre Europeu³.

Assim, as linhas de força para as quais importa reforçar o alinhamento dos FEEI ao PNR são:

i. Qualificação dos portugueses e promoção do emprego

Uma das debilidades estruturais da economia portuguesa é a existência de baixos níveis de produtividade e competitividade da economia nacional, decorrentes de um perfil de especialização produtiva e de competências desadequados. Apesar dos progressos alcançados nesta área nas últimas décadas, com o forte contributo dos fundos estruturais, persistem desafios importantes quanto à educação, formação e qualificação dos portugueses que, por um lado, limitam o potencial de inovação e competitividade da economia e, por outro, alimentam as elevadas desigualdades económicas, sendo o trabalho a principal fonte de rendimento.

Não obstante os progressos registados⁴, em 2017 o défice estrutural de qualificações mantém-se elevado, com 52% da população adulta (25-64 anos) ainda sem o ensino secundário completo e apenas 25,9% da população empregada com formação superior; 50,3% dos indivíduos têm competências digitais básicas ou mais do que básicas e a taxa de participação de adultos em ações de aprendizagem ao longo da vida é de apenas 9,8%. Na população jovem, o abandono precoce de educação e formação, apesar do forte recuo nas últimas décadas, regista ainda uma taxa elevada face à média europeia, 12,6% em 2017, acompanhado pela elevada taxa de retenção e desistência no ensino secundário, de 15,7%, sendo ainda preocupante a proporção de jovens (15-29 anos) que não estão em emprego, formação ou educação (12,8%) e a taxa de desemprego jovem (23,9%).

Neste quadro, o PNR identificou um conjunto de desafios-chave que tem vindo a priorizar: nos jovens, os elevados níveis de insucesso escolar, que propiciam o abandono precoce e as baixas qualificações à saída do sistema educativo, a par do

³ Consideram-se as REP de 2017, que seguem orientação idêntica às publicadas no âmbito do Semestre Europeu de 2018 e que ainda não foram aprovadas pelo Conselho.

⁴ Fonte: INE e DGEEC.

crescimento da taxa de jovens que não estão integrados no mercado de trabalho, nem em atividades de educação ou de formação profissional (jovens NEET); nos adultos, o desemprego, em particular o de longa e muito longa duração, que aumenta o risco de afastamento do mercado de trabalho, a par das baixas qualificações da população, que exigem um melhor ajustamento face ao mercado de trabalho e o relançamento da aposta em percursos formativos qualificantes, das competências básicas e transversais.

Para responder a estes desafios, foi apresentado um conjunto alargado de medidas que vêm sendo desenvolvidas e que já são tributárias da evolução positiva de alguns dos indicadores acima apresentados, algumas delas com contributo muito relevante dos FEEI, organizadas em eixos de intervenção previstos no PNR.

Com a reprogramação agora proposta, pretende-se intensificar a aposta na qualificação dos portugueses, através da formação inicial e da formação ao longo da vida. Assim, no eixo ‘Qualificação de Adultos’ propõe-se o reforço do **Programa Qualifica na vertente de formação de ativos, designadamente os Cursos EFA (Educação e Formação de Adultos) e a formação modular para empregados e desempregados, com especial destaque para públicos desfavorecidos**; no eixo ‘Redução do Insucesso e do Abandono Escolar Precocemente’, propõe-se o reforço do **Ensino Profissional**; nos eixos ‘Formação e ativação dos jovens afastados da qualificação e do emprego’ e ‘Promoção do emprego e combate à precariedade’ propõe-se o reforço das **políticas ativas de emprego**; por fim, no eixo ‘Promoção de competências digitais’, propõe-se o **reforço do Programa INCODE** (desenvolvimento de competências digitais, nomeadamente para públicos desfavorecidos).

De salientar ainda que os reforços aqui apresentados permitirão ainda contribuir para a resposta à Recomendação Específica 2 (REP2)⁵, nomeadamente procurando garantir a ativação efetiva dos desempregados de longa duração.

Tendo por referência o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que estabelece 20 princípios e direitos em benefício dos cidadãos e que fomenta um processo renovado de convergência social, com melhores condições de trabalho e de vida, esta proposta de reforço permite também contribuir positivamente para muitos desses princípios, sobretudo os que se enquadram no eixo relativo à igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho.

ii. Incentivo ao investimento empresarial

Apesar da recente recuperação da economia portuguesa, e de acordo com os dados do INE, os níveis de investimento, quando medidos em percentagem do PIB, ainda se encontram afastados dos valores registados no início do século (28% em 2000; 17% em 2017). Contudo, nos últimos anos tem-se registado um crescimento em volume

⁵ COM(2017)521final.

da FBCF (9% em 2017), depois de no período 2009-2013 ter registado uma taxa média de -8,5%. Em particular importa reforçar o peso das indústrias de média e média-alta tecnologia no VAB que, não obstante ter vindo a aumentar, em 2016 se situava em 5,28%.

Nesse sentido, o PNR 2016-2020 definiu um conjunto de intervenções de incentivos às empresas que importa reforçar, com especial destaque para as medidas do **Programa Interface**, o **Programa Indústria 4.0**, o **Programa Start-UP Portugal** e o apoio ao **alargamento da base exportadora do país**, que têm por objetivo contribuir para que Portugal aproveite melhor o potencial de conhecimento gerado para criar valor económico, nomeadamente na ligação entre a academia e o mundo empresarial e na transferência do conhecimento e tecnologia para a estrutura produtiva, permitindo que as empresas aumentem a sua competitividade à escala internacional.

Tendo-se registado uma forte aceleração de utilização de fundos por empresas, verificou-se um esgotamento precoce das dotações inicialmente fixadas para o efeito, acompanhado por taxas de execução superiores a 30%, muito acima da média no contexto do Portugal 2020.

Com o intuito de fomentar a atividade empresarial com foco no emprego, em especial nos territórios do interior, foi também criado o **Sistema de Incentivos Empresarial e ao Emprego (SIE)** que, por essa via, permite promover a fixação das populações nos territórios de baixa densidade e atrair novos trabalhadores e empresas, promovendo a coesão territorial do país. Para potenciar o surgimento de micro e pequenos projetos de base local, esta reprogramação propõe-se reforçar a iniciativa em causa, implementada, principalmente, através das Comunidades Intermunicipais e dos Grupos de Ação Local.

Adicionalmente, importa ainda investir em condições de contexto que tenham impacto na competitividade das empresas e das regiões, nomeadamente através do investimento na melhoria de acessibilidades a áreas industrializadas em que se diminua o tempo de ligação à rede principal de estradas e autoestradas.

iii. Investimento em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos – coesão social

Portugal regista níveis estruturalmente elevados de desigualdade económica (Coeficiente de Gini de 33,5% e Rácio S80/S20 de 5,7) e de pobreza (18,3%), agravados pela crise, que, sem prejuízo de apresentarem uma forte trajetória de recuperação, ainda não regressaram aos níveis pré-crise.

Para responder a estes desafios, o PNR procurou estabelecer um conjunto de prioridades com vista a fortalecer o Estado Social e corrigir distorções introduzidas no período de contenção orçamental que penalizaram fortemente as famílias e os seus rendimentos. Estas prioridades estruturam-se em 3 eixos: o combate à pobreza

e à exclusão social, ativando medidas com foco particular nos grupos mais vulneráveis; a redução de desigualdades, prosseguindo a elevação do rendimento disponível das famílias; e a promoção do acesso de todos os cidadãos a bens e serviços públicos de primeira necessidade (saúde, educação, cultura, transportes, água e energia), assumindo-se o papel crucial da prestação de serviços públicos no combate às desigualdades, em conformidade com resultados apresentados em estudos internacionais.

Com a reprogramação agora proposta, pretende-se incrementar os investimentos em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos (e.g. educação, saúde, equipamentos sociais e património cultural), aumentando quer os níveis de cobertura, quer a qualidade do serviço prestado, contribuindo assim para promover o acesso a bens e serviços públicos.

Tendo por referência o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, esta proposta de reforço permite ainda contribuir positivamente para muitos dos seus princípios, sobretudo os que se enquadram nos eixos da igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho e da proteção social.

iv. Apoio à mobilidade e à redução da intensidade energética e carbónica do setor dos transportes

O crescimento sustentável e a promoção do progresso económico e social do país como um todo devem estar ancorados na modernização da economia, tendo presente a sua sustentabilidade ambiental.

Para responder a estes desafios, o PNR estabelece um conjunto de prioridades com vista a fomentar a valorização do território, assentes numa atuação integrada da política pública nas dimensões competitividade, coesão e sustentabilidade.

Nos eixos ‘Território Coeso’ e ‘Território Sustentável’ releva a importância do desenvolvimento das redes de transporte no sentido de potenciar quer a exploração económica, quer a mobilidade dos portugueses e a descarbonização da economia. As medidas enquadradas no PNR colocam o enfoque na conectividade territorial, nomeadamente na melhoria e expansão dos sistemas ferroviário e aeroportuário, e na mobilidade sustentável, que procura a transição dos padrões de mobilidade dos portugueses, sobretudo intervindo na política de transportes urbanos.

Com a reprogramação agora proposta, pretende-se incrementar o atual contributo dos FEEI para a mobilidade sustentável e para a conectividade do território e internacionalização da economia portuguesa, apoiando a mobilidade através de sistemas de transporte pesado e soluções inovadoras de transporte de passageiros. Propõe-se, assim, o reforço do investimento em Mobilidade Urbana Sustentável, nomeadamente em ferrovia (ligeira e pesada) e novos sistemas de mobilidade urbana.

Esta proposta vai ao encontro do que a Comissão Europeia refere no mais recente Relatório de 2018 relativo a Portugal, em que na discussão das prioridades em matéria de reformas são referidas a necessidade de baixar a intensidade energética e carbónica do setor dos transportes e aumentar a densidade ferroviária.

Utilização complementar de diversas fontes de financiamento nacionais e europeias, maximizando o apoio dos FEEI

A utilização coerente e eficiente dos FEEI, aproveitando sinergias e potenciando complementaridades, constitui um princípio de boa gestão financeira, devendo ser salvaguardada a duplicação de financiamento das mesmas despesas. Fazê-lo permite uma maximização dos apoios disponíveis, através da utilização conjunta e combinada de diferentes fontes de financiamento na prossecução dos objetivos estratégicos nacionais e na resposta aos compromissos e prioridades europeias, para o que releva assegurar uma coordenação efetiva.

O Governo assumiu, desde o seu Programa de Governo, a maximização da utilização complementar de diversas fontes de financiamento como condição necessária para a promoção de um novo impulso para a convergência do país. Tendo em consideração a recente evolução da economia portuguesa, bem como a recente criação, a nível europeu, de instrumentos adicionais que permitem acelerar a retoma dos níveis de investimento (e.g. Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos) e reforçar a implementação de reformas estruturais (Programa de Apoio às Reformas Estruturais), torna-se necessário avaliar quais as fontes de financiamento mais adequadas para cada um dos objetivos de política pública que estavam previstos financiar através dos FEEI. Deste modo, a reprogramação do Portugal 2020 permitirá concentrar o apoio dos FEEI na implementação de um conjunto mais restrito de medidas, maximizando quer a eficiência, quer a eficácia da sua utilização, através da libertação de verbas associadas a medidas de política que podem ser implementadas através da utilização de fontes de financiamento alternativas. Tal significa ainda que é garantida a diversificação de recursos que concorrem quer para a implementação do PNR, quer, subsidiariamente, para a concretização de objetivos à escala europeia (e.g. estratégia Europa 2020 ou Pilar Europeu dos Direitos Sociais), os quais não podem estar dependentes apenas da execução dos FEEI. A própria medida inscrita na presente proposta de reprogramação de criação de um novo mecanismo de apoio que conjugará instrumento financeiro com subsídios não reembolsáveis (*blending instrument*) para apoiar o investimento empresarial, permitirá mobilizar o sistema bancário para o cofinanciamento da política pública de incentivo à inovação e à internacionalização das empresas no âmbito da política de coesão.

Concentração e seletividade na utilização dos FEEI

A utilização dos FEEI no apoio à implementação das políticas públicas deve assegurar uma crescente orientação para resultados, os quais estão dependentes de diversos fatores, como a qualidade do desenho das políticas públicas, os recursos que lhe são alocados e o quadro institucional e administrativo criado para a sua execução. A dimensão dos recursos, nomeadamente dos recursos financeiros, desempenha um papel instrumental na ambição que preside à definição dos resultados a alcançar.

Assim, de modo a reforçar a orientação para resultados do Portugal 2020 e numa fase intermédia da sua aplicação, importa garantir a seletividade dos instrumentos de política pública financiados pelos FEEI, concentrando os recursos nos instrumentos que demonstrem maior capacidade para atingir os resultados e que tenham um impacto mais direto na prossecução dos objetivos do PNR e da estratégia Europa 2020.

III. Linhas gerais da reprogramação 2018

Pressupostos

Reconhecendo as limitações regulamentares existentes, as virtudes deste exercício estão balizadas pela capacidade de respeitar os limiares impostos pelo Regulamento, não obstante eventuais flexibilidades que venham a ser introduzidas, de forma a reforçar a capacidade de resposta do Portugal 2020 às prioridades estratégicas. Os seus principais movimentos assentam no seguinte:

- Manutenção das dotações financeiras dos PO e dos Fundos previstos no Acordo de Parceria, evitando impactos que alterações na estrutura certamente teriam na evolução da taxa de execução dos PO e do Portugal 2020;
- Transferência de fundos intra PO sem pôr em causa as dotações dos fundos ao nível do Acordo de Parceria;
- Ajustamentos internos para concentração de apoios e clarificação de fronteiras de elegibilidades entre PO;
- Revisão das fronteiras estabelecidas no Acordo de Parceria entre as intervenções nos Programas Operacionais Temáticos e Regionais, de forma a ajustar os instrumentos às características da procura verificadas na primeira metade de implementação do Portugal 2020.

Principais vetores

1) Aposta na qualificação através do reforço do financiamento na formação inicial e na formação ao longo da vida

A aposta na formação inicial é um dos desígnios da reprogramação. Assim, considerando o papel chave do Ensino Profissional, quer para a “produção” de quadros intermédios mais e melhor qualificados para responderem às necessidades do mercado de trabalho, quer para a redução do abandono escolar, por via da diversificação das ofertas que permitem a conclusão do ensino obrigatório, importa reforçar a dotação que lhe está alocada.

Simultaneamente, tendo em consideração os persistentes défices de qualificação da população portuguesa, em particular no segmento dos adultos em idade ativa, é necessário reforçar o financiamento das medidas chave de apoio à qualificação dos adultos, fortemente descapitalizada na programação inicial do Portugal 2020, no contexto do Programa Qualifica inscrito no PNR, com destaque para o financiamento da Rede de Centros Qualifica e da oferta formativa (Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA) e Formação Modular Certificável). Este programa disponibiliza ofertas formativas e instrumentos que permitem o reconhecimento, validação e a aquisição de novas competências, potenciando assim a aprendizagem ao longo da vida, reforçando a aposta na educação e formação de adultos, enquanto uma das prioridades decisivas para vencer os desafios estruturais que o país enfrenta.

2) Reforço das políticas ativas de emprego e apoio ao empreendedorismo de base local

Reforço das medidas ativas de emprego (estágios e apoios à contratação), as quais se têm revelado eficazes e contribuído diretamente para a consecução da meta fixada para a taxa de emprego do PNR, sendo que se mantém claramente identificada a necessidade de melhorar os níveis de empregabilidade de grupos da população com maior dificuldade de ingressar ou regressar ao mercado de trabalho, como sucede nos segmentos dos jovens e dos desempregados de longa duração.

Também se pretende reforçar o apoio a iniciativas de empreendedorismo local responsáveis diretamente pela criação de emprego de base local, reforçando o financiamento destes apoios através do FSE, procurando assim também mitigar as complexidades operacionais de financiamento de operações multi-fundo.

3) Apoio ao investimento em inovação nas empresas mantendo os ritmos do Portugal 2020

Os incentivos do Portugal 2020 ao investimento privado das empresas na promoção da inovação, da internacionalização e na subida na cadeia de valor têm desempenhado um papel muito relevante como fonte de financiamento da FBCF na

economia portuguesa nos últimos anos, bem ilustrada pela elevada intensidade de procura e efetiva utilização dos FEEI neste domínio. Até ao momento, foram aprovados investimentos empresariais de inovação e internacionalização no valor de cerca de 8,0 mil milhões de euros (MM€) que absorveram financiamentos de 4,2 MM€ do Portugal 2020.

Face à referida elevada procura registada nos sistemas de incentivos às empresas, em especial nos apoios à I&D e Inovação, importa garantir um reforço de dotação que assegure a manutenção do investimento empresarial a realizar com apoio dos fundos comunitários.

As necessidades para financiar os sistemas de incentivos de modo a manter o mesmo nível de 2016-2017 é de 1,1 MM€. Mediante a utilização combinada de subsídios não reembolsáveis com instrumentos financeiros, consegue-se alavancar mais apoios e investimento com os mesmos recursos disponíveis. Trata-se de um apoio híbrido (*blending*) às empresas financiado em parte pelos sistemas de incentivos e noutra parte por via de um instrumento financeiro complementar, dirigindo-se esta última resposta, através do sistema financeiro, para a componente que é atualmente reembolsável e mantendo-se, para a parte não reembolsável, a lógica tradicional do sistema de incentivos.

A dotação inicial dos instrumentos financeiros de apoio às PME inscritas, quer nas PI 3.1 do COMPETE 2020, Lisboa 2020 e Algarve 2020, quer nas PI 3.3 do Norte 2020, Centro 2020 e Alentejo 2020, ascende a 1,6 MM€ de FEDER. Neste âmbito, encontram-se aprovadas operações de fundos de fundos (de dívida e de capital) de 327 M€.

Considera-se que podem ser alocados a outras tipologias de projetos cerca de mil milhões de Euros, sendo o saldo remanescente líquido de compromissos (mais de 100 M€) suficiente para fazer face a necessidades de aprovação até ao final do atual período de programação, incluindo aquelas que irão decorrer da operacionalização do novo instrumento financeiro complementar às subvenções não reembolsáveis dos Sistemas de Incentivo à Inovação.

O montante global de instrumentos financeiros no domínio da competitividade após a reprogramação (cerca de 525 M€, considerando o montante a afetar ao Fundo de Inovação Social a integrar no Compete 2020) será, mesmo assim, uma afetação de recursos no Portugal 2020 de mais do dobro do montante executado no QREN (259 M€).

O apoio através de instrumentos financeiros tem vindo a ser veiculado também por diferentes fontes de financiamento alternativas, como:

- a) O Fundo Europeu de Investimentos Estratégicos (Plano Juncker), tendo sido aprovadas linhas de financiamento de apoio a PME no valor de 1,0 MM€;

- b) Outras receitas públicas nacionais, incluindo o Orçamento do Estado, tendo sido aprovadas Linhas de Crédito que ascenderam, em 2017, a 1,6 MM€, estando prevista uma nova Linha para o corrente ano no valor de 2,6 MM€, alargando-se a cobertura a midCaps, para além das PME.

O Estado português tem construído, assim, uma estratégia coerente e progressiva de mobilização de instrumentos financeiros financiados por recursos públicos para dar resposta às falhas de mercado, em quantidade e qualidade, que se vão verificando, nomeadamente:

- a) Falhas de mercado estruturais ou externalidades (v.g. I&D, projetos de inovação, internacionalização, operações de risco tecnológico mais elevado, etc.): cofinanciamento por fundos estruturais através de subsídios reembolsáveis e não reembolsáveis;
- b) Falhas de mercado na capitalização das empresas (v.g. capitalização, capital de risco, soluções inovadoras, etc.): cofinanciamento por fundos estruturais através de instrumentos financeiros;
- c) Falhas de mercado no acesso a financiamento alheio (v.g. credit crunch, acesso de PME ao crédito, custo de empréstimos, etc.): financiamento com fundos nacionais ou outras fontes de financiamento comunitárias.

Não obstante persistirem constrangimentos no acesso ao crédito por parte das empresas (sobretudo das PME, decorrentes dos constrangimentos ainda apresentados nas respetivas situações patrimoniais e financeiras), as condições atuais de mercado são mais favoráveis do que as registadas no decurso da programação do Portugal 2020, nomeadamente nos níveis e diferenciais de taxas de juro.

Ao mesmo tempo, registou-se uma redução do crédito vencido em Portugal: iniciou-se durante 2015, acentuou-se em 2016 e registou a maior queda em 2017. Em particular, no trimestre terminado em dezembro de 2017, o crédito vencido teve uma variação homóloga de - 15,9%. Em termos absolutos, é necessário recuar até março de 2012 para se encontrarem montantes de crédito vencido inferiores aos atuais. Para 2018 e num horizonte de médio prazo, a tendência de redução da sinistralidade do crédito deverá manter-se em função do cenário provável de crescimento económico e de melhoria da situação financeira e patrimonial das empresas. A recente melhoria da sinistralidade do crédito é confirmada quando se utiliza, também, o rácio entre o crédito vencido e o crédito concedido. Após sucessivos anos de crescimento, o rácio atingiu o seu pico em setembro de 2015 (16,3%), tendo-se reduzido para 13,5%, em dezembro de 2017.

4) Reforço do investimento de proximidade em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos (educação, saúde, equipamentos sociais, património cultural, reabilitação urbana e acessos a áreas empresariais)

O reforço previsto para este tipo de investimentos será promovido no essencial através dos Pactos para o Desenvolvimento Territorial. Neste âmbito será necessário visitar algumas condicionantes previstas no Acordo de Parceria, tais como o limiar máximo de financiamento em infraestruturas e equipamentos escolares⁶ e as condições em que é possível realizar investimentos em infraestruturas rodoviárias de acesso a áreas empresariais⁷. Dada a dimensão das alterações a efetuar entende-se que não será necessário proceder à revisão dos mapeamentos aprovados, devendo o texto dos PO sinalizar tal flexibilidade, sem prejuízo de manter a possibilidade de revisão de mapeamentos sempre que necessário.

Adicionalmente, após a clarificação regulamentar a nível Europeu dos limiares financeiros do apoio a infraestruturas de pequena escala no domínio do turismo sustentável e cultural, nova redação do artigo 3(1) do regulamento FEDER 1301/2013, (10 M€ de apoio FEDER, ainda com uma exceção de ser até 20 M€ para património classificado pela UNESCO), será eliminada a condicionante inscrita dos PO de Portugal onde se limitava a 5M€ (nalguns casos aferidos em custo total e noutros em apoio FEDER), de modo a evitar a manutenção de regras discriminatória de Estados-Membros. Respeitando a regra de definição temporal de elegibilidades deve haver uma referência explícita no texto dos PO a que esta condicionante deixa de se aplicar após a submissão da proposta de reprogramação de 2018.

5) Apoio à mobilidade urbana multimodal sustentável através de sistemas de transporte pesado e soluções inovadoras de transporte de passageiros

Através da inclusão de uma nova tipologia de ação a apoiar pelo Fundo de Coesão que irá concorrer para a promoção de estratégias de mobilidade urbana de baixo teor de carbono, dinamizando a mobilidade urbana multimodal sustentável e incentivando a transferência modal para tipos de transportes com baixas emissões

⁶ Neste contexto a proposta de redação para a condicionante expressa no texto dos PO é a seguinte:

“Assegurar que as intervenções em infraestruturas escolares ou de formação se restringem a casos devidamente fundamentados como a conclusão de redes, com demonstração da sustentabilidade de médio prazo da procura, bem como da coerência com o forte investimento nesta área em anteriores ciclos de programação ou a necessidades de reequipamento dessas infraestruturas, por forma a, designadamente, habilitá-las melhor face à evolução das necessidades do mercado de trabalho, no quadro da continuação ou mesmo do reforço da aposta na formação profissional de jovens e adultos. As intervenções devem enquadrar-se nos exercícios de enquadramento estratégico de mapeamento de necessidades e prioridades de intervenção realizados pelos PO financiadores. Adicionalmente no caso do Continente estas intervenções em infra estruturas e equipamentos estarão limitadas a 450 M€.”

⁷ Neste contexto a proposta de redação para a condicionante expressa no texto dos PO é a seguinte:

“A título excecional poderão, ainda, ser financiadas ao abrigo do objetivo temático 3 (OT3) estradas de acesso local, que devem necessariamente contribuir para o presente objetivo específico, nas seguintes condições: estradas de acesso local, associadas a investimentos numa nova infraestrutura empresarial, à expansão ou aumento de capacidade de uma existente ou a melhoria das acessibilidades rodoviárias das empresas sedeadas em áreas de localização empresarial/aglomerados empresariais já estruturadas. Essa estrada de acesso local deve servir maioritariamente para permitir o acesso a um conjunto de PME/ aglomerado empresarial e, nos casos em que se aplique, constituir uma parte acessória à intervenção principal. Todas estas intervenções são de alcance limitado e tem de ser demonstrada a sua pertinência para a realização do presente objetivo específico intrinsecamente ligado à lógica de intervenção associada a esta prioridade de investimento.”

de CO₂. Esta nova tipologia de ação, relativa a mobilidade urbana multimodal sustentável, prevê o apoio à instalação, alargamento/expansão e modernização de sistemas de mobilidade urbana, que poderão ser sistemas de ferrovia pesada e ligeira e outros sistemas de mobilidade urbana.

6) Concentração de apoios e alteração de fronteiras entre PO

Tendo como princípio basilar deste exercício da reprogramação a promoção da concentração dos apoios prevêem-se realizar os seguintes ajustamentos:

a) entre PO

- Concentração das medidas de Formação Avançada e TeSP (Cursos Técnicos Superiores Profissionais) nos Programas Operacionais Regionais, procurando desta forma eliminar as dificuldades da primeira metade de implementação do Portugal 2020 na aplicação de fronteiras entre PO, que se revelaram ténues e de difícil objetivação⁸;
- Concentração das medidas FSE vocacionadas para apoiar grupos vulneráveis no Objetivo Temático 9, quer passando a apoiar as bolsas de ensino superior para alunos carenciados no OT 9 do POISE (deixando de ter este apoio no âmbito do OT 10 do PO CH), quer concentrando no OT 9 dos PO Regionais tipologias de intervenção dirigidas aos públicos mais desfavorecidos que estavam programadas no OT 10 desses mesmos PO (e.g. TEIP, PIEF, +Sucesso e Bolsas para a Mobilidade +Superior).
- Flexibilidade nas fronteiras no âmbito dos Sistemas de Incentivos à inovação (entre o Programa Temático Compete 2020 e os Programas Operacionais Regionais), adaptando-se às dinâmicas de procura;
- Esta alteração conjugada com o reforço da aposta na produção de conhecimento (PI 1.1) nos PO Regionais implica visitar a forma de aferir o limite máximo de 1/3 das verbas do FEDER do OT 1 para os dois primeiros objetivos específicos mais diretamente associados às atividades de I&D promovidas por entidades não empresariais do sistema de I&I (PI 1.1), que deve passar a ser de 2/5 e ser aferida ao nível do Acordo de Parceria e não por Programa Operacional individualmente considerado⁹;

⁸ No âmbito dos apoios à Formação Avançada será ainda necessário visitar as condicionantes de aplicação global associadas a bolsas individuais e programas doutorais, atendendo a alterações conceptuais ao nível da regulamentação nacional.

⁹ Neste contexto a proposta de redação para a condicionante expressa no texto dos PO é a seguinte:

“Na mobilização do Objetivo Temático 1 será assegurada uma alocação de recursos entre os seus diferentes objetivos específicos, que não descurando o apoio às capacidades de investigação, permita reforçar as intervenções no domínio da valorização económica do conhecimento e as intervenções envolvendo empresas. Este equilíbrio na alocação de recursos traduz-se na definição de um limite máximo de 2/5 das verbas do FEDER do OT 1 para o primeiro objetivo específico (prioridade de investimento 1.1) mais associado às atividades de I&D promovidas por entidades não empresariais (aumentar a produção científica de qualidade reconhecida internacionalmente e reforçar a inserção das infraestruturas de investigação nas redes internacionais de I&D). Atendendo à complementaridade das intervenções entre PO Temático e PO Regionais este compromisso deverá ser aferido ao nível global do Acordo de Parceria e reportado nos relatórios do Acordo de Parceria, sem prejuízo de cada PO reportar nos seus relatórios anuais igualmente o seu grau específico de concentração das verbas FEDER do OT 1 na prioridade de investimento 1.1. mais associada às atividades de I&D promovidas por entidades não empresariais.

- Concentração nos PO Regionais das intervenções na área da inclusão social previstas nos Pactos para o Desenvolvimento Territorial nos PO Regionais (e.g. medida Cultura para Todos);
- Transferência da elegibilidade do Fundo de Inovação Social (FIS) do PO ISE para o PO Compete 2020, que implica a passagem do seu enquadramento no âmbito da PI 9.5 - Promoção da economia social e das empresas sociais do OT 9 - Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação para um novo enquadramento no âmbito da PI 8.3 - Emprego por conta própria, o empreendedorismo e a criação de empresas do OT 8 - Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores, visando criar condições favoráveis à sua boa execução, sobretudo por via da maior experiência de gestão de instrumentos financeiros cofinanciados por fundos europeus. Por outro lado, o enquadramento na PI 8.3 e no PO Compete 2020 poderá garantir uma integração e complementaridade suscetíveis de aumentar a probabilidade de sucesso das intervenções realizadas, ou seja, não se perdendo de vista a dimensão da inclusão social, no campo da economia social, incorporam-se as dimensões da viabilidade dos projetos e do apoio ao empreendedorismo e emprego.
- Apesar do reforço da Iniciativa Emprego Jovem ocorrido em 2017, o financiamento previsto no PO ISE para o Programa de Estágios Profissionais da Administração Local (PEPAL) revelou-se insuficiente pelo que a sua continuidade será assegurada pelo financiamento dos POR, tal como previsto.

b) intra PO

- Concentração no OT 9 dos PO Regionais de todas as tipologias de intervenção dirigidas aos públicos mais desfavorecidos, nomeadamente na área da educação (e.g. TEIP, PIEF, +Sucesso, Bolsas para a Mobilidade +Superior).
- Atendendo à natureza dos beneficiários, as intervenções de eficiência energética em Instituições Particulares de Solidariedade Social deverão passar a ser enquadradas na PI 4.3 ao invés da sua equiparação atual às intervenções nas empresas na PI 4.2.

7) Reorientação de prioridades e mobilização de fontes de financiamento complementares

A reorientação de prioridades no âmbito do Portugal 2020 reflete a evolução das necessidades identificadas na programação face ao verificado durante a fase de implementação e implica a redução de dotações ou descontinuidade de tipologias no âmbito do Portugal 2020, por diversos motivos:

- a) **Financiamento através de fontes de financiamento alternativas, tais como, Fundos Nacionais** (e.g algumas tipologias da PI 9.4: Rede de cuidados de proximidade, Suporte ao doente em casa, Cuidados especializados e a Qualificação de Apoio institucional a crianças e jovens – POISE e POR); BEI (Casa Eficiente – PO SEUR), ou operadores privados (Sistema de contadores inteligentes – PO SEUR);
- b) **Reorientação das modalidades de financiamento**, substituindo Instrumentos Financeiros por outras modalidades mais adequadas às intervenções em causa (e.g. Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais – PO SEUR e Eficiência energética na Administração Pública e nas Empresas PO SEUR e POR);
- c) Áreas em que se verificou uma **sobredotação inicial** (e.g. inovação social e IF empresas – PO ISE e POR);
- d) Tipologias de intervenção que **não serão financiadas no âmbito do Portugal 2020 por terem sido descontinuadas por opção política**: Ensino Recorrente (PO CH), Sistema de Requalificação da Administração Pública (PO Compete 2020).

8) Revisão dos indicadores de realização e resultado e quadros de desempenho

Considera-se necessário efetuar a revisão do conjunto de indicadores de realização e resultado dos PO, das respetivas metas e dos respetivos quadros de desempenho, quer em função das alterações propostas, quer em função de outros elementos que tenham alterado, justificadamente, as perspetivas iniciais de execução (e.g. custos padrão utilizados no cálculo do indicador).

No que se refere ao indicador financeiro do Quadro de Desempenho procedeu-se ao ajustamento do seu cálculo tendo em conta a metodologia adotada pela Comissão Europeia no cálculo da “regra n+3”, que deduz a totalidade dos prefinanciamentos no apuramento do montante a considerar para o seu cumprimento. Para casos muito excecionais admite-se a necessidade da existência de compensações entre as metas do indicador financeiro dos vários Eixos.

IV. Principais movimentos financeiros

O quadro seguinte apresenta os principais movimentos financeiros estruturados pelos cinco vetores da reprogramação acima referidos.

	Montantes (M€)	PO envolvidos
1)Aposta na qualificação através do reforço do financiamento na formação inicial e na formação ao longo da vida		
• Qualificação de jovens – ensino profissional	350	PO CH
• Qualificação de adultos - Centros Qualifica, sistema de aprendizagem, EFA e formações modulares	581	PO CH, POISE, Lisboa, Algarve e Madeira
2)Reforço das políticas ativas de emprego e apoio ao empreendedorismo de base local		
• Estágios e apoios à contratação	188	PO ISE e PO Açores
• Sistema de incentivos ao empreendedorismo e ao emprego (SIE)	68	POR Continente
3)Apoio ao investimento em inovação nas empresas mantendo os ritmos do Portugal 2020	688	Compete e POR do Continente
4)Reforço do investimento de proximidade em equipamentos e infraestruturas de serviços básicos (educação, saúde, equipamentos sociais, património cultural, reabilitação urbana, eficiência energética e acessos a áreas empresariais)	627	POR do Continente e PO Açores
5)Apoio à mobilidade urbana multimodal sustentável através de sistemas de transporte pesado e soluções inovadoras de transporte de passageiros	285	PO SEUR

NOTA: Em regra trata-se de reforços líquidos das prioridades de investimento onde estão integradas as respetivas elegibilidades, com exceção das áreas da qualificação (vetor 1), investimento empresarial em inovação (vetor 3) e áreas empresariais (parte do vetor 4), onde se referem a reforços destas tipologias dentro de PI que integram outras elegibilidades.

28 de junho de 2018