Posição dos serviços da Comissão sobre a evolução do Acordo de Parceria e os programas em Portugal para o período de 2014-2020

6 de novembro de 2012

Índice

INTRODUÇÃO 4

1. DESAFIOS PRINCIPAIS 6

2. PRIORIDADES DE FINANCIAMENTO 13

2.1 Aumentar a competitividade da economia portuguesa 14

2.2 Combater o desemprego, em especial entre os jovens, e melhorar a qualidade da educação e da formação e a integração de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social 15

2.3 Uma economia ecológica e eficiente que inclua uma utilização adequada dos recursos marinhos 18

3. FATORES DE SUCESSO PARA CONCRETIZAR RESULTADOS 20

4. PRIORIDADES DA COOPERAÇÃO TERRITORIAL EUROPEIA 23

ANEXO 25

A. DISPOSIÇÕES PARA UMA PROGRAMAÇÃO EFICAZ COM RESULTADOS EFETIVOS 25

B. AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO À LUZ DOS OBJETIVOS TEMÁTICOS 28

C. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS 54

INTRODUÇÃO

A União Europeia enfrenta atualmente o desafio gigantesco que é dever recuperar da crise e repor as suas economias na trajetória do crescimento sustentável. A estratégia passa por restabelecer a solidez das finanças públicas, instituir reformas estruturais favoráveis ao crescimento e realizar investimentos orientados para o crescimento e o emprego. Relativamente às reformas, os Fundos QEC[1] podem dar um importante contributo, ajudando a impulsionar o crescimento sustentável, a competitividade e o emprego e a aumentar a convergência dos Estados-Membros e das regiões menos desenvolvidas com o resto da União.

Para ter a certeza de que os efeitos económicos e sociais dos Fundos QEC serão duradouros, a Comissão avança uma nova abordagem para a utilização dos fundos na sua proposta de **Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020**[2]. Espera-se que um forte alinhamento macroeconómico com as prioridades políticas da Agenda Europa 2020 e o cumprimento das condicionalidades *ex ante*, bem como a concentração temática e os incentivos ao desempenho, resultem numa maior eficácia das despesas. É uma abordagem que sublinha a necessidade de uma clara definição das prioridades e dos resultados que deverão ser obtidos e que conduz ao abandono da cultura dos «direitos adquiridos». Os Fundos QEC proporcionarão, assim, uma importante fonte de investimento público e servirão de catalisador para o crescimento e o emprego, graças ao efeito de alavanca que imprimirão ao investimento em capital humano e físico, ao mesmo tempo que constituirão um meio eficaz para apoiar a realização das **Recomendações Específicas por País**, emitidas no âmbito do Semestre Europeu, e das reformas de ajustamento económico. Esta abordagem é coerente com o apelo feito pelo Conselho Europeu de 29 de junho de 2012 sobre a utilização do orçamento da União[3].

Os Fundos QEC devem ter como objetivo o incentivo **da competitividade, convergência e cooperação**, com a fixação das prioridades de investimento específicas e adequadas a cada país. É necessário **redefinir as despesas** feitas para apoiar a investigação e inovação, as PME, a qualidade da educação e da formação, mercados de trabalho inclusivos e promotores da qualidade do emprego e da coesão social, a obtenção de ganhos de produtividade, a articulação dos objetivos climatológicos e a transição para uma economia de baixo carbono eficiente em termos de recursos. Para tal, no próximo período de programação, o planeamento e a execução dos Fundos QEC têm de vencer fronteiras burocráticas artificiais e desenvolver uma forte **abordagem integrada** para mobilizar as sinergias e otimizar os efeitos desejados, tanto ao nível nacional como transfronteiras. Os objetivos da Europa 2020, em termos de contributo para um

---

[1] Os fundos da UE abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum (QEC), ou seja, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

[2] COM(2011) 500 final, COM (2011) 398 final e COM(2012) 388 final.

[3] Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 29 de junho de 2012 (EUCO 76/12), (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf).

crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, terão de ser integrados transversalmente nos diferentes Fundos QEC. Além disso, os Fundos QEC têm um papel fundamental a desempenhar no apoio prestado aos instrumentos financeiros que poderão **alavancar o investimento privado** e, consequentemente, multiplicar os efeitos das finanças públicas. Em suma, precisamos de orientar os Fundos QEC cuidadosamente para os resultados se quisermos otimizar o seu impacto combinado.

O objetivo do presente documento é **enquadrar** o diálogo dos serviços da Comissão com Portugal para **preparar o Acordo de Parceria e os Programas,** e que terá início no outono de 2012. O documento apresenta os principais desafios específicos a cada país e os pontos de vista iniciais dos serviços da Comissão sobre as prioridades de financiamento em Portugal para promover o crescimento das despesas públicas. Apela à otimização dos Fundos QEC e à sua sólida articulação com as reformas de fomento da competitividade e da produtividade, à otimização dos recursos privados e ao fomento dos setores de elevado potencial de crescimento, ao aumento da empregabilidade, da qualidade da educação e da inclusão social, e sublinha a necessidade de preservar a solidariedade no âmbito da União e de assegurar a utilização sustentável dos recursos naturais para as gerações futuras. Refere ainda a necessidade futura de concentrar as despesas da UE nos domínios prioritários sem diluir demasiado o financiamento, a fim de maximizar os resultados obtidos. O financiamento da UE deve ser utilizado para financiar prioridades da UE e contribuir, assim, para a realização dos objetivos e metas da estratégia Europa 2020 e para garantir que Portugal poderá retirar todos os benefícios da sua participação na UE. Por conseguinte, a Comissão propõe que o financiamento da UE seja concentrado e limitado aos principais desafios expostos no presente documento. As despesas públicas nacionais podem não só ser utilizadas para cofinanciar, mas também para financiar investimentos que sejam complementares e estejam relacionados com projetos financiados pela UE, em particular ao nível regional e local.

A Comissão baseia as suas observações em vários documentos diferentes (o Memorando de Entendimento assinado entre as autoridades portuguesas, a Comissão Europeia, o BCE e o FMI em 2011, o documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Avaliação do Programa Nacional de Reformas para 2012 e do Programa de Estabilidade de Portugal», que acompanha o documento relativo a uma Recomendação do Conselho sobre o Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2012 e apresenta o parecer do Conselho sobre a reformulação do Programa de Estabilidade de Portugal para 2012-2016, o Programa Nacional de Reformas apresentado pelas autoridades portuguesas em 2011 e a subsequente carta apresentada à Comissão Europeia em 2012 que reafirma o empenho na Estratégia UE 2020, e o Relatório Social Nacional apresentado pelas autoridades portuguesas em 2012).

O presente documento tem em conta a experiência obtida no período de programação de 2007-2013 e as propostas legislativas da Comissão para o período de 2014-2020.

No atual contexto de disciplina orçamental, o presente documento incentiva Portugal e as suas regiões a desenvolver e aplicar estratégias a médio prazo, capazes de enfrentar os desafios do futuro, em especial a globalização, e de contribuir, simultaneamente, para preservar o modelo social europeu. Além disso, para maximizar o impacto das medidas, as medidas são definidas num enquadramento suficientemente flexível para que Portugal

e as suas regiões possam reorientar os recursos europeus, nacionais e locais para o crescimento e o emprego, articular as políticas que favorecem a sustentabilidade orçamental e o crescimento, e enfrentar os problemas estruturais e institucionais de nível nacional, regional e transfronteiras no âmbito territorial e geográfico.

Por último, convida o Governo português e as suas regiões a explorar ao máximo as potenciais sinergias entre os Fundos QEC e outras fontes de financiamento da UE com a adoção de uma abordagem estratégica integrada. Inclui-se, tanto quanto possível, o desenvolvimento de perspetivas de cooperação com países e regiões vizinhos.

1. DESAFIOS PRINCIPAIS

Para enfrentar os seus desafios mais importantes, Portugal necessita de elaborar políticas coerentes e estratégias de aplicação e, sempre que os Fundos QEC possam desempenhar um papel importante, de estruturar a sua programação a longo prazo, apoiando-os com recursos de financiamento significativos e estruturas de execução experientes.

Na última década, Portugal registou crescimento lento ou recessão, sem conseguir assegurar a convergência com os outros Estados-Membros da UE. A sua competitividade, por si bastante baixa, é sobremaneira prejudicada pela grave crise económica e financeira. A prioridade geral consiste em realizar as reformas estruturais acordadas e imprimir ao rácio da dívida pública bruta/PIB uma trajetória claramente descendente a médio prazo. As restrições orçamentais limitam, também elas, as possibilidades de investimento público.

O principal desafio que Portugal enfrenta é, pois, o de aumentar significativamente a sua competitividade económica e retomar a dinâmica de convergência que perdeu há alguns anos. É necessário, portanto, afetar os recursos QEC aos setores dos bens e serviços comercializáveis para acompanhar o ajustamento externo da economia portuguesa, para criar empregos sustentáveis e uma mão-de-obra habilitada e treinada para responder à procura efetiva do mercado de trabalho, para tornar mais racional e eficaz a administração e a prestação dos serviços públicos, não só em termos de investimentos, como de racionalização dos recursos financeiros utilizados, e para dotar de maior qualidade os serviços prestados ao público e aos agentes económicos. A sustentabilidade do crescimento económico passa igualmente pela correta gestão dos recursos naturais.

Para ajudar Portugal a enfrentar os desafios decorrentes da crise, em maio de 2011 foi instituído um programa de assistência financeira de 3 anos e 78 mil milhões de euros (52 mil milhões da União Europeia e dos Estados-Membros da UE e 26 mil milhões do FMI). O programa visa a redução, até 2014, do défice do Estado para um valor máximo de 2,5% do PIB, a reestruturação do setor bancário nacional e a introdução de reformas tendentes a aumentar a eficiência económica, de modo a criar as condições de um retorno ao crescimento equilibrado e sustentável. O programa está sujeito a revisões trimestrais e, até à data, Portugal aplicou-o de forma satisfatória, permitindo fazer a tempo os pagamentos do programa.

Mas em Portugal também há aspetos positivos, como demonstram os progressos consideráveis de desenvolvimento em certas áreas. No que toca a infraestruturas rodoviárias e ferroviárias (estas em menor grau, porém) e outras infraestruturas de transportes (portos e aeroportos), cobertura da banda larga e acesso aos sistemas de educação e de saúde, está ao nível dos países desenvolvidos na Europa. Noutras áreas, como o nível médio de instrução das pessoas e o investimento na I&D, Portugal evoluiu consideravelmente nos últimos anos, mas ainda lhe falta muito para colmatar as necessidades de crescimento económico e alcançar as metas da Estratégia UE 2020 com que se comprometeu.

No atual período de programação, 71,6% da população continuam a viver em regiões abrangidas pelo objetivo de convergência. Esta situação não irá mudar significativamente no período de 2014-2020: Lisboa e Madeira estão no grupo mais desenvolvido, o Algarve no de transição e as restantes regiões na categoria menos desenvolvida.

A dualidade que tradicionalmente caracterizava o território continental português – faixa costeira mais desenvolvida e interior mais atrasado – é agora muito mais complexa. Embora os dois grandes polos de desenvolvimento costeiros (Lisboa e Porto) ainda atraiam as pessoas e as empresas, existem outras cidades de médias dimensões que começam a constar como centros de desenvolvimento regional. As duas regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores têm estruturas autónomas de Governo e necessidades de desenvolvimento especiais devido à sua localização.

As assimetrias entre as regiões portuguesas continuam a ser muito marcadas em termos de competitividade territorial. Por conseguinte, é essencial encontrar um equilíbrio entre a competitividade e a coesão territorial, quanto às escolhas políticas de investimento estratégico.

O mundo rural português tem evoluído de forma assimétrica, com progressos significativos em termos ambientais e sociais mas uma perda de vitalidade económica e demográfica que acarreta consideráveis desvantagens para a competitividade das empresas, a sustentabilidade e a coesão territorial. Existe uma necessidade de promover a diversificação económica das zonas rurais e das zonas dependentes da pesca, a fim de reforçar a competitividade e aumentar os rendimentos e as receitas e estimular, assim, as PME rurais e pesqueiras.

A capacidade de Portugal fazer face aos desafios da globalização e da competitividade, do crescimento e da criação de emprego, das alterações climáticas, da degradação do ambiente marinho, da segurança marítima, da proteção do transporte marítimo, da segurança e da sustentabilidade energéticas deve ser reforçada com o apoio prestado aos setores da economia marinha e marítima. Essa política, ancorada na Agenda Europa 2020, deve promover a excelência nos domínios da investigação, da tecnologia e da inovação marinhas.

Objetivos principais Europa 2020	**Situação atual em**	**Objetivo nacional**

	Portugal	para 2020 no PNR
3% dos gastos consagrados à investigação e ao desenvolvimento	1,59%	3%
20% de redução das emissões de gases com efeito de estufa (em comparação com os níveis de 1990)	-16% (projeções para 2020 nos setores não abrangidos pelo RCLE-UE em relação a 2005) - 5% (projeções para 2010 nos setores não abrangidos pelo RCLE-UE em relação a 2005)	+ 1% (meta vinculativa nacional para os setores não abrangidos pelo RCLE-UE em relação a 2005)
20% de energias de fontes renováveis;	24,6 % (2010)	31 %
20% de aumento da eficiência energética	-23%	20%
75% da população entre 20 e 64 anos devem ter emprego	69,1% (2011)	75%
A taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10%	23,2% (2011)	10%
Pelo menos 40% dos adultos entre 30-34 anos devem ter concluído o ensino terciário ou equivalente	26.1% (2011)	40%
Redução mínima do número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão para 20 milhões na UE (em comparação com os níveis de 2008)	1 em cada 4 cidadãos portugueses encontrava-se em risco de pobreza ou de exclusão social em 2010	200,000

Os desafios mais prementes que Portugal enfrenta estão relacionados com a necessidade de aumentar a competitividade da sua economia, combater o desemprego, melhorar a qualidade do seu ensino e formação, integrar as pessoas em risco de pobreza e de exclusão social e promover uma economia ecológica e eficiente em termos de utilização de recursos, incluindo os recursos marinhos.

O baixo nível de competitividade e crescimento da economia portuguesa – a recuperação da economia após a crise

Existem grandes desafios económicos como, por exemplo, a pouca capacidade inovadora, a falta de eficiência dos serviços e mercados financeiros, a morosidade do mercado de trabalho, e os baixos níveis de habilitações e qualificações da população. A carga administrativa e a burocracia continuam a ser importantes obstáculos ao crescimento. Num contexto de fraca procura interna e pouco investimento, o êxito da economia portuguesa na próxima década irá depender em grande medida da melhoria da capacidade das suas PME para produzir e exportar bens e serviços de maior valor acrescentado.

Não obstante a sua avaliação geral positiva, Portugal precisa ainda de colmatar importantes lacunas para alcançar a média da UE em vários domínios essenciais, como o acesso ao financiamento, o mercado único, os auxílios estatais e os contratos públicos.

Um dos principais «estrangulamentos», em termos de competitividade das PME portuguesas é a dificuldade de acesso ao financiamento. As condições de disponibilidade do crédito ainda não se normalizaram e os mercados financeiros continuam muito renitentes à assunção de riscos.

O nível de utilização das TIC pelas empresas em Portugal é baixo quando comparado com o dos países europeus mais avançados. As PME também são prejudicadas por uma mediação organizacional insuficiente e estratégias empresariais deficientes que, a serem melhoradas, permitiriam acelerar o impacto positivo da utilização acrescida das TIC na média das taxas de produtividade do trabalho e da produtividade total dos fatores.

Apesar dos consideráveis esforços de investimento em explorações agrícolas e empresas agroalimentares, e da evolução positiva da produção e da balança comercial dos produtos agrícolas, os rendimentos da agricultura diminuem desde 2005, enquanto os salários e os ordenados progridem noutros setores da economia. A rentabilidade das explorações e o nível de rendimento são questões importantes para a viabilidade do setor agrícola.

As principais deficiências dizem respeito, entre outros fatores, à pequena dimensão económica e espacial das explorações agrícolas, bem como a circuitos de comercialização insuficientes e a uma fraca concentração da oferta, a uma especialização em produtos geradores de pouco valor acrescentado, a um baixo nível de educação e formação dos agricultores, a uma fraca adesão à inovação e a dificuldades de acesso ao crédito.

O setor das pescas continua a enfrentar o grande desafio de alcançar a rendibilidade económica, bem como o da sustentabilidade social e ambiental, apesar de Portugal ter desenvolvido durante anos um esforço para a renovação e a concentração da frota, através de cessação ou suspensão das atividades de pesca. O setor da aquicultura não contribuiu para satisfazer a continuada procura crescente de peixe e marisco, embora tenha um grande potencial para aumentar a produção.

A posição de Portugal na classificação da inovação na UE-27 melhorou quando alcançou o 15.º lugar da tabela e se inseriu no grupo dos inovadores moderados. No entanto, o número de patentes registadas continua reduzido, embora tenha havido progressos nos últimos anos. Em termos de recursos humanos, a última década assistiu a um aumento dinâmico no número de licenciados e doutorados, bem como no número de investigadores.

Há ainda, no entanto, uma discrepância importante entre a criação de conhecimento, a transferência de conhecimento e a sua tradução em valor económico através da inovação. Esta situação deve-se ao facto de não existir nem uma política coerente de I&D nem os respetivos instrumentos, ao número ainda significativo de pequenos organismos públicos de I&D que se encontram dispersos e cujas atividades carecem frequentemente de massa crítica, à pouca atenção prestada pelas instituições públicas de I&D aos requisitos de colaboração das empresas (e, daí, a ausência de ligações entre a investigação pública e o setor privado), à falta de espírito empresarial e à sobre-representação do setor público no mundo da IDI).

As PME enfrentam dificuldades adicionais no acesso à inovação dada a ausência de fundos de investimento privados e a complexidade e morosidade de acesso aos apoios públicos que, além do mais, não só não facultam às empresas o tempo necessário à sua estabilização como penalizam a assunção de riscos.

Por último, em consequência da crise económica e financeira, o Governo está sob pressão constante para alcançar mais e melhores resultados com menos recursos. São necessários esforços substanciais a todos os níveis da administração pública, incluindo agências do setor público, para responder às expectativas dos cidadãos e das empresas, através de reformas estruturais e regulamentares, e é preciso combater a corrupção, tornar mais transparentes os sistemas executivo, legislativo e judicial e, por fim, alcançar mais e melhores resultados.

O nível de desemprego elevado e o risco de pobreza acrescido são acompanhados por um baixo nível de habilitações e de qualificações da população ativa

A taxa de emprego atingiu o pico em 2008, com 73,1%, e vem a baixar desde então. Em 2011, alcançou níveis historicamente baixos e entrou em rápido declínio devido à forte deterioração do mercado de trabalho e à recessão económica.

Os níveis de desemprego juvenil e de longa duração têm vindo a aumentar substancialmente e são consideravelmente mais elevados do que a média da UE. Em especial, o elevado nível de desemprego de longa duração é principalmente consequência dos baixos níveis de qualificações dos desempregados, que têm dificuldades em adaptar-se à reestruturação da economia.

Portugal dispõe de um amplo conjunto de políticas ativas do mercado de trabalho (**PAMT**) com uma forte tónica na formação e orientação profissional. Não obstante, e tendo em vista a condicionalidade do Memorando de Entendimento, este pacote geral tem de ser racionalizado e adaptado de maneira a que as políticas ativas do mercado de trabalho sejam mais eficazes e os serviços públicos de emprego possam integrar mais e melhor os desempregados no mercado de trabalho e combater o problema da sazonalidade em alguns setores, como o turismo.

Uma elevada percentagem de agricultores (46,7%) têm mais de 64 anos de idade; a reestruturação e a renovação geracional no setor continuam, por isso, a ser desafios importantes. Em 2010, a taxa de emprego no setor agrícola representava 8,8% do número total de empregados (a média da UE-27 era 4,8%).

No setor marítimo, a falta de mobilidade prejudica a modernização do setor e a sua capacidade de emprego.

Existe um desfasamento entre os sistemas de educação e formação e o mercado de trabalho que, neste momento, procura recrutar nos níveis mais elevados e menos elevados das qualificações. Os baixos níveis de qualificação e a falta de participação na aprendizagem ao longo da vida dificultam a empregabilidade e a adaptabilidade da mão-de-obra adulta. Além disso, a economia não está a absorver os jovens mais qualificados e o desemprego entre os diplomados do ensino superior obstina-se a aumentar nos últimos anos. O nível educativo dos jovens é também relativamente baixo em comparação com a média da UE.

A elevada taxa de abandono escolar precoce continua a ser um dos principais problemas. O elevado insucesso escolar e as altas taxas de abandono escolar precoce comprometem igualmente a adequação das competências às necessidades do mercado de trabalho e a empregabilidade das pessoas, além de serem, geralmente, mais frequentes entre os jovens de meios desfavorecidos.

O baixo número de diplomados do ensino superior teima em persistir, o que entrava a competitividade.

O baixo nível de instrução continua a ser problemático em Portugal. A produtividade do trabalho (juntamente com a produtividade global) é um dos maiores problemas da economia portuguesa e deriva, em parte, das lacunas do ensino básico. Nos setores agrícola, silvícola e pesqueiro, os principais desafios prendem-se com o nível insuficiente da educação e das competências dos agricultores e dos pescadores, e com uma deficiente transferência de conhecimentos.

Em 2010, um em cada quatro cidadãos portugueses vivia em risco de pobreza. A atual crise económica e social, a falta de crescimento económico, o aumento do desemprego e as medidas de austeridade tomadas no contexto do processo de ajustamento orçamental criam um risco acrescido de pobreza e de exclusão social.

Desemprego juvenil: um desafio particularmente difícil

A taxa de desemprego juvenil tem vindo a aumentar continuadamente e atingiu 35,5% no segundo trimestre de 2012. Abrange todos os grupos etários e níveis de habilitações, sem se limitar aos menos qualificados, e mesmo os jovens com os níveis de educação mais elevados, como comprova o aumento continuado do desemprego entre os diplomados do ensino superior nos últimos anos. Existe também uma elevada percentagem do desemprego de longa duração entre os jovens. As causas principais são os baixos níveis de qualificações e o elevado nível de abandono escolar precoce, bem como a inadequação entre as competências e as exigências do mercado de trabalho, que também afeta as pessoas com níveis educativos mais elevados, superiores ou equivalentes. Adicionalmente, a segmentação no mercado de trabalho tem um impacto negativo nos níveis de emprego dos jovens. Em consequência, o capital humano que existe em Portugal não pode ser utilizado plenamente e, por isso, devem ser adotadas medidas coerentes e urgentes.

Utilização ineficiente da energia, dos recursos naturais e das redes de infraestruturas

Portugal continua a estar muito dependente da importação de combustíveis fósseis, essencialmente carvão e petróleo, no setor da geração de eletricidade, não obstante o facto de a percentagem de fontes de energia renováveis (FER) presente no consumo total de energia (24,6%) ser o dobro da média da UE.

Há ainda desafios importantes no domínio da eficiência energética, nomeadamente na construção, na indústria e nos transportes.

Portugal está longe de atingir o seu objetivo de Quioto. Em 2008, o nível das emissões de gases com efeito de estufa em Portugal foi 30,3% superior aos níveis do ano de referência de 1990 (o objetivo global da estratégia Europa 2020 era reduzir em 20%/30% os níveis do ano de referência), o que excede largamente o seu objetivo de Quioto, que permite um aumento de 27% para o período de 2008-2012. O Governo comprometeu-se a não aumentar até 2020 as emissões não abrangidas pelo RCLE-UE (construção, transportes rodoviários e agricultura) em mais de 1% em relação ao nível observado em 2005.

Os impactos e a vulnerabilidade mais importantes associados às alterações climáticas em Portugal são o aumento da temperatura continental, que afeta principalmente as regiões interiores do centro e do sul, e o aumento da frequência e da intensidade das ondas de calor. A diminuição da precipitação anual e o aumento do nível do mar provavelmente também podem vir a ser significativos; as chuvas deverão diminuir e concentrar-se sobretudo na primavera e no outono.

Os recursos pedológicos portugueses são à partida muito insuficientes e apresentam um elevado risco de erosão a que se associam outras características do solo, o declive e o regime de precipitação. Os incêndios, para além de depauperarem as florestas, reduzem a capacidade de armazenamento de água pelos solos, expondo-os a novos fenómenos de erosão. A utilização de água para a agricultura é muito elevada (72% da utilização total de água em 2008) e a reutilização corresponde apenas a 20% das suas próprias necessidades. Os problemas de qualidade da água devem ser igualmente abordados.

Em relação aos resíduos sólidos, desde 2007 não se verificaram grandes alterações na taxa de deposição em aterro, bem como nos resíduos urbanos gerados, que está agora acima da média da UE (518 kg/ano/habitante, em comparação com cerca de 487 kg, em média). Devem ser realizados esforços significativos para cumprir os objetivos do Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, para reduzir a deposição em aterro e aumentar a reciclagem.

Portugal contribui para a rede Natura 2000 com cerca de 21% da sua superfície terrestre. Apesar dos esforços, a perda de biodiversidade tem continuado. A deterioração dos *habitats* deve-se principalmente à fragmentação, à intensificação da agricultura e ao abandono das terras.

A maioria das reservas de peixe é objeto de sobre-exploração e desperdício (devoluções), pelo que não se concretiza todo o seu potencial económico. Portugal tem de avaliar e resolver os desequilíbrios que existem entre frotas e recursos, e solucionar os problemas

de controlo e recolha de dados. Além disso, a preservação dos recursos naturais e a perda de biodiversidade são desafios permanentes. A utilização sustentável dos recursos marinhos, incluindo a prevenção da sobrepesca, é importante para o desenvolvimento da economia azul do país.

Apesar dos investimentos consideráveis, o transporte ferroviário tem vindo a perder a sua parte da repartição modal, tanto quanto a passageiros como mercadorias. Subsistem deficiências importantes neste setor, uma vez que a rede existente não tem grande qualidade nem extensão, exceto no centro e nas zonas costeiras entre Lisboa e Porto.

A ausência de ligações ferroviárias adequadas com Espanha e o resto da Europa continua a constituir um importante fator de estrangulamento.

2. PRIORIDADES DE FINANCIAMENTO

Os Fundos QEC serão um dos mais importantes instrumentos para enfrentar os principais desafios de desenvolvimento em Portugal e para aplicar a estratégia Europa 2020. Cada Fundo deverá dar prioridade, quando pertinente, a áreas políticas abordadas nas recomendações específicas por país, no Programa Nacional de Reforma e no Programa de Ajustamento Económico de Portugal. Para o desenvolvimento rural e as pescas, as prioridades de financiamento contribuirão também para a Política Agrícola Comum e a Política Comum das Pescas. Para tal, os Fundos QEC têm de ser concentrados num número limitado de prioridades. A experiência mostra que a concentração temática permite aumentar a eficácia das intervenções públicas ao obter uma massa crítica com um verdadeiro impacto na situação socioeconómica de um país e suas regiões. A fixação de prioridades assume especial importância em tempos de consolidação orçamental.

O próximo período de programação presta-se particularmente à definição de uma estratégia de longo prazo. As medidas paliativas a curto prazo ou mesmo a utilização dos fundos para substituir despesas de funcionamento, a fim de aliviar as pressões orçamentais existentes no seio da administração pública, devem ser evitadas, uma vez que iriam representar uma grave distorção da natureza dos fundos estruturais e dos seus objetivos políticos a longo prazo.

Nestas circunstâncias, o planeamento para o período de 2014-2020 deve pautar-se pela prudência quanto à disponibilidade de recursos de investimento privado e mesmo público, e colocar a tónica numa garantia de máxima eficiência e eficácia dos fundos públicos investidos na realização dos objetivos efetivos de crescimento económico sustentável.

São aqui propostas três prioridades de financiamento complementares que se complementam. Refletem a importância das necessidades de financiamento e dão um contributo potencial para o crescimento e o emprego. Não existe qualquer hierarquia na apresentação das prioridades de financiamento.

Estas são as prioridades que a Comissão gostaria de cofinanciar em Portugal para o próximo período de programação de 2014-2020. A nova arquitetura introduz uma

flexibilidade suficiente na programação para responder a novos desafios e acontecimentos imprevisíveis, bem como a qualquer necessidade de reprogramação.

2.1 Aumentar a competitividade da economia portuguesa

Promover o espírito empresarial, a inovação e a competitividade das empresas, o desenvolvimento da e-economia e os serviços empresariais avançados

Portugal tem de promover ativamente o espírito empresarial (incluindo o trabalho por conta própria), disponibilizando os instrumentos financeiros adequados e prestando apoio ao desenvolvimento de novos modelos empresariais, incluindo a reestruturação e modernização dos setores agrícolas e agroalimentares.

Precisa igualmente de apoiar o investimento na exploração de novas ideias e resultados de investigação, bem como a criação de mais empresas de utilização intensiva de conhecimentos.

Como parte do esforço global para apoiar novas ideias e a inovação, é necessário desenvolver serviços integrados de consultoria empresarial, sobretudo à fase de arranque, à transmissão de empresas e ao acesso a novos mercados, incluindo os internacionais.

As PME, incluindo as das zonas rurais, devem poder dispor de melhor acesso às TIC e ser encorajadas e apoiadas a utilizá-las mais e de modo mais eficiente, em especial, no tocante ao desenvolvimento e à utilização mais intensiva das aplicações das TI e das ferramentas de comércio eletrónico.

Melhorar o acesso das PME ao financiamento

É preciso que a criação e abertura de uma nova gama de instrumentos para apoiar financeiramente as empresas tenha em conta não só a experiência angariada no passado como as carências atuais das PME. Estes instrumentos deverão incluir ainda um apoio específico a iniciativas empresariais potencialmente inovadoras, embora com níveis de risco superiores. Estes instrumentos deverão incidir sobre o crescimento sustentável e a criação de emprego, a orientação para a exportação e a substituição das importações.

Transferir conhecimentos, reforçar os sistemas empresariais de investigação e inovação e promover um ambiente empresarial favorável à inovação

Dadas as deficiências do país neste domínio particular, os Fundos QEC devem concentrar as suas intervenções para promover as atividades de I&D e o investimento na inovação, o desenvolvimento de produtos e serviços, a transferência de tecnologia, a criação de redes e *clusters* e a inovação aberta através da especialização inteligente. Os investimentos em investigação e inovação devem seguir uma estratégia a vários níveis orientada para a especialização inteligente e para as empresas.

Para aumentar a participação das PME na inovação é preciso adotar regimes de apoio adequados (flexíveis) que mobilizem os recursos próprios dos beneficiários e selecionem os projetos ligados à experimentação de novos conceitos e ideias.

Exige também que se promovam as parcerias de inovação empresarial (I&D e instituições académicas com empresas e redes de empresas) e, nomeadamente: i) a consolidação das estruturas económicas regionais, ii) a criação de parcerias temáticas para a criação (ou fomento) dos produtos e serviços orientados para a exportação, iii) a

conceção e implementação de um programa de mobilidade eficiente e eficaz de recursos humanos qualificados entre universidades, instituições de I&D, centros tecnológicos e empresas e iv) o reforço dos *clusters* e a sua participação na inovação.

A política de *clusters* deve ser desenvolvida, em especial, nos setores em que o país tem vindo a ganhar vantagens competitivas (bens e serviços comercializáveis) que podem ser fomentadas por uma maior internacionalização das redes. A estratégia de desenvolvimento sustentável e de fomento da produção e da competitividade de cada *cluster* deve incluir o reforço das redes e a ligação aos recursos endógenos principais.

O setor marítimo deve promover o desenvolvimento de *clusters* marítimos e a cooperação estrutural entre as organizações de *clusters* e os centros de conhecimento.

O papel da inovação na resposta aos principais desafios sociais nacionais (desemprego, envelhecimento, migrações, alterações climáticas e proteção dos recursos naturais) deveria ser incrementado, concedendo um maior apoio à inovação social que concilia novos modelos mistos com redes de intervenientes relevantes (empresas, universidades, setor público e ONG).

No caso específico do setor agrícola e florestal, a inovação tecnológica e organizacional, bem como a inovação e a transferência de conhecimentos devem continuar a estar no centro da estratégia de desenvolvimento.

Administração eficiente e favorável às empresas

Portugal precisa de investir na reforma das suas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos necessários para legislar e governar melhor. Neste sentido, é fundamental assegurar a adequada experiência de gestão nos recursos humanos, a simplificação dos procedimentos administrativos nas administrações centrais e regionais, e uma maior transparência do sistema executivo, legislativo e de aplicação da lei.

Além disso, é fundamental desenvolver a participação dos parceiros sociais, das ONG e das partes interessadas nas políticas de emprego, sociais e educativas, para concretizar e maximizar os resultados nacionais, regionais e locais das reformas em domínios que dizem respeito a estes participantes.

2.2 Combater o desemprego, em especial entre os jovens, e melhorar a qualidade da educação e da formação e a integração de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social

Portugal deve continuar muito atento às questões de emprego, inclusão social e educação. Os Fundos QEC deverão contribuir para explorar plenamente o potencial do mercado de trabalho de Portugal, mediante a promoção de uma maior participação no mercado de trabalho dos jovens e das pessoas oriundas de meios desfavorecidos, além de melhorar a qualidade do ensino e da formação profissional, pelo que a proporção relativa de investimentos dos Fundos QEC dedicados a esta prioridade deverá continuar ao nível, pelo menos, do período de programação de 2007-2013.

Mais eficácia das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho e dos Serviços Públicos de Emprego

Os Fundos QEC concentram as suas intervenções no reforço da eficácia das políticas ativas nestes domínios, com especial ênfase para os jovens e os desempregados de longa duração, bem como no fomento de um maior alinhamento entre o mundo da educação/formação e do mercado de trabalho. A tónica deve ser colocada nas iniciativas de emprego ao nível local e no apoio à mobilidade dos trabalhadores.

A mobilidade dos trabalhadores é importante, seja geograficamente, seja entre setores em relativo declínio (como a pesca e a construção naval, por exemplo) e outros de grande potencial (por exemplo, a biotecnologia marinha, o turismo marítimo e a aquicultura).

Devem ser tomadas medidas para fomentar a aprendizagem ao longo da vida, o desenvolvimento do espírito empresarial e o apoio eficaz às empresas sociais e da economia social. Este elemento é também fundamental para melhorar a capacidade de antecipar e gerir a mudança, para o que deverá apoiar o desenvolvimento organizacional, a informação e o aconselhamento empresarial, as práticas laborais inovadoras, a flexibilidade do tempo de trabalho e o reforço do investimento na formação.

Aumentar a participação dos jovens no mercado de trabalho

O desemprego dos jovens deve ser abordado com medidas de reconversão e orientação, reforçando a tónica nos domínios ou profissões pertinentes em termos de mercado de trabalho, e com um maior investimento na qualificação inicial (combate ao abandono escolar precoce). Devem ser pensadas medidas de apoio à formação profissional no local de trabalho ou a estágios em setores com potencial de crescimento, tendo em conta os casos em que o desemprego dos jovens é principalmente causado pelo desfasamento entre as qualificações e as exigências do mercado, e instituído um sistema de orientação de carreira.

As políticas ativas do mercado de trabalho destinadas aos jovens são também fundamentais para apoiar uma melhor transição dos jovens para o mercado de trabalho. Deve ser dada prioridade à participação em regimes de aprendizagem, formação e aperfeiçoamento profissional, bem como em regimes que concedem a possibilidade de frequentar uma formação de nível superior, e à possibilidade de introduzir uma «garantia para a Juventude»[4]. Os incentivos à contratação dos jovens devem igualmente fazer parte das medidas ativas do mercado de trabalho.

Deverão também ser promovidos o empreendedorismo dos jovens e o investimento nas PME, bem como as medidas de fomento da mobilidade dos jovens e da aprendizagem informal.

Melhorar a qualidade da educação e da formação

Devem ser tomadas medidas para melhorar o capital humano português e, ao mesmo tempo, aumentar a sua adaptabilidade às necessidades do mercado, agora e no futuro.

Devem ser adotadas medidas para aumentar o acesso à educação e às estruturas de acolhimento na primeira infância, e promover a igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de qualidade, com uma estratégia global inspirada na situação real. É também fundamental combater o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade, a pertinência e a eficiência do ensino superior e equivalente, para aumentar os níveis de participação e habilitações.

Os esforços devem também ser colocados na melhoria da qualidade dos mecanismos de orientação profissional, no aumento da participação na formação profissional e em estágios de qualidade, e em medidas de requalificação profissional ou ativação para os desempregados. As ligações entre instituições de educação e formação e os *clusters* económicos devem ser igualmente incentivadas.

Este elemento é ainda fundamental para garantir o acesso à aprendizagem ao longo da vida e a melhoria das qualificações e das competências dos trabalhadores, contribuindo para a sua adaptabilidade ao mercado de trabalho.

---

[4] Por exemplo, a possibilidade de continuar a seguir regimes de formação, aperfeiçoamento ou ativação, para todos os jovens que, 4 meses após a conclusão dos estudos, não estejam empregados ou a seguir um programa de ensino ou de formação.

No que respeita à agricultura, às pescas, à aquicultura e à silvicultura, é necessário melhorar o nível de educação e as competências dos gestores, através da formação e da aprendizagem ao longo da vida. Na agricultura e silvicultura, é necessário dar atenção especial aos jovens agricultores (de forma a promover a regeneração geracional), à utilização de novas tecnologias específicas da agricultura, silvicultura e indústria alimentar (incluindo em matéria de TIC), e à competitividade e gestão das explorações agrícolas.

Integrar as pessoas em risco de pobreza e de exclusão social

Em Portugal, um em cada quatro cidadãos vive em risco de pobreza ou de exclusão social e a atual crise económica e social é suscetível de aumentar esse risco. O problema é não só identificado nas zonas urbanas, mas também nas zonas rurais, onde o acesso aos serviços básicos é frequentemente difícil.

A promoção da aprendizagem ao longo da vida e da formação dos trabalhadores com níveis reduzidos de qualificações e dos desempregados (especialmente a longo prazo), bem como o combate ao abandono escolar precoce, são fatores essenciais para promover a inclusão social das pessoas pertencentes a grupos excluídos. A eficácia das políticas do mercado de trabalho é fundamental para promover a integração dos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

Além disso, a diversificação das atividades e o aumento da qualidade dos serviços e dos cuidados sociais a preços acessíveis, bem como a economia social, podem desempenhar um papel importante.

2.3 Uma economia ecológica e eficiente que inclua uma utilização adequada dos recursos marinhos

Transição para uma economia de baixo carbono, eficiente em termos de utilização de recursos, incluindo a adaptação às alterações climáticas e sua atenuação, bem como a prevenção e gestão dos riscos

Energia e economia de baixo teor de carbono e eficientes em termos de recursos

A fim de reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis importados e aumentar a eficiência da energia e dos recursos, Portugal deve adotar várias medidas:

i) Promover a produção e a distribuição das fontes de energia renováveis até à reforma do atual regime de apoio e acelerar a eliminação dos entraves não baseados nos custos. Só deve ser prestado apoio depois de adequadamente tomados em consideração mecanismos alternativos de sustentabilidade financeira;

ii) Assegurar uma melhor integração na rede energética dos produtores de renováveis;

iii) Promover medidas de poupança de custos que fomentem a eficiência de recursos e a eficiência energética, e promovam a utilização de energias renováveis nas PME e nos edifícios públicos com ações de sensibilização e apoio e aconselhamento ao investimento;

iv) Apoiar estratégias e intervenções de baixo teor de carbono para as zonas urbanas que incluam os sistemas de iluminação pública, as redes inteligentes e os transportes limpos.

v) Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura, a fim de alcançar os objetivos nacionais.

Alterações climáticas

As vulnerabilidades identificadas e os potenciais impactos devidos às alterações climáticas têm de ser contrabalançados por uma estratégia adequada de adaptação e de atenuação. No âmbito dessa estratégia, há que ter em conta os objetivos específicos e as intervenções seguintes:

i) Apoiar o investimento especializado na adaptação às alterações climáticas, em particular, nos sistemas de monitorização e modelização de cenários potenciais, nas medidas de resposta e nos recursos;

ii) Promover o investimento para abordar riscos específicos, assegurar medidas adequadas de prevenção, atenuação, deteção, resposta e gestão de catástrofes naturais, químicas e industriais;

deve ser desenvolvida a ligação entre os sistemas de deteção e alerta precoce, nomeadamente no que toca à cooperação com os outros Estados-Membros. A formação deve ser realizada no âmbito do programa no domínio da proteção civil. Os cidadãos devem ser mais bem informados sobre as medidas de prevenção.

Proteger o ambiente e gerir melhor os recursos naturais

Deve continuar a ser incentivada a redução da deposição de resíduos sólidos em aterro e promovida a sua prevenção, reciclagem e incineração, com ou sem recuperação de energia. Portugal terá de investir fortemente no domínio da reciclagem nos próximos anos a fim de atingir o objetivo de reciclagem para 2020 (50%). A gestão de resíduos perigosos deve igualmente constituir uma prioridade, para o que têm de ser preparados planos de gestão, novos ou atualizados, dos resíduos sólidos urbanos e dos resíduos perigosos.

Relativamente à gestão dos recursos hídricos, os investimentos devem ser conformes com os planos de gestão das bacias hidrográficas e devem abranger: monitorização, infraestruturas verdes para uma drenagem urbana sustentável, prevenção dos riscos de seca e de inundação, recuperação fluvial, redução da captação, incluindo para irrigação, e melhoria da qualidade da água. Esta questão deveria ser abordada de modo transnacional.

São necessárias medidas para promover a eficiência hídrica, a tarifação adequada da água e a sustentabilidade financeira e técnica dos sistemas agrícolas e de abastecimento de água potável. As fugas nas redes de distribuição de água potável têm de ser reduzidas, porquanto este problema continua a ser significativo. Na agricultura, devem ser melhorados e modernizados os sistemas de irrigação para aumentar a sua eficiência.

No que diz respeito às águas residuais, os esforços devem concentrar-se para assegurar o tratamento biológico e terciário onde for necessário, em todo o território. Deve ser melhorada a utilização das águas residuais tratadas e feita uma melhor utilização de processos inovadores de gestão (sistemas de irrigação com melhor desempenho, por exemplo).

É preciso apoiar a elaboração de planos de gestão para a rede Natura 2000 e as medidas para cumprir os objetivos da estratégia de biodiversidade para 2020, incluindo a proteção das zonas de elevado valor natural e manutenção de serviços ecossistémicos.

Em termos de ambiente urbano, devem ser fomentadas a construção e a utilização de edifícios com baixo teor de consumo energético, com baixas emissões de gases com efeito de estufa, com poucos materiais extraídos e reduzida utilização de água. Deve aplicar-se a abordagem do ciclo de vida total com o objetivo de alcançar uma elevada eficiência em termos de materiais e consumo energético zero, pelo menos em termos de novas construções, e devem lançar-se medidas de combate à poluição atmosférica e ao ruído e de desenvolvimento de infraestruturas verdes.

Os investimentos na reabilitação de sítios mineiros desafetados devem continuar a ser uma prioridade, tal como a reflorestação. As medidas de proteção e regeneração das zonas costeiras e as medidas de luta contra a erosão da costa devem ser incentivadas.

Para promover o crescimento de regiões dependentes das pescas, o financiamento público deverá centrar-se no reforço das capacidades de pesca e nos recursos haliêuticos, na criação de mais valor acrescentado e na diversificação das atividades de pesca para outros setores da economia marítima.

Apoiar a transição modal com modos de transporte mais favoráveis ao ambiente e as ligações ao sistema geral das redes europeias e internacionais

Para os transportes, que são uma área fundamental da competitividade económica, a tónica deve ser colocada na rede de base, que diz respeito às ligações ferroviárias do corredor atlântico entre Lisboa/Madrid, Lisboa/Porto e Sines/Lisboa-Caia-Madrid. Deverá ser dada prioridade à redução dos estrangulamentos e à melhoria das ligações ferroviárias, em coordenação com a estratégia de desenvolvimento portuário.

O financiamento das infraestruturas portuárias deverá também ser prioritário, associado ao desenvolvimento da intermodalidade e às ligações às plataformas logísticas.

Os melhoramentos na rede ferroviária convencional existente devem igualmente continuar a incluir a eletrificação das linhas ferroviárias e a renovação das vias, bem como a construção de estradas de circunvalação e passagens de nível, para prevenir acidentes e aumentar a velocidade média de circulação.

Os transportes urbanos não poluentes devem ser financiados, em especial nas zonas urbanas de pequena ou média dimensão, e como parte integrante de uma estratégia integrada global de mobilidade urbana.

3. FATORES DE SUCESSO PARA CONCRETIZAR RESULTADOS

Juntamente com a consolidação financeira, as **reformas estruturais** desempenham um papel fundamental no aumento da eficiência global e do potencial de crescimento da economia portuguesa. São igualmente de uma **condição essencial** para o êxito da execução dos Fundos QEC, cujo impacto apenas poderá ser maximizado se o quadro jurídico, político e administrativo em vigor for adequado.

O Programa de Ajustamento Económico para Portugal inclui um conjunto de reformas estruturais que visam aumentar o potencial de crescimento do PIB do país e são essenciais para maximizar o impacto dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão. Podem dividir-se em três categorias: em primeiro lugar, as políticas que visam aumentar a flexibilidade da utilização dos fatores de produção; em segundo lugar, as reformas setoriais específicas destinadas a aumentar a concorrência e a eliminar as distorções e as ajudas excessivas em setores protegidos; e, em terceiro lugar, um conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições de atividade das empresas para reduzir os custos de transação da economia portuguesa.

O novo Regulamento das Disposições Comuns fixará as **condicionalidades *ex ante* relacionadas com a utilização efetiva e eficaz dos fundos da UE** que devem estar preenchidas aquando da aprovação dos programas. Formalmente, a Comissão irá examinar a coerência e a adequação das informações fornecidas por Portugal no quadro da sua avaliação do Contrato de Parceria e dos programas. Com base na experiência do período de programação em curso em matéria de RSE, os serviços da Comissão identificaram um certo número de **condições *ex ante* fundamentais para o êxito da aplicação das prioridades de financiamento supramencionadas.** No caso de não estarem cumpridas as condicionalidades *ex ante* aquando da apresentação do Acordo de Parceria à Comissão, Portugal terá de adotar ações nacionais e regionais e um calendário para a sua execução. Todas as condicionalidades *ex ante* devem ser cumpridas dentro do prazo acordado, o mais tardar dois anos a contar da adoção do Acordo de Parceria ou até 31 de dezembro de 2016. As autoridades portuguesas devem tomar medidas para satisfazer todas as condicionalidades *ex ante* e gerais necessárias ao êxito das despesas antes do início do próximo período de programação, em especial, nas seguintes áreas já identificadas:

- Investigação e inovação (existência de uma estratégia nacional ou regional de investigação e inovação para a especialização inteligente, em conformidade com o Programa Nacional de Reforma, de modo a impulsionar as despesas privadas de investigação e inovação, em conformidade com as características positivas de funcionamento dos sistemas nacionais ou regionais de investigação e inovação)
- Crescimento digital (existência, no âmbito da estratégia de inovação nacional ou regional para a especialização inteligente, de um capítulo explícito sobre crescimento digital com vista a estimular a procura de serviços públicos e privados, assentes nas TIC, de boa qualidade, a preços acessíveis e interoperáveis, e a aumentar a sua disseminação entre as pessoas, incluindo os grupos de pessoas vulneráveis, as empresas e as administrações públicas, incluindo as iniciativas transfronteiras)
- PME (Ações específicas para a aplicação efetiva da Lei das Pequenas Empresas (LPE) e a sua revisão de 23 de fevereiro de 2011, incluindo o princípio «pensar primeiro em pequena escala». Transposição para a legislação nacional da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais

- Eficiência energética (transposição para o direito nacional da Diretiva (2011/7/UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios em conformidade com o artigo 28.º da diretiva). Cumprimento do disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 406/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020. Transposição para o direito nacional da Diretiva 2006/32/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa à eficiência energética na utilização final e aos serviços energéticos. Transposição para o direito nacional da Diretiva 2004/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativa à promoção da cogeração com base na procura de calor útil no mercado interno da energia e que altera a Diretiva 92/42/CEE.
- Energias renováveis (transposição para o direito nacional da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE).
- Prevenção e gestão de riscos (dispor de avaliações de risco, nacionais ou regionais, para gestão de catástrofes, tendo em conta a adaptação às alterações climáticas)
- Setor da água (existência de a) uma política de tarificação da água que preveja incentivos adequados para uma utilização mais eficaz da água pelos consumidores, e b) uma adequada contribuição das diferentes utilizações da água para a amortização dos custos dos serviços hídricos, em conformidade com o artigo 9.º da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água)
- Setor dos resíduos (execução da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, e, em especial, desenvolvimento de planos de gestão dos resíduos em conformidade com a diretiva e com a hierarquia de tratamento dos resíduos)
- Plano nacional global para os transportes e os caminhos-de-ferro (existência de um plano nacional global para os transportes, que inclua uma definição adequada das prioridades de investimento nas infraestruturas nucleares da rede transeuropeia de transportes, na globalidade da rede e nas ligações secundárias; existência, no âmbito do plano nacional geral dos transportes, de um capítulo explícito sobre o desenvolvimento dos caminhos-de-ferro que inclua uma definição adequada das prioridades de investimento nas infraestruturas nucleares da rede transeuropeia de transportes, na globalidade da rede e nas ligações secundárias ferroviárias, em conformidade com o seu contributo para a mobilidade, a sustentabilidade, e os efeitos ao nível nacional e europeu da rede. Os investimentos cobrem os ativos móveis e a interoperabilidade e o reforço de capacidades)
- Acesso ao emprego (para candidatos ao emprego e pessoas inativas, incluindo as iniciativas locais de emprego e o apoio à mobilidade global da mão de obra, e a conceção e realização das políticas ativas do mercado de trabalho em conformidade com as orientações para o emprego)
- Modernização e reforço das instituições do mercado de trabalho, incluindo ações destinadas a reforçar a mobilidade laboral transfronteiras (modernização e reforço das instituições laborais, em conformidade com as orientações para o emprego; as

reformas das instituições do mercado de trabalho serão precedidas de uma estratégia clara e uma avaliação *ex ante*, incluindo o aspeto da igualdade entre homens e mulheres)

- Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança (existência de políticas em prol da antecipação e da boa gestão da mudança e da reestruturação, a todos os níveis pertinentes)
- Abandono escolar precoce (existência de uma estratégia global destinada a reduzir o abandono escolar precoce, em conformidade com a orientação política da recomendação do Conselho de 28 de junho de 2011 sobre as políticas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce)
- Ensino superior (existência de estratégias nacionais ou regionais para aumentar os níveis de conclusão, qualidade e eficiência do ensino superior, em conformidade com a Comunicação da Comissão de 20 de setembro de 2011, sobre o desenvolvimento de uma agenda de modernização do ensino superior)
- Aprendizagem ao longo da vida (existência, a nível nacional, de um plano político nacional e/ou regional para a aprendizagem ao longo da vida, em conformidade com a orientação política da União)

A execução eficaz dos Fundos QEC exige que se faça previamente uma análise exaustiva das necessidades de financiamento das PME que continuam sem resposta, a fim de conceber os regimes de apoio mais adequados.

No setor da agricultura, é necessário apresentar um breve resumo de orientação estratégica que inclua as prioridades fundamentais até 2020 nos principais subsetores.

Quanto à pesca, as condicionalidades *ex ante* são a existência de um plano estratégico nacional plurianual para a aquicultura e de capacidades administrativas para a recolha dos dados necessários à gestão das pescas, bem como a aplicação de um sistema da União para o controlo, a inspeção e a verificação do cumprimento das medidas. A condicionalidade *ex ante* relativa ao controlo das pescas encontra-se parcialmente cumprida, mas são necessários mais esforços para a plena conformidade. No que respeita à recolha de dados, Portugal deve prosseguir os seus esforços para melhorar a qualidade e a disponibilidade dos mesmos, de modo a assegurar uma transição harmoniosa da gestão direta para a gestão partilhada.

O preenchimento destas condicionalidades setoriais **exige um esforço significativo** para evitar **atrasos na execução dos Fundos QEC**.

4. Prioridades da Cooperação Territorial Europeia

A título do objetivo de Cooperação Territorial Europeia, o FEDER apoia a cooperação transfronteiras e transnacional. Os programas transfronteiras portugueses devem adotar uma abordagem mais estratégica e centrar-se num pequeno número de prioridades com impacto tangível. As ações transfronteiras deverão centrar-se na proteção do ambiente e na promoção de uma utilização eficiente dos recursos, especialmente no setor da água. Portugal e Espanha têm problemas de seca crónica, pelo que devem coordenar melhor a gestão deste recurso essencial para a agricultura e o turismo, suprimir obstáculos à

mobilidade da mão-de-obra e à integração do trabalho transfronteiriço, especialmente em relação à iniciativa nacional para a promoção do emprego entre os jovens, que favorece o intercâmbio de conhecimentos técnicos e projetos inovadores comuns. Devem ser reforçadas as capacidades de cooperação institucional, sobretudo jurídicas e administrativas. É igualmente crucial melhorar a articulação com outros fundos no próximo período. Os programas de cooperação transnacional proporcionam uma boa oportunidade para desenvolver sinergias entre a economia nacional e regional num contexto mais vasto. Por exemplo, a Estratégia Atlântica pode trazer um novo dinamismo ao setor marítimo português e aumentar as suas economias de escala. Sem esquecer a abordagem específica, a Comissão propõe que o Acordo de Parceria tome em consideração as prioridades estabelecidas no Plano de Ação para o Atlântico. Do mesmo modo, a Comissão recomenda que as atividades regionais e os intervenientes sejam alinhados e coordenados no âmbito da presente estratégia.

ANEXO

O anexo contém as modalidades necessárias à eficácia da programação e dos resultados, a avaliação das necessidades de financiamento em relação aos objetivos temáticos e a avaliação de aspetos específicos das capacidades administrativas.

DISPOSIÇÕES PARA UMA PROGRAMAÇÃO EFICAZ COM RESULTADOS EFETIVOS

A experiência de anteriores períodos de programação indica vários fatores que afetam a eficácia do investimento, em particular a necessidade de uma orientação e concentração estratégicas, a necessidade de evitar a fragmentação dos investimentos, a insuficiente integração dos projetos nos sistemas nacionais, a fraca resposta às necessidades reais e o baixo valor acrescentado europeu. É necessário evoluir para uma abordagem mais coerente e inovadora, para demonstrar claramente o seu impacto sobre a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020. À luz do acima exposto, é preciso reavaliar e justificar a necessidade de alguns tipos de investimentos, mesmo elegíveis, tais como:

- Infraestruturas rodoviárias
- Infraestruturas de banda larga
- Infraestruturas educativas, incluindo o equipamento informático (com exceções devidamente justificadas para completar os sistemas existentes e o equipamento específico para dar resposta às necessidades em matéria de educação e formação no contexto da aplicação do programa de ajustamento económico)
- Infraestruturas desportivas

O apoio deve ser concedido em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais da UE. O financiamento deve responder às verdadeiras insuficiências do mercado e limitar-se ao mínimo necessário, para que os fundos sejam utilizados com eficiência, evitar pagamentos de compensações excessivos e limitar as distorções da concorrência.

Estrutura dos programas

A proposta de legislação para o período de 2014-2020 relativamente aos Fundos QEC oferece mais flexibilidade para a criação de programas em cada Estado-Membro, para melhor corresponder à sua estrutura institucional. É fundamental instituir a cooperação a todos os níveis para alcançar uma elevada qualidade das despesas. O documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre os elementos para um Quadro Estratégico Comum encoraja Portugal a explorar as diferentes opções de abordagem integrada da programação, da coordenação e das sinergias durante a fase de execução. Para o desenvolvimento rural, a opção de elaborar subprogramas temáticos no âmbito de um programa de desenvolvimento rural constitui a oportunidade de dedicar mais atenção às necessidades específicas.

O equilíbrio de financiamento, o número de programas e a arquitetura mais adequada terão de ser desenvolvidos em parceria com as partes interessadas em Portugal e nas negociações com a Comissão.

No que diz respeito à estrutura geral do programa, a Comissão recomenda a adaptação da abordagem atual (2007-2013), da seguinte maneira:

- Globalmente, Portugal deve fixar como objetivo a redução do número dos PO em comparação com o período atual.

- Deverá existir um forte mecanismo ou uma instituição de coordenação para assegurar a coerência e a coordenação da programação e do funcionamento ao longo de toda a sua vigência.

- O número dos programas nacionais dedicados a grandes domínios temáticos pode ser reduzido, desde que não dupliquem as competências ministeriais ou setoriais, no âmbito e na estrutura interna, e evitem a fragmentação setorial.

- Em Portugal continental, as vantagens dos programas regionais financiados pelo FEDER para cada uma das cinco regiões são óbvias. Podem sublinhar-se certas medidas cuja abordagem e execução ao nível regional ou local seria claramente mais vantajosa, e não por razões relacionadas com os próprios beneficiários (por exemplo, as autoridades locais). Devem ser tomadas precauções especiais para evitar situações de conflito de interesses na estrutura de gestão do programa ou uma dispersão excessiva das responsabilidades e competências de gestão. Do nosso ponto de vista, o facto de as comunidades intermunicipais (MD/CIM) funcionarem como organismos intermédios tem um impacto negativo sobre os aspetos anteriormente mencionados. Consequentemente, poderiam funcionar como beneficiários dos projetos com um âmbito de aplicação multimunicipal, para assegurar uma estratégia de investimento racional e uma utilização mais eficiente e financeiramente sustentável, por exemplo, das infraestruturas públicas.

- Com base na experiência dos atuais e anteriores períodos de financiamento plurianual, seria importante ponderar a opção de um PO do FSE com várias categorias nacionais para Portugal Continental. Portugal poderia, assim, alinhar completamente os PO com as necessidades identificadas no programa de ajustamento económico e abordar outras carências nacionais para atingir os objetivos da UE em 2020, além de implementar políticas específicas cofinanciadas pelo FSE (emprego, sociais, educação e capacidade institucional) que se encontram definidas a nível nacional.

- Contudo, a situação é diferente nas duas regiões ultraperiféricas da Madeira e dos Açores. Neste caso, a Comissão prefere que o investimento do FEDER e do FSE se faça através dos programas regionais (financiados por um ou mais fundos), visto que as duas regiões têm autonomia para definir as suas políticas em função das especificidades próprias e para gerir os seus orçamentos regionais.

- Quanto ao FEAMP, será preparado um único programa operacional que poderia ser estruturado regionalmente, para obter o máximo de sinergias com as intervenções regionais de outros fundos e para melhorar a eficiência do sistema de distribuição.

Coordenação, complementaridade e sinergias

A boa gestão financeira continua a ser o princípio basilar do desenvolvimento dos sistemas de gestão e controlo para o próximo período de programação. No caso da política de coesão, os sistemas de gestão e controlo para o período de 2014-2020 devem basear-se nos resultados obtidos em 2007-2013. Relativamente ao desenvolvimento rural, Portugal deve assegurar um quadro de controlo eficaz e efetivo e poder confirmar antecipadamente a operacionalidade dos seus sistemas de controlo.

Portugal deve refletir sobre como fomentar a boa gestão financeira dos Fundos QEC graças a medidas de simplificação, a uma maior coordenação entre os fundos e os programas nacionais e transfronteiras, a uma redução dos custos e do ónus administrativo dos beneficiários, e a uma maior exploração das potencialidades da política de coesão facultadas em linha.

Na criação de programas, há que gerar uma sinergia não só entre os cinco fundos QEC, mas também com outros instrumentos da UE, como o programa Erasmus para Todos, o Fundo de Asilo e Migração, o Fundo para a Segurança Interna, o programa Horizonte 2020, o Programa para a Mudança e Inovação Social, o programa LIFE, o mecanismo «Interligar a Europa» e o programa «Europa Criativa».

A coordenação entre os programas QEC e outros fundos da UE é objeto de vários tipos de mecanismos e, sobretudo, de uma comissão interministerial. Estes mecanismos destinam-se a assegurar a diferenciação e a evitar as duplicações de intervenção entre fundos. Ainda é possível introduzir melhoramentos, de modo a tirar partido das complementaridades, sinergias e economias de escala, sendo igualmente necessário intensificar a coordenação exterior aos Fundos QEC e ter em conta todos os outros instrumentos e programas da UE pertinentes.

A articulação das políticas setoriais e territoriais tem de melhorar no próximo período de programação. O desenvolvimento territorial integrado exige uma coordenação mais eficaz a nível local entre o Governo central e os agentes locais, nomeadamente para definir corretamente e aplicar com êxito as estratégias de investigação e inovação em matéria de especialização inteligente. A governação a vários níveis deve ser assegurada, devendo atribuir-se um importante papel às autoridades municipais e locais, quer na definição da estratégia quer na execução dos PO. A estratégia nacional para o desenvolvimento territorial deve ter plenamente em consideração as estratégias desenvolvidas localmente nos territórios em causa.

Os investimentos territoriais integrados (ITI) no domínio da política de coesão executam partes dos programas de modo transversal e têm mais flexibilidade para realizar ações integradas, porque funcionam aquém do nível do programa. Se este mecanismo for selecionado, Portugal deve definir para cada ITI uma estrutura de governação adequada e, nomeadamente, designar uma entidade gestora. As atribuições devem ser feitas no âmbito dos programas de ITI.

O Acordo de Parceria deve determinar qual deve ser o contributo do desenvolvimento territorial para a abordagem integrada; deve incluir, se for caso disso, um projeto de abordagem integrada do desenvolvimento urbano sustentável e da integração urbana/rural. Deverá identificar, ou estabelecer os princípios da sua identificação, as cidades e outras zonas onde serão implementadas as estratégias de desenvolvimento sustentável urbano e urbano/rural.

O desenvolvimento promovido pelas comunidades locais oferece uma abordagem ascendente integrada em resposta aos complexos desafios territoriais e locais através da participação das comunidades locais. Portugal é convidado a explicar a sua abordagem do desenvolvimento promovido pelas comunidades locais à luz dos Fundos QEC, indicando os principais desafios, objetivos e prioridades, o tipo de territórios, o papel dos grupos de ação local, dos diferentes Fundos QEC e dos mecanismos de coordenação.

Uma abordagem integrada é especialmente adequada quando se trata de áreas de reduzida dimensão, cuja população participa ativamente na elaboração de estratégias de

desenvolvimento. Foi este o caso dos territórios abrangidos pelo programa LEADER durante sucessivos períodos de programação. Embora as atividades do LEADER tenham tido um início difícil, a sua execução está agora a normalizar-se e os Grupos de Ação Local (GAL) desempenham um papel importante na revitalização da atividade económica e social das zonas rurais. Tendo em conta a experiência adquirida no período de programação em curso, as autoridades portuguesas são convidadas a aproveitar a oportunidade para apresentar iniciativas de desenvolvimento promovido pelas comunidades locais financiadas por vários fundos.

Há que tirar partido das respetivas experiências positivas no eixo 4 do FEP. No entanto, o desafio será aumentar as capacidades administrativas e concentrar os recursos com a redução do número de organismos intermédios envolvidos nas operações de desenvolvimento promovido pelas comunidades locais de zonas rurais ou costeiras, bem como o número dos grupos envolvidos. O apoio ao setor da pesca deverá contribuir para uma redução efetiva das capacidades de pesca.

Portugal deve também indicar como será disponibilizado o apoio aos agentes locais.

AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO À LUZ DOS OBJETIVOS TEMÁTICOS

Nas secções seguintes apresenta-se a opinião dos serviços da Comissão sobre as prioridades dos Fundos QEC em Portugal. As prioridades foram desenvolvidas com base na análise aprofundada do país realizada pelos serviços da Comissão e selecionadas de entre os onze objetivos temáticos, que decorrem da proposta de **Regulamento das Disposições Comuns**[5] da Comissão para os Fundos QEC adotada pela Comissão em 6 de outubro de 2011. Estes 11 objetivos temáticos traduzem a estratégia Europa 2020 em objetivos operacionais que serão apoiados pelos Fundos QEC.

Os onze objetivos temáticos são comuns às políticas de coesão, desenvolvimento rural e pesca; garantem que as intervenções no quadro destas políticas são orientadas para a concretização de objetivos comuns, ou seja, os da estratégia Europa 2020. Apresentam uma lista dos eventuais objetivos de financiamento para o conjunto da UE. De acordo com a situação específica de cada Estado-Membro é realizada uma seleção mais orientada, em acordo com as autoridades nacionais. Os desafios e os domínios de intervenção para Portugal correspondem aos seguintes objetivos temáticos:

Prioridades de financiamento	**Objetivos temáticos conexos**
Maior competitividade da economia portuguesa	*Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação(1);* *Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e*

[5] COM(2011) 615 final/2; http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

	qualidade (2); *Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura (3);* *Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral (8) – parte;* *Reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública (11);*
Combater o desemprego, em especial entre os jovens, e melhorar a qualidade da educação e da formação e a integração das pessoas em risco de pobreza e de exclusão social	*Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral (8);* *Promover a inclusão social e combater a pobreza (9);* *Investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida (10);*
Uma economia ecológica e eficiente que inclua uma utilização adequada dos recursos marinhos	*Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores (4);* *Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos (5);* *Proteger o ambiente e promover a utilização sustentável dos recursos (6);* *Promover os transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede (7);*

Prioridade de financiamento: Maior competitividade da economia portuguesa

O propósito desta prioridade de financiamento será alcançado através dos objetivos temáticos que são *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover o emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública.*

Objetivo temático: Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Promoção do investimento em I&I das empresas, desenvolvimento de produtos e serviços, transferência de tecnologia, inovação social e aplicações de interesse público, estimulação da procura, redes, clusters *e inovação aberta*

- Aumentar a participação das PME na inovação com a adoção de regimes de apoio adequados (flexíveis) que mobilizem os recursos próprios dos beneficiários e selecionem os projetos ligados à experimentação de novos conceitos e ideias.
- Promover as parcerias de inovação empresarial (I&D e instituições académicas com empresas e redes de empresas), nomeadamente: (i) a consolidação das estruturas económicas regionais, (ii) a instituição de parcerias temáticas para a criação (ou o aumento) de produtos e serviços orientados para a exportação (iii) e o reforço dos *clusters* e da respetiva participação na inovação[6].
- Incrementar o papel da inovação na resposta aos principais desafios sociais nacionais (desemprego, envelhecimento, migrações, alterações climáticas e proteção dos recursos naturais), concedendo mais apoio a um tipo de inovação social que concilie novos modelos mistos e redes de intervenientes relevantes (empresas, universidades, setor público e ONG). O desenvolvimento de *clusters* marítimos, bem como a cooperação estrutural entre as organizações de *clusters* e centros de conhecimento no setor marítimo, entre outros, deverão ser promovidos.
- Encorajar a I&I das tecnologias energéticas eficientes e com baixo teor de carbono e das tecnologias, dos produtos e dos serviços de transporte.
- No caso específico do setor agrícola e florestal, a inovação tecnológica e organizacional, bem como a inovação e a transferência de conhecimentos devem continuar a estar no centro da estratégia de desenvolvimento rural. Deve ser colocada uma maior ênfase no investimento privado e no aumento da coordenação entre as instituições de investigação e outros interessados nas zonas rurais, a fim de reforçar o apoio à competitividade do setor agroalimentar. A formação dos agricultores e a divulgação das inovações no setor agrícola podem ser apoiadas com o envolvimento dos principais fundos numa abordagem coordenada.
- Assegurar os recursos críticos necessários ao fomento da biotecnologia marinha e das indústrias das tecnologias da informação, através de projetos dirigidos para a exploração e extração de minerais do leito do mar, salvaguardando simultaneamente a biodiversidade (diversidade da vida marinha).

2. Apoio tecnológico e investigação aplicada, linhas piloto, ações avançadas de validação de produtos, capacidades avançadas de produção e primeira produção de tecnologias seminais essenciais, bem como difusão de tecnologias de interesse geral

[6] Incluindo a inovação sustentada da utilização dos recursos marinhos, em conformidade com a Estratégia Nacional para o Mar e a iniciativa Crescimento Azul.

- Apoiar a criação de conhecimento, com o objetivo de transformar os novos conhecimentos em valor económico através da inovação. Tal poderia ser feito, nomeadamente, através da criação de grupos operacionais, de centros e redes criativas no âmbito da Parceria Europeia para a Inovação (IEP), visando a produtividade e a sustentabilidade agrícolas e a formação dos agricultores.
- Melhorar e facilitar o acesso das PME à inovação através de uma série de mecanismos de apoio flexível, abrangendo diferentes fases de inovação e multiplicando, tanto quanto possível, os recursos próprios do promotor, sem penalizar indevidamente a tomada de riscos.

3. Fomento da infraestrutura de investigação e inovação (I&I), promoção da excelência na I&I, promoção de centros de competência, nomeadamente os de interesse europeu

- Fomentar a inserção em redes internacionais, eliminar/diminuir os entraves à entrada dos intervenientes portugueses em atividades europeias de I&D e projetos de inovação. Melhorar o acesso dos pequenos projetos ou dos mais específicos ao financiamento da inovação, combinando o apoio de Horizonte 2020 e o apoio financeiro de programas dos fundos estruturais, para facilitar aos inovadores portugueses mais experientes o acesso à inovação internacional. Deverá ainda ser prestada especial atenção às disparidades regionais (no continente e regiões ultraperiféricas) e definidas medidas adequadas a uma melhor repartição dos recursos em IDI.
- Racionalizar a I&D em universidades, centros de investigação e infraestruturas de apoio, de modo a promover a qualidade, a escala, a especialização, a massa crítica (através da concentração e redução dos atuais centros de I&D, por exemplo) e o espírito empresarial.
- Conceber e aplicar um programa de mobilidade eficiente e eficaz dos recursos humanos qualificados entre universidades, instituições de I&D, centros tecnológicos e empresas.
- Apoiar as prioridades identificadas pelas Parcerias Europeias de Inovação (PEI), com vista a financiar instalações de referência e a implantação regional.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- O processo de mudança estrutural deve ser reforçado e concentrado na criação de valor acrescentado económico, graças a parcerias, à especialização inteligente e à instituição de mecanismos de colaboração eficaz, cujo financiamento seja claramente condicionado ao cumprimento destes requisitos. As estratégias de investigação e inovação, regionais e/ou nacionais, para a especialização inteligente devem ser adotadas a fim de criar um quadro coerente de concentração do investimento, incluindo medidas de captação de recursos privados. Quando só existe uma estratégia de investigação e inovação para a especialização inteligente ao nível nacional, é conveniente que reflita plenamente as especificidades regionais. O processo de desenvolvimento da estratégia de investigação e inovação para a especialização inteligente depende da participação das partes interessadas. A estratégia de investigação e inovação para a especialização inteligente deverá tirar partido das forças e vantagens competitivas nacionais e regionais e definir os principais objetivos específicos no domínio da investigação aplicada, do

desenvolvimento tecnológico, da transferência tecnológica e da inovação. As áreas em que o país tem uma notável especialização científica e técnica são a construção, os transportes, a biotecnologia, os cuidados de saúde, as TIC, o agroalimentar e a segurança. Mas outros setores tradicionais, como a pesca e as atividades marítimas, podem igualmente ter um grande potencial. O financiamento dos fundos estruturais com as instituições públicas ou assimiladas de I&D e as universidades deverá sobretudo dar prioridade à I&D aplicada, graças à concentração dos mecanismos de programação em função de um claro potencial económico e de resultados mensuráveis. A participação das empresas, incluindo as PME, é crucial, pelo que os recentes aumentos verificados no nível de investimentos privados em I&D deverão ser acompanhados por um sistema de governação da ciência e da inovação que envolva de perto o setor privado. Para o novo período de programação, as autoridades portuguesas são convidadas a procurar um melhor desempenho do seu sistema de investigação e inovação agrícolas. A inovação tecnológica e organizacional e a transferência de conhecimentos devem continuar no centro da estratégia de desenvolvimento rural, como acontece no atual período de programação, em consonância com as prioridades definidas na estratégia de investigação e inovação para a especialização inteligente. No entanto, é importante que as medidas sejam concebidas de modo a ter em conta as lições do período corrente e se adequem às condições e necessidades específicas do país, a fim de evitar a baixa taxa de execução que se verifica atualmente. Os domínios prioritários do setor agroalimentar poderiam ser reavaliados e redefinidos, se necessário. As autoridades portuguesas são também convidadas a colocar uma tónica acrescida no apoio à investigação, inovação e transferência de conhecimentos, tanto a nível nacional como transnacional, e que envolva o investimento privado e o reforço da coordenação entre as instituições de investigação e as partes interessadas nas zonas rurais, para fomentar a competitividade do setor agroalimentar.

- No âmbito deste objetivo, as bolsas de estudo orientadas para a investigação e a inovação, os estágios, e as medidas de políticas ativas do mercado de trabalho com vista à inserção das pessoas no mercado de trabalho, são possíveis mecanismos que devem ser aplicados adequadamente.

As ações deste objetivo temático podem contribuir, se pertinente, para intervenções similares identificadas no objetivo temático para *melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; apoiar a transição para uma economia eficiente em termos de recursos e de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; proteger o ambiente e promover a eficiência energética promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida.*

Objetivo temático: Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Desenvolvimento de produtos e serviços TIC, do comércio eletrónico e da procura de competências TIC

- Para o período seguinte, continua a ser importante prestar apoio às PME portuguesas, a fim de melhorar o seu acesso à utilização eficiente das TIC e, em particular, o seu desenvolvimento de aplicações de comércio eletrónico. No contexto das zonas rurais, as PME constituem um grupo-alvo específico.
- Fornecer formação e certificação eficazes no domínio das TIC, mas independentes dos sistemas oficiais de ensino, incluindo a utilização de ferramentas em linha e os meios de comunicação digitais para as ações de requalificação e o desenvolvimento profissional contínuo. É necessário desenvolver ações no domínio das TIC destinadas às pessoas que vivem nas zonas rurais e às PME rurais.

2. Fomento das aplicações TIC para a administração pública em linha, contratos públicos eletrónicos, aprendizagem em linha, infoinclusão e saúde em linha

- O apoio ao desenvolvimento de serviços e aplicações destinados ao cidadão e à administração propriamente dita (como contratos públicos eletrónicos) deve igualmente continuar a ser uma prioridade. No que respeita à administração pública em linha, é uma iniciativa que deve fazer parte de uma dinâmica global de reforma da administração pública, incluindo o poder judicial, procedendo à simplificação dos procedimentos, à eliminação das complexidades e inutilidades burocráticas, baixando os custos da administração interna e deixando que o público em geral e as empresas em particular tenham acesso remoto a serviços públicos mais baratos. A aplicação da Diretiva Serviços e a aplicação do projeto em matéria de licenças devem igualmente ser prioritárias. Estas iniciativas deverão identificar e definir claramente os prazos em que será possível aceder em linha aos serviços adicionais.
- Como todas as escolas em Portugal estão plenamente equipadas com TI, o financiamento neste domínio deve deixar de ser feiro pelos fundos estruturais (prioridade negativa, risco de financiamento de substituição). No entanto, as candidaturas à aprendizagem eletrónica necessitam de ser desenvolvidas em conformidade com as necessidades do mercado.
- Também as iniciativas no domínio da saúde em linha só poderão ser apoiadas em condições adequadas de coordenação do Governo central que assegurem a compatibilidade entre as bases de dados necessárias e o intercâmbio normalizado de dados entre sistemas (interoperabilidade).

3. Difusão da banda larga e implantação de redes de banda larga

- Atendendo ao aumento da cobertura, a infraestrutura de banda larga, privada ou académica, não deve ser financiada para ser utilizada pelas instituições públicas se estas puderem contar com uma oferta comercial de serviços de infraestruturas equivalente. Contudo, pode prever-se a necessidade de melhorar as infraestruturas das TIC e desenvolver instrumentos específicos nas zonas rurais, onde o mercado por si só não consiga oferecer serviços de banda larga em consonância com os objetivos da Agenda Digital para a Europa, nomeadamente nas zonas rurais. Tal deveria ser feito em estreita coordenação com as ações do FEDER, explorando sinergias possíveis com o mecanismo

«Interligar a Europa», tendo em conta as soluções tecnológicas disponíveis mais adequadas e na condição de o mercado falhar.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover o emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública*, bem como outros objetivos pertinentes.

Objetivo temático: Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Promoção do espírito empresarial, nomeadamente facilitando a exploração económica de ideias novas e incentivando a criação de novas empresas

- Investir no espírito empresarial, facilitar o acesso ao financiamento através da disponibilização de capital de arranque, garantias, empréstimos e outros instrumentos financeiros e apoiar o desenvolvimento de planos de negócios;
- Investir na exploração de novas ideias e resultados da investigação e criação de mais empresas com utilização intensiva de conhecimentos, através de intervenções adaptadas às necessidades das PME nas suas várias fases de desenvolvimento e inovação ao longo de toda a cadeia de valor;
- Integrar os serviços de consultoria às empresas, nomeadamente quanto a criação e transmissão de empresas, favorecer o acesso a novos mercados, a estratégia empresarial, a transferência e a prospeção tecnológica, a inovação centrada no utilizador e orientada para o desenho, as atividades baseadas em ativos incorpóreos e o aumento da capacidade de gestão da inovação. Apoiar o desenvolvimento de ferramentas para fornecimento de informação específica e facilitar a adoção de procedimentos regulamentares pelas PME, em especial na área dos contratos públicos, do direito do trabalho, da segurança social, da fiscalidade e da normalização;
- Desenvolver a presença de PME em domínios emergentes ligados a desafios europeus e regionais, tais como as indústrias criativas e culturais, as novas formas de turismo, as indústrias marítimas e os serviços inovadores (incluindo a ecoinovação), que reflitam as novas necessidades da sociedade em termos de produtos e serviços, bem como a transição para uma economia de baixo teor de carbono que resista às alterações climáticas.

2. Desenvolvimento de novos modelos empresariais para as PME, tendo especialmente em vista a sua internacionalização

- Desenvolvimento de novos modelos empresariais, incluindo novas cadeias de valor e organização comercial, em especial para facilitar a internacionalização e a orientação para a exportação;
- As políticas de *clusters* devem ser desenvolvidas, em especial nos setores em que o país tem vindo a ganhar vantagens competitivas (bens e serviços comercializáveis) que podem aumentar se Portugal aumentar a internacionalização das redes utilizadas nos serviços tecnológicos, nas tecnologias da informação, na aeronáutica, no setor automóvel, na construção sustentável, na saúde, na educação, nas indústrias culturais e criativas, nas relacionadas com o *habitat*, na mobilidade, nos produtos alimentares e noutros produtos florestais/agrícolas, bem como no setor das máquinas e ferramentas, e na moda. A estratégia de desenvolvimento sustentável e de fomento da produção e da competitividade de cada um destes agrupamentos deve incluir o reforço das redes e a ligação a um dos pilares identificado enquanto recursos endógenos principais.

3. Resolução da falta de competitividade dos setores da agricultura, das pescas e da aquicultura.

- Reestruturar a agricultura para aumentar a dimensão económica das explorações agrícolas e o apoio à instalação de jovens agricultores.
- Promover a competitividade das explorações agrícolas e da indústria agroalimentar através da criação de empresas, modernização, inovação e especialização em produtos geradores de maior valor acrescentado. Especial atenção para favorecer a instalação de novos agricultores e promover as competências empresariais e de gestão.
- Promover práticas de produção sustentáveis que incluam instrumentos de gestão de riscos agrícolas, ajudando os agricultores, o setor agroalimentar e as PME rurais a adaptarem-se aos crescentes riscos económicos e ambientais.
- Concentrar a oferta com o reforço dos agrupamentos de produtores e a sua integração na cadeia alimentar: através de cooperação horizontal e vertical e a constituição de redes com vista à comercialização, explorando novas oportunidades e desenvolvendo cadeias de abastecimento curtas.
- Aumentar o valor e a presença no mercado através de apoio a regimes de qualidade e atividades de promoção.
- Reforçar a adoção da inovação com ações de formação, reforço das capacidades, inovação das organizações e medidas para facilitar a transferência de conhecimentos, a nível nacional e transnacional.
- Desenvolver ferramentas e mecanismos para facilitar o acesso ao crédito.
- Dar mais apoio ao desenvolvimento empresarial, às competências empresariais e ao espírito empresarial nas pescas, na aquicultura e nos setores marítimos, ao desenvolvimento de novos produtos e processos, à melhoria da adoção de tecnologias, à gestão e aos sistemas de organização existentes na cadeia de abastecimento, para a melhoria da organização do mercado, a fim de fomentar a competitividade e a capacidade de gerar valor acrescentado.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- É da máxima importância que a execução de qualquer regime de apoio às PME seja ágil, fácil e lógico e, sempre que possível, utilize formas de assistência reembolsáveis em vez de subvenções, incluindo os mecanismos de engenharia financeira.
- Com base na experiência do período corrente, a integração de instrumentos e regimes pode ser incrementada, nomeadamente em termos de coerência e de articulação operacional entre o conhecimento e as ações de desenvolvimento tecnológico e os outros objetivos. Em termos de regimes de ajudas, os critérios deveriam implicar uma seleção mais exigente dos projetos concretos, que dê mais importância às indústrias de exportação, por exemplo. Têm de ser feitos esforços de eliminação da burocracia (na fase de aplicação, mas também na fase de monitorização/comunicação) para as PME. Devem ser promovidos regimes com procedimentos mais simples, como a utilização de talões de compra, racionais e que funcionem no mercado. Para o próximo período, podem ser utilizados outros indicadores além dos novos indicadores fundamentais do período de 2014-2020, bem como outros indicadores relacionados com competitividade ou PME. Deve ser concedida atenção à resolução dos fatores que dissuadem as mulheres de se tornarem empresárias.
- As ações devem ser complementadas através do FEDER e do FSE, para responder a algumas necessidades e lacunas iniciais dos potenciais beneficiários e dos processos. Estas ações devem concentrar-se no desenvolvimento da capacidade das PME para antecipar e gerir a mudança, nos apoios ao desenvolvimento organizacional, à informação e ao aconselhamento das PME, à introdução de formas inovadoras de organização do trabalho e/ou acordos de flexibilização do tempo de trabalho e à promoção do investimento empresarial na formação.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade; promover o emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente.*

Objetivo temático: Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas:

- Simplificar os regimes de apoio à criação de empresas.
- Aumentar as oportunidades de formação para empresários.

2. Adaptação dos trabalhadores, das empresas e dos empresários à mudança:

- Fomentar a participação nos regimes de aprendizagem e formação ao longo da vida. Os fundos devem concentrar-se no desenvolvimento da capacidade das empresas para antecipar e gerir a mudança, nos apoios ao desenvolvimento organizacional, à

informação e ao aconselhamento das PME, na introdução de formas inovadoras de organização do trabalho e/ou acordos de flexibilização do tempo de trabalho e na promoção do investimento empresarial na formação.

- Melhorar a ligação em rede e as atividades de *cluster*.

- Articular mais as necessidades do setor empresarial com a formação profissional e a formação de adultos.

- Apoiar de forma alargada e mais eficaz as empresas sociais, o empreendedorismo social e a economia social, como um meio de criar emprego, promover a inovação em matéria de governação e processos de fabrico e aumentar a produtividade dos trabalhadores.

- Apoiar a transição da mão-de-obra para empregos e competências mais ecológicas, para as TIC e em relação com as prestações sociais.

- Fomentar a criação e o crescimento do emprego no setor das pescas e nas comunidades costeiras, dando valor acrescentado às atividades e aos produtos da pesca, e diversificando as atividades para os outros setores marítimos.

3. Tendo em conta a persistente promoção do emprego nas zonas rurais, Portugal é convidado a reestruturar os elementos da medida que visa a diversificação da economia rural, tendo em vista apoiar o emprego agrícola e não agrícola, nas zonas rurais. Portugal pode prever as seguintes medidas para esse efeito:

- Promover a criação de empresas nos setores agrícolas e não agrícolas e a diversificação nas zonas rurais;

- Reforçar as atividades de formação;

- Reforçar as medidas destinadas à criação de emprego para os desempregados, jovens e mulheres.

- Explorar as sinergias entre o FSE e o FEADER para a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, e a criação e o desenvolvimento de novas PME, financiados em especial através do LEADER.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- Como condição prévia, as autoridades portuguesas terão de identificar os principais setores e áreas que têm o maior impacto na competitividade e na geração de crescimento económico. Deverá ser dada prioridade às áreas que também têm potencial para criar postos de trabalho. Em combinação com outros fundos, estes setores de crescimento devem estar no centro do apoio dos fundos estruturais e combinar o esforço de todos os objetivos temáticos e prioridades de investimento.
- Explorar sinergias para a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, e a criação e o desenvolvimento de PME.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir para intervenções similares identificadas no objetivo temático para *reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover a inclusão social e combater a pobreza; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente.*

Objetivo temático: Reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública.

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Investimento nas capacidades institucionais e na eficiência das administrações e dos serviços públicos, a fim de realizar reformas, legislar melhor e governar bem.

- Assegurar a adequada experiência na gestão dos recursos humanos e na simplificação dos procedimentos administrativos nos órgãos centrais e regionais da administração e do sistema judicial, bem como no domínio das medidas de luta contra a corrupção, e uma maior transparência dos sistemas executivo, legislativo e judicial.

2. Criação de capacidades junto dos agentes que operam no domínio do emprego, da educação e das políticas sociais e o estabelecimento de pactos setoriais e territoriais de preparação de reformas a nível nacional, regional e local.

- Desenvolver a capacidade dos parceiros sociais, das ONG e de outras partes interessadas relevantes para as políticas de emprego, sociais e educativas

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- O financiamento adequado deve ser afetado à prioridade de investimento com o objetivo de **reforçar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública, incluindo o poder judicial**. A necessidade de mudança tornou-se particularmente evidente no contexto do Memorando de Entendimento (ME), continuando a fazer-se sentir necessidades de apoio e de cumprimento em algumas áreas. O apoio não é limitado a ações de formação: inclui a especialização, a troca internacional de informação e os serviços de consultoria, entre outros aspetos. Assim, pode ser utilizado de modo estratégico e eficiente para apoiar os investimentos públicos na reforma do sistema administrativo, da legislação e da governação, para melhores resultados em geral.

- O contributo dos parceiros sociais, das ONG e de outras partes interessadas relevantes para a conceção e a execução das políticas de emprego, sociais e educativas é hoje crucial e sê-lo-á ainda mais de futuro. Por conseguinte, a criação das capacidades destes intervenientes deve ser garantida com um financiamento adequado.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; promover o*

emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; promover a inclusão social e combater a pobreza; *investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida.*

PRIORIDADE DE FINANCIAMENTO: Combate **ao desemprego, em especial entre os jovens, e melhoria da qualidade da educação e da formação, e integração de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social**

Os objetivos desta prioridade de financiamento serão alcançados pelos objetivos temáticos *promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral*; *investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida*, e *promover a inclusão social e combater a pobreza.*

Objetivo temático: Promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos, em particular os jovens, incluindo iniciativas locais de emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores

- Melhorar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho e dos Serviços Públicos de Emprego, com especial incidência nas medidas para os jovens e os desempregados de longa duração; Uma abordagem mais orientada para os desempregados em geral, através de cursos de formação destinados a melhorar a sua empregabilidade, orientação profissional e uma melhoria das ligações aos potenciais empregadores.

- Promover o emprego nos setores marítimos em declínio relativo (por exemplo, a pesca e a construção naval) e nos que oferecem um maior potencial de desenvolvimento (por exemplo, a biotecnologia marinha, o turismo marítimo e a aquicultura). Neste contexto de transição para novas competências e novos empregos, é preciso reforçar a mobilidade entre os setores da economia marítima e fazer a transição dos elevados níveis de qualificação da pesca e da construção naval para a biotecnologia marinha, o turismo marítimo e a aquicultura, entre outros.

2. Integração sustentável no mercado laboral dos jovens que não trabalham, não estudam, nem se encontram em formação (NEET)

- Fomentar a participação dos jovens pouco qualificados em formações profissionais e aprendizagens de qualidade.

- Desenvolver sistemas complementares de ensino, através de medidas de reorientação ou ativação dos jovens sem emprego, e educação ou formação, no contexto do projeto de recomendação do Conselho sobre as garantias para a juventude.

- Adaptar a oferta de ensino às necessidades do mercado de trabalho.

- Incrementar o apoio à criação de empresas e ao desenvolvimento de competências empresariais para os jovens desempregados.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- A promoção do emprego deveria dirigir-se essencialmente aos jovens e aos desempregados de longa duração. Como condição prévia, as autoridades portuguesas terão de identificar os principais setores e áreas que têm o maior impacto na competitividade, no crescimento económico e na criação de emprego.

- A fim de executar com eficácia e eficiência o investimento na prioridade «Acesso ao emprego para os candidatos a emprego e os inativos», deve garantir-se que o Serviço Público de Emprego e outros organismos públicos intermédios são capazes de cumprir os requisitos do FSE. Além disso, devem ser criadas estruturas adequadas para preparar com qualidade novas ações e atividades como, por exemplo, a introdução de fundos de empréstimo do FSE ou os microcréditos; projetos-piloto com um enfoque inovador (contrariamente às ações estruturais), possivelmente também com taxas de intervenção mais elevadas; reforço da administração e coordenação das ações dirigidas pela comunidade.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir para intervenções similares identificadas no objetivo temático para *reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover a inclusão social e combater a pobreza; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente*.

Objetivo temático: Investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Redução do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso ao ensino infantil, primário e secundário:

- Desenvolver e implementar uma estratégia abrangente e consistente, fundamentada na prática, para a redução do abandono escolar precoce e o combate ao insucesso e aos maus resultados escolares, que inclua medidas de prevenção, de intervenção e de compensação.

- Melhorar a qualidade, a atratividade e a relevância dos aspetos relacionados com o mercado de trabalho no sistema educativo, incluindo o ensino e a formação profissionais.

- Alargar e diversificar a oferta de formação profissional no ensino básico e secundário, nomeadamente através de uma maior quota-parte dos estágios laborais nos estudos.

- Incrementar o investimento no acesso e na qualidade do ensino pré-primário e da rede de cuidados infantis.

- Melhorar a qualidade dos mecanismos de orientação de carreira, de modo a antecipar as necessidades de competências e adequar a oferta à procura.

2. Melhoria da qualidade, eficiência e abertura do ensino superior e equivalente, com vista a aumentar os níveis de participação e de habilitações:

- O acesso mais amplo ao ensino superior deve ser uma ação fundamental.

- Juntamente com o acesso, também a qualidade do ensino superior deve ser melhorada.

- Aumentar a variedade de modelos de aprendizagem, incluindo o ensino à distância e as vias profissionais de ensino e de formação.

- Reforçar os estudos profissionais de nível superior, bem como o ensino profissional pós-secundário e pós-terciário, com vista a adequar melhor as competências técnicas e profissionais adquiridas e as exigências do mercado de trabalho.

- Incentivar as relações entre o sistema de educação e os *clusters* económicos.

- Apoiar a adoção de estratégias para promover a inovação no ensino e na aprendizagem.

- Melhorar a qualidade dos mecanismos de orientação de carreira, de modo a antecipar as necessidades de competências e adequar a oferta à procura.

3. Mais acesso à aprendizagem ao longo da vida, atualização das aptidões e das competências dos trabalhadores e aumento da pertinência do ensino e da formação ministrados para o mercado de trabalho

- Aumentar a participação na aprendizagem ao longo da vida, em especial das pessoas mais necessitadas de requalificação e desenvolvimento profissional em setores selecionados, como os de elevado potencial de desenvolvimento, para reforçar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários.

- Melhorar a qualidade, a atratividade e a relevância para o mercado de trabalho do ensino e da formação profissionais e da sua disponibilidade.

- Reforçar a qualidade dos mecanismos e dos serviços de orientação profissional para antecipar as necessidades de competências do mercado de trabalho.

- Promover a aprendizagem não formal e promover a melhoria qualitativa do Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC).

- Apoiar os períodos de mobilidade no estrangeiro de jovens licenciados e trabalhadores, incluindo os provenientes de grupos desfavorecidos, para a aquisição de novas qualificações e competências e, assim, reforçar a sua empregabilidade.

- Reorientar a formação nas zonas rurais e zonas de pesca, a fim de facilitar a empregabilidade dos atores rurais e de pescas, aumentando assim as oportunidades de emprego e a adaptação e diversificação da economia, prestando atenção especial às ações de formação para promover as competências empresariais e a gestão das PME.

- Melhorar o nível de educação e as competências dos gestores na agricultura, nas pescas, na aquicultura e silvicultura e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e uma sociedade resistente às alterações climáticas, através da formação profissional e da aprendizagem ao longo da vida, da adaptação de competências e das qualificações e da melhoria das qualificações da força de trabalho. No caso da agricultura e das florestas, a tónica deve ser colocada, i) nos jovens agricultores; ii) na utilização de novas tecnologias específicas à agricultura, silvicultura e indústria alimentar, incluindo as TIC; iii) na gestão e na competitividade das explorações agrícolas.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- É especialmente importante melhorar a qualidade e a atratividade do ensino e da formação profissionais (EFP), adaptando-os às exigências do mercado de trabalho, e melhorar e utilizar mais as passadeiras entre a educação e a formação e entre a educação e o trabalho, em especial graças a melhor educação, melhores serviços de orientação profissional, estágios de formação inovadores, mais reconhecimento, validação e certificação das competências adquiridas com formações específicas, e aplicar o quadro nacional de qualificações.
- Verifica-se a necessidade de aumentar o nível de habilitações e o acesso ao ensino superior, especialmente para as crianças oriundas de meios socioeconómicos mais desfavorecidos, bem como para as que pertencem a minorias étnicas ou são portadoras de deficiência, e de garantir a qualidade das prestações, nomeadamente através da melhoria das qualificações e da formação contínua do pessoal docente, uma vez que as habilitações superiores em setores com elevado potencial de crescimento podem representar uma mais-valia para um futuro emprego. Seria igualmente importante no atual contexto aumentar a pertinência dos programas do ensino superior à luz das necessidades do mercado de trabalho e facilitar a transição dos **jovens do ensino e da formação para o mercado de trabalho.**

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; promover o emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; promover a inclusão social e combater a pobreza.*

Objetivo temático: Promover a inclusão social e combater a pobreza

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Inclusão ativa:

- Reforçar as medidas de integração das pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social em várias áreas diferentes (emprego, educação, saúde e acesso aos serviços), em especial as provenientes de grupos mais vulneráveis e desfavorecidos.

- Definir o enquadramento do apoio prestado pela inovação social à inclusão social dos grupos vulneráveis.

2. Melhoria do acesso a serviços a preços comportáveis, sustentáveis e de grande qualidade, mormente cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral:

- Expandir, diversificar e aumentar a qualidade dos serviços e dos cuidados sociais a preços acessíveis

- Lançar iniciativas de desenvolvimento promovido pelas comunidades locais.

- Investir em pequenas infraestruturas sociais e de saúde, em conformidade com uma estratégia governamental coerente para os cuidados prestados com base na comunidade.

- Combater as desigualdades verificadas na área da saúde consoante as regiões (designadamente as periféricas e as zonas rurais) e os grupos sociais, e abordar as carências dos grupos desfavorecidos.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- Justifica-se uma tónica acrescida, bem como a dotação financeira correspondente, na inclusão social, a fim de ter em conta as principais necessidades de desenvolvimento e as carências identificadas. Deve ser prestada particular atenção à correta orientação das abordagens adotadas, tendo em conta igualmente as diferenças entre as zonas urbanas e rurais. As pessoas que vivem nas zonas rurais podem enfrentar problemas específicos relacionados com o acesso aos serviços, tais como escolas e hospitais, e ao mercado de trabalho. As dificuldades de acesso, combinadas com a escassez destes serviços nas zonas rurais, podem ter repercussões na qualidade de vida dos grupos em risco de exclusão social.
- Deve ser incrementada a melhoria dos cuidados de saúde e dos serviços sociais de interesse geral, especialmente no que diz respeito às crianças e aos idosos, a fim de melhorar o acesso a serviços de elevada qualidade, a preços acessíveis e sustentáveis. As instalações de cuidados de saúde devem ser aumentadas para responder ao envelhecimento da população e, ao mesmo tempo, criar mais empregos.
- É essencial investir em medidas destinadas a reforçar a integração das pessoas no mercado de trabalho, com vista à sua inclusão na sociedade e à redução do risco de

pobreza. Neste sentido, é importante investir em medidas para reduzir o abandono escolar precoce e aumentar o nível de educação em geral. Além disso, são necessários investimentos para financiar a participação da população adulta com baixas qualificações e dos desempregados na formação e aprendizagem ao longo da vida. O investimento deve igualmente procurar maximizar a eficácia de outras políticas ativas do mercado de trabalho destinadas aos jovens e aos mais velhos, bem como aos outros grupos vulneráveis.

- Há que colocar uma tónica especial no apoio às empresas, de modo a fomentar o êxito a longo prazo da economia social e das empresas sociais. O investimento nesta prioridade poderia igualmente ajudar a encontrar as respostas sociais mais adequadas para os grupos mais ameaçados e fomentar o desenvolvimento local. Consequentemente, convém concentrar o financiamento do FSE nesta prioridade.
- Os Fundos QEC pertinentes deverão ser chamados a intervir no domínio da inclusão social, financiando serviços de cuidados, e a promover a economia social, o diálogo intercultural, os projetos dirigidos pela comunidade e os projetos de desenvolvimento local (incluindo nas zonas rurais), entre outros, também com o objetivo de prevenir e combater a discriminação.

As ações deste objetivo temático podem contribuir, se pertinente, para intervenções similares identificadas no objetivo temático para *melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das tecnologias da informação e da comunicação*; *reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover o emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida.*

PRIORIDADE DE FINANCIAMENTO: UMA ECONOMIA ECOLÓGICA E EFICIENTE QUE INCLUA, ENTRE OUTROS ASPETOS, UMA UTILIZAÇÃO ADEQUADA DOS RECURSOS MARINHOS

Os objetivos da prioridade de financiamento para *uma economia ecológica e eficiente que inclua uma utilização adequada dos recursos marinhos* serão alcançados, antes de mais, pelos objetivos temáticos: *apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; proteger o ambiente e promover a eficiência energética promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas.*

Objetivo temático: Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Promoção da produção e distribuição de fontes de energia renováveis

- Reforma dos regimes de apoio às fontes de energia renováveis, de forma transparente, planeada e dinâmica, de modo a refletir a tendência decrescente do custo de produção da energia renovável e criar incentivos para reduzir os custos suplementares, tendo em conta o preço de mercado da eletricidade. Para alcançar a meta de 31% em fontes de energia

renováveis, Portugal deveria acelerar a eliminação dos entraves não baseados nos custos, especialmente facilitando os licenciamentos e reduzindo o tempo médio necessário para a ligação à rede.

- Continuar a explorar o elevado potencial das fontes de energia renováveis (solar, eólica, hidroelétrica, da biomassa e dos oceanos). Deverá ser prestado apoio, depois de considerados os mecanismos alternativos de sustentabilidade financeira, a projetos que envolvam tecnologias renováveis inovadoras, em especial tecnologias mencionadas no Plano Estratégico para as Tecnologias Energéticas e no Roteiro para a Energia 2050.
- Aplicar a implantação integrada das tecnologias RES/EE, para apoiar as parcerias entre o setor público (nacional e regional), a indústria, a I&D e estabelecimentos de ensino para otimizar os resultados da implantação tecnológica, o crescimento económico e o emprego.
- É necessário assegurar uma melhor integração dos produtores de renováveis na rede energética.

2. Promover a eficiência energética e a utilização de energias renováveis

- Fomentar a eficiência energética e a utilização de energias renováveis nas PME (com campanhas de informação) através dos instrumentos financeiros adequados.
- Tomar mais medidas para resolver rapidamente a crescente utilização da energia no setor dos serviços, nomeadamente em atividades relacionadas com o turismo e a habitação (por exemplo, alargando às empresas comerciais a auditoria energética e os acordos atualmente em vigor no setor industrial).
- Promover os investimentos através de uma utilização mais ampla dos Contratos de Desempenho Energético no setor da habitação, nos edifícios públicos e nas empresas. Apoiar os investimentos em medidas de eficiência energética e energias renováveis para climatização dos edifícios públicos, em especial a demonstração de edifícios com emissões zero e energia positiva, bem como a renovação profunda do parque imobiliário existente. A revisão das normas de construção e a reconversão dos edifícios públicos para uma maior eficiência energética devem ser apoiadas.
- Fomentar a eficiência energética e a poupança de energia na agricultura e na agroindústria, com investimento e aconselhamento.

3. Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para as zonas urbanas e rurais

- Apoiar estratégias e intervenções de baixo teor de carbono para as zonas urbanas, incluindo os sistemas de iluminação pública e as redes inteligentes. Devem ser encorajados os modos de transportes públicos limpos e eficientes (transportes ferroviários, transportes urbanos não poluentes, sistemas inteligentes de transporte) com um funcionamento planificado e eficiente ao nível da gestão e da informação aos viajantes/passageiros.
- Prosseguir os esforços para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura (incluindo a redução das emissões da gestão de estrume e o desenvolvimento de «sumidouros» de carbono nas florestas), para atingir os objetivos nacionais.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- A maior parte do investimento deve ser feita pelo setor privado para garantir que os financiamentos públicos complementam e fomentam o investimento privado em vez de o substituir. No setor da eficiência energética, deve ser considerada a possibilidade de criar poupança de energia com os mecanismos de mercado antes de recorrer ao financiamento público.

- Os instrumentos financeiros devem ser apoiados onde existir considerável potencial de receitas privadas ou economias de custos, incluindo os fundos de rotação e sistemas de garantia. No caso de um investimento físico, as subvenções devem ser utilizadas principalmente para corrigir as falhas do mercado ou para apoiar tecnologias e investimentos inovadores que maximizem o custo-eficácia do desempenho em termos de eficiência energética.

- Qualquer novo apoio ao sistema energético deve ser coerente com os esforços importantes que estão a ser realizados para simplificar o regime existente de apoios e para reduzir as ajudas excessivas no contexto do Programa de Ajustamento Económico.

- Deve ser prestado apoio à adaptação de competências e qualificações.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, do setor agrícola, das pescas e da aquicultura; promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; proteger o ambiente e promover a eficiência energética promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas.*

Objetivo temático: Promover a adaptação às alterações climáticas, a gestão e a prevenção dos riscos

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Aplicação da Estratégia Nacional de Adaptação

- Desenvolver vários cenários que abranjam os principais setores identificados pela Estratégia Nacional de Adaptação que devem basear-se num controlo adequado (sistemas de observação marinha e costeira) e numa avaliação das necessidades (suficientemente pormenorizada incluindo aos diferentes níveis territoriais). Deverá identificar as medidas (e os recursos associados) a tomar para implementar essa estratégia necessária. Seria assim possível quantificar, por exemplo, as medidas prioritárias de proteção das zonas costeiras, a expansão das reservas de água existentes, o controlo e a prevenção de inundações, e estabelecer desde já um conjunto de medidas de base, bem como o seu calendário e os recursos necessários para cada caso.

2. Abordar riscos específicos e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes

- Desenvolver e atualizar os planos de prevenção e gestão dos riscos, as infraestruturas de proteção civil e de emergência, as competências e a formação, as capacidades institucionais e os sistemas de observação marinha e costeira. Nos casos com potencial incidência internacional, devem ser previstos mecanismos de cooperação internacionais;

os que têm uma incidência marítima potencial como, por exemplo, as marés negras, devem igualmente ser objeto da Estratégia para o Atlântico.

- No combate aos riscos de erosão do solo, incêndios florestais, bem como aos efeitos das alterações climáticas, Portugal é aconselhado a considerar o seguinte:
  - A melhoria da gestão dos solos, através do apoio a práticas que impedem a degradação do solo e a depauperação das reservas de carbono no solo;
  - A prevenção e preparação face a fenómenos climáticos extremos, como os incêndios florestais, as secas e as inundações, e respetivas medidas de reabilitação;
  - O desenvolvimento de sistemas de produção sustentável e a gestão de riscos no setor agrícola;
- As ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação devem basear-se em mecanismos de coordenação entre atores públicos e privados. A criação de uma rede de responsáveis a nível nacional e local e de especialistas deverá permitir melhorar a coordenação das medidas nacionais e regionais. Deverá ser prestada especial atenção à necessidade de dar continuidade aos serviços (saúde, transportes, etc.), em cooperação com o setor empresarial, e de reforçar a proteção das infraestruturas críticas.
- Deve ser desenvolvida a ligação entre os sistemas de deteção e alerta precoce, nomeadamente no que toca à cooperação com países terceiros. A formação deve ser realizada no âmbito do programa no domínio da proteção civil. Os cidadãos devem ser mais bem preparados e informados sobre as medidas de prevenção.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- O Governo tem de atualizar e confirmar a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) atribuindo a um organismo claramente identificado a responsabilidade pela recolha e o controlo de dados.
- A gestão dos riscos deve ser entendida em sentido lato: prevenção, preparação e resposta às catástrofes naturais, bem como a desastres tecnológicos. Portugal deve atualizar (e desenvolver, quando em falta) os planos e as ferramentas nacionais, regionais e locais para prevenir e combater as referidas catástrofes, tendo em conta a evolução a longo prazo das alterações climáticas.
- Para a gestão dos riscos, e dado o seu campo de aplicação muito mais alargado, deve ser previsto um conjunto mais desenvolvido e operacional de atividades que incluirão a coordenação e a responsabilidade operacionais bem como as necessidades de investimento atuais (planos, equipamentos e infraestruturas e formação).
- Apoiar a formação e a qualificação da mão-de-obra, no que respeita a prevenção de riscos, a gestão de riscos e a adaptação às alterações climáticas.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; proteger o ambiente e promover a eficiência energética investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida; reforçar a capacidade institucional e uma administração pública eficiente.*

Objetivo temático: Proteger o ambiente e promover a utilização sustentável dos recursos

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Responder às necessidades do setor dos resíduos

- Deve continuar a ser incentivada a redução dos aterros e promovida a prevenção, reciclagem e incineração dos resíduos, com ou sem recuperação de energia. Portugal terá de investir fortemente no domínio da reciclagem nos próximos anos a fim de atingir o objetivo de reciclagem para 2020 (50%). As ações deverão apoiar as abordagens inovadoras que promovam uma economia em circuito fechado (simbiose industrial, ciclo de vida e iniciativas de conceção ecológica), segundo a hierarquia dos resíduos. A intervenção pública na gestão dos resíduos deve complementar os esforços envidados pelo setor privado (em especial a responsabilidade do produtor), incluindo através de instrumentos económicos, da atribuição de uma responsabilidade alargada ao produtor e de sistemas de incentivos (PAYT).
- Os fundos devem ser prioritariamente atribuídos às primeiras fases do processo de hierarquização dos resíduos (prevenção, reutilização e reciclagem).
- A gestão de resíduos perigosos deve igualmente constituir uma prioridade, para o que têm de ser preparados planos de gestão, novos ou atualizados, dos resíduos sólidos urbanos e dos resíduos perigosos, nos termos da Directiva-quadro relativa aos resíduos.

2. Responder às necessidades do setor da água

- Investir em conformidade com os planos de gestão das bacias hidrográficas para abranger os seguintes aspetos: acompanhamento, incluindo infraestruturas verdes urbanas sustentáveis (aumentar as zonas permeáveis nas zonas urbanas e a recolha das águas pluviais), prevenção dos riscos de secas e inundações, recuperação fluvial e redução da captação, incluindo para irrigação.
- Concentrar, no que diz respeito a águas residuais, os esforços para assegurar o tratamento biológico e terciário onde for necessário, em todo o território. Em algumas zonas do Norte, a ligação à rede pública de esgotos e às estações de tratamento de águas residuais é apenas de 50%. A gestão das lamas deve ser prevista no âmbito da elaboração dos projetos. A utilização de águas residuais tratadas deve ser fomentada. Nas zonas mais secas, as novas infraestruturas devem ter em conta esta possibilidade desde o início. Utilizar processos inovadores de gestão da água (p. ex. sistemas de irrigação) com melhor desempenho. O tratamento terciário e a reutilização das águas residuais tratadas deveriam ser aumentados para a irrigação e o enriquecimento das águas subterrâneas.
- Reduzir as fugas nas redes de distribuição de água.
- Concentrar os esforços financeiros, no que se refere à Diretiva relativa à água destinada ao consumo humano, para garantir a aplicação de medidas corretivas (infraestruturas e processos de base) necessárias para fazer respeitar os valores dos parâmetros químicos e dos indicadores. Assegurar a obrigatoriedade de uma monitorização de qualidade, em particular no que respeita a pequenas zonas de abastecimento de água (30% de conformidade).

- Aplicar medidas destinadas a promover a eficiência hídrica e a tarifação adequada da água, para a agricultura e o consumo de água potável. O setor agrícola deveria melhorar e modernizar os sistemas de rega, em conformidade com as melhores práticas em matéria de gestão da procura de água, e utilizar processos inovadores (por exemplo, sistemas de irrigação) com melhor desempenho para aumentar a sua eficiência. Nas zonas mais secas, os novos desenvolvimentos em infraestruturas devem ter este aspeto em conta desde o início.
- Aplicar corretamente a Diretiva Nitratos.

3. Promoção da biodiversidade, proteção dos solos e promoção de sistemas de serviços ecológicos, incluindo a rede NATURA 2000, e infraestruturas verdes

- Apoiar a elaboração de planos de gestão Natura 2000 e o cumprimento dos objetivos da estratégia de biodiversidade para 2020 que incluem a proteção das zonas de elevado valor natural e manutenção de serviços ecossistémicos. Portugal deve apoiar a gestão sustentável e o restabelecimento das zonas de zonas de elevado valor natural no contexto de Natura 2000 (criação de postos de trabalho e oportunidades de formação, atenuação e adaptação às alterações climáticas, turismo sustentável, oportunidades para as PME, medidas de desenvolvimento rural específicas, etc.). Haverá também necessidade de assegurar a plena coerência com o Quadro de Ações Prioritárias, que Portugal deve elaborar para reforçar a coordenação do financiamento da rede Natura 2000, no âmbito dos Fundos QEC e do programa LIFE. As espécies invasoras têm de ser controladas.
- Preparar o inventário das minas e sítios abandonados, antes de 1 de maio de 2012, para publicação posterior. Foi estabelecido um plano de atividades até 2013, que deverá ser alargado até 2018, para tratar a totalidade dos 175 locais identificados.
- Desenvolver redes de infraestruturas verdes, como parte de uma estratégia de conservação nova e inteligente que ligue as paisagens seminaturais às terras em que a atividade económica está presente.
- Apoiar a transição para uma pesca sustentável do ponto de vista ambiental (tomar medidas para alcançar o rendimento máximo sustentável e apoiar a proibição das devoluções, melhorar a recolha de dados para fins de conservação dos recursos, reforçar o controlo da execução das regras da PCP), a ecoinovação (inovação que limite os efeitos ambientais) e uma aquicultura com um elevado nível de proteção do ambiente. Portugal também necessita de avaliar e identificar eventuais sobrecapacidades restantes das suas frotas, com vista à sua supressão gradual.
- Apoiar a utilização de instrumentos de política marítima integrada para o crescimento e a competitividade sustentáveis, assim como a prospeção e a exploração sustentáveis dos recursos do fundo marinho, nomeadamente a cartografia dos seus *habitats*.

4. Ações para melhorar a qualidade do ambiente urbano, incluindo a regeneração de instalações industriais abandonadas e a redução da poluição do ar

- Fomentar, no domínio do ambiente urbano, a construção e a utilização de edifícios com baixo teor energético, em termos de consumo e eficiência, emissões de gases com efeito de estufa, de materiais extraídos e de utilização de água. Deve aplicar-se a abordagem do ciclo biológico, com o objetivo de alcançar uma elevada eficiência em termos de materiais e consumo energético zero, pelo menos das novas construções, lançar medidas de combate à poluição atmosférica e ao ruído e desenvolver as infraestruturas verdes. Apoiar a melhoria das qualificações da mão-de-obra.

- Os investimentos na reabilitação de sítios mineiros desafetados devem continuar a ser uma prioridade, tal como a reflorestação. A proteção e regeneração das zonas costeiras deveriam ser apoiadas em consonância com a política de gestão integrada da zona costeira. Devem igualmente ser apoiadas medidas contra a erosão do litoral e os desabamentos de terras (coordenadas com o objetivo temático 5).

  Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

  - Aplicar melhor o princípio do «**poluidor pagador**». A recuperação dos custos deve aumentar e incluir a aplicação acelerada de tarifas de recolha de resíduos sólidos domésticos como incentivo para uma melhor gestão dos resíduos. As **tarifas da água e do esgoto** terão de ser bem concebidas para cobrir os investimentos de capital e os custos de funcionamento e manutenção. As disposições em vigor que não garantem o pagamento rápido do consumo de água pelas autarquias às empresas abastecedoras também devem ser revistas a fim de garantir a sustentabilidade financeira do abastecimento de água e das águas residuais. Deve ser feita a **introdução progressiva de taxas de utilização dos aterros** e a **aplicação acelerada de tarifas de recolha de resíduos sólidos domésticos** como incentivo para uma melhor gestão dos resíduos.

  - Fomentar os planos de ordenamento do espaço marítimo (OEM) e gestão integrada da zona costeira (GIZC) enquanto importantes instrumentos de segurança jurídica para o crescimento e a competitividade, bem como para apoiar a utilização sustentável das águas marinhas e das zonas costeiras.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se for preciso, para intervenções similares identificadas no objetivo temático destinado a *reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas, a gestão e a prevenção dos riscos.*

Objetivo temático: Promover os transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede

Para este objetivo temático, a prioridade de financiamento traduz-se nas seguintes prioridades e objetivos específicos que refletem os desafios específicos de Portugal apoiados pelos Fundos QEC:

1. Apoio à criação de um espaço único europeu dos transportes multimodais, mediante o investimento na rede transeuropeia de transportes (RTE-T)

- Centrar o financiamento do Fundo de Coesão na rede ferroviária de base do **corredor atlântico** - Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Sines/Lisboa-Caia-Madrid. A prioridade deverá ser dada a ações para reduzir os estrangulamentos e facilitar as ligações

ferroviárias (em coordenação com a estratégia de desenvolvimento dos portos), em especial com Espanha e o resto da Europa. As boas ligações de transporte de mercadorias e a intermodalidade são questões essenciais para a competitividade do país. Devem ser promovidas a transferência do transporte de mercadorias da estrada para o comboio e a redução das emissões de GEE provenientes dos transportes.

- Analisar o financiamento da infraestrutura portuária pelo Fundo de Coesão, sem esquecer o desenvolvimento da intermodalidade e a ligação ao sistema da plataforma logística, bem como o desenvolvimento do potencial portuário de acordo com um plano estratégico para o transporte marítimo e o transporte ferroviário de mercadorias. A conclusão, pelo menos, dos projetos incluídos no atual Plano Estratégico para os Transportes para 2011-2015 tem de ser respeitada.

- Dar prioridade à implantação do **transporte marítimo de curta distância** e das **autoestradas do mar,** a curto e médio prazo, para diminuir as emissões de gases com efeito de estufa.

2. Desenvolvimento de um sistema ferroviário interoperável global e de elevada qualidade.

- Considerar os investimentos na melhoria da rede ferroviária convencional existente para o financiamento do Fundo de Coesão, a saber, para continuar a eletrificação das linhas ferroviárias, renovar os carris, construir estradas de circunvalação e passagens de nível para prevenir acidentes, e aumentar assim a velocidade média. As medidas de segurança técnica nos transportes e sistemas de transporte inteligentes, bem como a introdução de sistemas de gestão de tráfego, ERTMS, para melhorar a segurança do tráfego ferroviário, também carecem de modernização.

3. Desenvolvimento de sistemas de transportes ecológicos e com baixo teor de carbono e promoção da mobilidade urbana sustentável

- Aumentar o financiamento dos transportes urbanos sustentáveis, designadamente nos polos urbanos mais pequenos, médios ou nas zonas urbanas. É importante evitar grandes projetos únicos que não fazem parte de uma estratégia integrada global para o desenvolvimento da mobilidade urbana. As ações devem contribuir para uma redução da dependência do automóvel particular e, por conseguinte, promover a transição para uma economia com baixa intensidade de carbono (devem ser favorecidas as interligações entre as redes de transportes ferroviários e urbanos). O desenvolvimento de planos de mobilidade urbana, bem como de projetos-piloto e o ensaio de novas tecnologias limpas deve também ser favorecido, com base em tecnologias já testadas e casos conhecidos.

Para assegurar os resultados dos investimentos realizados pelos Fundos QEC ao abrigo deste objetivo temático é preciso respeitar as condicionalidades *ex ante*. Além disso, a observação das seguintes considerações gerais permitiria melhorar a governação e os resultados:

- O financiamento da infraestrutura rodoviária deve ser considerado como uma prioridade negativa, em especial no que respeita às autoestradas, mas também no que diz respeito ao financiamento das estradas regionais/locais. O financiamento de aeroportos não deve ser considerado, primeiro porque não devia normalmente requerer financiamentos públicos, porque estas infraestruturas são perfeitamente

rendíveis, e ainda porque a ANA, a entidade gestora do aeroporto público português deverá ser privatizada. Apenas nas regiões ultraperiféricas devem tais financiamentos ser possíveis, a saber, nos Açores, que tem 9 ilhas, embora já tenha havido financiamento anterior.

- Recomenda-se que o FEDER se centre nos transportes urbanos, incluindo a preparação e implementação de planos de mobilidade urbana e no financiamento de transportes urbanos limpos.

- É necessário desenvolver uma visão para o futuro sistema portuário e dos segmentos de mercado a capturar, a fim de estabelecer a prioridade dos investimentos, além de melhorar a governação portuária de modo a aumentar a sua eficácia, nomeadamente em termos de decisões e de investimentos. Os portos devem igualmente desempenhar um papel mais ativo na prestação de serviços competitivos em relação ao interior. Uma condição prévia do sucesso desta orientação estratégica passa por associar o desenvolvimento portuário com uma estratégia coerente de desenvolvimento de corredores de transporte ferroviário de mercadorias (nomeadamente o corredor atlântico), com um plano sólido e realista destinado a eliminar gradualmente os principais nós de estrangulamento que afetam a eficiência do transporte ferroviário de mercadorias.

- Para desenvolver qualquer nova infraestrutura de transporte, deve ser comprovada a sua sustentabilidade financeira, incluindo das despesas de manutenção e funcionamento.

As ações no âmbito deste objetivo temático podem contribuir, se pertinente, para intervenções similares identificadas no objetivo temático para *apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores; promover a adaptação às alterações climáticas, a gestão e a prevenção dos riscos.*

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Avaliação geral das capacidades administrativas

No período de programação de 2007-2013, Portugal tem demonstrado uma forte capacidade de gestão dos instrumentos financiados pelo FEDER/FC/FSE. Apesar de uma execução mais rápida dos fundos, a taxa de erro dos PO manteve-se baixa, sempre abaixo do limiar material de 2%. No entanto, a pressão constante sobre as autoridades, as perspetivas pouco claras para o futuro imediato, as mudanças de governo e as alterações de pessoal nas entidades envolvidas, todos estes aspetos exigem uma formação contínua e rigorosa para o desenvolvimento das capacidades a todos os níveis.

A execução dos programas de desenvolvimento rural de Portugal registou um arranque lento no atual período de programação. As entidades portuguesas devem analisar cuidadosamente as razões desta situação, a fim de instaurar as medidas necessárias para garantir uma aplicação rápida e eficiente dos programas no próximo período. A taxa de erro é também motivo de preocupação dos serviços da Comissão que tentam resolver o problema em cooperação com as autoridades nacionais.

No âmbito do apoio agrícola, as autoridades portuguesas estão atualmente a aplicar um plano de ação com o objetivo de atualizar o Sistema de Identificação de Parcelas (SIP), que constitui a pedra angular do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) em funcionamento, para os pagamentos diretos e as medidas de desenvolvimento rural em relação às parcelas e aos animais. Apesar dos atrasos, o plano de ação deverá ser concluído rapidamente. Por conseguinte, é crucial que as autoridades portuguesas garantam que estes sistemas são mantidos atualizados no futuro período de programação. Portugal deve assegurar um quadro de controlo eficaz e efetivo e poder confirmar antecipadamente a operacionalidade dos seus sistemas de controlo.

Apesar de algumas dificuldades enfrentadas desde meados de 2011 devido a um processo de reorganização, a administração portuguesa tem demonstrado capacidade para gerir os fundos do FEP em tempos de dificuldades económicas e financeiras sem precedentes. O nível das garantias obtidas sobre a eficácia dos sistemas em vigor pode ser classificado como satisfatório, em termos de acompanhamento e de controlo da sua transição para o novo sistema de gestão e controlo do FEAMP (o organismo de certificação é agora o mesmo para o FEAMP e o FEADER). Poderemos ter de nos preocupar no futuro com a capacidade existente para fornecer os recursos necessários à execução do programa, atendendo às restrições orçamentais impostas sobre a administração pública portuguesa.

Resultados dos projetos

Tendo em conta o papel crucial dos beneficiários na administração dos fundos, devem ser asseguradas a sua formação contínua, as suas capacidades e as dos serviços de consultoria. Este aspeto é especialmente relevante em domínios tecnicamente complexos, tais como os contratos públicos, os auxílios estatais ou a análise de custos-benefícios, mas também no que toca a aplicação de critérios horizontais. Os beneficiários com desvantagens específicas deverão igualmente ser apoiados de modo adequado. Com base na experiência do período de programação em curso, as autoridades portuguesas deverão considerar a possibilidade de ter de reestruturar os serviços de aconselhamento agrícola, adaptando-os às necessidades reais dos agricultores portugueses e criando a massa crítica necessária para garantir uma maior eficácia destes serviços. Os beneficiários com menos

resultados (por exemplo, os pequenos pescadores dos Açores) carecem de um melhor acesso aos recursos disponíveis e de um apoio por parte das estruturas ou dos mecanismos coletivos, de modo a ultrapassar os obstáculos administrativos da apresentação de projetos para financiamento.

Encargos administrativos

A complexidade e a duração de algumas formalidades administrativas (apresentação, avaliação, aprovação de projetos e assinatura das convenções de financiamento e o reembolso de despesas) têm muitas vezes sido indicadas como um importante obstáculo para os beneficiários. Para algumas categorias de beneficiários, por exemplo, as PME, esta complexidade e os atrasos dela decorrentes podem desmotivar a apresentação de propostas, obrigar a recorrer a consultores e provocar a perda de pertinência dos projetos ou implicar graves dificuldades de tesouraria. A gestão do programa deverá minimizar essas dificuldades e racionalizar significativamente os procedimentos. Inclui-se i) o reexame, a simplificação e acessibilidade dos procedimentos tanto quanto possível, ii) o estabelecimento de atrasos máximos em cada etapa processual, em especial os que têm efeitos diretamente sobre os beneficiários, e o acompanhamento de perto do seu cumprimento, e iii) um serviço facilmente acessível (ajuda em linha que dê informações e respostas), a fim de ajudar os beneficiários.

A simplificação e a informação adequadas podem ainda ajudar a diminuir os custos administrativos gerais dos organismos públicos que gerem os programas e dos beneficiários, além de aumentar significativamente a necessária transparência dos procedimentos.

Um passo crucial no sentido da simplificação é a utilização das possibilidades oferecidas pelos regulamentos em termos de **custos simplificados**. Embora para o FSE, Portugal tenha começado a introduzir alguns elementos no atual período de programação, o sistema deve passar a ser o principal mecanismo de financiamento, se for caso disso e estiver solidamente preparado. É o caso, particularmente, da utilização de escalas normalizadas de custos unitários que simplificam sobremaneira os procedimentos e podem prevenir erros financeiros, se o sistema tiver uma sólida base metodológica e informativa e se for utilizado ao nível nacional.

Parceria

Os Acordos de Parceria já em vigor devem ser reforçados para o próximo período, durante a execução do programa, em conformidade com o Código de Conduta planificado. Tendo em conta o papel importante dos fundos em Portugal numa vasta gama de domínios políticos que envolvem um número significativo de agentes envolvidos, o Estado-Membro deverá assegurar uma correta e ampla consulta, em todos os níveis de decisão, dos organismos envolvidos na preparação e execução dos programas futuros. Deve ser dada especial atenção ao envolvimento dos parceiros sociais (em especial no que se refere às questões relacionadas com a adequação das competências, o desenvolvimento e a utilização mais intensiva dos estágios e ações de formação em regime de aprendizagem, etc.)

Portugal deve aproveitar de forma estratégica as possibilidades oferecidas pelo regulamento (um montante especificamente reservado para os parceiros sociais e as ONG), não num sentido lato e geral, mas centrar-se no reforço das suas capacidades a fim de contribuir para a realização dos objetivos (por exemplo, envolvendo os

empregadores no contexto de ações de formação, aprendizagem de qualidade, identificação de necessidades, desenvolvimento curricular, entre outros aspetos).

Monitorização e avaliação

Portugal deve igualmente assegurar-se de que aplica os mecanismos necessários para prestar informações sobre todos os indicadores desenvolvidos no âmbito da gestão, do sistema de acompanhamento e da avaliação.