



Para que os cidadãos europeus voltem a acreditar na Europa

Uma expectativa alargada criada com a presidência de Portugal da UE

Contributo do Eixo Atlântico para a presidência de Portugal

**Propostas sobre o Quadro Financeiro Plurianual e os projetos de regulamentos
relativos à cooperação territorial europeia**



junho 2020





O EIXO ATLANTICO – Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, criado em 1992, é uma associação transfronteiriça de desenvolvimento territorial através da cooperação integrada por 36 municípios e entidades da Administração Local que configuram o sistema urbano da euro-região Galiza-Norte de Portugal.

Tem como principal finalidade o desenvolvimento económico, social, cultural, tecnológico e científico das cidades e das regiões que o constituem. Desta forma, o Eixo Atlântico constitui uma associação transfronteiriça integrada pelas principais cidades e entidades da Galiza e da região Norte de Portugal, cujo fim é promover a coesão económica, social e cultural, nomeadamente, mediante a estruturação de um território comum.

O **EIXO ATLÂNTICO – Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular**, associação transfronteiriça de desenvolvimento territorial através da cooperação, criada em 1992 e integrada por municípios e entidades da Administração Local que configuram o sistema urbano da Euro-região Galiza-Norte de Portugal, com base na vasta experiência adquirida pelos seus associados no domínio da cooperação transfronteiriça e da sua experiência na participação da cooperação territorial europeia, nos seus vários planos, incluindo na cooperação externa, tem vindo a promover um debate alargado os principais problemas e desafios com que a União Europeia se confronta e se colocam para o futuro da Política de Coesão.

Proporcionar um processo de convergência regional do PIB *per capita* dos territórios transfronteiriços de Portugal e de Espanha, aproximando-os dos níveis de riqueza, de bem-estar e de progresso constitui a nossa ambição. As políticas públicas na próxima década serão cruciais para a sustentabilidade destes territórios.

De forma sintética e não descritiva, apresentamos o nosso contributo para o futuro do Interreg, retomando as propostas de natureza e âmbito mais estratégico-políticas¹ a que acrescentamos as nossas propostas de ajustamento aos projetos de regulamento sobre a cooperação territorial europeia

propostas sobre o Quadro Financeiro Plurianual

1 | O Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 deve ser a expressão orçamental da afirmação do projeto comum europeu e não deve ser suportado na redução do orçamento para a Política de Coesão.

Estamos perante um orçamento mais centralizado e mais dirigista, por força do significativo crescimento das políticas geridas diretamente pela Comissão Europeia e pela redução das políticas que mais valorizam o princípio da subsidiariedade e que conferem maior margem de manobra aos estados-membros (Política de Coesão e PAC).

As outras políticas da UE não devem ter o crescimento do seu orçamento como contrapartida na redução do orçamento para a Política de Coesão e para a Política Agrícola Comum e de desenvolvimento rural.

Esta abordagem não pode deixar de ser interpretada como uma tentativa de aproximação às tendências políticas que gostariam de ver uma Política de Coesão residual e supletiva, com uma inerente redução da sua contribuição para o orçamento comum, o que consideramos ser um erro estratégico de grandes

¹ In Contributo do Eixo Atlântico para a presidência de Portugal – propostas para o êxito da presidência. Junho 2020

consequências, tanto mais que os valores propostos pela COM permitem que a Política de Coesão se aproxime dos valores atuais, continuando as outras políticas a crescer significativamente.

2 | O eventual prolongamento temporal do atual QFP 2014-2020, associado a um eventual reforço da sua dotação financeira, comporta riscos significativos, exigindo-se compromissos firmes sobre a efetiva conclusão das negociações sobre o novo QFP e a sua operacionalização.

O prolongamento no tempo do atual ciclo de programação dos fundos europeus estruturais e de investimento 2014-2020, enquanto resposta às dificuldades de realização dos atuais programas, (dificuldades que não são gerais nem uniformes e têm seguramente causas diversas) comporta riscos que importa ter em conta.

O prolongamento temporal por mais 1 a 2 anos, mesmo que acompanhado pelo aumento dos recursos financeiros, por antecipação de fundos, pode atenuar a pressão para o lançamento e operacionalização do próximo ciclo 2021-2027, dando aos detratores da Política de Coesão a oportunidade para reclamar o adiamento, condicionar e limitar o próximo QFP, alegando a existência das novas medidas financeiras para desvalorizar o QFP.

propostas sobre a cooperação territorial europeia



3 | A presidência de Portugal deve estimular a criação de uma nova Estratégia Macro Regional Europeia para o Atlântico, que não se limite a uma estratégia marítima mas que promova uma estratégia de desenvolvimento regional para todo o território envolvido, litoral e interior.

Enquanto Estado-Membro participante da Estratégia Marítima Europeia para a área do Atlântico, e tendo em consideração a realidade do Brexit, Portugal deverá promover a criação de uma nova Estratégia Macro Regional Europeia para a área do Atlântico, que se coordine com a existente Estratégia Marítima e integre as regiões do chamado Arco Atlântico e os Açores, Madeira e Canárias.

Enquanto Estado-Membro participante da Estratégia Marítima Europeia para a área do Atlântico, Portugal que possui a maior zona económica exclusiva marítima da UE tem certamente interesse, conjuntamente com os parceiros mais interessados (Espanha, França e Irlanda) em desenvolver uma Estratégia Macro Regional que inclua também o desenvolvimento dos territórios do *hinterland integrados nas bacias hidrográficas existentes versantes sobre o Atlântico*, como acontece hoje com as estratégias macrorregionais do Mar Báltico e Mares Adriático e Jónico.

Para ser eficaz, é sugerido que a iniciativa da Presidência portuguesa de convidar a Comissão Europeia a apresentar uma proposta de Estratégia, tenha lugar o mais tardar em Março de 2021, para permitir uma aprovação pelo Conselho Europeu sob presidência francesa em 2022.

4 | A cooperação transfronteiriça não pode ser limitada às NUTS III de fronteira.

A consolidação de um espaço de cooperação transfronteiriça deve atender às dinâmicas de cooperação que já se desenvolvem ou que se iniciam, não se limitando a ser uma projeção espacial de uma nova e artificial linha de fronteira, mas deve integrar as entidades que conferem valor acrescentado a um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado.

Com efeito, se se poderá compreender uma limitação às NUTS III de fronteira para as ações de cooperação que implicam uma intervenção mais direta no território, essa limitação é de todo redutora por exemplo nas ações de inovação, empreendedorismo social, etc., particularmente nos territórios de baixa densidade populacional e mais deprimidos do ponto de vista económico.

5 | O recurso exclusivo ao critério população para a repartição dos fundos pelos diversos territórios transfronteiriços tem vindo a originar a continuada redução dos recursos financeiros destinados ao espaço de cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha.

O critério “população” que tem vindo a ser utilizado pela União Europeia para a repartição dos recursos financeiros atribuídos a título da cooperação territorial europeia é fortemente penalizador para os territórios com mais fracos indicadores de coesão, por serem simultaneamente os que apresentam menor população, tendendo a perpetuar as desvantagens socioeconómicas desses territórios comparativamente com as restantes regiões europeias, apresentando um resultado perverso e contrário aos objetivos da Política de Coesão.

Este resultado perverso poderá ser mitigado através do recurso conjugado dos conceitos de população, densidade populacional, PIBpc e empregabilidade.

6 | A cooperação territorial europeia deve dispor de uma dotação equivalente a pelo menos 5% da dotação para a Política de Coesão, o seu financiamento deve atender à sua natureza supranacional e os recursos financeiros devem ser atribuídos aos programas e não aos EM.

A cooperação territorial europeia assume-se hoje como o principal instrumento de apoio à plena concretização do mercado único, tendo em conta que as regiões transfronteiriças internas são hoje as regiões em que mais se sente a necessidade de plena concretização do mercado único, sendo também a principal resposta à necessidade de criação de uma cidadania europeia efetiva e sentida pelos cidadãos europeus no seu dia a dia.

A persistir a quantificação da contribuição financeira dos Estados-Membros para cada programa Interreg, a mesma não deverá constar do texto do programa e na sua comunicação, nem deve ser considerada como critério para a gestão financeira do programa.

A cooperação territorial europeia não deve ser objeto da redução da taxa de cofinanciamento para 70%. Esta redução, adicionada ao não aumento do nível de pré-financiamento ao programa, introduz o risco de ser significativamente reduzida a participação de muitas instituições relevantes que desenvolvem um importante papel nos territórios de cooperação, mas com menor capacidade financeira.

A taxa de cofinanciamento ao nível de cada programa Interreg deve ser de 85%.

A Comissão deve pagar um pré-financiamento baseado na contribuição total de cada fundo do Interreg num nível significativamente superior ao previsto, pelo menos de 4%, por forma a possibilitar um montante a título de pré-financiamento das operações num quantitativo mínimo de 25% do apoio total aprovado. Em caso de insuficiência de recursos financeiros, deve ser conferida prioridade às operações promovidas por entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente, por AECT e por outras entidades que não promovam objetivos de lucro.

7 | De forma genérica, mas com necessidade de introdução de ajustamentos, deve ser apoiada a proposta de regulamento relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço

Apesar de ser uma proposta que evidencia alguma timidez, consideramos muito positiva a proposta de regulamento relativo a criação de um mecanismo que permite num EM, relativamente a uma região transfronteiriça, a aplicação das disposições legais de outro EM, quando constituam um obstáculo jurídico que dificulta a execução de um projeto comum.

A cooperação territorial europeia deve ser robustecida nos seus objetivos estratégicos e operacionais e nos modelos institucionais para a sua aplicação. As entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente, incluindo os AECT, devem dispor de um regime jurídico, financeiro e fiscal próprio e comum, que atenda à natureza e âmbito supranacional da sua atuação e que não deverá estar condicionada ao regime aplicável em função do local da sua sede.

A experiência de aplicação da figura dos AECT evidencia também a necessidade de libertar as iniciativas para a sua criação dos entraves, restrições e indefinições das administrações dos Estados-Membros, importando também simplificar os procedimentos relativos à transformação para AECT de entidades com personalidade jurídica já constituídas.

8 | A proposta de regulamento relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço deverá ter mais ambição, não se limitando a aspetos procedimentais, mesmo que importantes.

Quando se perfazem 30 anos da cooperação territorial europeia, a União Europeia deve ter a ambição de promover um quadro jurídico novo para a cooperação territorial orientada para o cidadão e para a resolução prática dos seus problemas. As populações, as organizações e as empresas exigem hoje a articulação entre as políticas territoriais e setoriais e precisam dessa articulação materializada em soluções práticas e efetivas para as condicionantes da sua vida diária.

Assim, a proposta de regulamento deve:

- a) Abranger o papel e as funções das entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente;
- b) Ajustar o conceito de “obstáculo jurídico” para abranger as disposições legais relativas ao regime jurídico-administrativo e fiscal das entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente;
- c) Sem prejuízo da natureza facultativa que a proposta de regulamento consagra para o mecanismo, o projeto de regulamento não deverá limitar a iniciativa da sua aplicação aos EM, devendo prever procedimentos que assegurem a concretização das iniciativas promovidas pelas entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente.

9 | O âmbito da proposta de regulamento relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço mais vasto do que os fundos europeus estruturais e de investimento pressupõe e exige um procedimento de comitologia específico.

O procedimento de comitologia deverá prever a criação de um comité específico para a criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto de cooperação territorial, cujo âmbito é mais vasto do que os fundos europeus estruturais e de investimento.

O papel previsto para o Comité de Coordenação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na assistência à Comissão Europeia, na aceção do Regulamento (EU) nº 182/2011, é redutor e não favorece o pleno desenvolvimento dos objetivos programáticos da proposta de regulamento.

A Comissão deverá ser *assistida* pelo Comité de Coordenação da Cooperação Territorial Europeia, que integre os coordenadores nacionais e regionais designados pelos EM.

Para favorecer um efetivo acompanhamento estratégico e operacional da cooperação territorial europeia, o regulamento deve prever que a Comissão promove a realização anual de um fórum europeu das entidades criadas para a cooperação territorial europeia com natureza jurídica e uma atividade

permanente, que vise a análise e avaliação da aplicação do presente regulamento e da cooperação territorial europeia em geral.

Visando apoiar os trabalhos do fórum anual referido no número anterior, a Comissão deve também promover a criação de um Observatório Europeu da Cooperação Territorial.

10 | Os programas Interreg deverão incorporar um modelo de gestão adaptado à sua natureza supranacional e acolher os princípios do código de conduta europeu sobre parcerias no âmbito dos FEEL.

O modelo de gestão dos programas de cooperação territorial europeia deverá atender às especificidades da cooperação e da sua incidência supranacional, não podendo ser um simples decalque do modelo regulamentar previsto para os programas setoriais ou regionais do *main stream*.

Deve ser instituído um quadro jurídico que estimule a participação das entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente, na gestão dos programas, através de um quadro normativo aberto e objetivo, nomeadamente através do recurso efetivo aos investimentos territoriais integrados.

O papel dos organismos intermédios, incluindo na gestão dos investimentos territoriais integrados, deve assentar igualmente num procedimento público de apresentação de candidaturas aberto às entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente. Poderá assim ser valorizada a participação dos sistemas urbanos nomeadamente na extensão dos resultados às áreas de base rural que melhor poderão beneficiar da solidariedade europeia.

Aos EM não deverá ser conferida a possibilidade de *a priori* inviabilizarem a figura do investimento territorial integrado e o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento territorial ou local.

11 | Promover um efetivo acompanhamento estratégico e operacional da cooperação territorial europeia ao nível europeu e de cada programa.

O acompanhamento efetivo dos programas de cooperação territorial europeia nos planos estratégico e operacional constitui elemento crítico para a focalização nos objetivos e para a obtenção dos resultados pretendidos.

Os comités de acompanhamento deverão desempenhar um papel mais importante e efetivo no acompanhamento dos programas. A apresentação do programa à Comissão Europeia deve ser precedida da constituição do comité de acompanhamento, sendo acompanhada do parecer deste órgão sobre a proposta de programa.

O comité de acompanhamento deve também incluir representantes dos organismos criados conjuntamente em toda a zona do programa ou numa parte desta, incluindo as entidades criadas para



o desenvolvimento de iniciativas para a cooperação territorial europeia, com natureza jurídica e uma atividade permanente e os AECT.
