

Posição do Conselho Regional do Norte
sobre a execução dos Fundos das Políticas de Coesão 2021-2027

Deliberação da Comissão Permanente, no contexto do mandato, aprovado por unanimidade, do Plenário do Conselho Regional do Norte, reunido a 23 de abril de 2025.

O Conselho Regional do Norte (CRN), reunido em sessão ordinária em 23/4/2025, em Lousada, deliberou aprovar a seguinte posição sobre a execução dos Fundos das Políticas de Coesão 2021-2027:

I. O CRN, sem prejuízo de entender que a proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no que diz respeito a medidas específicas para enfrentar os desafios estratégicos, no contexto da revisão intercalar (apresentada pela Comissão Europeia em 1 de abril de 2025), constitui um passo relevante para responder aos desafios substanciais associados à obrigatoriedade de cumprimento da regra N+3, em 2025 e anos subsequentes, por parte dos Programas 2021-2027 de grande parte dos Países da União Europeia, considera que a mesma pode ser melhorada face ao contexto económico, social e geopolítico que afeta diretamente a capacidade de execução dos Programas das Políticas de Coesão 2021-2027, nomeadamente:

I.1. Contexto Económico e Geopolítico Adverso: A execução dos programas decorre num ambiente externo particularmente hostil e volátil. A agressão militar da Rússia contra a Ucrânia desencadeou uma crise energética sem precedentes na Europa, com picos extremos nos preços do gás e eletricidade, obrigando a medidas de apoio público de grande escala e impactando os custos operativos das empresas. Seguiu-se um forte surto inflacionista, que, conjugado com disrupções nas cadeias de abastecimento e de escassez de mão de obra, incrementou drasticamente os custos dos projetos de investimento, particularmente na construção. O aumento das taxas de juro para combater a inflação contribuiu, também, encareceu esses projetos.

Adicionalmente, a crescente fragmentação geopolítica e as tensões comerciais (exemplificadas pelo recente episódio de aumento substancial das tarifas impostas pelos Estados Unidos da América), criam um quadro de incerteza que retrai o investimento privado e condiciona negativamente as exportações e o crescimento, afetando alguns dos principais setores exportadores da Região. São exemplos as fileiras do calçado, têxteis e vestuário, componentes de automóveis e máquinas e equipamentos. Dada a participação da economia regional nas cadeias de valor internacionais, por via de um fluxo tripartido Norte-Centro da Europa-EUA, a exposição da Região

é bastante significativa às tarifas, uma vez que exporta maioritariamente bens intermédios e de investimento, tipologias intensivas em capital. Todos estes fatores exógenos tornam a planificação e execução dos projetos cofinanciados extraordinariamente complexa e onerosa;

I. 2. Aprovação tardia e arranque desfasado dos Programas das Políticas de

Coesão 2021-2027: É reconhecido, inclusivamente pela Comissão Europeia¹, que o período de programação 2021-2027 sofreu um atraso significativo no seu início, com consequências efetivas nos riscos de incumprimento da regra N+3. Com efeito, a conjugação da aprovação tardia do Quadro Financeiro Plurianual, da subsequente negociação e aprovação do pacote legislativo da Coesão, e dos impactos da pandemia COVID-19, levou a que a maioria dos Acordos de Parceria e Programas, incluindo os portugueses, só fossem aprovados no final de 2022, com implementação efetiva a iniciar-se apenas a partir de 2023. Este atraso, estimado em mais de um ano face ao calendário habitual, resultou numa compressão significativa do período real de execução e num acréscimo substancial do ritmo de execução necessário para assegurar o cumprimento das metas anuais N+3 (estimadas inicialmente com base no ciclo 2021-2029, passando, na prática, a ser agora exigida a sua concretização no período 2023-2029);

I.3. Concorrência e sobreposição dos Programas das Políticas de Coesão

2021-2027 com o PRR 2021-2026: A implementação simultânea do PRR (2021-2026) e do PT2030 gera uma pressão sem precedentes sobre os recursos nacionais. O PRR, com taxas de financiamento a 100% e prazos de execução mais curtos, tem tido um efeito de "canibalização" sobre o Portugal 2030, sendo possível constatar grandes dificuldades a vários níveis:

- (i) do Mercado: empreiteiros e fornecedores debatem-se com dificuldades em responder ao volume excecional de procura, resultando em aumentos acentuados dos custos de construção e num número

¹ Por exemplo no documento "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - The road to the next multiannual financial framework - 11.2.2025 COM(2025) 46 final 2025) 46 final", onde se refere, nomeadamente, que:

(i) Due to the late adoption of operational programmes and the coexistence of several funds like the Just Transition Fund and the Recovery and Resilience Facility, with the latter having a tighter timeframe, and the fact that national authorities focused first on completing the implementation of the funds under the 2014-2020 multiannual framework under the 'N+3' rule, less than 7% of the 2021-27 allocation had been paid out²⁶, of which more than half is pre-financing; (ii) The slow implementation of some programmes on the ground results in higher outstanding commitments or "Reste à liquider" and higher risk of decommitments, and may result in inefficiencies, as the policy priorities have shifted when there is a significant lag of several years between the priority setting, the programming and the actual implementation of the investments.

crescente de concursos públicos desertos, dificultando a adjudicação e o início das operações cofinanciadas. A título de exemplo, importa dar nota que a inflação entre janeiro de 2011 e março de 2025 foi 19,0%², provocando aumentos de 22,0% no valor médio dos contratos de obras públicas entre 2021 e 2024³;

- (ii) dos Beneficiários: Entidades públicas e privadas enfrentam limitações financeiras, de tesouraria e de capacidade organizacional para gerir múltiplos projetos e candidaturas em simultâneo.

II. O CRN não pode deixar de sublinhar que uma abordagem excessivamente restritiva e concentrada apenas nas regras de gestão financeira das Políticas de Coesão, é suscetível de penalizar gravemente a concretização do dever de combate às assimetrias regionais na União Europeia, nos termos impostos pelo artigo 174º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que estabelece o objetivo fundamental de reforçar a coesão económica, social e territorial da União, visando reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das menos favorecidas, com particular atenção a zonas específicas como as rurais, as de transição industrial ou as que sofrem de desvantagens naturais ou demográficas graves e permanentes.

Neste quadro, um hipotético incumprimento massivo da regra N+3, levando a desautorizações automáticas e à perda de fundos significativos, teria implicações gravíssimas e paradoxais à escala da União. Tal situação afetaria desproporcionalmente as regiões menos desenvolvidas e de transição, que são as maiores beneficiárias destes fundos e onde os desafios de execução são frequentemente mais complexos. A perda destes investimentos não só travaria os processos de convergência em curso, como poderia mesmo agravar as disparidades regionais, contrariando diretamente o espírito e a letra do Artigo 174º TFUE, comprometendo a solidariedade europeia e a credibilidade da Política de Coesão, e potenciando o euroceticismo nas regiões que mais precisam do apoio da União. A concretização do objetivo primordial da coesão deve, por isso, prevalecer sobre uma aplicação excessivamente rígida de regras de gestão financeira, especialmente quando o incumprimento resulta de fatores conjunturais e exógenos.

² Fonte: INE.

³ Fonte: Relatório Anual 2023 - Contratação Pública em Portugal (IMPIC).

III. Neste contexto, o CRN apresenta os seguintes contributos para a proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056:

III.1 Contabilização dos Investimentos previstos na programação vigente nas Áreas Prioritárias definidas na proposta de ajustamento regulamentar apresentada pela Comissão Europeia (defesa, habitação, água, energia, STEP) para o cálculo da dotação alocada às Áreas Prioritárias da referida proposta da Comissão Europeia, não fazendo sentido, na nossa perspetiva, penalizar Programas em que esse forte alinhamento já se verificava na programação inicial;

III.2 Inclusão da Iniciativa RESTORE nas referidas Áreas Prioritárias, considerando quer a crescente ocorrência de catástrofes naturais com elevado impacto na União Europeia (como os incêndios florestais de 2024 no caso de Portugal), quer pela circunstância da iniciativa RESTORE ter sido recentemente introduzida nas elegibilidades das Políticas de Coesão como forma de dar resposta ao esgotamento do Fundo de Solidariedade da União Europeia enquanto instrumento de apoio à escala europeia;

III.3 Redução do limiar financeiro mínimo de reprogramação para se obter um pré-financiamento adicional (eventualmente para 10% da dotação do FEDER), no sentido de reservar cerca de 1/3 do mecanismo de flexibilidade para prioridades regionais, ou seja, para aquelas que devem constituir, de facto, a base e o objetivo central da escala de intervenção prioritária das Políticas de Coesão da União Europeia (as regiões);

III.4 Aumento dos níveis de prefinanciamento do montantes alocados às prioridades definidas pela Comissão Europeia, abrangendo os pré-financiamentos (eventualmente de 40% do montante alocado às referidas prioridades), com o adicional (eventualmente de mais 6% do FEDER, ou seja, para um montante mais próximo dos países que fazem fronteira com a Rússia, Ucrânia ou Bielorrússia) no caso de superar 10% da dotação do Programa, permitindo por esta via reforçar a liquidez imediata para acelerar operações, especialmente num contexto de elevada pressão orçamental da generalidades das instituições públicas, associativas e privadas;

III.5 Aferição da Regra N+3 ao Nível do Acordo de Parceria de cada Estado Membro, ajustando a aplicação da regra de desautorização N+3 para que seja realizada ao nível agregado do Estado-Membro para o conjunto dos programas cofinanciados pelos FEEI (FEDER, FSE+, Fundo de Coesão, FTJ) no âmbito do objetivo Investimento no Emprego e no Crescimento, em vez de ser aplicada individualmente a cada programa. Esta abordagem conferiria uma flexibilidade crucial ao Estado-Membro para gerir o seu envelope global da

política de coesão. Permitiria que o bom desempenho e a capacidade de absorção de alguns programas compensassem eventuais dificuldades ou atrasos noutros (decorrentes de fatores específicos setoriais, territoriais ou de mercado), evitando a perda líquida de fundos para o país, desde que a meta global nacional N+3 seja cumprida. Acresce o seu alinhamento com a lógica do Acordo de Parceria como instrumento estratégico nacional e reconhece que diferentes programas podem ter ritmos de execução distintos, sem que tal deva penalizar o país como um todo se a performance agregada for positiva. Reduziria o risco de desautorizações pontuais em programas específicos, mesmo quando o desempenho nacional global é satisfatório;

III.6 Ajustamento da meta da regra n+3 pelo menos em 2025 e 2026, tendo em consideração que a generalidade dos programas do ciclo de programação 2021-2027 apenas foram aprovados em Dezembro de 2022 (comprimindo a execução num período mais curto e, ainda por cima, de maior concorrência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência 2021/2026), devendo assim a meta de despesa a atingir em cada um destes anos ser também ajustada numa base proporcional que reflita o período de implementação efetivamente perdido devido à aprovação tardia generalizada dos programas;

III.7 Aprofundamento da flexibilidade no que respeita aos Eixos Prioritários e aos diversos mecanismos de concentração temática. A capacidade de absorção pode variar significativamente entre prioridades ao longo do ciclo de programação, especialmente num contexto de crise e rápida mudança. Uma maior flexibilidade permitiria otimizar a utilização dos recursos financeiros, direcionando-os para onde podem ser executados mais eficazmente e onde o impacto é mais necessário, contribuindo para o cumprimento global das metas N+3 do país. A flexibilidade nos diversos mecanismos de concentração temática é também essencial para que a adaptação às novas prioridades não se torne um fator de bloqueio à execução global.

IV. O CRN considera também crucial a decisão constante da Deliberação da Comissão Interministerial de Coordenação (CIC) n.º 7/2025/PL, de 26 de março, “Portugal 2030 – Cumprimento da regra N+3 Medidas para Acelerar a Execução no Investimento Público”, associada à adoção urgente de metodologias de Financiamento Não Associado a Custos (FNAC) nos Programas Regionais, convidando o Governo a reforçar o desenvolvimento de todas as diligências que sejam necessárias ao nível técnico e político no sentido de assegurar a sua urgente concretização, nomeadamente no que respeita aos Objetivos Específicos 5.1 – Intervenções urbanas e 2.5 – Ciclo urbano da Água. O FNAC permite focar o financiamento no cumprimento de objetivos, em vez da verificação exaustiva de despesas, podendo, além de reforçar a orientação para resultados da política de coesão, acelerar significativamente os

pagamentos aos beneficiários e às autoridades de gestão, simplificar a carga administrativa e, consequentemente, facilitar o cumprimento das metas N+3.

V. Por fim, o CRN reitera a sua disponibilidade para cooperar com o Governo e com a Comissão Europeia na definição de soluções realistas e alinhadas com o princípio da coesão territorial, de forma a garantir que a Política de Coesão possa continuar a desempenhar eficazmente o seu papel no combate às assimetrias regionais e na promoção do desenvolvimento sustentável em todas as regiões europeias, incluindo a Região Norte de Portugal, mitigando os riscos de perdas financeiras significativas (sobretudo em 2025 e 2026) devido a constrangimentos conjunturais.