Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2025/3194

2.7.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Recomendações do Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas de reformas e investimentos formuladas no âmbito do ciclo do Semestre Europeu 2024-2025

(parecer de iniciativa)

(C/2025/3194)

Relatores: **Konstantinos DIAMANTOUROS**
Javier DOZ ORRIT
Luca JAHIER

Conselheiro	Olivier Cédric VAUZELLE (do relator)
Decisão da Plenária	11.7.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Adoção em secção	15.4.2025
Adoção em plenária	30.4.2025
Reunião plenária n.º	596
Resultado da votação (votos a favor/ /votos contra/abstenções)	152/0/2

1. Conclusões e recomendações

A UE tem de enfrentar em simultâneo os enormes desafios geopolíticos no âmbito da política externa, de segurança e de defesa, tais como a agressão da Rússia contra a Ucrânia, as declarações e ações da nova administração dos EUA em relação ao comércio, à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), às ambições territoriais e a outras questões, bem como os conflitos em curso no Médio Oriente. Ao mesmo tempo, a UE tem de melhorar significativamente a produtividade e a competitividade da sua economia, enquanto cumpre os objetivos do Pacto Ecológico e reforça a coesão social através do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A resposta a estes desafios exige um forte apoio político e cívico, a participação ativa da sociedade civil organizada, uma boa governação, uma maior unidade e maior integração e uma defesa coerente dos valores democráticos e dos direitos humanos, tanto dentro como fora das nossas fronteiras. O CESE considera necessário mobilizar o máximo possível de recursos financeiros — públicos e privados, nacionais e europeus — para alcançar objetivos bem definidos em todos estes domínios. Para tal, haverá que dar prioridade aos bens públicos europeus e reforçar todos os instrumentos orçamentais e financeiros disponíveis, ou criar novos instrumentos sempre que necessário.

1.1. *As medidas de reforma e investimento dos Estados-Membros, em particular as que seguem as recomendações específicas por país de 2024*

O Comité Económico e Social Europeu (CESE):

1.1.1. observa que a pertinência das recomendações específicas por país (REP) para dar resposta aos desafios nacionais dos Estados-Membros varia de um país para outro e insta a Comissão Europeia a formular recomendações mais adaptadas relativas a políticas orçamentais sólidas para promover a estabilidade financeira, o crescimento sustentável a longo prazo e a competitividade, a despesa pública em serviços públicos cruciais, serviços de interesse geral e políticas sociais, bem como as transições digital e ecológica. O CESE insta igualmente os governos a realizarem os investimentos e as reformas propostas de forma mais eficaz;

1.1.2. insta a Comissão e os Estados-Membros a reforçarem a comunicação e a sensibilização sistemáticas sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contemplados nas REP quando as propostas de investimento e de reforma se traduzirem em ações e medidas concretas;

1.1.3. reitera o seu apelo para que se estabeleça ao nível da UE um processo de consulta estruturado, com procedimentos de consulta formais mais harmonizados e transparentes;

1.1.4. sublinha que a Comissão deve prosseguir o seu diálogo estrutural com os parceiros sociais nacionais e as organizações da sociedade civil. A Comissão deve exigir que os Estados-Membros apresentem um resumo das consultas com as partes interessadas;

1.1.5. solicita que o princípio da parceria revisto seja incluído no Semestre Europeu ([1]).

1.2. ***Os planos orçamentais-estruturais de médio prazo e o novo quadro de governação económica da UE***

1.2.1. O CESE insta, por conseguinte, a Comissão a formular, num regulamento da UE, orientações claras e harmonizadas para os Estados-Membros sobre a forma de envolver as partes interessadas de forma obrigatória, sistemática, estrutural e significativa. Tais orientações permitiriam a subsequente regulamentação de um processo de consulta formal a nível nacional. A Comissão deve fazer da qualidade da participação das partes interessadas um critério para a aprovação do plano nacional.

1.2.2. O método de avaliação pela Comissão Europeia dos planos orçamentais-estruturais de médio prazo dos Estados-Membros deve ser objeto de um exame mais aprofundado, em especial no que diz respeito à execução dos novos investimentos e reformas necessários quando os Estados-Membros solicitam a prorrogação do período de ajustamento de quatro para sete anos.

1.3. ***A execução das reformas e dos investimentos previstos nos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR)***

O CESE:

1.3.1. considera que o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) está a desempenhar um papel fundamental no apoio ao investimento e às reformas. No entanto, subsistem várias questões relacionadas com a execução do mecanismo que devem ser resolvidas antes do seu termo;

1.3.2. solicita uma melhor coordenação, planeamento e afetação de recursos, a fim de superar os atrasos, bem como a racionalização dos processos. O CESE insta igualmente os Estados-Membros a proporcionarem acesso a formação para o pessoal administrativo e a reforçarem as capacidades para uma melhor gestão dos projetos e dos processos administrativos. Além disso, o CESE tem salientado a necessidade de uma comunicação mais eficaz, atempada e coerente sobre os progressos dos PRR nacionais ([2]).

([1]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159), Parecer exploratório do CESE — Reforçar a orientação para a obtenção de resultados da política de coesão após 2027 — desafios, riscos e oportunidades (JO C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) e Relatório de avaliação — Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no que se refere ao código de conduta e aos debates com as partes interessadas na conferência do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), bem como à publicação do respetivo documento «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained», em 2 de dezembro de 2024.

([2]) Relatório de avaliação do CESE — Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

1.3.3. insiste na necessidade de transparência relativamente aos destinatários finais dos fundos e instou a Comissão e os governos nacionais a simplificarem os procedimentos, a reduzirem a burocracia e a prestarem apoio para assegurar que os planos sejam executados de forma eficaz e atempada ([3]);

1.3.4. solicita que o próximo relatório anual sobre o MRR inclua uma análise temática da participação dos parceiros sociais, das organizações da sociedade civil, dos parlamentos nacionais e dos órgãos de poder local e regional ([4]);

1.3.5. solicita que o prazo para a utilização dos fundos do MRR seja prorrogado, pelo menos até à entrada em vigor do próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), em 2028, caso se torne evidente que a sua não prorrogação resultará na perda de fundos ([5]);

1.3.6. sublinha a necessidade de clarificar a definição de marcos e metas e de garantir a fiabilidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros ([6]). O CESE salienta a necessidade de dar mais atenção à conceção de projetos transfronteiras.

1.4. ***Necessidades de investimento para responder aos desafios atuais e futuros***

1.4.1. O CESE considera que o reforço da capacidade de financiamento da UE, como propõe o Relatório Draghi, exigirá uma margem de manobra orçamental nos Estados-Membros muito superior à atual e um reforço substancial do atual QFP em termos de volume e estrutura. O CESE reitera a necessidade de criar um fundo de investimento estratégico ([7]), de dimensão equivalente à do MRR, que dê prioridade ao financiamento dos bens comuns europeus e dos investimentos nacionais conformes às principais prioridades políticas europeias. A iniciativa InvestAI recentemente lançada e o futuro fundo de competitividade já anunciado, que se inscrevem num QFP mais forte e mais coerente, representam progressos neste domínio. Ao mesmo tempo, o CESE sublinha que importa intensificar rapidamente a mobilização em massa de poupanças privadas através da conclusão da União dos Mercados de Capitais (recentemente renomeada «União Europeia da Poupança e dos Investimentos») e aumentar a capacidade financeira do Banco Europeu de Investimento (BEI).

1.5. ***Um Semestre Europeu revisto e reforçado***

1.5.1. O Semestre Europeu tem-se afirmado como um instrumento sólido e bem estabelecido para a governação económica da UE e a coordenação com os Estados-Membros e está em vias de ser melhorado. A entrada em vigor do quadro revisto de governação económica da UE, as ligações já anunciadas entre a Ferramenta de Coordenação da Competitividade e o Semestre Europeu, a proposta inicial de eventuais ligações com o Semestre relativamente às despesas futuras ao abrigo do próximo QFP e de, pelo menos, parte do futuro Fundo de Coesão constituem sinais de progresso neste domínio. Estes sinais, tal como o cancelamento da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2025, em dezembro de 2024, realçam a necessidade de uma melhoria profunda deste processo.

1.5.2. O CESE insta a Comissão a rever urgentemente a estrutura e o calendário do Semestre Europeu, a fim de assegurar interligações com a Ferramenta de Coordenação da Competitividade, no interesse da transparência e para permitir que todos os intervenientes envolvidos (instituições da UE, governos nacionais, parlamentos, órgãos de poder local, parceiros sociais e organizações da sociedade civil) estejam preparados para desempenhar plenamente o seu papel no processo do Semestre Europeu.

([3]) Tribunal de Contas Europeu — Quitação da Comissão relativa ao exercício de 2023: Audição com os comissários Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sobre o MRR (Comissão do Controlo Orçamental — Parlamento Europeu — 12 de novembro de 2024)[1] Parlamento Europeu — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([4]) Em consonância com o Parecer ECON-VII/037 do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do plano de recuperação europeu pós-COVID-19 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência), adotado em outubro de 2024 (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([5]) Em consonância com o Parecer ECON-VII/037 do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do plano de recuperação europeu pós-COVID-19 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência), adotado em outubro de 2024 (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([6]) Tribunal de Contas Europeu — Quitação da Comissão relativa ao exercício de 2023: Audição com os comissários Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sobre o MRR (Comissão do Controlo Orçamental — Parlamento Europeu — 12 de novembro de 2024)[1] Parlamento Europeu — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([7]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Um fundo de investimento da UE para a resiliência económica e a competitividade sustentável (parecer de iniciativa) (JO C, C/2024/6862, 28.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6862/oj).

1.5.3. O CESE propõe que a Comissão Europeia aplique, no âmbito do Semestre Europeu, indicadores inerentes à abordagem da economia do bem-estar para avaliar a situação de cada Estado-Membro, a fim de proporcionar um panorama mais abrangente.

2. **Introdução**

2.1.1. O presente parecer de iniciativa faz parte de um pacote, juntamente com um relatório de informação, e baseia-se no trabalho desenvolvido pelo Grupo Eventual para o Semestre Europeu (GSE) do CESE, nomeadamente a consulta dos conselhos económicos e sociais nacionais, dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil dos Estados-Membros da UE sobre temas fundamentais do Semestre Europeu. O presente parecer complementa o relatório de informação, que recolhe os pontos de vista dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil dos Estados-Membros sobre as propostas nacionais de reformas e de investimento e a sua execução (ciclo do Semestre Europeu 2024-2025), apresentando as recomendações políticas, conclusões e propostas políticas do CESE com base nos resultados da consulta das partes interessadas constantes do relatório.

2.1.2. Com este exercício, o CESE prossegue o seu trabalho de promoção de um Semestre Europeu e de um quadro de governação económica mais participativos, com uma maior apropriação a nível nacional e uma maior participação da sociedade civil organizada. Uma ampla participação promove a tomada de decisões baseada em dados concretos e a legitimidade democrática, aumentando o apoio público às políticas transformadoras e à mudança sistémica.

3. **Enquadramento**

3.1.1. O presente parecer de iniciativa centra-se, em primeiro lugar, nas reformas e medidas de investimento dos Estados-Membros, em particular as que radicam nas REP de 2024, e na sua aplicação. No âmbito do pacote da primavera do Semestre Europeu de 2024, a Comissão apresentou, em junho de 2024, um projeto de REP que o Conselho adotou com pequenas alterações em julho do mesmo ano. Estas REP contemplam: i) uma recomendação sobre a política orçamental (REP 1); ii) uma recomendação sobre a execução do MRR e dos programas da política de coesão ([8]) (REP 2); iii) as recomendações REP 3 e REP 4, que abrangem outras prioridades políticas pendentes ou especificidades dos Estados-Membros. Cerca de dois terços das recomendações emitidas no âmbito das REP 3 e 4 referiam-se a políticas para reforçar os mercados de trabalho através da educação e do investimento nas competências e para promover a transição ecológica, bem como outras políticas relacionadas com a energia e para dar resposta a problemas em matéria de competitividade. Em segundo lugar, o presente parecer de iniciativa centra-se nos planos orçamentais-estruturais de médio prazo, que constituem o elemento central do novo quadro de governação económica ([9]). Nestes planos, os Estados-Membros definem os seus objetivos orçamentais e as reformas e os investimentos prioritários ([10]), bem como as medidas destinadas a corrigir eventuais desequilíbrios macroeconómicos durante um período de ajustamento orçamental.

3.1.2. A este respeito, o CESE defende a criação de procedimentos permanentes e estruturados para a consulta dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil durante a elaboração dos planos nacionais ([11]). Além disso, o artigo 11.º do regulamento relativo ao novo quadro de governação económica ([12]) incentiva os Estados-Membros a consultarem os parceiros sociais, os poderes regionais, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas nacionais pertinentes aquando da conceção dos planos, em conformidade com os quadros jurídicos nacionais. Para o ciclo do Semestre Europeu de 2025, tendo em conta o curto prazo disponível para a elaboração do primeiro conjunto de planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, os Estados-Membros podiam — mas não eram obrigados — a realizar essas consultas. Os Estados-Membros terão de consultar as partes interessadas nacionais para a elaboração de todos os planos futuros, embora não tenham sido estabelecidos critérios de qualidade para as consultas. Em terceiro e último lugar, o presente parecer de iniciativa analisa os progressos realizados na execução das reformas e dos investimentos previstos nos PRR nacionais ([13]).

([8]) Inforegio — Nova política de coesão.

([9]) Comunicação da Comissão Europeia — Semestre Europeu de 2025: concretizar o novo quadro de governação económica (26 de novembro de 2024).

([10]) Reformas e investimentos que respondam tanto aos principais desafios identificados no contexto do Semestre Europeu como às prioridades comuns da UE.

([11]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.° 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([12]) Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([13]) Mecanismo de Recuperação e Resiliência | Comissão Europeia.

4. **Observações gerais**

4.1. ***As medidas de reforma e de investimento dos Estados-Membros, em particular as que radicam nas REP de 2024, e a sua aplicação***

4.1.1. A pertinência das REP para responder aos desafios nacionais difere de um Estado-Membro para outro, e o CESE insta a Comissão a colocar a ênfase na formulação de recomendações ajustadas a cada Estado-Membro em matéria de políticas orçamentais sólidas para promover a estabilidade financeira e o crescimento a longo prazo, a despesa pública, a sustentabilidade dos serviços públicos e dos serviços de interesse geral, uma melhor coordenação institucional, o reforço das políticas sociais (especialmente nos domínios dos cuidados de saúde, do desenvolvimento de competências, das desigualdades e da inclusão), e relacionadas com as transições digital e ecológica (em especial através da integração de objetivos ambientais nas políticas públicas). Deve também ser dada especial atenção à fiscalidade, a fim de apoiar essas reformas e transições. O CESE preconiza que se dê prioridade aos desafios económicos atuais, como a habitação, a proteção social, o custo de vida e o custo da energia, bem como às questões estruturais que comprometem a competitividade da UE, como a regulamentação excessiva e a morosidade dos procedimentos de licenciamento. O CESE insta igualmente os governos nacionais a realizarem os investimentos e as reformas propostos nestas REP de forma mais eficaz e sistemática através de um planeamento estratégico a longo prazo.

4.1.2. O CESE assinala a existência de diferenças entre os Estados-Membros no que diz respeito à forma como os ODS são integrados nas REP e insta a Comissão e os Estados-Membros a aumentarem a comunicação sistemática e a sensibilização em relação a estes objetivos quando as propostas de investimento e de reforma se traduzirem em ações e medidas concretas. Uma maior sensibilização do público em relação aos ODS criará oportunidades significativas para assegurar uma abordagem holística do desenvolvimento sustentável. O CESE sublinha a necessidade de reformar o Semestre Europeu, a fim de orientar e apoiar mais eficazmente a aplicação dos objetivos e metas da UE estabelecidos, por exemplo, no Pacto Ecológico Europeu, no Pilar Europeu dos Direitos Sociais e no Pacto das Nações Unidas para o Futuro, adotado em setembro de 2024 ([14]), e de aumentar o nível de competitividade, atualmente baixo, da UE. O CESE concorda que objetivos abrangentes e metas claras e ambiciosas para a execução dos ODS permitiriam avaliar, no contexto do Semestre Europeu, se as políticas e os investimentos existentes são eficazes e conduzem a progressos na direção certa ou se são necessárias mais reformas e investimentos que poderão ser depois recomendadas no âmbito do processo ([15]). Por conseguinte, o CESE subscreve a opinião de que é necessário repensar a atual abordagem de análise de lacunas aplicada ao Semestre Europeu.

4.1.3. O objetivo geral da consulta dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil é tomar decisões sobre a orientação da política social e económica nos próximos anos. Os temas debatidos no âmbito do Semestre Europeu são, em geral, aqueles que são mais relevantes para a sociedade civil organizada. As partes interessadas nacionais podem contribuir com os seus conhecimentos especializados e também propor medidas importantes. Atualmente, existem muitos mecanismos de participação que, não obstante, não envolvem um verdadeiro diálogo, e, frequentemente, não dão seguimento às questões levantadas, conduzindo à frustração. O CESE reitera o seu apelo para o estabelecimento de um processo de consulta estruturado a nível europeu, com procedimentos formais de consulta mais harmonizados e transparentes. Tal processo deve assegurar que os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil sejam envolvidos no processo de decisão de forma sistemática, mais célere, substancial e eficaz. Deve também assegurar que as partes interessadas sejam consultadas sobre a forma como os seus contributos foram utilizados e sobre a justificação das decisões.

4.1.4. Ao mesmo tempo, a Comissão deve prosseguir o seu diálogo estrutural com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil dos Estados-Membros. A Comissão deve exigir que os Estados-Membros apresentem um resumo pormenorizado das consultas com as partes interessadas. Por último, o CESE solicita que o princípio da parceria revisto seja incluído no Semestre Europeu ([16]).

([14]) https://www.un.org/en/summit-of-the-future/pact-for-the-future.

([15]) «A European Agenda To Navigate Uncertain Times — How to steer the EU towards wellbeing for all now and in the future» — MERGE (mergeproject.eu).

([16]) «European Social Fund support to social partners in the 2007-2013 period», Regulamento (UE) 2021/1060, Parecer exploratório do CESE — Reforçar a orientação para a obtenção de resultados da política de coesão após 2027 — desafios, riscos e oportunidades (JO C, C/2025/2018, 30.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2018/oj) e Relatório de avaliação — Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, no que se refere ao código de conduta e aos debates com as partes interessadas na conferência do Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), bem como à publicação do respetivo documento «Top level decision — Local consequences: The European Semester explained», em 2 de dezembro de 2024.

4.2. ***Os planos orçamentais-estruturais de médio prazo e o novo quadro de governação económica da UE***

4.2.1. No que diz respeito ao conteúdo dos planos atuais, subsistem dúvidas, de um modo geral, quanto à questão de saber se as medidas propostas são suficientes para responder aos desafios dos Estados-Membros, como a dupla transição, a inovação e a competitividade sustentável, bem como aos desafios geopolíticos e estruturais em termos de segurança e defesa, autonomia estratégica, demografia, energia, infraestruturas, proteção social, coesão social e serviços de prestação de cuidados. Além disso, o impacto que as principais conclusões dos relatórios Letta ([17]) e Draghi terão no novo programa de trabalho da Comissão deverá, na opinião do CESE, conduzir à possibilidade de introdução de alterações em alguns pontos dos planos orçamentais e estruturais nacionais, desde que sejam respeitados os parâmetros macroeconómicos para garantir a sustentabilidade das finanças públicas a médio e longo prazo.

4.2.2. Apesar do apelo do CESE para que os representantes da sociedade civil organizada tivessem um papel assegurado na conceção e na execução das políticas económicas, sociais e de emprego dos planos orçamentais-estruturais de médio prazo ([18]), o Comité observou que, em muitos Estados-Membros, as partes interessadas não tiveram acesso ao conteúdo do plano nacional antes de este ser apresentado à Comissão ou antes de a Comissão transmitir a sua avaliação desses planos. E isso apesar de os planos servirem como uma referência estratégica no que respeita às políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros, e também às reformas e aos investimentos prioritários para os próximos quatro a sete anos. As partes interessadas nacionais podem contribuir com os seus conhecimentos especializados e propor medidas adequadas que refletem a realidade no terreno. A situação é ainda mais negativa se tivermos em conta que a apropriação nacional dos compromissos assumidos, que é um dos fatores mais suscetíveis de assegurar a sua execução, depende da participação dos atores políticos e sociais na elaboração dos planos através de processos formais de consulta. Este processo deve ser assegurado no caso de ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

4.2.3. Por conseguinte, as partes interessadas e o CESE reiteram o seu apelo à Comissão para que elabore um regulamento da UE sobre a forma de envolver os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil no processo do Semestre Europeu e no quadro de governação económica da UE. Esse regulamento definirá os princípios básicos e as características do processo de participação que devem ser respeitados nos procedimentos dos Estados-Membros ([19]).

4.3. ***A execução das reformas e dos investimentos previstos nos PRR nacionais***

4.3.1. Várias partes interessadas têm dúvidas de que os governos nacionais sejam capazes de absorver integralmente ou de forma correta os fundos do MRR até 31 de agosto de 2026. Existe o risco de os fundos em causa serem utilizados de forma ineficiente, em detrimento da qualidade e da eficácia dos projetos e operações realizados com o apoio do MRR. E também de perda significativa de fundos se os governos não intensificarem a execução das reformas e dos investimentos previstos nos PRR. Embora se tenham registado progressos na absorção dos fundos e na execução dos PRR, continua a ser urgente acelerar este processo. O atraso deve-se sobretudo à insuficiente capacidade administrativa a nível nacional e local, à ineficiência, às questões de transparência, aos problemas de governação e à falta de planeamento e de recursos adequados para a execução do PRR. Foram também identificadas outras razões para os atrasos na execução, como a falta de iniciativa do setor privado, prazos irrealistas e uma coordenação fragmentada entre as agências governamentais, a impossibilidade de angariar fundos suficientes para projetos de pequena dimensão, a falta de recursos e os prazos rígidos que provocam atrasos motivados pelos procedimentos burocráticos, a preparação inadequada das reformas, a falta de consultas com as partes interessadas e a consequente preparação insuficiente das reformas, a ausência de calendários para a execução dos projetos, bem como atrasos devido à morosidade da elaboração das propostas legislativas e dos procedimentos de adjudicação de contratos.

([17]) Enrico Letta — *Much more than a market* (abril de 2024).

([18]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho e que revoga o Regulamento (CE) n.° 1466/97 do Conselho [COM(2023) 240 final — 2023/0138 (COD)], Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.° 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos [COM(2023) 241 final — 2023/0137 (CNS)] e Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros [COM(2023) 242 final — 2023/0136 (NLE)] (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

([19]) Parecer do CESE — Propostas de reformas e investimentos e sua aplicação nos Estados-Membros — Ponto de vista da sociedade civil organizada (ciclo do Semestre Europeu 2023-2024) (JO C, C/2024/4054, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4054/oj); Parecer do CESE — Recomendações do CESE para uma reforma vigorosa do Semestre Europeu (JO C 228 de 29.6.2023, p. 1); Parecer do CESE — Novas regras de governação económica adaptadas ao futuro (JO C, C/2023/880, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/880/oj).

4.3.2. Por conseguinte, é essencial que todos os parceiros sociais e económicos sejam consultados e ouvidos, e que sejam asseguradas informações completas ao público e uma comunicação adequada. O CESE solicita uma melhor coordenação, planeamento e afetação de recursos para superar os atrasos, bem como a simplificação dos procedimentos, nomeadamente a redução da documentação supérflua e a adoção de soluções digitais. O Comité insta igualmente os Estados-Membros a proporcionarem acesso a formação para o pessoal administrativo e a reforçarem as capacidades para uma melhor gestão dos projetos e dos processos administrativos. Além disso, o CESE tem salientado a necessidade de uma comunicação mais eficaz, atempada e coerente sobre os progressos dos PRR nacionais ([20]).

4.3.3. O CESE insiste na necessidade de transparência relativamente aos destinatários finais dos fundos e instou a Comissão e os governos nacionais a simplificarem os procedimentos, a reduzirem a burocracia e a prestarem apoio para assegurar que os planos sejam executados de forma eficaz e atempada. Apela a uma maior transparência no futuro relativamente aos destinatários finais ([21]). Os Estados-Membros publicaram informações sobre os cem, ou mais, principais destinatários dos fundos e, em alguns casos, os dez principais destinatários são do setor público ([22]). Uma maior transparência permitiria conhecer a lista completa dos destinatários dos fundos do PRR. A Comissão deve alterar a definição de «destinatário final», que não consta do regulamento, mas sim das orientações ([23]). O fluxo de fundos do MRR deve ser transparente e rastreável para garantir que estes recursos são utilizados de forma eficaz. Há que harmonizar as informações no âmbito da gestão de fundos públicos.

4.3.4. O CESE solicita que o próximo relatório anual sobre o MRR inclua uma análise temática da participação dos parceiros sociais, das organizações da sociedade civil, dos parlamentos nacionais e dos órgãos de poder local e regional ([24]).

4.3.5. O Comité solicita uma prorrogação do prazo para a utilização dos fundos do MRR, caso se torne evidente que a sua não prorrogação implicará a perda de fundos ([25]). É necessária uma maior flexibilidade na forma como os planos nacionais são executados. Existe um desfasamento temporal entre a negociação do QFP e o termo oficial do período de execução do MRR. Idealmente, o fim do período de execução do MRR deveria estar alinhado com o novo QFP, o que daria mais tempo aos Estados-Membros para realizarem os investimentos e reformas previstos. Além disso, o CESE observou que, em vários Estados-Membros, a sociedade civil organizada é favorável à utilização, no QFP, da abordagem baseada no desempenho aplicada no MRR, e considera que essa abordagem seria uma solução aceitável para a falta de progressos na consecução dos nossos objetivos comuns. Deve, no entanto, ser acompanhada de uma garantia de flexibilidade na forma como é aplicada e de regras vinculativas, a fim de assegurar que os Estados-Membros cumprem as regras, tendo em vista tanto a atratividade como a aplicabilidade. Em todo o caso, o CESE recomenda que se evite uma centralização desnecessária e a criação de encargos adicionais para a globalidade dos programas, preservando a metodologia específica que permitiu o êxito dos principais programas da UE (como é o caso dos programas da política de coesão) e o princípio da parceria, assegurando a participação adequada das partes interessadas pertinentes.

4.3.6. O CESE sublinha a necessidade de clarificar a definição de marcos e metas, de definir melhor os instrumentos e as métricas de avaliação e de assegurar a fiabilidade das informações fornecidas pelos Estados-Membros ([26]). Salienta igualmente a necessidade de dar mais atenção à conceção de projetos transfronteiriços.

4.3.7. Por último, insiste em que o MRR deve ser uma história de sucesso. A sociedade civil organizada destaca vários ensinamentos retirados do MRR que podem ser aplicados a outros instrumentos financeiros da UE. Esses ensinamentos dizem respeito a vários aspetos, como a eliminação da burocracia e a simplificação dos procedimentos, a participação dos parceiros sociais nacionais e das organizações da sociedade civil, a flexibilidade na aplicação do instrumento, a necessidade de uma melhor coordenação, bem como o planeamento e o acompanhamento do MRR.

([20]) Relatório de avaliação — Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

([21]) Tribunal de Contas Europeu — Quitação da Comissão relativa ao exercício de 2023: Audição com os comissários Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sobre o MRR (Comissão do Controlo Orçamental — Parlamento Europeu — 12 de novembro de 2024)[1] Parlamento Europeu — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

([22]) Parlamento Europeu — *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds*.

([23]) Tribunal de Contas Europeu — Relatório Especial 13/2024 (setembro de 2024): «**Recomendação 1 — Assegurar uma aplicação uniforme da definição de "destinatário final".** A Comissão deve assegurar que os Estados-Membros têm um entendimento comum do que constitui um "destinatário final" e o aplicam de modo uniforme.»

([24]) Em consonância com o Parecer ECON-VII/037 do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do plano de recuperação europeu pós-COVID-19 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência), adotado em outubro de 2024 (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([25]) Em consonância com o Parecer ECON-VII/037 do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do plano de recuperação europeu pós-COVID-19 (Mecanismo de Recuperação e Resiliência), adotado em outubro de 2024 (JO C, C/2024/7057, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7057/oj).

([26]) Tribunal de Contas Europeu — Quitação da Comissão relativa ao exercício de 2023: Audição com os comissários Valdis Dombrovskis e Paolo Gentiloni sobre o MRR (Comissão do Controlo Orçamental — Parlamento Europeu — 12 de novembro de 2024)[1] Parlamento Europeu — «The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds».

4.4. ***Necessidades de investimento para responder aos desafios atuais e futuros***

4.4.1. O CESE concorda com a análise e as conclusões do Relatório Draghi ([27]) que apontam para a necessidade de a UE pôr termo ao grave subinvestimento na economia europeia que caracterizou as últimas décadas e impulsionar a competitividade sustentável para fazer face aos múltiplos desafios atuais ([28]). No entanto, a concretização dessas medidas afigura-se muito difícil num contexto em que um grande número de Estados-Membros se veem obrigados a reduzir os seus défices públicos e os seus níveis de endividamento, através dos planos orçamentais e estruturais nacionais estabelecidos no novo quadro de governação macroeconómica da UE. Para tornar estes objetivos e políticas compatíveis e assegurar o seu financiamento adequado, importa adotar uma abordagem dupla. Em primeiro lugar, cumpre coordenar melhor os investimentos nacionais e reforçá-los com orientações políticas europeias. Para tal, é necessário reforçar o Semestre Europeu e melhorar o seu funcionamento. Em segundo lugar, cumpre promover a capacidade de financiamento da UE através de reestruturações e aumentos substanciais no próximo QFP, e ponderar simultaneamente a criação de um fundo de investimento estratégico que dê prioridade ao financiamento de bens comuns europeus e de investimentos nacionais que reflitam as principais prioridades políticas europeias. Cumpre igualmente aumentar a capacidade de financiamento do BEI através de uma nova versão reforçada dos instrumentos específicos do programa InvestEU (como a iniciativa InvestAI e o anunciado Fundo Europeu de Competitividade).

4.4.2. A contradição subjacente à necessidade de aumentar substancialmente o investimento e, ao mesmo tempo, reduzir os níveis de dívida, sem afetar negativamente as políticas de coesão social, impõe igualmente medidas em matéria de receitas fiscais. Na opinião do CESE, a política económica europeia deve incluir orientações para promover uma tributação adequada, justa e mais coordenada a nível da UE que contribua para fomentar o crescimento económico, o que, por sua vez, pode traduzir-se num aumento sustentável das receitas públicas. Além disso, essas orientações fiscais devem ser adaptadas a cada Estado-Membro, tendo em conta a estrutura da sua economia e o seu sistema fiscal e promovendo a distribuição equitativa do rendimento e da riqueza.

4.4.3. O Relatório Draghi salientou que as poupanças da UE, que são 50 % mais elevadas do que nos EUA, não são adequadamente canalizadas para o investimento. As medidas necessárias para concluir a União dos Mercados de Capitais, superando os obstáculos que durante tantos anos têm impedido a sua realização, já não podem ser adiadas. Ao mesmo tempo, a UE deve rever e adaptar todas as políticas que incentivem e promovam a canalização de fluxos de capitais para os objetivos de investimento prioritários da UE.

4.4.4. A coordenação das reformas e dos investimentos nacionais será também uma componente fundamental da nova iniciativa Bússola para a Competitividade da UE. A Comissão anunciou a criação de uma Ferramenta de Coordenação da Competitividade, a aplicar juntamente com as medidas tomadas pelos Estados-Membros para concretizar as prioridades comuns em matéria de competitividade. A esse respeito, a Comissão afirma que a lógica de combinar reformas e investimentos, a fim de implementar as prioridades da UE a nível nacional, introduzida no Semestre Europeu e no NextGenerationEU, será complementada com ações coordenadas a nível transfronteiras e à escala da UE, através de uma Ferramenta de Coordenação da Competitividade. Esse instrumento terá por objetivo alinhar as políticas industriais e de investigação e os investimentos a nível nacional e da UE e articular-se-á com um Semestre Europeu racionalizado centrado nas reformas e nos investimentos propícios à competitividade a nível nacional. Além disso, no âmbito do próximo QFP, a aplicação da Ferramenta de Coordenação da Competitividade será apoiada por um novo Fundo de Competitividade. O CESE solicita mais esclarecimentos sobre a forma como estes instrumentos se interligam com o Semestre Europeu, por forma a evitar criar mais burocracia desnecessária.

Bruxelas, 30 de abril de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

([27]) «EU competitiveness: Looking ahead» — Comissão Europeia.

([28]) Os desafios de responder simultaneamente à necessidade de aumentar a produtividade e a competitividade das suas economias, os principais desafios geopolíticos, e os relacionados com a aplicação do conceito de autonomia estratégica aberta a domínios como a segurança e a defesa, e as políticas industrial e comercial, bem como com a realização de progressos na consecução dos objetivos das transições ecológica e digital, e com o reforço da coesão social e da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.