



Propostas de reforma e investimento e sua aplicação nos Estados-Membros – Ponto de vista da sociedade civil organizada?

8 de fevereiro de 2024 - das 09h30 às 13h

Conselho Económico e Social de Portugal, Rua João Bastos No. 8, 1449-016, Lisboa

Relatório

Organizadores desta mesa redonda

- Conselho Económico e Social de Portugal
- O Comité Económico e Social Europeu (CESE)

Descrição

Esta mesa redonda é organizada no âmbito da consulta que o Grupo do Semestre Europeu ([GSE](#)) está a realizar junto dos parceiros sociais e da sociedade civil em geral para a elaboração de um parecer de iniciativa intitulado "Propostas de reforma e investimento e sua aplicação nos Estados-Membros – Ponto de vista da sociedade civil organizada (ciclo do Semestre Europeu 2023-2024)" ([ECO/631](#)).

Com este parecer, o GSE prossegue agora o trabalho iniciado em 2021¹, nomeadamente, a consulta dos conselhos económicos e sociais nacionais, dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil dos Estados-Membros sobre um tema central do Semestre Europeu.

*O presente parecer centra-se **nas medidas de reforma e investimento dos Estados-Membros**, em particular as que se baseiam nas [recomendações específicas por país de 2023](#), e na sua aplicação, a fim de avaliar a eficácia destas medidas e as possibilidades de uma melhor orientação das propostas, **de uma melhor execução das medidas e do acompanhamento e participação da sociedade civil organizada nos procedimentos**. O presente parecer analisa igualmente questões relacionadas com a [reforma em curso das regras de governação económica da UE](#), cujo objetivo central é reforçar a sustentabilidade da dívida pública, **promovendo simultaneamente o crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-***

¹ Foram realizados três outros exercícios de consulta: o primeiro conduziu à adoção da Resolução do CESE - [Participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência – O que funciona e o que não funciona?](#), em fevereiro de 2021, o segundo resultou na adoção da Resolução do CESE – [Como melhorar a participação da sociedade civil organizada nos planos nacionais de recuperação e resiliência?](#), em maio de 2022, e o terceiro conduziu ao Parecer de iniciativa – [Recomendações do CESE para uma reforma vigorosa do Semestre Europeu](#), em maio de 2023. Além disso, em setembro de 2023, o CESE adotou o Parecer – [Novas regras de governação económica adaptadas ao futuro](#) e o Relatório – [Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#).

Membros através de reformas e investimentos. Além disso, o parecer dá continuidade aos exercícios de consulta anteriores, analisando o estado da **execução das reformas e dos investimentos previstos nos planos nacionais de recuperação e resiliência** e apoiados financeiramente pelos fundos do [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(MRR\)](#).

Os resultados desta consulta serão sintetizados num parecer do CESE, também apresentado em anexo, no qual o Comité continua a promover um quadro de governação económica e do Semestre Europeu mais participativo, com maior apropriação ao nível nacional e maior envolvimento da sociedade civil organizada.

Esta mesa redonda abordará as seguintes questões (retiradas do questionário em que se baseia a presente consulta):

- As medidas de reforma e investimento dos Estados-Membros, em particular as que seguem as recomendações específicas por país de 2023², e a sua aplicação
- A reforma das regras de governação económica da EU
- A execução das reformas e dos investimentos previstos nos planos nacionais de recuperação e resiliência

1. Intervenções pelos parceiros sociais

1.1 Relativamente às recomendações específicas para Portugal³

- Em termos de políticas orçamentais e da aplicação dos fundos do PRR, as escolhas não foram as melhores. No entanto, a aplicação do dinheiro do PRR foi similar em vários países europeus, sendo **usado para colmatar falhas da administração pública**, escondendo défices através destes fundos. Os montantes não estão, pois, a ser despendidos no seu objectivo inicial, ou seja, ajudar as entidades económicas, sobretudo as que sofreram com o a crise do COVID. A consolidação das finanças públicas (que fazem também parte das recomendações) foi, pois, feita **à custa do investimento privado** e da recuperação da economia.
- Para confrontar a questão do investimento privado é necessário simplificar o acesso das PME aos mercados de capitais e incentivar o reinvestimento dos lucros nas suas actividades. Quanto à consolidação e sustentabilidade dos sistemas de protecção social, a mesma implica **confrontar-se a questão do seu financiamento, e em particular, a do financiamento do pilar contributivo**. O sistema foi desenhado em função do número e salário dos trabalhadores, mas a intensificação do capital põe em causa a perspectiva tradicional, que pune as empresas e sectores com utilização mais intensiva de mão-de-obra.
- Relativamente às políticas energéticas, as medidas foram bem direccionadas, mas foram de curta duração, reduzindo a sua eficácia.
- Relativamente à melhoria do sistema fiscal e de protecção social há muito pouco desenvolvimento concreto em termos de medidas. A eficiência da administração pública é importante não só para o crescimento económico, mas também para **simplificar processos e facilitar a interação dos cidadãos e empresas com a administração**. Só através de medidas concretas que possam ser avaliadas a nível técnico poderemos avaliar os seus méritos.

² Para uma breve panorâmica das recomendações relativas ao seu Estado-Membro, consulte a [base de dados das recomendações específicas por país](#) criada pelos planos de recuperação e resiliência da Comissão Europeia no âmbito do Semestre Europeu de 2023 (europa.eu).

³ https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_622_1_PT.PDF.

- O considerando 35 refere a necessidade de fomentar competências no mercado de trabalho – mas não encontramos qualquer recomendação que aborde este problema. A satisfação das necessidades do mercado laboral merece mais atenção e não se refere apenas à transição ecológica. Precisamos de uma recomendação que transversalmente responda às necessidades da nossa economia, e **não apenas ao nível da formação, mas também no que refere à retenção de mão-de-obra qualificada.**
- Sem crescimento económico, as recomendações são irrelevantes. A instabilidade geopolítica em que vivemos tem de ser considerada na reflexão sobre a actuação europeia no seu conjunto, e nas recomendações por país. **A defesa dos valores europeus é dependente do crescimento económico,** e sem isso as recomendações ficam letra morta. Questões como a **reindustrialização e a inovação tecnológica** são elementos a não esquecer – e aqui, o investimento privado deve ter um papel determinante, ainda que se reconheça o importante papel do investimento público.
- Em particular, **o sacrifício do investimento público em prol da consolidação orçamental – como se tem verificado – não é sustentável,** mesmo a nível de finanças públicas. Para além disso, o sistema fiscal deve ser estável e previsível e deve ser usado para consolidação económica e solidariedade social, e não para manter o status quo, sem reformas que promovam crescimento e bem-estar social.
- Nesse sentido, é importante perceber em que medida estas recomendações permitem concretizar os objectivos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. **As condicionalidades devem ser não só económicas, mas também condicionalidades sociais.** Segundo os dados do Eurobarómetro, entre as maiores preocupações dos cidadãos portugueses, estão a pobreza, a saúde e o emprego. É preciso saber em que medida é que as recomendações permitem a concretização dos **objectivos de desenvolvimento sustentável.**

1.2 Relativamente à consulta das organizações da sociedade civil na elaboração das recomendações

- **Todos os parceiros sociais afirmaram não ter sido consultados, nem pelo governo, nem pela Comissão Europeia.**
- **Para além disso, quebrou-se a prática informal, de sucessivos governos, de reunir com os parceiros da Comissão Permanente de Concertação Social.** Sugere-se por isso regressar a essa prática. **A própria Comissão Europeia (e a sua representação em Lisboa) deveria fazer estas consultas, em vez de simplesmente ouvir a versão do governo.**
- A informação recebida pela sociedade civil portuguesa chega quase exclusivamente através das organizações europeias de cúpula (confederações sindicais ou empresariais europeias) que essas sim têm sido consultadas.
- Os parceiros sociais frisaram que os únicos mecanismos de participação que tiveram dependeram de iniciativa sua, em reuniões informais com a Comissão Europeia ou em comunicados ao governo português.
- As poucas vezes em que se sentiu qualquer tipo de aproximação à sociedade civil, o que foi pedido foi uma **reação a documentos já preparados e sem disponibilidade para discutir o seu conteúdo.** Mas muito mais importante são os **prazos extremamente curtos,** que denotam desrespeito face aos parceiros sociais.
- A não-consulta da sociedade civil organizada de forma atempada e feita a priori **impossibilita a criação de consensos e de medidas negociadas que gerem maior apoio social.** As autoridades nacionais e europeias perdem por isso não só a oportunidade de criar melhores medidas, mas também medidas mais eficazes na medida em que seriam aceites e compreendidas mais amplamente.

1.3 *Relativamente a prioridades de reformas e investimento*

- **A Zona Euro continua a crescer muito abaixo dos EUA, do mundo e da China. O afunilar das prioridades na transição digital e ecológica** leva a que as entidades económicas tenham de disfarçar projectos para caber nas balizas delineadas centralmente sem qualquer reflexão na realidade económica dos países. Há muitos riscos de a Europa, colectivamente, embarcar em **escolhas político-económicas erradas**. Os números da evolução da economia europeia, comparativamente com outras grandes áreas económicas, demonstram isto mesmo.
- As novas regras de governação económica são preocupantes, sabendo-se, num país com experiência de ingerências externas, o peso que estas podem ter na economia nacional. Há razões para ficar preocupado com a ingerência europeia, **forçando os governos a fazer escolhas erradas e sem consultar a sociedade civil**. O acelerar das reformas ligadas à transição digital e ecológica tem complicado as actividades económicas e de outras reformas fundamentais para a sustentabilidade das empresas.
- É estranho não haver recomendações no sentido dos **desafios demográficos**, mesmo quando olhamos para questões como a sustentabilidade da segurança social, mostrando mais uma vez o **desconhecimento da realidade do país**. O envelhecimento da mão de obra é de tal forma pronunciado que nem com a imigração o problema poderá ser colmatado.
- É importante aproximar os cidadãos do projecto europeu, e daí a importância da consulta pública aos cidadãos e à sociedade civil. Os portugueses vêm na Europa um horizonte de esperança, mas **sem uma inversão do cenário demográfico não há medidas de planeamento económico que permitam salvar o país**. Também importante nesse sentido, é a qualidade do emprego o qual determina a qualidade de vida. O mercado de trabalho português é marcado pela falta de mão de obra qualificada e não qualificada, com baixa conexão entre competências e necessidades. Para fixar os trabalhadores no país é preciso melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de vida. **A fixação dos jovens no país e a sua capacitação para constituírem família estão intimamente ligadas à qualidade do trabalho**. É importante, por conseguinte, perceber a relevância dos fundos europeus na promoção da qualidade de emprego.
- A eficácia dos planos nacionais depende de primeiro haver um plano e depois um orçamento, e de esses planos serem discutidos e delineados em concertação social, com responsabilização dos governantes pela concretização dos planos.
- **A sustentabilidade das reformas e investimentos planos está intrinsecamente ligada à sua rentabilidade**. As condições geradas no país fizeram com que as empresas ficassem cativas, para a sua sobrevivência, de uma remuneração não adequada dos factores de produção (capital humano e capital social).
- Este PRR destinou-se na prática a financiar despesa corrente. À parte este problema (e o atraso na execução dos investimentos) é importante perceber que **o objectivo da transição digital tem de ser instrumental e não um fim em si mesmo**. Em algumas áreas os serviços públicos estarão mais digitalizados devido ao PRR, mas se não houve facilitação dos procedimentos para os cidadãos e empresas, então não houve verdadeira reforma. Onde o PRR tem tido um impacto positivo, tem sido no que concerne à ligação entre empresas, entidades públicas e universidades.
- Os atrasos na implementação financeira do PRR merecem ser avaliados. A complexidade das regras leva a que **as empresas avancem com investimentos num contexto de incerteza**, situação tanto mais preocupante tendo em conta a inflação e o aumento das taxas de juro (que alteram contribuem para o desajuste entre os valores projectados e os valores efectivamente gastos). Alguma reprogramação será necessária para permitir um ajustamento à realidade.

1.4 Relativamente a experiências que possam trazer melhorias nos planos propostos pela Comissão Europeia

- A criação de um banco de fomento que não consegue comunicar com os empresários em português é sinal de **dificuldades de compreensão, ao nível das autoridades, da realidade e das necessidades da sociedade portuguesa**. Mais **positiva tem sido a Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR**, que tem ajudado à execução financeira do PRR. Esta comissão tem sido um elemento actuante, facilitador e com grande entrosamento com beneficiários e actores sociais.
- **As associações empresariais podem ajudar na implementação dos fundos**, auxiliando as empresas a gerir as complexidades administrativas. É preciso compreender a realidade do tecido empresarial português e utilizar as entidades que melhor a conhecem.
- A monitorização da implementação deve ser feita com base em critérios reais e quantificáveis, olhando também para a **sustentabilidade dos investimentos e infraestruturas** criados pelo PRR.
- Os parceiros sociais devem ser valorizados, tanto na concepção dos planos como na implementação dos investimentos.
- A prioridade deve ser gerar investimento com benefícios amplos para toda a sociedade. O planeamento e financiamento não se deve limitar à criação de infraestruturas, mas também de como proceder à manutenção e actualização dessas infraestruturas.

2. Intervenções por membros do CESE

2.1 Relativamente às recomendações específicas para Portugal

- As recomendações focam-se em algumas das prioridades do país, mas na sua formulação, **faltou a participação das instituições da sociedade civil em geral**, e das da economia social muito em particular. Embora as recomendações globalmente sejam positivas, um melhor delineamento das mesmas poderia ter sido obtido com uma consulta mais abrangente.

2.2 Relativamente à consulta das organizações da sociedade civil na elaboração das recomendações

- Só as organizações que trabalham no terreno é que podem dar uma visão concreta do impacto das reformas e da sua utilidade. Os planos de médio e longo prazo são importantes, mas podem ser melhorados com consultas estruturadas à sociedade civil.
- Os parceiros sociais não são valorizados: **mesmo quando o governo não é obrigado a consultar a sociedade civil, também não é proibido de consultá-la**. Esta consulta deve ser feita antes de as recomendações serem redigidas, em vez de fazer um pedido de reacção a documentos finais com prazos exíguos.
- Na legislação por vezes surge a menção às consultas prévias à sociedade civil, quando na verdade essa consulta foi um simples envio de uma mensagem notificando as organizações relevantes da decisão, politicamente já tomada, ou então com reuniões no dia útil anterior ao pedido de reacção.
- A maioria dos países beneficiaria de **recomendações específicas por país que correspondam às opiniões e interesses das populações, agentes económicos e sociedade civil**. Viver de costas voltadas para a sociedade civil acaba por reduzir a sua utilidade e a sua exequibilidade.

2.3 Relativamente a prioridades de reforma e investimento

- A **sustentabilidade do sector social e da saúde** é posta em causa pela constante falta de investimento no sector. O sector da economia social é fundamental na prestação de cuidados continuados e paliativos, e esta falta de investimento dificulta o seu papel complementar da acção social do Estado. Sem um investimento coerente e continuado, a resposta a futuras crises é posta em causa.
- A **simplificação administrativa** permanece um elemento fundamental para gerar crescimento económico. As autoridades europeias não têm prestado suficiente atenção às recomendações de parceiros sociais neste sentido.

2.4 Relativamente a experiências que possam trazer melhorias nos planos propostos pela Comissão Europeia

- A implementação dos fundos de investimento europeus e nacionais pode passar por **utilizar os parceiros sociais (associações empresariais e sindicatos) como agentes da implementação** de fundos, ao invés de criar novas instituições (por vezes por mera pressão europeia) que apesar da energia e do capital investido nas mesmas acabam por não conseguir ter efeitos reais dada a sua artificialidade e falta de ligação à sociedade e economias nacionais.
- As **Comissões de Acompanhamento foram essenciais** na implementação dos investimentos. Nesse sentido, o seu papel deve ser reconhecido devidamente em futuros planos de reforma e investimento.

3. Intervenções por representantes de autoridades públicas

3.1 Relativamente às recomendações específicas para Portugal

- Nestas recomendações não se olha para as **assimetrias regionais**, sendo Portugal um país com grandes diferenças, mesmo entre zonas contíguas. Para além disso não há um foco numa **descentralização efectiva** que permita ganhos de eficiência na execução dos projectos.
- Ao nível das políticas energéticas e de sustentabilidade, é difícil de compreender a não existência de foco no financiamento da iluminação pública, dado o seu peso nas finanças públicas e também nas emissões de poluição e consumo energético. A **incoerência entre os objectivos e as opções de investimento** vê-se também no pouco peso do investimento em transportes públicos, nomeadamente para a renovação das frotas com o objectivo de reduzir o consumo energético e a poluição urbana.

3.2 Relativamente à consulta das organizações da sociedade civil na elaboração das recomendações

- As **autoridades regionais e locais não foram consultadas**, nem de forma directa nem através da Associação Nacional de Municípios. A inexistência de uma tal consulta reflecte-se pois no facto de as disparidades regionais não serem tidas em conta.
- Para além disso, e em termos de reforma do sistema de governação económica, era importante cada vez mais o Semestre Europeu não se basear apenas em indicadores macroeconómicos,

mas aplicar também os **objectivos de desenvolvimento sustentável**, vendo o seu impacto nos territórios.

- O **reforço do diálogo interinstitucional a nível europeu** deveria ser adoptado como um desígnio para os próximos anos. Em concreto, deveria haver uma obrigatoriedade de reacção das autoridades nacionais e europeias face às propostas de órgãos consultivos (como sejam os parceiros sociais, a nível nacional, e os dois Comités, a nível europeu).

3.3 Relativamente a prioridades de reforma e investimento

- O **aumento do poder de compra é fundamental para Portugal**: tanto por redução da carga fiscal como por crescimento económico e salarial. Há quatro áreas de interesse fundamental: a habitação é um problema não só português, mas europeu; o ambiente; a produtividade e qualificação profissional; e finalmente os transportes públicos, não apenas a escala micro mas também conectividade entre regiões (por exemplo, reinvestindo na ferrovia).

3.4 Relativamente a experiências que possam trazer melhorias nos planos propostos pela Comissão Europeia

- A **auscultação e participação das partes interessadas** é fundamental. Uma contratualização com as autoridades locais e regionais da implementação dos planos permitiria implementar os planos muito mais facilmente. A simplificação dos processos de candidatura e sobretudo de reporte é uma necessidade premente.
- Para além da capacidade de gestão há também a questão da **capacidade de execução** – a falta de capacidade de resposta, sobretudo no sector da construção, obriga a prorrogar a implementação dos projectos para permitir o sucesso da implementação. A reabilitação em áreas como cultura, educação, etc., está a ser delegada para as autoridades locais, sem as quais estes projectos não poderiam ser implementados.
- No que respeita às **agendas mobilizadoras**, é importante perceber como permitir que elas se tornem regulares e sustentáveis, para lá do PRR.

4. Intervenções por outras organizações da sociedade civil

4.1 Relativamente às recomendações específicas para Portugal

- Os **desafios principais dos jovens portugueses são quatro: ambiente, emprego, acesso ao ensino superior e habitação**. Vários investimentos do PRR respondem a algumas destas necessidades (por exemplo, nas residências universitárias) mas as recomendações para Portugal centram-se sobretudo no domínio ambiental, o que é insuficiente. O acesso ao Ensino superior e ao Ensino técnico-profissional devem ser tidos em consideração. Num ano de eleições a promoção da participação cívica deveria também ser mencionada, com apoio ao voluntariado e incentivo à participação política.

4.2 Relativamente a prioridades de reforma e investimento

- A transversalização das perspectivas de género não tem sido levada a cabo. Quando a consolidação orçamental se faz com base em **desinvestimento na educação e saúde**,

sobrecarrega-se as mulheres (que mantêm um papel principal no cuidado das famílias) e dificulta-se a sua actividade profissional e reduz-se conseqüentemente a produtividade das empresas.

- **O sector da juventude, tal como a restante sociedade civil, não foi consultada.** No entanto, as federações de juventude nacionais consultaram as diversas organizações que as compõem, ressaltando duas áreas que **mereceram especial atenção: habitação e coesão territorial.** A habitação social é insuficiente, e o seu número deveria ser incrementado. No que respeita à aquisição de habitação, são necessários apoios (isenção fiscal e garantia do valor de entrada) para aquisição da primeira habitação. A recuperação de edifícios públicos devolutos e o apoio às residências universitárias. No que respeita à coesão territorial, é necessário garantir a criação e manutenção de serviços e transportes públicos (como a ferrovia) com ligação aos territórios do interior, incentivando a fixação dos jovens no interior.
- O PRR tem de um papel importante na resposta aos atrasos na digitalização da economia e aos desafios ambientais. Precisamos responder aos desafios desta dupla transição, e os PRR são instrumentais nesse sentido. **As Agendas Mobilizadoras permitiram melhor a interligação entre empresas e universidades.** Um problema significativo do PRR é a fraca capacidade de absorção das organizações em Portugal, em particular tendo em conta as exigências administrativas – as PME e a administração pública têm um défice de mão de obra qualificada para desempenhar a gestão deste tipo de projectos. **A fuga de quadros via emigração** tem complicado ainda mais este cenário.

4.3 Relativamente a experiências que possam trazer melhorias nos planos propostos pela Comissão Europeia

- **A opacidade das opções políticas não permite avaliar** questões como o impacto dos planos de reforma e investimento em questões de género. A questão demográfica falada em outros pontos da discussão passa também por aqui, posto que os dados apontam para que a fecundidade planeada (desejada pelas famílias) está aquém da realizada: as famílias não têm mais filhos por falta de condições.

Lista de participantes

Delegação do CESE

Gonçalo Lobo Xavier, em representação do Grupo I (relator) – CIP (Confederação Empresarial de Portugal)

Carlos Silva, em representação do Grupo II – UGT (União Geral dos Trabalhadores)

João Nabais, em representação do Grupo III – DECO (Associação Portuguesa e Defesa do Consumidor)

Javier Doz Orrit (Grupo II, relator) – CC.OO (Comisiones Obreras)

Representante do Conselho Económico e Social

Teresa Fernandes, Secretária Geral do Conselho Económico e Social português

Representantes dos parceiros sociais portugueses

António Abrantes, Secretário-Geral Confederação do Turismo de Portugal

Nuno Biscaya, Diretor Executivo de Relações Sócio-Laborais, Relações Internacionais, Confederação Empresarial de Portugal

Joana Valente, Relações Internacionais, Confederação Empresarial de Portugal

Maurício Miguel, Confederação Geral Dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional

Catarina Tavares, União Geral dos Trabalhadores

Representantes das organizações da sociedade civil portuguesa

Ana Cristina Tapadinhas, Diretora Geral, Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

José Manuel Boavida, Associação Protectora dos Diabéticos de Portugal

Norberto Rosa, Associação Portuguesa de Bancos

João Bernardino, Presidente da Direção, Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto (CPCCRD)

José de Sá Marques; conselheiro, TAP Air Portugal

Lina Coelho, Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (APEM)

Ana Benedita Caro, Conselho Consultivo da Comissão Nacional – Comissão para a Igualdade de Género

Anabela Rodrigues, Mediadora Cultural, Solidariedade Imigrante

Representantes das organizações de juventude portuguesas ⁴

Fernando Vieira, conselheiro, FNAJ

Francisco Silva, Vogal da Direção, CNJ

Outros membros portugueses do CESE

Edgar Diogo, membro do CESE, representante da União das Mutualidades Portuguesas

Vasco de Mello Vice-Presidente da CCP, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

Autoridades nacionais e locais

Ricardo Rio, Presidente da Câmara Municipal de Braga

Prof. José Carlos Azevedo Pereira, Ministério das Finanças

José Manuel Ribeiro, Presidente da Câmara Municipal de Valongo

⁴ Implementação do projeto europeu para jovens do CESE sobre este parecer (documentação a receber em breve).

Antonieta Ministro - Diretora de Serviços de Planeamento Estratégico e Estudos Prospetivos
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social