



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.3.2024
COM(2024) 149 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

relativa ao nono relatório sobre a coesão

{SWD(2024) 79 final}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

relativa ao nono relatório sobre a coesão

A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a coesão económica, social e territorial.

(Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – artigo 174.º)

I. Introdução

A coesão económica, social e territorial é um bem público europeu

A UE foi fundada com base nos valores da solidariedade, da igualdade de oportunidades e da coesão. Desde logo, o Tratado de Roma estabeleceu o objetivo de «reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas». Esta coesão económica e social, a redução das disparidades internas, foi corretamente percecionada como benéfica para toda a Europa e mantém-se igualmente válida atualmente.

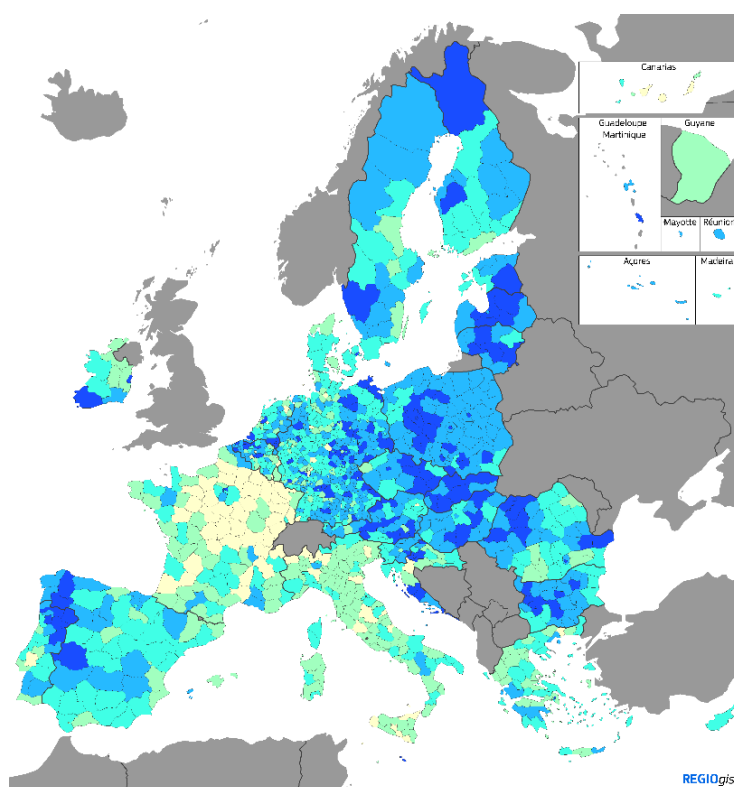
Desde então, a política de coesão tem sido um dos pilares fundamentais do projeto europeu. Desde a criação do mercado único, da União Económica e Monetária, até aos vários alargamentos, a política de coesão apoiou todas as etapas da integração europeia, incluindo, nos últimos anos, as transições ecológica e digital. As forças de mercado não podem, por si só, garantir que os benefícios destas etapas fundamentais de integração sejam repartidos uniformemente por toda a Europa, pelo que a política de coesão é necessária para ajudar os Estados-Membros e as regiões a contribuírem, beneficiarem e atingirem todo o seu potencial. Ao longo do tempo, a política de coesão funcionou também como um estabilizador económico, uma fonte fiável de apoio e investimento durante a crise financeira e, mais recentemente, durante a pandemia e a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, juntamente com outros instrumentos como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Com a sua incidência regional e abordagem de base local, a política de coesão é uma das expressões mais visíveis da solidariedade europeia, uma parte integrante do modelo de crescimento europeu e uma pedra angular da nossa casa europeia.

As partes interessadas confirmam o papel fundamental e a importância da política de coesão. Esta opinião foi deixada clara nos debates sobre o futuro da política. Ao longo do último ano, as autoridades regionais e outras partes interessadas forneceram contributos e 20 Estados-Membros organizaram debates. Em fevereiro, um grupo de peritos de alto nível

publicou as principais orientações para a futura política¹. O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões Europeu adotaram pareceres e conclusões sobre os elementos essenciais para o futuro da política de coesão. No seu conjunto, estes contributos confirmam o papel fundamental da política, proporcionam uma imagem dos desafios emergentes, juntamente com os ensinamentos retirados e possíveis respostas.

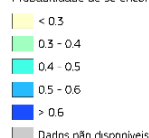
Trinta anos após o lançamento paralelo do mercado único europeu e de uma política de coesão reforçada, e vinte anos após o alargamento de 2004, a tendência a longo prazo é clara: muitas regiões da Europa registaram uma notável convergência económica e social ascendente. No entanto, persistem disparidades socioeconómicas e um número crescente de regiões corre o risco de enfrentar novos desafios. Neste contexto, é necessário fazer um balanço: não só das realizações da política de coesão, mas também das suas possibilidades de adaptação. O objetivo de coesão económica, social e territorial do Tratado continua a ser mais relevante do que nunca, mas os métodos devem evoluir.

Mapa 1. Índice de Desenvolvimento Económico ao nível NUTS 3, 2001-2021



Mapa 1 Índice de Desenvolvimento Económico ao nível NUTS 3, 2001-2021

Probabilidade de se encontrar numa trajetória de crescimento elevado



Este índice mede se o crescimento de uma região é superior ao da UE, ao do seu país ou ao da própria região durante os cinco anos anteriores. Considera o crescimento do PIB per capita, da produtividade e do emprego per capita ao longo de um período de cinco anos. Uma região tem uma pontuação de 1 por cada vez que o seu crescimento é mais elevado. Esta pontuação é então multiplicada por 0.2 e arredondada para cima ou para baixo. Fonte: Cálculos da DG REGIO baseados em dados do IRC e do Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics: as Associações for the administrative boundaries

¹ [Forging a sustainable future together - Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy \(Construir um futuro sustentável em conjunto - Coesão para uma Europa competitiva e inclusiva: relatório do grupo de alto nível sobre o futuro da política de coesão\)](#)

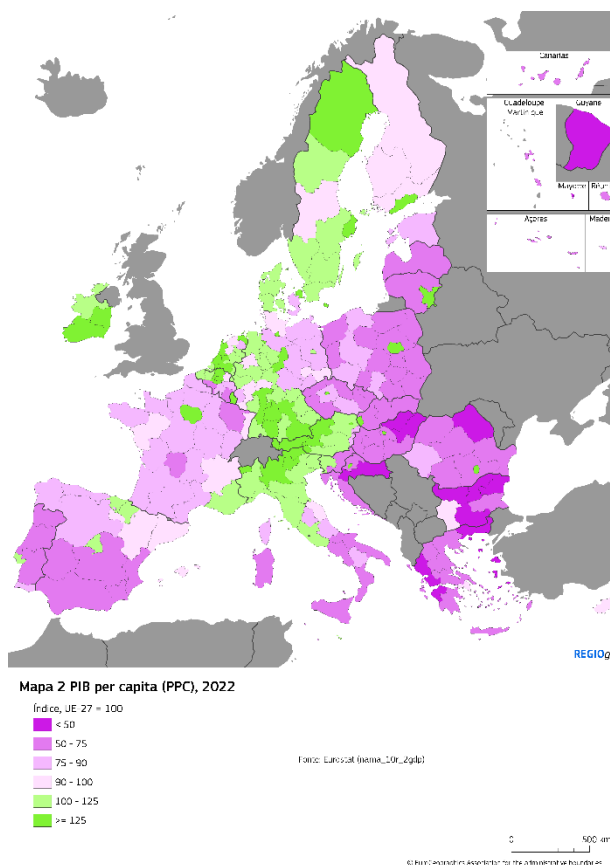
II. Política de Coesão: crescimento e competitividade a longo prazo, empregos de qualidade

O alargamento histórico da UE em 2004 é um exemplo claro do impacto positivo da política de coesão. Vinte anos mais tarde, o PIB médio *per capita* nos Estados-Membros que aderiram aumentou de cerca de 52 % da média da UE em 2004 para quase 80 % em 2023. As taxas de desemprego nestes Estados-Membros diminuíram de uma média de 13 % para 4 % durante este período.

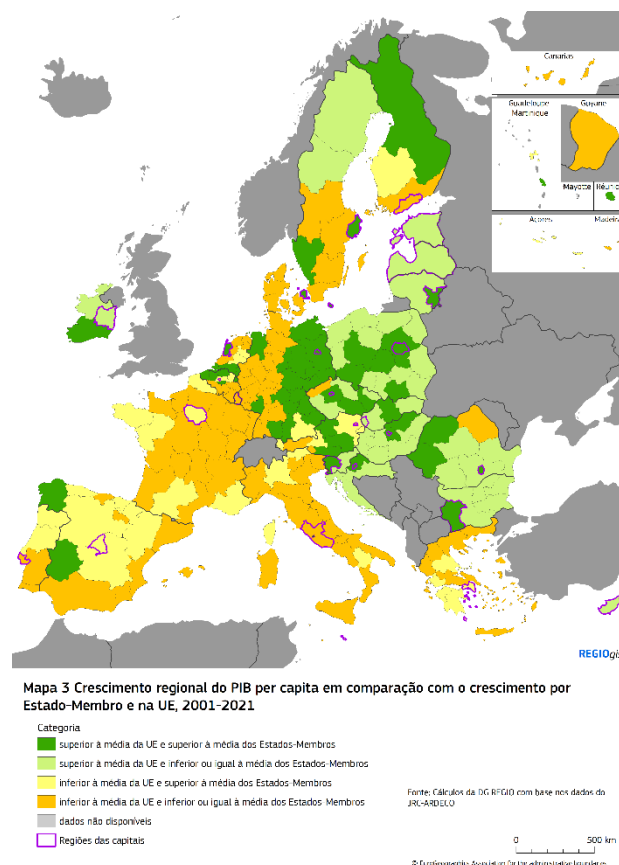
Esta convergência ascendente foi impulsionada por um aumento da produtividade (PIB por pessoa empregada) nas regiões menos desenvolvidas. Esta evolução comprova a melhoria a longo prazo da competitividade e do ambiente empresarial destas regiões. Tal recuperação permitiu igualmente um progresso social tangível, por exemplo em termos de melhores resultados em matéria de saúde e reduções das taxas de desemprego e de pobreza em quase todas as regiões ao longo dos últimos dez anos.

No entanto, a convergência tem sido desigual em toda a UE. Esta evidência reflete diferenças em termos de produtividade e competitividade. Embora várias regiões de leste tenham registado uma recuperação impressionante desde 2004, beneficiando de um impulso económico pós-alargamento, muitas outras regiões registaram uma divergência gradual, o que significa que não conseguiram alcançar a média da UE. Este é nomeadamente o caso de regiões que se encontram nos Estados-Membros do sul, e especialmente desde a crise financeira de 2008, mas também de um grupo de regiões em transição em Estados-Membros mais desenvolvidos. Com efeito, cerca de um terço das regiões da UE ainda não registou um regresso aos níveis de 2008 do PIB *per capita*. Estas regiões abrangem todas as fases de desenvolvimento e situam-se mesmo nos Estados-Membros mais desenvolvidos.

O PIB real *per capita* diminuiu até em várias regiões dos Estados-Membros do sul desde a viragem do século, refletindo o impacto de choques económicos e de desafios estruturais persistentes: o crescimento da produtividade, a qualidade das instituições e o bom funcionamento dos mercados de trabalho. Ao mesmo tempo, a maioria das regiões de leste deverá manter a dinâmica de convergência e alargar os seus motores de crescimento para além das zonas metropolitanas a fim de atenuar o agravamento das disparidades inter-regionais



Mapa 2. PIB *per capita* (PPC), 2022



Mapa 3. Crescimento regional do PIB *per capita* em comparação com as médias nacionais e da UE, 2001-2021

Nota: O mapa 3 mostra o crescimento do PIB *per capita* regional desde 2001. Todas as regiões a verde (claro e escuro) registaram um crescimento acima da média da UE, enquanto o crescimento das regiões a amarelo e a laranja foi inferior à média da UE. A tonalidade da cor (verde claro e escuro, e amarelo e laranja) revela o crescimento regional em relação à média nacional.

A política de coesão contribuiu para um melhor funcionamento do mercado único, ao estimular o crescimento a longo prazo e a competitividade. A política melhorou o acesso a bens e serviços através de infraestruturas físicas e digitais, aumentando a conectividade. Além disso, a política de coesão impulsionou as economias regionais e a atratividade, melhorando a inovação e o empreendedorismo através de apoio às PME, bem como reforçando o capital humano com formação e educação. A política de coesão também apoiou a boa governação, a cooperação e a eficiência administrativa.

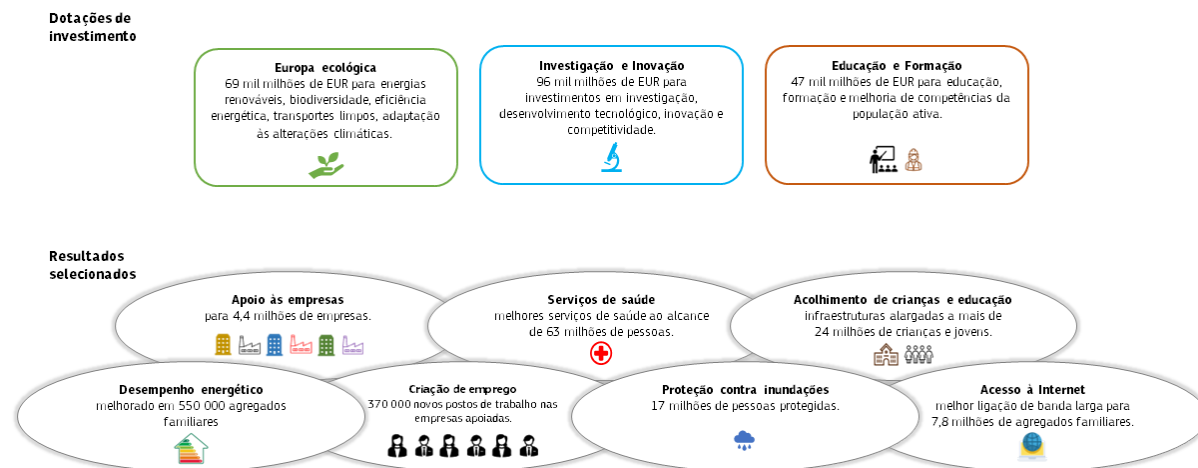
A política de coesão tem desempenhado um papel fundamental no apoio ao investimento público. Por exemplo, a política de coesão representa quase 13 % do investimento público total² no conjunto da UE e 51 % nos Estados-Membros menos desenvolvidos³. Estes investimentos reforçaram o modelo de crescimento europeu, estimulando o crescimento económico em consonância com as principais prioridades

² Formação bruta de capital fixo das administrações públicas.

³ Estados-Membros com um rendimento nacional bruto *per capita* inferior a 90 % da média da UE.

políticas, desde a dupla transição até à inovação, às empresas e às competências, desde o acolhimento de crianças, a educação e a saúde até à proteção contra catástrofes naturais.

Figura 1. Realizações dos programas da política de coesão para o período de 2014-2020



Para além dos seus impactos sociais e económicos diretos, a política de coesão contribuiu igualmente para melhorar a capacidade administrativa e a qualidade da governação nos Estados-Membros. Os investimentos da política de coesão são acompanhados de pré-requisitos, denominados «condições habilitadoras». Estes pré-requisitos apoiam as principais prioridades da UE, bem como a qualidade e a sustentabilidade dos investimentos. O impacto horizontal das condições habilitadoras é complementar à execução de reformas específicas por país promovidas através do Semestre Europeu.

Além disso, os princípios fundamentais que regem a programação e a execução da política de coesão, através de requisitos de avaliação, parceria, transparência ou auditoria e controlo, têm repercussões positivas nas práticas nacionais.

A política de coesão reforça o mercado único e cria condições de concorrência equitativas

A convergência permite que todas as regiões participem plenamente no mercado único. A eliminação de obstáculos à livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e trabalhadores promoveu uma melhor afetação de recursos em toda a UE e apoiou o intercâmbio de ideias e a inovação. A diversidade crescente das regiões da UE proporcionou à União e às suas empresas um conjunto alargado de vantagens competitivas. Ao investir nas infraestruturas, na inovação, na educação e noutros domínios fundamentais, a política de coesão ajuda todas as regiões a participar e a colher os benefícios das economias de escala criadas pelo mercado único e pela concorrência internacional. Um mercado único mais vasto, bem desenvolvido, inovador e conectado é crucial para o desenvolvimento de cadeias de valor intra-UE sólidas que são importantes para a autonomia estratégica aberta da UE.

A política de coesão tem efeitos significativos e positivos para a Europa no seu conjunto.

A modelização macroeconómica⁴ sugere que os programas de 2014-2020 e 2021-2027, no seu conjunto, poderão aumentar o PIB da UE em 0,9 % até ao final de 2030. Este impacto é duradouro: permanecendo em 0,6 % até 2043. O impacto é, evidentemente, muito mais forte nos países beneficiários do Fundo de Coesão⁵, onde o apoio está concentrado: O PIB da Croácia será até 8 % mais elevado em 2030, 6 % mais elevado na Polónia e na Eslováquia e 5 % mais elevado na Lituânia do que na ausência do apoio à coesão. As regiões mais desenvolvidas, que recebem menos apoio *per capita* da política de coesão, também beneficiam de fortes repercussões positivas geradas por programas noutras regiões. As regiões desenvolvidas ganham parceiros nas suas cadeias de abastecimento e mercados para as suas exportações e investimentos.

O retorno positivo do investimento da política de coesão para o mercado único pode ser ilustrado pelo multiplicador: cada euro investido nos programas de 2014-2020 e 2021-2027 terá gerado 1,3 EUR de PIB adicional na União até 2030 e quase triplicará em 2043, o que equivale a uma taxa de rentabilidade anual de cerca de 4 %. A modelização estima igualmente cerca de 1,3 milhões de postos de trabalho adicionais para a UE no seu conjunto até 2027, com uma grande percentagem nos setores ligados às transições ecológica e digital.

A natureza específica do apoio da política de coesão atenua em grande medida o risco de evicção do investimento privado. A política de coesão centra-se sobretudo em domínios em que o investimento privado é insuficiente, quer devido à existência de deficiências do mercado (por exemplo, o acesso ao financiamento para as empresas em fase de arranque, as micro e pequenas empresas), quer para apoiar bens públicos (por exemplo, a educação, o acolhimento de crianças). As análises quantitativas subjacentes ao nono relatório sobre a coesão⁶ revelam sistematicamente efeitos líquidos positivos, confirmando que a política incentiva um investimento privado significativo para além do ciclo de vida dos programas. A maior utilização de instrumentos financeiros pode ajudar a incentivar o investimento privado.

Os futuros alargamentos exigirão a integração no mercado único de novos Estados-Membros. Os objetivos da política de coesão da UE continuam a ser válidos numa União mais alargada, tanto nos atuais como nos futuros Estados-Membros⁷. No entanto, a convergência socioeconómica com a UE deve começar, desde logo, na fase de pré-adesão. O novo Mecanismo para a Ucrânia, o plano de crescimento para os Balcãs Ocidentais e o Mecanismo para as Reformas e o Crescimento para os Balcãs Ocidentais têm o triplo objetivo de aumentar o acesso ao mercado único da UE, aumentar a assistência financeira e acelerar a execução de reformas.

⁴ O impacto dos programas de 2014-2020 e 2021-2027 foi avaliado utilizando o RHOMOLO, um modelo de equilíbrio geral computável espacial da Comissão Europeia. Ver o capítulo 9 do 9.º relatório sobre a coesão para uma análise mais pormenorizada.

⁵ Chéquia, Polónia, Eslováquia, Croácia, Bulgária, Roménia, Estónia, Grécia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta e Eslovénia.

⁶ Ver o capítulo 9 do 9.º relatório sobre a coesão.

⁷ COM(2024) 146 final, 20.3.2024.

A política de coesão ajudou a atenuar os impactos assimétricos das crises recentes

A série de crises sem precedentes teve um impacto desigual em toda a União. Desde a pandemia de COVID-19 até à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, diferentes regiões e grupos sociais foram afetados de forma muito díspar. No caso da pandemia, os efeitos foram mais graves nas regiões dependentes do turismo, das indústrias culturais ou de outros serviços de mão de obra intensiva, bem como nas indústrias profundamente integradas nas cadeias de valor mundiais. No caso da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, os impactos negativos foram particularmente sentidos nas regiões fronteiriças, bem como nas regiões onde a indústria é vulnerável aos elevados preços da energia ou a perturbações da cadeia de abastecimento. Em geral, em todas as crises, as regiões periféricas e menos desenvolvidas foram mais expostas. Além disso, os impactos assimétricos foram ampliados pela capacidade institucional desigual nos vários níveis necessários para responder aos desafios.

A UE reagiu rapidamente para atenuar os impactos das crises e abrir caminho a uma recuperação robusta. A política de coesão tem sido rápida na mobilização de apoio para as regiões vulneráveis, reduzindo o risco de agravamento das disparidades. As ações incluíram a injeção de nova liquidez para apoiar o investimento, flexibilidade para apoiar a continuação dos projetos, regimes de manutenção do emprego e outras flexibilidades específicas na programação e execução, nomeadamente através dos pacotes da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII). Além disso, no âmbito do NextGenerationEU, foi canalizado um amplo apoio para os Estados-Membros, a fim de promover o seu processo de recuperação económica e a resiliência a longo prazo, através da execução de reformas e dos investimentos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), bem como da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU). Juntamente com o REPowerEU, lançado na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, as flexibilidades previstas no âmbito da política de coesão com a iniciativa de apoio à energia a preços acessíveis (SAFE) foram fundamentais para apoiar as pessoas mais vulneráveis, em especial as pessoas em risco de pobreza energética e as PME vulneráveis aos elevados preços da energia. Paralelamente, as Ações de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE) prestaram apoio financeiro às autoridades locais e às ONG que acolhem pessoas que fogem da Ucrânia, em resultado da guerra de agressão da Rússia.

Juntamente com o apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) e o NextGenerationEU, nomeadamente o MRR, as intervenções da política de coesão contribuíram para uma **rápida recuperação económica em 2021 e 2022, especialmente nas regiões menos desenvolvidas**, e para baixas taxas de desemprego. Embora a crise da COVID-19 tenha desencadeado uma contração do PIB de 5,7 %, o rendimento regressou praticamente ao nível de 2019 em dois anos em todas as categorias de regiões. Em contrapartida, na sequência da crise de 2008, a recessão foi menos acentuada (4,3 % do PIB), mas dois anos mais tarde, em 2010, as regiões menos desenvolvidas registaram uma contração ainda maior e as regiões em transição e as mais desenvolvidas mal tinham começado a recuperar. Apoiados pelas medidas de atenuação acima referidas e pelas ações de apoio nacionais, os mercados de trabalho da UE demonstraram resiliência. Bastou

apenas um ano para regressarem ou ultrapassarem os níveis de emprego de 2019 na maioria das regiões da UE. Em contrapartida, durante a crise financeira de 2008, a contração no emprego prolongou-se até 2013, regressando aos níveis anteriores à crise em 2016 e apenas em 2019 nos países do sul da UE.

No entanto, as crises recentes evidenciaram a vulnerabilidade de muitas regiões — e a necessidade de uma maior resiliência nas suas economias e nos seus mercados de trabalho. Para o efeito, deve ser incentivada a promoção de cadeias de valor europeias preparadas para o futuro, nomeadamente através da adoção e da expansão de tecnologias críticas e emergentes em setores estratégicos, como apoiado pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP)⁸.

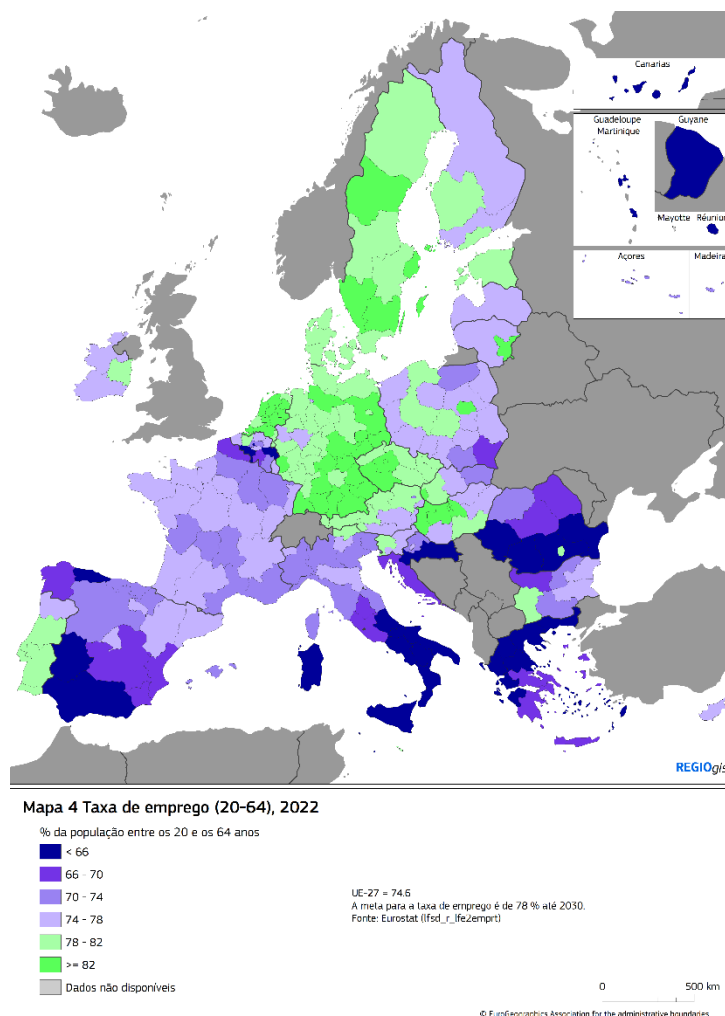
A convergência social progrediu, embora subsistam muitos desafios

A convergência social é impulsionada pelo forte compromisso assumido pelas instituições da UE, pelos Estados-Membros e pelos parceiros sociais durante a Cimeira Social do Porto, de alcançar as metas do Pilar Europeu dos Direitos Sociais:

- pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos devem ter emprego,
- pelo menos 60 % de todos os adultos devem participar anualmente em ações de formação,
- o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social deve diminuir pelo menos 15 milhões, incluindo, pelo menos, 5 milhões de crianças.

Mapa 4. Taxa de emprego (20-64 anos), 2022

⁸ [Regulamento \(UE\) 2024/795 que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa \(STEP\)](#)



A política de coesão da UE desempenhou um papel fundamental na melhoria global dos indicadores de emprego e sociais na UE na última década. Os países do leste da UE realizaram progressos significativos em matéria de inclusão social e redução da pobreza, convergindo para a média da UE (taxas de pobreza de 21 %). No entanto, os países do sul da UE estagnaram desde 2019 (em cerca de 25 %). O diferencial entre as regiões mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas também diminuiu de cerca de 14 p.p. em 2016 para 9 p.p. em 2022.

No entanto, as tendências positivas em matéria de inclusão social e de redução da pobreza podem ser comprometidas pela inflação e pelos elevados preços da energia, assim como pelo progresso desigual entre os grupos populacionais. As zonas rurais do leste e do sul da UE são as mais diretamente afetadas pela pobreza energética. No entanto, existem bolsas de pobreza em todas as regiões, incluindo nas zonas urbanas desenvolvidas. Alguns grupos populacionais, como as comunidades marginalizadas, vivem em situação de pobreza persistente, marcada pela segregação habitacional, pela falta de oportunidades de educação e de emprego e pelo acesso limitado aos serviços básicos.

As disparidades no emprego entre regiões diminuíram, com o apoio ativo da política de coesão. Embora as taxas de emprego permaneçam mais fracas nas regiões menos

desenvolvidas, situando-se em 68 % em 2022, em comparação com 78 % nas regiões mais desenvolvidas, o diferencial diminuiu 5 p.p. desde 2013.

As taxas de desemprego também convergiram. A melhoria é impressionante nas regiões menos desenvolvidas, onde a taxa diminuiu quase para metade, passando de 15,8 % em 2013 para 8 % em 2022, enquanto a redução nas regiões mais desenvolvidas de 8,3 % para 5 % também revela progressos significativos.

No entanto, apesar dos progressos realizados nos últimos anos, o desemprego dos jovens e a taxa de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (taxa NEET) na UE continuam a ser um desafio significativo, assim como as taxas de emprego persistentemente mais baixas das pessoas com deficiência. A diminuição do desemprego dos jovens e da taxa NEET observada desde 2014 retomou em 2021 e 2022, após um aumento temporário em 2020 durante a pandemia de COVID-19. A taxa de desemprego da população entre os 15 e os 24 anos diminuiu acentuadamente em mais de 10 p.p. desde 2013, para 14 % em 2022. No entanto, o desemprego dos jovens representa mais do dobro do desemprego global, que diminuiu para 6,2 %. A taxa NEET diminuiu em mais de 4 p.p. desde 2013, para 12 % em 2022. São necessários mais progressos para alcançar a meta de 9 % do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

As disparidades no desemprego dos jovens entre as regiões menos desenvolvidas e as outras regiões diminuíram entre 2013 e 2022, graças a reduções mais substanciais nas regiões menos desenvolvidas e nos países do sul da UE. No entanto, permanecem elevadas, sendo a taxa de desemprego dos jovens de 22 % nas regiões menos desenvolvidas, o que representa quase o dobro da das regiões mais desenvolvidas. As disparidades na taxa NEET entre as regiões menos desenvolvidas e outras regiões também diminuíram entre 2013 e 2022. No entanto, a taxa NEET nas regiões menos desenvolvidas continua a ser de 16 %, ou seja, quase o dobro da das regiões mais desenvolvidas.

Cada vez mais, o baixo desemprego e a elevada procura de mão de obra exercem pressão sobre os mercados de trabalho. A escassez de mão de obra e de competências está a aumentar e tornou-se um grande desafio numa variedade de profissões e setores em todos os níveis de competências, e especialmente em algumas regiões. Estas situações de escassez estão a ser exacerbadas pelos desafios concomitantes da procura de competências específicas para responder às transições ecológica e digital, às transições industriais estruturais e à redução acentuada da população em idade ativa, que deverá diminuir em 50 milhões até 2050. A este respeito, a participação inclusiva no mercado de trabalho dos grupos sub-representados desempenha um papel fundamental na realização da convergência e na resolução da escassez de mão de obra na UE, juntamente com o reforço das políticas de educação e aprendizagem ao longo da vida, bem como com as reformas do mercado de trabalho. A participação das mulheres na força de trabalho continua a aumentar, graças ao elevado nível de escolaridade, à melhoria do acesso aos serviços de acolhimento de crianças e a regimes de trabalho mais flexíveis, e a taxa de emprego dos nacionais de países terceiros recuperou após uma queda em 2020.

Apesar de uma diminuição visível das disparidades no desempenho do mercado de trabalho, algumas regiões apresentam um desempenho insuficiente — as regiões do

centro-norte da UE têm mercados de trabalho mais fortes (e, de um modo geral, uma melhor situação social) do que as regiões do sul e do sudeste. Os progressos na redução das disparidades entre homens e mulheres em termos da participação no mercado de trabalho abrandaram ou estagnaram nos últimos anos: para a UE no seu conjunto, as disparidades entre homens e mulheres permanece nos 11 p.p., o que continua a contribuir para as disparidades no mercado de trabalho.

Houve um aumento geral no nível de escolaridade. A percentagem de abandono escolar precoce diminuiu em toda a UE, em especial nas regiões menos desenvolvidas. A tendência positiva nos níveis de conclusão do ensino superior manteve-se em todas as regiões, tendo a taxa global atingido 34 % em 2022. Em contrapartida, a participação dos adultos na educação e na formação diminuiu quando o surto de COVID-19 teve o seu início, mas recuperou, especialmente nas regiões menos desenvolvidas e nos Estados-Membros do leste da UE.

Os níveis de competências e a inovação desempenham um papel fundamental na promoção do crescimento da produtividade e da competitividade a longo prazo. Os trabalhadores mais qualificados e criativos são fundamentais para a inovação e para a criação de produtos e serviços novos e competitivos. Em 2022, registou-se um forte aumento da participação dos adultos na educação e na formação, ultrapassando o ritmo anterior à COVID-19. No entanto, são necessários progressos substanciais para alcançar o objetivo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais de 60 % de adultos a participar anualmente em ações de educação e formação. A experiência adquirida em alguns Estados-Membros com as contas individuais de aprendizagem⁹ mostra um caminho claro para a realização de progressos.

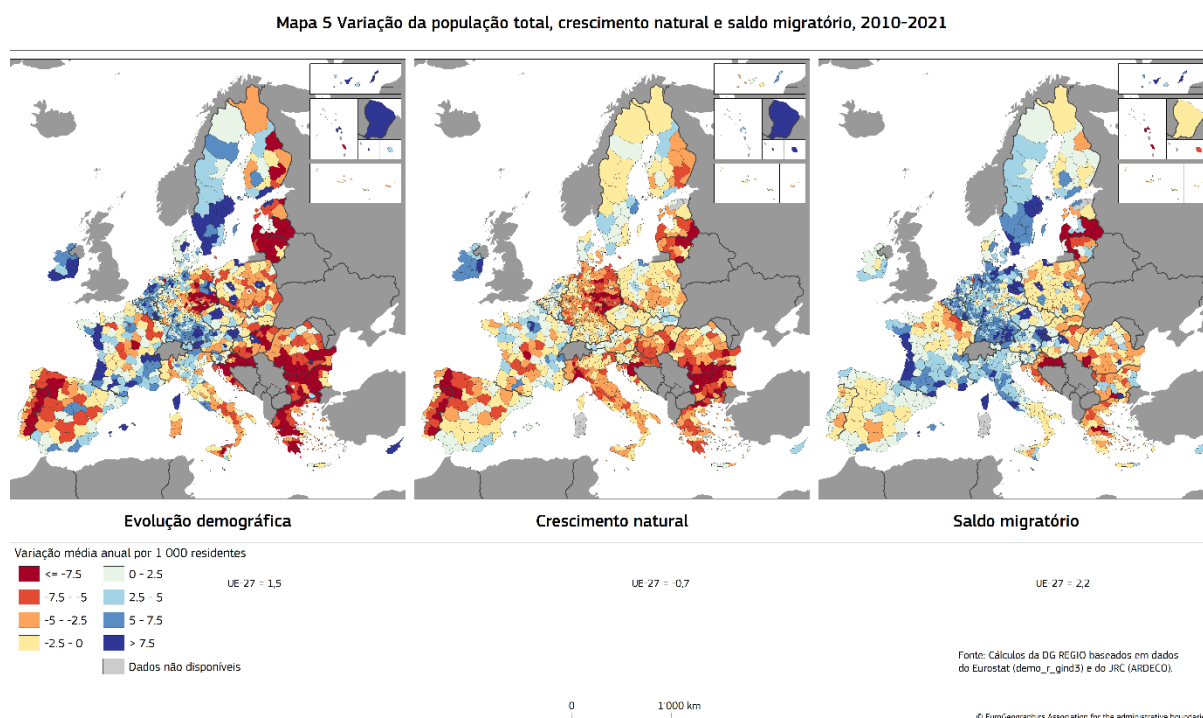
Persistem disparidades na educação e na formação, nomeadamente devido a uma forte concentração de diplomados do ensino superior nas cidades (onde se concentra a maioria das possibilidades de adquirir habilitações de ensino superior). Estas disparidades conduzem a desequilíbrios, por vezes agravados pela emigração de diplomados do ensino superior provenientes das regiões onde tinham obtido a sua graduação. Esta «fuga de cérebros» constitui um sério desafio para a sustentabilidade futura das economias regionais e dos tecidos sociais. Estes desequilíbrios na disponibilidade de talentos em todas as regiões devem-se a oportunidades de emprego de qualidade insuficiente e a outros fatores, como o nível mais baixo de equipamento em infraestruturas, o acesso a serviços de acolhimento de crianças, a educação e a formação, os serviços e instalações de saúde e outros serviços.

As alterações demográficas deverão exacerbar os défices de mão de obra e aumentar a pressão sobre os orçamentos públicos. Após décadas de crescimento, a população da UE tem vindo a diminuir desde 2020, uma vez que o saldo migratório já não compensa o crescimento natural negativo. A nível da UE-27, a variação populacional natural e o saldo migratório são mais elevados nas regiões urbanas e mais baixos (e muitas vezes negativos) nas regiões rurais. Além disso, as regiões remotas registam um saldo migratório globalmente negativo, associado à falta de oportunidades económicas e de emprego, bem como à falta de

⁹ As contas de aprendizagem individuais oferecem às pessoas em idade ativa um orçamento para investir em formação de qualidade, com vista a melhorar as suas competências e a sua empregabilidade.

acesso a serviços essenciais (incluindo a educação, o acolhimento de crianças e os cuidados de saúde), o que as torna menos atrativas e pode resultar num afastamento das pessoas.

Mapa 5. Variação da população total, crescimento natural e saldo migratório, 2010-2021



A redução da população em idade ativa exigirá ganhos de produtividade acelerados para manter o nível de vida e aumentar as taxas de emprego, nomeadamente para as pessoas que ainda não estão ativas no mercado de trabalho. A este respeito, as regiões estão equipadas de forma desigual. As regiões que combinam uma percentagem reduzida de pessoas altamente qualificadas e a emigração dos jovens e dos diplomados podem cair numa situação de estagnação do desenvolvimento de talentos, limitando a sua capacidade de construir economias sustentáveis, competitivas e baseadas no conhecimento. Tal como especificado nas comunicações «Aproveitar os talentos nas regiões da Europa»¹⁰ e «Alterações demográficas na Europa: instrumentos de ação»¹¹, é necessária uma combinação de políticas estratégicas que inclua reformas e investimentos para que ocorra uma reversão ou adaptação a esta realidade.

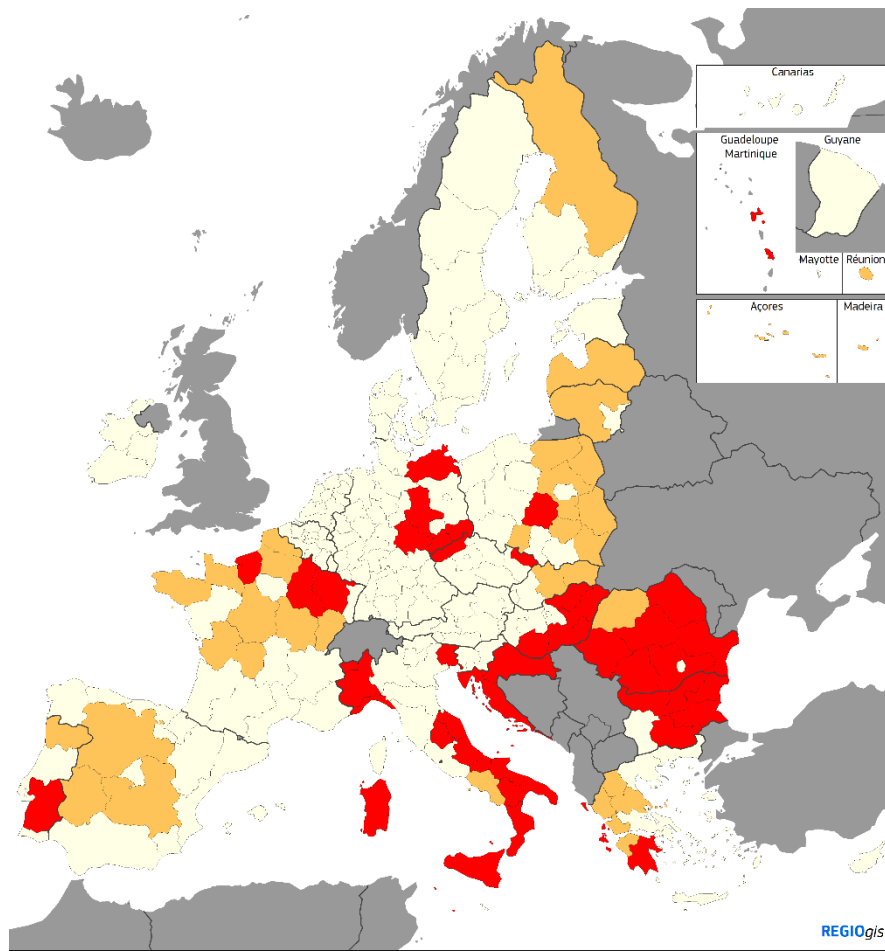
As alterações demográficas exigem uma adaptação ao nível das regiões e das cidades. Por exemplo, a integração das projeções demográficas na elaboração de políticas espaciais, o ajustamento da prestação de serviços públicos, a adaptação da governação pública, o aumento das taxas de emprego e a promoção dos motores da produtividade. O ensino e a formação profissionais têm uma forte capacidade para resolver a escassez de mão de obra e concretizar as transições ecológica e digital e desempenham um papel importante nas estratégias de especialização inteligente: ajudando a reter e a atrair talentos, gerando capacidade de

¹⁰ COM(2023) 32 final, 17.1.2023.

¹¹ COM(2023) 577 final, 11.10.2023.

absorção nas sociedades e economias em que estão localizados, e ajudando a construir comunidades sustentáveis (e mais equitativas).

Mapa 6. Regiões (em risco de cair) numa situação de estagnação do desenvolvimento de talentos



Mapa 6 Regiões que se encontram numa situação de estagnação do desenvolvimento de talentos e regiões em risco de cair numa situação de estagnação do desenvolvimento de talentos

Categoria

- Decréscimo da população em idade ativa e da percentagem de diplomados do ensino superior
- Emigração líquida de pessoas entre os 15 e os 39 anos
- Outras regiões

Uma região encontra-se numa situação de estagnação do desenvolvimento de talentos se apresentar

- a) Um decréscimo da população em idade ativa;
- b) Um nível inferior à média e estável do ensino superior e/ou;
- c) Emigração líquida de pessoas entre os 15 e os 39 anos.

Fonte: DG REGIO com base em dados do Eurostat
(demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop)

0 500 km

© Eurogeographics Association for the administrative boundaries

... e nem todas as regiões beneficiam da mesma dinâmica de crescimento

As disparidades económicas continuam a ser significativas em todo o continente. Mais de uma em cada quatro pessoas na UE (28 %) vive numa região com um PIB *per capita* inferior a 75 % da média da UE. A maioria vive em Estados-Membros da Europa de leste, mas também na Grécia, em Portugal, em Espanha, no sul de Itália e nas regiões ultraperiféricas. Desde 2001, o crescimento real do PIB *per capita* tem sido negativo em várias regiões, nomeadamente na Grécia e em Itália, embora tenha vindo a recuperar recentemente.

As alterações nas disparidades subnacionais revelam padrões diferentes entre os Estados-Membros. Em muitos Estados-Membros da Europa de Leste (como a Eslováquia, a Bulgária e a Roménia), o aumento das disparidades tem sido impulsionado por taxas de crescimento muito elevadas nas regiões mais desenvolvidas (normalmente a região da capital). Em França e na Grécia, as disparidades internas aumentaram porque o crescimento do PIB *per capita* nas regiões mais pobres foi particularmente baixo. Em alguns outros Estados-Membros, como Portugal, a diminuição das disparidades regionais deve-se ao desempenho relativamente fraco de algumas regiões desenvolvidas, anteriormente dinâmicas.

Em muitos Estados-Membros, o desenvolvimento económico é impulsionado pela competitividade das regiões da capital e das principais aglomerações, o que aliado à falta de recuperação de outros domínios, conduz a divergências internas. Esta polarização espacial pode ser uma fonte de externalidades negativas (tensões nos mercados do trabalho e da habitação, congestionamento, poluição) e de subutilização do potencial económico de todo o país. Tal pode comprometer a competitividade dos Estados-Membros e, por sua vez, a sustentabilidade do seu padrão de crescimento a longo prazo.

As zonas rurais, montanhosas, insulares e escassamente povoadas continuam a enfrentar desafios específicos que impedem o crescimento económico e o desenvolvimento, decorrentes de uma menor conectividade física e digital ou de oportunidades limitadas de educação e formação. O rendimento médio nas zonas rurais é de 87,5 % do rendimento médio das zonas urbanas¹². No entanto, no período 2001-2021, as regiões não urbanas registaram (em média) um crescimento do PIB *per capita* significativamente mais elevado do que as regiões urbanas: 1,5 % contra 0,8 %. No entanto, a tendência é diferente nos Estados-Membros da Europa de leste, onde o crescimento é impulsionado de forma mais proeminente pelas grandes aglomerações e capitais. O relatório público sobre «A visão a longo prazo para as zonas rurais da UE: principais realizações e vias a seguir» lança as bases para um debate sobre o futuro das zonas rurais.

Estas disparidades territoriais agravam uma situação em que várias regiões enfrentam estagnação ou declínio económicos, com o risco de cair numa armadilha de desenvolvimento (ou seja, ficam aquém das taxas de crescimento médias nacionais e da UE, bem como do seu próprio desempenho no passado). Estas regiões incluem alguns antigos polos industriais de maior dimensão em regiões mais desenvolvidas. Os decisores políticos das regiões numa situação de estagnação têm muitas vezes dificuldade em encontrar soluções para recuperar o dinamismo económico do passado. Esta situação alimenta a frustração, que se está a transformar cada vez mais em descontentamento político.

As causas profundas das armadilhas de desenvolvimento são diferentes entre regiões. Esta evidência exige um diagnóstico individual e pode envolver vários fatores interligados, como uma especialização insuficiente, uma fraca governação pública, um ecossistema de inovação ineficiente, uma falta de serviços ou uma inadequação das competências. Estes

¹² [Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained \(europa.eu\)](#) [[Europa urbana e rural – rendimento e condições de vida — Estatísticas explicadas \(europa.eu\)](#)]

fatores merecem uma análise específica para cada região e subsequentes respostas políticas adaptadas, através de um conjunto específico de investimentos e reformas.

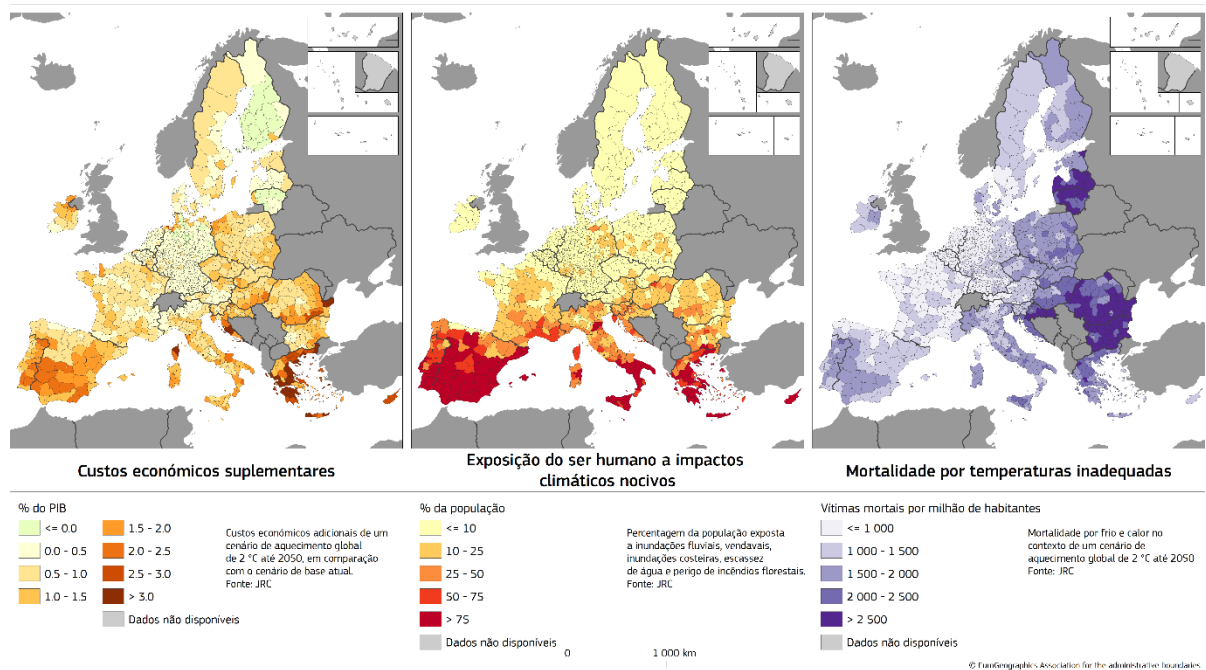
III. Se nada for feito, os desafios estruturais e emergentes poderão aumentar as disparidades territoriais

As transições ecológica e digital trazem novas oportunidades, que são necessárias para manter a competitividade da UE no futuro, a fim de assegurar uma boa qualidade de vida para os cidadãos. Exigem igualmente mudanças estruturais, que devem ser acompanhadas de políticas de apoio — em especial para as pessoas, as empresas e as regiões mais vulneráveis e expostas, sob pena de aumentar as disparidades regionais e sociais. A política climática da UE procura garantir a equidade, nomeadamente com metas de redução dos gases com efeito de estufa mais rigorosas para os Estados-Membros mais ricos, ao passo que os Estados-Membros com um PIB *per capita* mais baixo recebem uma parte mais importante das receitas das vendas em leilão provenientes do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão. Para além dos fundos transversais da UE, como a política de coesão e o MRR, foi também mobilizado um conjunto de instrumentos de financiamento específicos para atenuar os impactos sociais e económicos da transição climática, nomeadamente através do Mecanismo para uma Transição Justa e do futuro Fundo Social em matéria de Clima.

Existe o risco de as alterações climáticas aumentarem as desigualdades regionais. A frequência e a gravidade das catástrofes de origem meteorológica, como temperaturas extremas, tempestades, inundações interiores e costeiras, secas e incêndios florestais, estão a aumentar. Por exemplo, as inundações nas regiões da fronteira entre a Bélgica e a Alemanha em 2021 causaram prejuízos diretos estimados em 34,5 mil milhões de EUR. A mortalidade relacionada com o calor aumentou, especialmente na articulação com o envelhecimento da população. Estes acontecimentos e o seu impacto nas pessoas e na economia, bem como a capacidade destes para os enfrentar, estão distribuídos de forma desigual por toda a Europa. As regiões costeiras, mediterrânicas e de leste, que já são mais pobres do que a média da UE, são mais vulneráveis e afetadas de forma desproporcionada, e enfrentam perdas económicas anuais estimadas em, pelo menos, 1 % do PIB e uma maior exposição humana a danos relacionados com o clima.

Mapa 7. O impacto das alterações climáticas num cenário de aquecimento global de 2 °C, 2050

Mapa 7 Impacto das alterações climáticas nas regiões NUTS 3 num cenário de aquecimento global de 2 °C até 2050

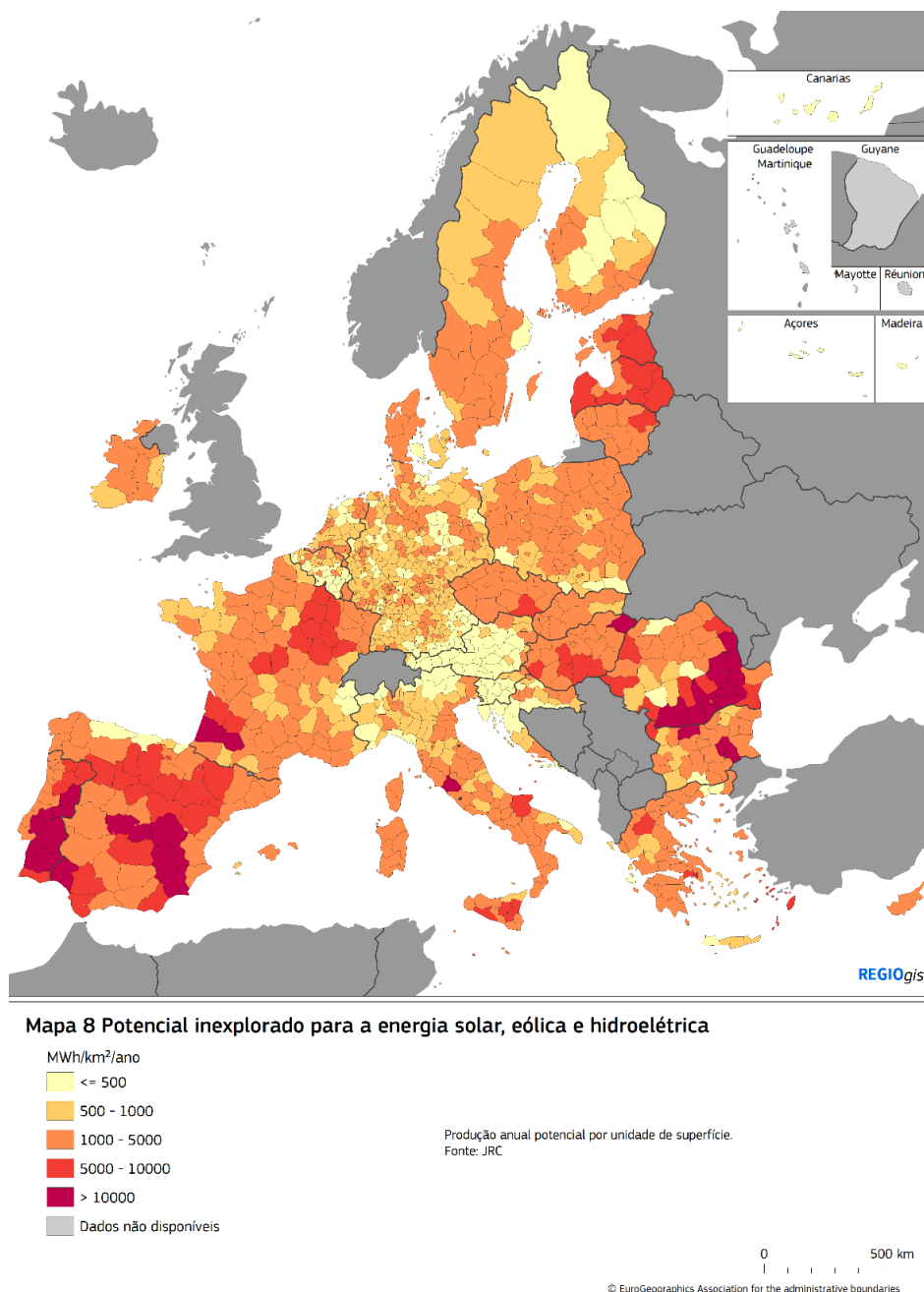


A poluição atmosférica na UE continua a caracterizar-se por diferenças socioeconómicas. A poluição atmosférica é geralmente mais elevada nas cidades do que nas zonas rurais, devido, nomeadamente, ao impacto do tráfego. Embora a qualidade do ar tenha melhorado tanto nas regiões mais ricas como nas mais pobres da UE durante o período 2007-2020, persistem desigualdades, uma vez que a concentração de partículas inaláveis finas é sistematicamente cerca de um terço mais elevada nas regiões mais pobres mais dependentes de combustíveis sólidos para aquecimento.

A atenuação das alterações climáticas e a melhoria da qualidade do ambiente exigem uma rápida redução das emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes atmosféricos em todos os setores, nomeadamente através da economia circular e da restauração dos ecossistemas. Para o efeito, é necessária uma ação a todos os níveis governamentais, uma vez que estes desafios tendem a ter fortes impactos territoriais e sociais. As diferenças naturais, geográficas e socioeconómicas entre regiões também conduzem a diferentes capacidades de redução das emissões.

A transição para uma economia com impacto neutro no clima tem de ser executada de forma justa e equitativa. A diferente capacidade das regiões para colher os benefícios desta transição pode agravar as disparidades territoriais. A mudança económica associada a esta transição tende a beneficiar as regiões mais capazes de atrair investimento e mobilizar mão de obra qualificada. Por outro lado, muitas regiões rurais e menos desenvolvidas têm um elevado potencial de produção de energia renovável a partir de energia eólica e solar ou de captura e armazenamento de carbono em ecossistemas naturais. O desenvolvimento deste potencial serviria não só as próprias regiões, mas também a segurança energética em toda a Europa.

Mapa 8. Potencial inexplorado da energia solar, eólica e hidroelétrica



A transição climática também gera oportunidades e desafios para o emprego e para os agregados familiares. Certos setores fortemente dependentes dos combustíveis fósseis são suscetíveis de serem afetados pela perda de postos de trabalho ou pela reestruturação. Ao mesmo tempo, as alterações climáticas representam um desafio para setores tradicionais como a agricultura, o turismo, a indústria ou mesmo a produção de energia, especialmente nas zonas em que a escassez de água se torna a norma. Os trabalhadores dos setores em que o impacto das alterações climáticas é mais forte — especialmente os que possuem competências específicas ou poucas oportunidades de se deslocarem para outras indústrias — podem ter dificuldade em encontrar novos empregos, conduzindo ao desemprego e a pressões sobre os rendimentos das famílias. No caso dos setores dominantes nas economias regionais e locais, os impactos terão uma escala mais alargada, exigindo que as economias dessas regiões se adaptem para se manterem competitivas. Além disso, a aplicação de tecnologias e medidas

respeitadoras do clima exige investimentos adicionais, criando dificuldades para os agregados familiares com baixos rendimentos.

É necessária uma abordagem mais abrangente para garantir postos de trabalho e oportunidades em todas as regiões, enfrentar os custos assimétricos das alterações climáticas e concretizar a transição climática e ecológica, incluindo a aceleração da atenuação das emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes atmosféricos, os investimentos necessários na resiliência climática, a melhoria da gestão dos recursos naturais e da restauração da natureza, a criação de ecossistemas saudáveis e soluções baseadas na natureza, o apoio à adaptação às alterações climáticas e à gestão dos riscos de catástrofe, o investimento na eficiência hídrica e no tratamento de águas residuais (se necessário), na economia circular, na eficiência energética das habitações e na transição para modos de transporte respeitadores do clima.

A transição digital proporciona oportunidades para todas as regiões em termos do aumento da produtividade das empresas, da inovação, da resiliência e do acesso aos serviços e uma oportunidade principalmente para os territórios rurais e mais remotos. Contudo, a transição digital implica igualmente riscos para a coesão, devido à diferente capacidade dos territórios e das pessoas para adotarem e utilizarem as tecnologias digitais, incluindo para os que se encontram em situações desfavorecidas e para as comunidades marginalizadas. Na ausência de políticas públicas adequadas, as lacunas em matéria de competências digitais podem agravar-se, podendo aumentar as clivagens sociais e regionais na Europa. Além disso, a falta de investimentos em infraestruturas de conectividade digital e a implantação de tecnologias digitais podem prejudicar o crescimento e a competitividade a longo prazo das regiões afetadas, o que pode ter um impacto negativo na atratividade socioeconómica dessas regiões, tornando mais difícil a retenção de mão-de-obra qualificada e empresas inovadoras.

É necessário um apoio contínuo às regiões, especialmente às menos preparadas, e em particular nas zonas rurais e remotas, para garantir que possam colher os benefícios da transformação digital. Esse apoio é especialmente necessário no que diz respeito aos investimentos na implantação de infraestruturas e serviços de redes digitais avançados, à aquisição de competências digitais básicas e avançadas, bem como à adoção de tecnologias digitais pelas empresas, pelos cidadãos e pelas administrações públicas.

O novo panorama geopolítico pode também afetar gravemente muitas regiões da UE. Em algumas regiões, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia conduziu a uma redução acentuada do investimento, dos fluxos comerciais e das atividades económicas (incluindo o turismo), bem como a novos obstáculos económicos e a perdas de postos de trabalho. A guerra resultou igualmente num número sem precedentes de pessoas que necessitam de abrigo na UE. Com uma combinação de apoio jurídico, operacional e financeiro, a UE ajudou a garantir que tanto as pessoas que fogem para a UE como os Estados-Membros que as acolhem beneficiam de um bom apoio. No entanto, algumas regiões registaram um número particularmente elevado de chegadas, exercendo pressão sobre os sistemas de integração locais. As regiões limítrofes da Rússia e da Bielorrússia também enfrentam desafios de segurança e a ameaça ou o recurso à instrumentalização da migração.

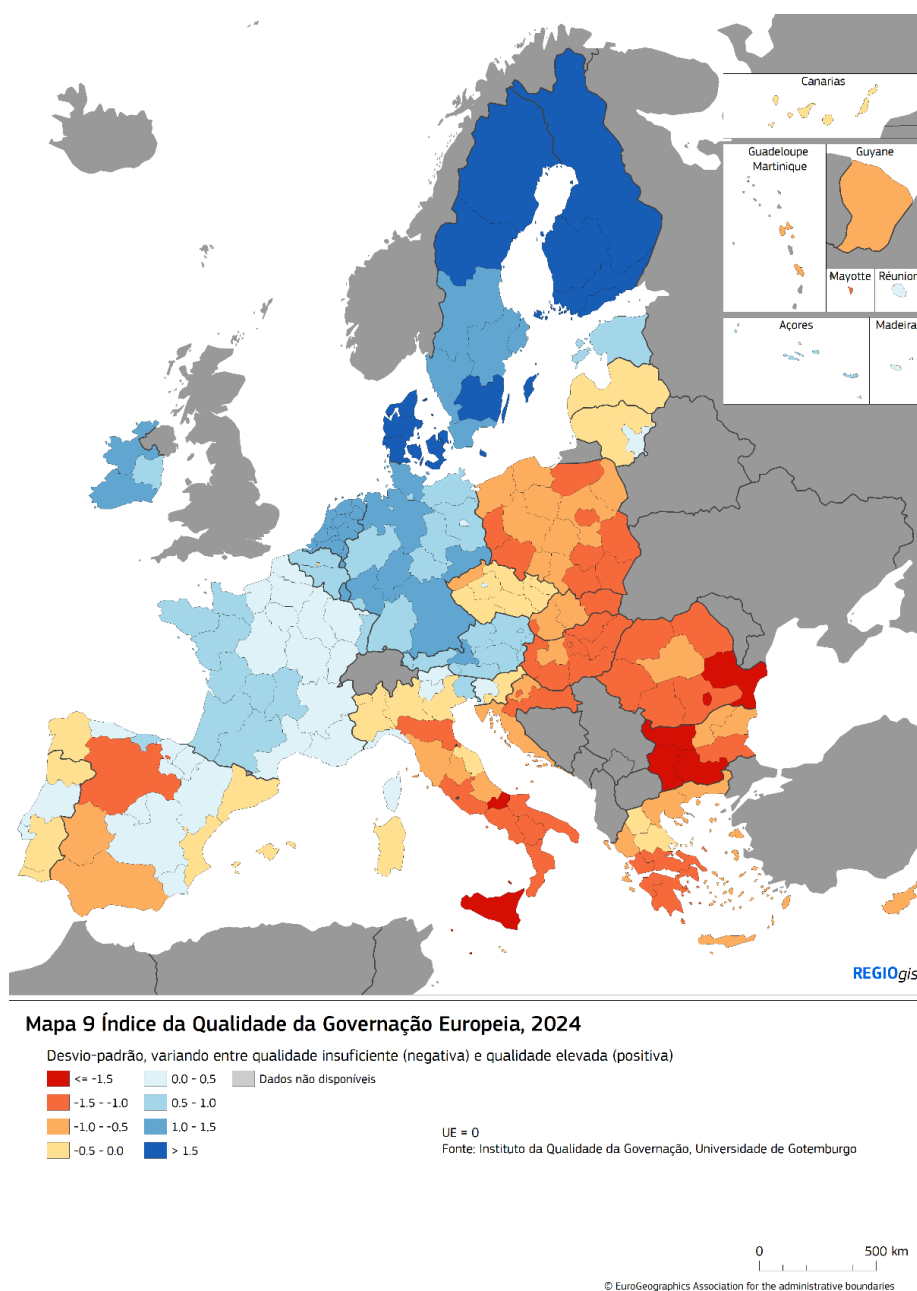
É igualmente necessário um apoio contínuo a algumas regiões periféricas do sul e regiões ultraperiféricas expostas a pressões migratórias específicas nas fronteiras externas ou que registam um aumento de chegadas irregulares.

O aumento das tensões e uma maior concorrência internacional exigem cadeias de valor mais diversificadas. No contexto de uma autonomia estratégica aberta, a diversidade das regiões da UE e as suas vantagens competitivas existentes e potenciais constituem um trunfo. A diversidade regional pode reforçar o mercado único e as cadeias de valor em toda a Europa. Porém, para alcançar este objetivo, as regiões devem dispor dos recursos físicos, humanos e de inovação adequados e ser capazes de tirar partido do seu potencial e valor acrescentado.

Questões de governação

As deficiências na governação pública e na capacidade administrativa prejudicam o potencial de desenvolvimento e continuam a ser um desafio estrutural em várias regiões e Estados-Membros. A qualidade das instituições — incluindo o respeito pelo Estado de direito, e a capacidade administrativa — são cruciais para o retorno do investimento público e privado. Existe uma forte correlação entre a qualidade da governação e o impacto dos investimentos da política de coesão. Esta forte correlação exige o reforço da capacidade administrativa nas regiões europeias, nomeadamente tendo em vista os futuros alargamentos da UE, uma vez que a melhoria da qualidade da governação a nível nacional, regional e local pode aumentar a eficácia das políticas e dos investimentos nacionais e europeus.

Mapa 9. Índice da Qualidade da Governança Europeia, 2024



O potencial de desenvolvimento de muitas regiões pode também ser afetado pela falta de diversificação das fontes de financiamento a nível regional e local, caso dependam, em grande medida, de transferências dos orçamentos nacionais. As entidades subnacionais são responsáveis, em média, por mais de metade dos investimentos públicos. Esta percentagem é inferior, embora esteja a aumentar, nos Estados-Membros menos desenvolvidos. Este tipo de dependência compromete a resiliência dos respetivos países aos choques. Uma capacidade de financiamento mais elevada e diversificada das autoridades locais e regionais, juntamente com o reforço da sua capacidade institucional e das suas competências administrativas, reforçaria, assim, a sustentabilidade das suas estratégias de desenvolvimento.

IV. Fazer o balanço das realizações da política de coesão e retirar ensinamentos para o futuro

Como salientado anteriormente, embora a política de coesão tenha contribuído com êxito para a convergência entre os Estados-Membros, a situação a nível infranacional é mais complexa. Com efeito, este processo de convergência nacional é por vezes ensombrado pelo aumento das disparidades infranacionais, nomeadamente entre grandes áreas metropolitanas e outras regiões, bem como por regiões menos desenvolvidas, muitas vezes apanhadas numa «armadilha de desenvolvimento».

Os programas de 2021-2027 começaram com algum atraso devido ao impacto da pandemia e, em alguns Estados-Membros, a outros fatores, como a necessidade de elaborar, simultaneamente, planos de recuperação e resiliência. As autoridades de gestão dos Estados-Membros e das regiões tiveram de lidar paralelamente com diferentes sistemas de governação e prazos. Os Estados-Membros e as regiões menos desenvolvidos, que mais necessitam de investimentos da política de coesão, deparam-se frequentemente com dificuldades em termos de conceção e execução, e dispõem de recursos administrativos mais limitados. Apesar das medidas de simplificação introduzidas através do quadro legislativo para 2021-2027 e do apoio à capacidade administrativa prestado ao longo das últimas décadas, é necessária uma maior simplificação da política.

A fim de reforçar a sua eficácia na consecução dos objetivos do Tratado, nomeadamente à luz dos desafios futuros, **é necessário refletir sobre a forma de melhorar a conceção da política de coesão.**

Concretizar o objetivo do Tratado: reduzir as disparidades no desenvolvimento económico

A política de coesão evoluiu de forma constante ao longo dos últimos períodos, a fim de se adaptar a novas circunstâncias e de apoiar as prioridades da UE. Esta evolução implicou alterações aos investimentos apoiados, à cobertura geográfica, ao modo de concretização, à utilização de condicionalidades e à ligação com o processo do Semestre Europeu. Ao mesmo tempo, os valores e princípios fundamentais da política foram mantidos e até reforçados ao longo do tempo: um quadro a longo prazo para a programação, a parceria com as partes interessadas e a sociedade civil, a governação a vários níveis, a avaliação e a recolha de dados e, sobretudo, a abordagem de base local, em que o apoio é adaptado às necessidades e oportunidades específicas regionais.

Em conformidade com os objetivos do Tratado, os recursos da política de coesão concentraram-se nas regiões e nos Estados-Membros menos desenvolvidos da UE: 70 % do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo Social Europeu Mais são atribuídos a estas regiões ao abrigo dos programas de 2021-2027. O Fundo de Coesão é inteiramente atribuído aos Estados-Membros com um RNB *per capita* inferior a 90 % da média da UE. Embora todas as regiões recebam financiamento da política de coesão, a intensidade de auxílio em 2014-2020 é mais elevada nas regiões menos desenvolvidas, com cerca de 297 EUR por habitante e por ano, em média, contra 117 EUR para a média da UE.

Embora se mantenha a ênfase sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, deve também ser dada atenção à dinâmica de desenvolvimento e às tendências a longo prazo, resolvendo os

problemas antes de estes se instalarem e ajudando as regiões que se encontram (ou estão em risco de cair) numa armadilha de desenvolvimento. Em suma, é essencial adotar uma abordagem mais proativa para concretizar o objetivo do Tratado de promover um desenvolvimento harmonioso.

Diferentes regiões têm diferentes pontos de partida — e diferentes trajetórias de desenvolvimento

As regiões têm pontos de partida, necessidades e capacidades de desenvolvimento diferentes. Também não estão uniformemente equipadas para fazer face aos desafios emergentes, tendo em conta as suas diferentes capacidades administrativas e financeiras. **Por conseguinte, seguirão diferentes trajetórias de desenvolvimento para gerir transformações atuais e futuras.**

A UE, através da política de coesão (mas não só), deve canalizar um apoio específico e de base local centrado nas necessidades específicas de cada região, em consonância com as prioridades da UE e prestando a devida atenção aos desafios, quadros e políticas em cada Estado-Membro.

Os programas de desenvolvimento regional são há muito o pilar da política de coesão, mas o Fundo para uma Transição Justa demonstrou de que forma o apoio pode ser mais adaptado às necessidades específicas de desenvolvimento dos territórios, com vista a enfrentar os desafios da transição climática previamente identificados. Do mesmo modo, as estratégias de especialização inteligente revelaram-se úteis para reforçar os ecossistemas de inovação regionais: com base em capacidades e ativos locais, recorrendo a uma rede de partes interessadas locais e regionais e colmatando a clivagem em matéria de inovação.

As transições ecológica e digital, a transformação demográfica, a evolução das tendências económicas mundiais e as alterações climáticas afetarão todas as economias regionais. Contudo, a escala e a natureza destes desafios diferem entre regiões, bem como a capacidade destas para os enfrentar.

Por conseguinte, **é necessária uma reflexão aprofundada sobre a melhor forma de adaptar a política aos diferentes perfis económicos e características geográficas das regiões, a fim de orientar estrategicamente os investimentos.** Existe uma necessidade crescente de refletir melhor os múltiplos desafios em matéria de desenvolvimento, as necessidades de reforma e as diferentes circunstâncias sociais e de emprego, a fim de facilitar uma programação mais eficiente dos fundos da UE nas regiões ultraperiféricas, escassamente povoadas, insulares, montanhosas e fronteiriças, nas zonas rurais e nas zonas afetadas pela transição industrial e não só.

Promover um desenvolvimento territorial mais equilibrado

O desenvolvimento económico infranacional caracteriza-se frequentemente por uma forte polarização entre as regiões das capitais e os grandes centros metropolitanos, por um lado, e as regiões com menor densidade populacional, por outro. A distribuição desigual dos motores de crescimento conduz a um melhor desempenho das regiões mais

desenvolvidas no que diz respeito à inovação e à competitividade, à qualidade da governação e das administrações públicas e ao nível de escolaridade. Tal pode também significar que continua por explorar um significativo potencial económico e de criação de emprego de qualidade nas regiões rurais e intermédias menos desenvolvidas.

As áreas metropolitanas, as cidades e as suas zonas circundantes desempenham um papel central no desenvolvimento regional. Estas zonas concentram o capital humano (incluindo universidades, centros de formação profissional e centros de I&D) e asseguram uma elevada conectividade e serviços de elevada qualidade. Por este motivo, atraem naturalmente o investimento. No entanto, a sua atratividade tem um preço: maiores congestionamentos, desafios sociais e custos de habitação, que, juntamente com custos salariais mais elevados, podem comprometer a sua competitividade.

As cidades de pequena e média dimensão também desempenham um papel essencial no desenvolvimento territorial, promovendo o crescimento das suas zonas circundantes. São fundamentais para a prestação de serviços públicos e privados e oferecem oportunidades de emprego e educação nas zonas circundantes.

Uma melhor cooperação entre as regiões da UE pode também contribuir para alcançar um desenvolvimento territorial mais equilibrado. A política de coesão, especialmente através de programas Interreg, ajudou a apoiar a colaboração inter-regional com base na cooperação transfronteiriça e transnacional, nomeadamente através de estratégias macrorregionais, que promovem a inovação, o desenvolvimento e uma melhor governação. No entanto, há margem para reforçar a cooperação regional a diferentes níveis, nomeadamente no fornecimento de bens públicos comuns além-fronteiras, tendo em conta o valor acrescentado do apoio aos investimentos transfronteiriços com orçamento europeu.

Os desequilíbrios territoriais poderiam ser atenuados através de um modelo de desenvolvimento mais policêntrico: tirar partido das cidades de pequena e média dimensão e promover a acessibilidade de serviços públicos em zonas afastadas dos grandes centros urbanos. A cooperação regional poderia ser intensificada através do reforço da capacidade das autoridades competentes e das partes interessadas.

Parceria, governação a vários níveis e capacitação das partes interessadas

As pessoas no terreno têm um maior conhecimento das necessidades exatas do seu território. Como tal, devem participar na tomada de decisões e na elaboração de políticas. Esta inclusão e capacitação servem também para contrariar o descontentamento político crescente¹³ e a desconfiança em relação às autoridades públicas.

O quadro 2021-2027 reforçou a parceria e a participação dos intervenientes regionais e locais, da sociedade civil e dos parceiros sociais. As ações incluíram a promoção de modelos de execução territorial, como o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC) ou investimentos territoriais integrados. Estes modelos combinam financiamento proveniente de

¹³ A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra and H. Poelman; The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap (não traduzido para português), [Regional Policy Working Papers 03/2023](#)

múltiplas fontes para a execução de uma estratégia territorial, envolvendo parcerias locais, abordagens ascendentes e governação territorial. É necessária uma reflexão mais aprofundada sobre a melhor forma de envolver as autoridades subnacionais e outras partes interessadas pertinentes e reforçar os mecanismos de governação territorial a vários níveis. O objetivo é responder melhor às necessidades dos parceiros económicos e sociais e dos cidadãos, em consonância com as prioridades da UE. Este reforço do papel dos parceiros locais exige uma melhoria da sua capacidade administrativa — a melhor forma de o fazer deve ser tida em conta no debate.

Promover a convergência institucional, corrigindo as insuficiências existentes em matéria de governação pública e de capacidade administrativa

A existência de uma boa governação, de instituições fortes, de respeito pelo Estado de direito e de uma forte capacidade administrativa são uma condição prévia para a conceção e execução eficazes e eficientes de qualquer estratégia de desenvolvimento e, de um modo mais geral, para o progresso económico e social. As insuficiências administrativas e de governação impedem alguns Estados-Membros e regiões de usufruir de todos os benefícios da política de coesão, nomeadamente devido às suas dificuldades na preparação e execução dos investimentos.

As deficiências na governação e na capacidade continuam a ser generalizadas. O atual apoio da política de coesão, através de assistência técnica, colmata principalmente as lacunas de capacidade em termos de gestão de fundos e modalidades de execução, nomeadamente quando estão relacionadas com a luta contra a fraude e a corrupção.

Outros instrumentos da UE contribuíram igualmente para reforçar a capacidade administrativa, principalmente o instrumento de assistência técnica, que apoia cada vez mais as autoridades regionais e locais. As reformas das administrações públicas apoiadas pelo MRR (por exemplo, nos procedimentos de licenciamento ou nos concursos públicos) beneficiaram investimentos financiados tanto pelo MRR como pela política de coesão.

É necessária uma abordagem mais ambiciosa e abrangente para corrigir deficiências nas administrações nacionais e regionais, bem como entre os beneficiários e os parceiros. Essa abordagem estratégica poderia combinar assistência técnica adaptada com requisitos de reforma em determinados domínios.

A correção das insuficiências administrativas não só melhoraria a eficácia da política de coesão, mas contribuiria também para estimular os investimentos e os intercâmbios no mercado único, aumentar a atratividade das regiões e dos Estados-Membros em causa e melhorar a sua capacidade de aplicar o acervo da UE.

Reforçar a eficácia dos investimentos da política de coesão e promover reformas

Os investimentos são uma condição necessária, mas não suficiente, para assegurar o desenvolvimento económico. Algumas regiões, apesar de receberem apoio da política de coesão durante muitos anos, continuam a registar um fraco desempenho económico. São necessárias reformas para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento regional, quer se

trate de barreiras específicas ao investimento, obstáculos regulamentares ou medidas destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e o ambiente empresarial.

A política de coesão, no âmbito do quadro de 2021-2027, promoveu ligações mais fortes entre investimentos e reformas através de condições habilitadoras e do alinhamento com o Semestre Europeu. Ao eliminar os obstáculos ao crescimento e ao desenvolvimento regionais, essas ligações podem ter um impacto positivo no mercado único.

As condições favoráveis estabelecem um quadro uniforme para aumentar a eficácia dos investimentos da política de coesão, assegurando, por exemplo, a relevância económica e a sustentabilidade financeira do planeamento do investimento nos transportes ou a coerência da gestão da água com as prioridades e os requisitos da UE. No entanto, a aplicação destas condições, através de um conjunto comum de requisitos estabelecidos no quadro regulamentar, pode limitar a sua capacidade de ter em conta as dificuldades, as necessidades e os desafios específicos dos Estados-Membros à medida que evoluem ao longo do tempo.

Foi igualmente estabelecida uma maior coordenação entre o Semestre Europeu e os investimentos da política de coesão. Embora o Semestre Europeu se centre nas reformas nacionais, a dimensão territorial e social reforçada do Semestre desde 2018 aumentou o seu papel na orientação dos Estados-Membros para aproveitarem o potencial económico de todo o seu território e reduzirem as desigualdades. Com efeito, as recomendações específicas por país relacionadas com o investimento orientaram os programas da política de coesão para 2021-2027 e a utilização do Fundo para uma Transição Justa. As recomendações de 2024 desempenharão um papel fundamental na revisão intercalar e na adaptação dos programas em 2025, com uma maior ênfase nas especificidades e nos desafios regionais.

A fim de estimular ainda mais o crescimento e a convergência regionais, **é necessário explorar formas de reforçar ainda mais a ligação entre investimentos e reformas para maximizar o impacto da política de coesão.** Esta reflexão deve ter em conta a experiência de outros instrumentos da UE — nomeadamente o MRR, que introduziu uma maior complementaridade entre a política de investimento e as reformas nos Estados-Membros. As reflexões devem abranger o âmbito das reformas necessárias, o papel do Semestre Europeu e a coordenação entre as políticas europeias e as políticas nacionais e regionais.

Melhor coordenação e coerência com as políticas nacionais

A promoção da coesão não deve ser da responsabilidade exclusiva da política de coesão. Tirar partido do potencial económico de todas as regiões da UE, reduzindo simultaneamente as desigualdades socioeconómicas, exige um esforço comum — e deve ser um objetivo comum das políticas de investimento, tanto a nível da UE como a nível nacional. Tal nem sempre se verificou de modo suficiente. Por conseguinte, é necessário refletir mais sobre a forma como as ações nacionais e da UE para atenuar as disparidades e promover o objetivo de coesão económica, social e territorial do Tratado devem trabalhar em conjunto, reforçando-se mutuamente e adaptando o apoio aos diferentes tipos de território.

Por exemplo, a integração, sempre que pertinente, da dimensão territorial na conceção das políticas poderia reforçar a coerência entre as necessidades específicas da região e as políticas horizontais (europeias e nacionais).

Tornar a execução mais eficaz

Os atrasos na programação e execução dos programas da política de coesão (parcialmente enraizados no diferimento da execução financeira, juntamente com insuficiências administrativas em alguns Estados-Membros e regiões) sugerem que o modo de execução da política pode ser melhorado. Esta melhoria pode ser alcançada assegurando, nomeadamente, uma maior simplificação para administrações e beneficiários.

O quadro para 2021-2027 apresentou importantes medidas de simplificação, incluindo uma lista reduzida de objetivos políticos, uma lógica de intervenção mais clara através de indicadores, uma apresentação de relatórios menos exigente e disposições em matéria de auditoria única. Alargou igualmente as possibilidades de utilização de opções de pagamento alternativas para além dos custos baseados em faturas, ou seja, financiamento não associado a custos, ou opções de custos simplificados. Esta medida abriu caminho a uma execução mais simples, com possibilidades de pagamento mais rápidas. No entanto, os Estados-Membros ainda não utilizaram plenamente estas opções.

As experiências positivas adquiridas com a execução do FSE e do FSE+, avançando rumo a um modelo de execução baseado no desempenho, podem ajudar a proporcionar ensinamentos para o futuro. É importante avaliar se este modelo de execução, com pagamentos associados à realização dos objetivos (em vez do reembolso de custos incorridos), pode conduzir a uma redução dos encargos administrativos para as autoridades responsáveis pelos programas e os beneficiários, acelerar a execução financeira e aumentar a orientação da política para os resultados.

A avaliação intercalar do MRR¹⁴ também proporcionou algumas reflexões importantes a considerar na conceção futura de instrumentos de financiamento da UE. As consultas associadas mostram que existe um amplo apoio aos instrumentos de financiamento baseados no desempenho a nível da UE. Os fundos ao abrigo do MRR são desembolsados após o cumprimento dos objetivos intermédios e das metas, que representam medidas concretas na execução de reformas e investimentos pelos Estados-Membros, recompensando assim os progressos ao longo do processo.

A avaliação intercalar conclui igualmente que a combinação de reformas e investimentos de forma integrada proporciona incentivos eficazes para satisfazer as necessidades de reforma de longa data — e pode conduzir a uma execução mais eficiente. Os planos de recuperação e resiliência promovem a elaboração de políticas ao incentivar os Estados-Membros a conceberem um conjunto coerente de reformas e investimentos, com resultados claros, que respondam tanto às prioridades políticas da UE como aos desafios específicos de cada país. Ao mesmo tempo, a avaliação mostra que as autoridades regionais e locais, as partes

¹⁴ COM(2024) 82 final, 21.2.2024.

interessadas e os parceiros sociais têm apontado para a sua participação insuficiente e recorda a importância da sua participação efetiva, não só na conceção, mas também na execução e no acompanhamento das medidas que os afetam. Por último, a avaliação sublinha igualmente potenciais domínios para simplificação futura, a fim de assegurar flexibilidade suficiente na conceção e execução dos planos, nomeadamente no que diz respeito ao seu procedimento de revisão, à formulação de objetivos intermédios e metas, bem como ao atual quadro de auditoria e controlo.

Qualquer futura alteração da política de coesão ou qualquer novo modelo de execução deve estar alinhado com o objetivo de coesão económica, social e territorial do Tratado e ter em conta a experiência adquirida com a programação da política de coesão e a sua abordagem regional e de base local, bem como os ensinamentos retirados do MRR. Existem também questões práticas que teriam de ser tidas em conta, por exemplo, implicações para o sistema de auditoria e controlo.

Alcançar objetivos a longo prazo — mas com flexibilidade inerente, para circunstâncias imprevistas

Os programas da política de coesão prosseguem objetivos de desenvolvimento a longo prazo, com um período de execução que se estende por mais de uma década.

A existência da possibilidade de alterar os programas da política de coesão já permite um ajustamento flexível dos programas para ter em conta a evolução das circunstâncias. Esta flexibilidade aumentou ao longo do tempo e tem sido utilizada com grande eficácia em resposta a crises económicas e choques inesperados, nomeadamente nos domínios da gestão, recuperação e prevenção de emergências. O quadro legislativo inclui opções para uma rápida reafetação de fundos entre programas e no âmbito destes, o exercício de revisão intercalar e disposições específicas para derrogações temporárias em resposta a circunstâncias excecionais ou invulgares.

Embora fosse crucial que a política de coesão contribuísse para a resposta da UE às consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19 e da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a sua prioridade principal deve continuar a ser a consecução de objetivos estruturais a longo prazo. A resiliência económica só pode ser alcançada através de investimentos a longo prazo, nomeadamente na diversificação das economias regionais, no reforço da adaptabilidade às alterações tecnológicas e demográficas e na melhoria das competências da mão de obra.

CONCLUSÕES

O nono relatório sobre a coesão destaca as realizações significativas da política de coesão em termos de promoção da convergência económica e social ascendente na União. Subsistem desafios, especialmente a nível regional, que serão ainda mais afetados pelas transformações estruturais. Os ensinamentos retirados dos períodos de execução anteriores e da interação com outros instrumentos sublinham a necessidade de melhorar ainda mais a conceção da política de coesão. Uma política reforçada e modernizada é essencial para fortalecer o nosso modelo de crescimento, construir uma União inclusiva e concretizar o objetivo de coesão económica, social e territorial do Tratado.