



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 18 de novembro de 2023
(OR. en)

15415/23

SOC 768
EMPL 551
ECOFIN 1178

NOTA

de: Presidência
para: Comité de Representantes Permanentes/Conselho

Assunto: Investimento social
– Debate de orientação
O investimento social e as regras orçamentais da UE
– Apresentação pela Presidência

Junto se envia, à atenção das delegações, uma nota de orientação da Presidência sobre os assuntos em epígrafe, tendo em vista o debate de orientação e a apresentação pela Presidência no Conselho EPSCO de 27 e 28 de novembro de 2023.

Investimento social

Nota para o debate de orientação

O objetivo da presente nota é guiar o debate de orientação do Conselho sobre o investimento social, expondo alguns elementos do contexto político (secção I), sugerindo algumas perguntas para orientar o debate (secção II) e apresentando o ponto de vista da Presidência sobre os elementos fundamentais do investimento social e as regras orçamentais da UE (secção III).

* * *

I) Contexto político

A Presidência espanhola considera que a questão do investimento social é de grande importância e que um debate político no Conselho sobre esta matéria é oportuno.

No entanto, dada a complexidade do assunto, é conveniente que as reflexões políticas neste domínio também se possam basear em elementos técnicos, que exigem um estudo aprofundado e combinam várias dimensões.

Na sua reunião informal de 14 de julho de 2023, os ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais trocaram pontos de vista sobre a forma como os investimentos sociais e as reformas conexas podem apoiar eficazmente economias resilientes e sobre o papel do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no quadro de governação económica da UE. Vários ministros apoiaram o ponto de vista segundo o qual reformas e investimentos bem concebidos e baseados numa abordagem de investimento social, em especial os que privilegiam o capital humano, podem também gerar ganhos de produtividade e um maior crescimento económico, para além de promover objetivos sociais, apelando a novas reflexões baseadas em dados concretos.

Na sequência do debate, a Presidência espanhola e a próxima Presidência belga do Conselho da UE lançaram um grupo de trabalho informal sobre o investimento social. O principal objetivo desse grupo de trabalho informal sobre o investimento social, que reúne diferentes intervenientes institucionais e nacionais, é promover um debate, partindo de uma perspetiva académica, sobre a interação entre os investimentos sociais e as reformas, o crescimento económico, a estabilização macroeconómica e a convergência social ascendente.

24 países da UE aderiram ao grupo de trabalho: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia. Além disso, participaram nas atividades do grupo de trabalho informal representantes da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia, da Comissão EMPL do Parlamento Europeu, os presidentes do Comité do Emprego (COEM) e do Comité da Proteção Social (CPS) e representantes dos parceiros sociais da UE.

No âmbito do grupo de trabalho informal sobre o investimento social foram debatidas duas linhas de trabalho principais. A primeira centrou-se nos dados empíricos relativos ao retorno micro e macroeconómico dos investimentos sociais, ao passo que a segunda se focou nas metodologias de acompanhamento e avaliação do retorno dos investimentos sociais.

O grupo de trabalho informal sobre o investimento social reuniu-se quatro vezes: em 5 de setembro, em 28 de setembro, em 19 de outubro e em 3 de novembro de 2023. Em 8 de novembro foi organizada uma conferência de alto nível, intitulada "Investimentos sociais para economias e sociedades resilientes: regras orçamentais da UE preparadas para o futuro", para debater as principais conclusões do grupo de trabalho informal sobre o investimento social, e que contou com a participação de representantes do meio académico e das instituições nacionais e da UE. Os trabalhos prosseguirão nos próximos meses, com vista a contribuir para as reflexões da Presidência sobre a preparação de um debate de orientação conjunto dos ministros das Finanças e dos ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais, que terá lugar em 12 de março de 2023.

Em resultado dos trabalhos realizados até à data e dos intercâmbios levados a cabo, elaborou-se um documento de trabalho no qual se propõe uma definição operacional de investimento social, apresentando a literatura sobre o retorno económico e social dos investimentos sociais e propondo possíveis abordagens para a avaliação dos investimentos sociais, bem como um vasto leque de instrumentos metodológicos para medir o seu retorno. Com base neste trabalho, a Presidência elaborou um conjunto de mensagens-chave que resumem as conclusões do documento de trabalho e identificam algumas linhas de ação possíveis. Essas mensagens são apresentadas infra.

II) Convidam-se os ministros a debater as seguintes questões:

1. O importante trabalho de promoção da abordagem de investimento social no âmbito da agenda social da UE deve ser salientado. Se bem concebidos, os investimentos sociais podem fomentar o crescimento económico, apoiando assim a sustentabilidade orçamental, mas também podem desempenhar um papel crucial na promoção da convergência social ascendente. No quadro da governação económica da UE, que papel específico podem desempenhar os investimentos sociais e as reformas conexas? Como podem os Estados-Membros ser efetivamente incentivados a investir neste sentido? Por outro lado, que papel central pode o Conselho EPSCO desempenhar neste contexto?
2. A condição essencial para apoiar a elaboração de políticas sociais baseadas em dados concretos é o reforço e a melhoria da metodologia de acompanhamento e avaliação do retorno económico e social. Nos últimos anos foram lançadas várias iniciativas a este respeito, tais como o desenvolvimento de modelos de previsões a muito curto prazo para melhorar a atualidade dos indicadores sociais. Muitos Estados-Membros também reforçaram as suas capacidades em matéria de microsimulação ou aplicaram outros métodos de avaliação de impacto (ex ante e/ou ex post). Que medidas específicas considera ser necessário adotar para aplicar e concretizar políticas sociais baseadas em dados concretos a curto e médio prazo no seu país?

III) Investimento social – Mensagens-chave da Presidência

Mensagens-chave da Presidência espanhola e da próxima Presidência belga com base nos trabalhos do grupo de trabalho informal sobre o investimento social.

Mensagem 1: Uma perspetiva de ciclo de vida para os Estados-providência modernos

- A perspetiva de ciclo de vida está no cerne dos Estados-providência do século XXI. Os Estados-providência modernos são uma combinação equilibrada de duas dimensões:
 - **Investimentos sociais**, incluindo as políticas destinadas a aumentar e melhorar a qualidade da "reserva" de capital humano e capacidades, bem como a facilitar e melhorar o "fluxo" das transições no mercado de trabalho e ao longo do ciclo de vida.
 - **Proteção social**, incluindo as políticas destinadas a manter uma rede de segurança forte e universal que proteja contra as implicações financeiras dos riscos sociais (tais como doença, velhice, acidentes de trabalho e perda de emprego) e a estabilização macroeconómica.
- A combinação destas funções políticas, que se complementam e reforçam mutuamente, produz o chamado **multiplicador de ciclo de vida**. Ao longo do ciclo de vida, os investimentos sociais permitem obter retorno a nível do bem-estar num círculo virtuoso, em matéria de oportunidades de emprego, de bem-estar e de igualdade de género, e ajudam a atenuar a pobreza intra e intergeracional.

Mensagem 2: Os investimentos sociais como motor de crescimento

- Se bem concebidos, os investimentos sociais podem fomentar o **crescimento económico**, apoiando assim também a sustentabilidade orçamental, e simultaneamente promovendo a convergência social ascendente.
- Os investimentos na **educação de qualidade**, incluindo na educação e acolhimento na primeira infância, podem ter um impacto direto no crescimento, aumentando as oportunidades de emprego (reduzindo assim as disparidades salariais e de emprego entre homens e mulheres), na capacidade de inovação e na produtividade, e por conseguinte alargando também a base tributável numa perspetiva futura, em benefício das finanças públicas.

- Os investimentos na **melhoria de competências e na requalificação** podem também promover o crescimento económico, aumentando a competitividade e a produtividade, nomeadamente através de uma maior capacidade inovadora e de absorção de novas tecnologias, bem como assegurando uma melhor correspondência entre a oferta e a procura de competências e melhorando as perspetivas de empregabilidade.
- O bom funcionamento e a eficácia das **políticas ativas do mercado de trabalho** e dos serviços públicos de emprego podem também proporcionar um retorno económico, aumentando a eficiência do mercado de trabalho, atenuando a escassez e as inadequações em matéria de competências e reforçando a participação dos grupos sub-representados no mercado de trabalho.
- Os investimentos em **cuidados ambulatoriais e primários e em cuidados continuados** podem contribuir para melhorar os cuidados de saúde e podem também traduzir-se em poupanças (através da redução dos custos da prestação de determinados serviços), apoiando assim a sustentabilidade orçamental.

Mensagem 3: Proteção social e estabilização económica

- A resiliência ao impacto, ou seja, a capacidade de um país para absorver choques sistémicos, está estreitamente associada a sistemas de proteção social altamente bem concebidos e inclusivos, particularmente em matéria de subsídios de desemprego e de regimes de tempo de trabalho reduzido.
- O retorno económico das despesas com a proteção social pode ser constatado:
 - ao nível **micro** (indivíduos e agregados familiares): os efeitos favoráveis ao crescimento verificam-se principalmente pela via do rendimento e do consumo, bem como da possibilidade de acumulação de ativos produtivos (incluindo o capital humano) e da proteção do capital produtivo após um choque. Além disso, a proteção social pode promover o empreendedorismo e a inovação, atenuando a aversão ao risco a nível individual, e produzir efeitos multiplicadores a nível comunitário.
 - ao nível **macro**: a proteção social pode ter efeitos favoráveis ao crescimento na economia, aumentando a produtividade agregada das famílias e estimulando a procura agregada, e por conseguinte aumentando o emprego, em especial através de despesas contracíclicas durante períodos de recessão económica.

- O retorno económico das despesas com a proteção social suscita uma atenção relativamente limitada por parte dos investigadores. É necessário dispor de mais dados empíricos sobre esse retorno e sobre o papel impulsionador que o investimento social pode desempenhar neste contexto.
- Vários estudos corroboram a opinião de que, a longo prazo, a desigualdade entrava o crescimento. A literatura refere igualmente um eventual efeito positivo da desigualdade no crescimento através de incentivos adversos (à inovação e ao empreendedorismo), bem como da poupança e do investimento.

Mensagem 4: Abordagens em matéria de medição do retorno dos investimentos sociais

- Tal como acontece em qualquer tipo de decisões económicas, o custo de oportunidade dos investimentos sociais deve ser tido em conta. Os economistas procuram responder a esta questão através da análise dos custos e benefícios associados a cada opção; a análise custo-benefício caracteriza-se pela tentativa de medir todos os efeitos de uma opção política em unidades monetárias.
- No plano dos investimentos sociais é particularmente difícil exprimir os custos, e especialmente os benefícios, em termos monetários. Alguns dos efeitos não têm tipicamente um valor monetário (por exemplo, a redução da pobreza, o aumento da inclusão social ou melhores resultados em termos de saúde), embora tenham um impacto económico. Uma análise de decisão multicritérios permite considerar uma vasta gama de critérios de avaliação.
- Uma parte do retorno do investimento social só pode ser constatada a longo prazo. Por conseguinte, é importante dispor de dados longitudinais, provenientes de inquéritos e/ou fontes administrativas, que abranjam longos períodos de tempo.
- A avaliação do impacto distributivo é uma abordagem complementar da análise custo-benefício. Implica uma análise quantitativa que forneça uma avaliação dos efeitos distributivos das reformas e dos investimentos e, por conseguinte, do seu impacto nos rendimentos dos diferentes grupos e, em última análise, na desigualdade de rendimentos e na pobreza.

- A seleção da abordagem pertinente e dos fatores a incluir na modelização enfrenta limitações e desafios especificamente relacionados com o domínio dos investimentos sociais. Embora nenhum modelo possa ter em conta todos estes elementos de uma só vez, é importante que as escolhas dos pressupostos sejam transparentes e que os métodos se baseiem numa análise informada.
- Poderiam ser elaboradas orientações comuns a nível da UE para identificar ligações claras, promover e assegurar uma análise de elevada qualidade do investimento social e dos seus resultados económicos e sociais e continuar a explorar os nexos de causalidade subjacentes.
- Por conseguinte, podem ser utilizados diferentes métodos para medir o retorno dos investimentos sociais, tanto a nível micro como macro, tais como:
 - Nível micro: Microsimulações, ensaios de controlo aleatórios, métodos de correspondência, modelos de descontinuidade de regressão, diferença na diferença, métodos qualitativos (grupos-alvo e entrevistas aprofundadas)
 - Nível macro: Método dos momentos generalizado, análise da fronteira de eficiência, matriz de contabilidade social e modelos de equilíbrio geral informatizados

Seria útil considerar os trabalhos exploratórios para avaliar as interações entre dados económicos e sociais, com vista a proporcionar uma visão mais abrangente e polivalente das inter-relações entre a economia e o bem-estar social, tomando como exemplo o trabalho mais recente sobre o Sistema de Contas Económicas do Ambiente (SCEA).

Mensagem 5: Capacidade estatística para avaliar os investimentos sociais

- No domínio do investimento social, a gestão dos dados e o acesso aos mesmos, bem como as ferramentas e capacidades estatísticas, desempenham um papel central na tomada de decisões, permitindo avaliações de impacto e uma melhor conceção das políticas. O investimento social engloba uma vasta gama de políticas, e o acesso a dados adequados é fundamental para a avaliação dessas políticas.

- A questão dos dados está estreitamente ligada à da **formulação e avaliação das políticas públicas** e do investimento social. Com efeito, a exatidão e a qualidade dos resultados fornecidos pelos vários instrumentos de avaliação disponíveis (sejam eles macro ou micro, *ex ante* ou *ex post*) dependem em grande medida dos dados disponíveis. Está também ligada à **transparência** e à **responsabilização**.
- Para alargar ainda mais o leque das avaliações de impacto, são frequentemente necessários dados mais pormenorizados. Uma análise exaustiva exige uma amostra considerável e representativa que englobe as componentes essenciais das diferentes políticas em análise. Por conseguinte, aumentar a disponibilidade de **dados administrativos** para as avaliações de impacto das políticas *ex ante* e *ex post* deve ser uma prioridade, juntamente com o reforço das complementaridades com dados de inquéritos comparáveis a nível nacional e da UE.
- Para tal, é importante dar uma resposta adequada às preocupações relacionadas com a **privacidade**, a **segurança dos dados**, a **burocracia**, a **falta de incentivos à transparência** ou a concorrência entre instituições, etc. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) acrescenta um nível de complexidade à acessibilidade dos dados, o que representa um desafio notável, especialmente num contexto europeu.
- É essencial encontrar um equilíbrio entre a proteção da privacidade e da segurança dos dados e a necessidade de avaliar as políticas públicas de forma mais eficaz. Têm de ser estabelecidos quadros jurídicos e de regulamentação claros para orientar a partilha de dados, e têm de ser criados incentivos para fomentar a transparência e a colaboração. Neste contexto, deve recorrer-se plenamente ao Regulamento Governação de Dados, aplicável desde setembro de 2023.
- Registaram-se progressos consideráveis no que diz respeito à atualidade dos indicadores sociais da UE. No entanto, é importante continuar a melhorar essa **atualidade, tanto através de dados mais oportunos como do reforço das capacidades em matéria de previsões a muito curto prazo**. As estimativas rápidas calculadas pelo Eurostat proporcionam uma perspetiva muito promissora a este respeito.

O documento de trabalho elaborado conjuntamente pela Espanha e pela Bélgica no âmbito do grupo de trabalho informal sobre o investimento social pode ser consultado na seguinte ligação:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/3692129/IWGSI+->

[+Working+Document+14112023.pdf](#). Este documento apresenta uma definição operacional de investimento social, analisa exaustivamente o retorno económico e social associado aos investimentos sociais e sugere diferentes abordagens para avaliar esses investimentos. Além disso, introduz uma vasta gama de instrumentos metodológicos concebidos para medir eficazmente esse retorno.
