



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 23 de novembro de 2023  
(OR. en)

15418/1/23  
REV 1

SOC 769  
EMPL 552  
ECOFIN 1179

**NOTA**

---

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Parecer do COEM e do CPS sobre o investimento social – <i>Apresentação pelos respetivos presidentes do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social</i>

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o parecer referido em epígrafe, tendo em vista a sua apresentação pelos respetivos presidentes do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social na reunião do Conselho EPSCO de 27 e 28 de novembro de 2023.



**Parecer do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social  
sobre o valor acrescentado do investimento social e o papel da formação EPSCO  
do Conselho na governação do Semestre Europeu**

**Introdução**

1. **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 o investimento social apoia as economias resilientes e sobre o papel do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no quadro de governação económica da UE.** Vários ministros apoiaram a opinião de que 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 fomentar um maior crescimento económico, para além de promover objetivos sociais, solicitando novas reflexões baseadas em dados concretos. Por conseguinte, no seguimento do debate, os ministros da Espanha e da Bélgica – os Estados-Membros que exercem a Presidência do Conselho da União Europeia entre julho de 2023 e junho de 2024 – convidaram o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) a elaborarem um parecer sobre o investimento social e as reformas conexas e sobre o papel da formação EPSCO do Conselho no quadro de governação económica da UE.

2. **Em 9 de novembro de 2022, a Comissão apresentou orientações para uma reforma da governação económica da UE. Seguiu-se, em 14 de março de 2023, a adoção pelo Conselho (ECOFIN) de conclusões que identificavam domínios em havia uma convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros<sup>1</sup>.** Neste contexto, em 26 de abril de 2023 a Comissão apresentou as suas propostas legislativas sobre a análise da governação económica. Segundo estas propostas da Comissão, todos os Estados-Membros deverão apresentar *planos orçamentais-estruturais de médio prazo* que abranjam a política orçamental e os compromissos em matéria de reformas e de investimentos. Além disso, a Comissão propõe que o período de ajustamento orçamental possa ser prorrogado "*por um máximo de 3 anos se o Estado-Membro apoiar o seu plano orçamental-estrutural de médio prazo com um conjunto de reformas e investimentos verificáveis e calendarizados que, no seu conjunto: fomentem o crescimento, reforcem a sustentabilidade orçamental, integrem as prioridades comuns da União e as recomendações específicas relevantes dirigidas ao Estado-Membro em causa no âmbito do Semestre Europeu, e correspondam às prioridades de investimento específicas do país sem conduzirem a reduções noutros investimentos públicos financiados a nível nacional durante o período de ajustamento, a fim de maximizar o impacto macroeconómico dos investimentos e evitar a exclusão de outras prioridades de investimento*". As propostas da Comissão identificam, como prioridades comuns da União, o Pacto Ecológico Europeu, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o Programa Década Digital para 2030 e a Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa.

---

<sup>1</sup> [Conclusões do Conselho sobre as orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE](#), adotadas pelo Conselho ECOFIN em 14 de março de 2023.

3. **O presente parecer inscreve-se nos trabalhos que visam apoiar os ministros a desenvolver uma abordagem coordenada no que se refere aos investimentos sociais e reformas conexas e ao papel da formação EPSCO do Conselho na governação do Semestre Europeu, sem prejuízo do resultado das negociações interinstitucionais sobre as propostas legislativas apresentadas pela Comissão em 26 de abril de 2023<sup>2</sup>.** À luz do artigo 148.º do TFUE e do compromisso político no sentido de aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, uma análise atempada do valor acrescentado das políticas de investimento social para promover o crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência socioeconómica pode ajudar a formação EPSCO do Conselho a reforçar a coordenação das políticas económicas, sociais e de emprego. Do mesmo modo, poderá justificar-se também uma reflexão sobre a governação em matéria social e de emprego no âmbito do Semestre Europeu, com especial referência ao papel da formação EPSCO do Conselho.

---

<sup>2</sup> As propostas legislativas estão atualmente a ser negociadas na formação ECOFIN do Conselho e nas Comissões ECON e EMPL do Parlamento Europeu.

## O valor acrescentado das políticas de investimento social

4. **Os trabalhos anteriores empreendidos pelo Conselho – que poderiam continuar a ser aprofundados – definiram a abordagem de investimento social como a conceção de políticas do mercado de trabalho, políticas em matéria de competências e políticas sociais destinadas reforçar as capacidades atuais e futuras das pessoas, pondo a tónica na sua capacidade para fazer face aos riscos socioeconómicos numa perspetiva ao longo da vida e desenvolvendo essa capacidade<sup>3</sup>.** Em especial, o pacote do investimento social apresentado pela Comissão em 2013 tinha já sublinhado a forma como as políticas de emprego, as políticas em matéria de competências e as políticas sociais podem satisfazer as necessidades de investimento, bem como de proteção e de estabilização, podendo tais políticas ter funções que se reforçam mutuamente. No atual contexto socioeconómico, as reformas e os investimentos nacionais baseados na abordagem de investimento social, se adequadamente concebidos, podem assumir-se como instrumentos para a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão em 2017, com o objetivo de estabelecer, ao mais alto nível, um compromisso político a favor de um modelo de crescimento mais inclusivo e mais sustentável na União, no quadro do qual o progresso económico e o progresso social sejam indissociáveis. Em maio de 2021, a Declaração do Porto reiterou o objetivo de aprofundar a aplicação do Pilar, no pleno respeito das respetivas competências e dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, em especial à luz da aceleração das transições ecológica e digital. Em junho de 2021, o Conselho Europeu congratulou-se com as grandes metas da UE para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza apresentadas pela Comissão no Plano de Ação sobre o Pilar.

---

<sup>3</sup> [Conclusões do Conselho intituladas "Para um investimento social a favor do crescimento e da coesão"](#), adotadas pelo Conselho EPSCO em 20-21 de junho de 2013.

5. **Embora a persecução do progresso social e o reforço do bem-estar das pessoas sejam por si próprios intrinsecamente valiosos e os contextos e as necessidades nacionais sejam diferentes, os dados disponíveis sugerem que as políticas de investimento social, se bem concebidas, podem ter um substancial impacto positivo no crescimento económico, na produtividade e na competitividade, apoiando assim também a sustentabilidade orçamental e promovendo simultaneamente a convergência social ascendente.** Muito embora uma política orçamental sólida proporcione a margem necessária para as políticas de investimento social, estas podem apoiar um crescimento económico sustentável e inclusivo, produzindo assim efeitos positivos a longo prazo sobre os rácios da dívida, inclusive através da eventual atenuação dos custos da inação. Esta dinâmica é ainda mais evidente a curto prazo em períodos de recessão económica, como a crise da COVID-19, durante a qual as medidas de apoio adequadas (em especial por via de regimes de tempo de trabalho reduzido) conduziram a uma recuperação económica mais rápida do que o previsto, caracterizada por uma diminuição menos acentuada do emprego e dos rendimentos em comparação com crises anteriores<sup>4</sup>. Em contrapartida, durante as crises, as políticas pró-cíclicas podem traduzir-se em cortes orçamentais abruptos suscetíveis de exacerbar a pobreza e as desigualdades sociais, enfraquecer o potencial para melhorar a produtividade e limitar o crescimento económico sustentável futuro.

---

<sup>4</sup> [Conclusões do Conselho sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável para 2023 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego](#), adotadas pelo Conselho EPSCO em 13 de março de 2023. As edições de 2022 e 2023 do Relatório Conjunto sobre o Emprego apresentam análises mais pormenorizadas.

6. **Em especial, nos recentes debates no COEM e no CPS salientou-se que as políticas baseadas em dados concretos destinadas a reforçar as competências, aumentar a participação no mercado de trabalho e prevenir a exclusão têm um elevado potencial para apoiar um crescimento económico mais forte e mais inclusivo e aumentar os níveis de produtividade e são fundamentais para acompanhar as transições digital e ecológica.** Essas políticas podem incluir reformas e investimentos que visem colmatar a escassez e a inadequação de competências (através da melhoria de competências e da requalificação, da educação e da aprendizagem ao longo da vida), libertar o potencial dos grupos sub-representados (nomeadamente através de políticas ativas do mercado de trabalho eficazes, sistemas fiscais e de segurança social bem estruturados e políticas ativas de inclusão) e alargar a oferta de mão de obra (através de serviços de acolhimento de crianças, de cuidados de saúde e de cuidados continuados de qualidade, acessíveis e a preços comportáveis). Além disso, certas políticas sociais podem desempenhar um papel crucial na estabilização macroeconómica, atenuando substancialmente os riscos sociais e reduzindo os eventuais aumentos das despesas sociais futuras relacionadas com a inação (nomeadamente através de regimes de tempo de trabalho reduzido, redes de segurança social eficazes, como regimes de subsídios e de assistência por desemprego, e regimes adequados de rendimento mínimo).

7. **No entanto, embora reconhecendo o potencial das políticas de investimento social e apesar dos recentes progressos a nível metodológico, avaliar o retorno<sup>5</sup> económico e social real das reformas e investimentos específicos por país continua a colocar desafios que devem ser abordados de forma mais aprofundada.** Essas dificuldades estão relacionadas com a interação entre as características da conceção das políticas e outras variáveis que influenciam esse retorno, incluindo as especificidades nacionais, bem como com o impacto que frequentemente se manifesta a médio e longo prazo. O retorno do investimento social depende dos tipos de medidas estratégicas em causa e da sua conceção, mas também de características contextuais (em termos de tempo e localização), bem como de outras intervenções estratégicas simultâneas, que devem ser tidas em conta. A avaliação do retorno micro e macroeconómico assenta em vários métodos analíticos eventualmente utilizados nos Estados-Membros (tais como análises *ex ante* e *ex post*, avaliações de impacto contrafactual e análises custo-benefício), dependendo também dos diferentes níveis de capacidade administrativa para realizar avaliações adequadas. Uma vez que os efeitos a longo prazo ou os fatores influenciadores podem ser difíceis de observar e conduzir a conclusões imprecisas ou inexatas, é crucial recolher dados suficientes e fiáveis e utilizar metodologias sólidas que possam captar adequadamente esses elementos. Neste contexto, o reforço da partilha de boas práticas entre os Estados-Membros pode facilitar uma compreensão mais abrangente da melhor forma de avaliar o retorno económico e social dos investimentos sociais à luz dos desafios comuns da UE. A aprendizagem mútua no contexto das atividades do COEM e do CPS pode ser particularmente útil para identificar investimentos e reformas que maximizem os efeitos positivos sobre o crescimento económico, o emprego, os riscos de pobreza e as desigualdades.

---

<sup>5</sup> O retorno económico diz respeito aos benefícios ou ganhos financeiros a nível individual, empresarial ou de mercado (nível micro), bem como às alterações no crescimento económico global, nas taxas de inflação ou nas taxas de emprego de um país (nível macro). O retorno social abrange os benefícios não financeiros relacionados com o bem-estar, a qualidade de vida e as melhorias societárias, incluindo a melhoria dos resultados em matéria de saúde e educação de indivíduos ou grupos.

## O papel da formação EPSCO do Conselho no Semestre Europeu

8. **Tendo em conta que o Semestre Europeu deve, em função dos seus resultados, continuar a constituir o quadro da UE para a coordenação das políticas orçamentais, económicas, sociais e de emprego – respeitando as competências nacionais e atribuindo competências claras à formação EPSCO do Conselho nos termos do artigo 148.º do TFUE –, a análise da governação económica pode ter um impacto na forma como a formação EPSCO apoia este processo.** Em primeiro lugar, a Comissão propõe uma interação mais forte entre a política orçamental e as reformas e investimentos, por meio da qual as medidas relativas ao mercado de trabalho, às competências e à política social – coordenadas e acompanhadas pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu nos termos do artigo 148.º do TFUE<sup>6</sup> – devem ser tidas em conta na elaboração dos *planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo* e acompanhadas através dos *relatórios anuais sobre os progressos realizados*, a apresentar posteriormente pelos Estados-Membros (que se destinam a substituir os *programas nacionais de reformas*, atualmente utilizados como instrumentos de comunicação de informações dos Estados-Membros sobre a aplicação dos princípios do Pilar). Em segundo lugar, a Comissão propõe que certos compromissos dos Estados-Membros em matéria de reformas e de investimento apresentados nos seus *planos orçamentais-estruturais de médio prazo* possam ser considerados elegíveis para uma prorrogação do período de ajustamento orçamental, desde que cumpram, no seu conjunto, determinados critérios<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> O artigo 148.º do TFUE abrange, em especial, a adoção anual das Orientações para o Emprego, do Relatório Conjunto sobre o Emprego e das recomendações específicas por país. O Conselho EPSCO aprova igualmente os aspetos sociais e de emprego da Recomendação para a área do euro (em dezembro), as suas conclusões sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável (em março) e o parecer horizontal anual sobre o Semestre Europeu, elaborado pelo COEM e pelo CPS, incluindo as conclusões das suas atividades de supervisão e revisão multilaterais (em junho).

<sup>7</sup> Como descrito no ponto 2, importa salientar que, nas propostas da Comissão de 26 de abril, o Pilar Europeu dos Direitos Sociais figura entre as prioridades comuns da UE.

9. **A formação EPSCO do Conselho deverá manter o seu papel de coordenação e acompanhamento em todas as questões relacionadas com o mercado de trabalho, as competências e as políticas sociais, nomeadamente no que diz respeito ao conteúdo relevante de todos os documentos no âmbito do Semestre Europeu, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados.** Em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, o carácter multilateral do Semestre Europeu tem de ser plenamente preservado e as formações pertinentes do Conselho têm de continuar a ser envolvidas.
10. **De acordo com as *mensagens-chave* sobre a introdução de um quadro de convergência social no Semestre Europeu, aprovadas pelo COEM e pelo CPS em maio de 2023<sup>8</sup>, muito embora reconhecendo a existência de diferentes níveis de apoio entre os Estados-Membros a essa introdução, um eventual novo quadro de convergência social seria coerente com uma abordagem integrada da supervisão das políticas no âmbito do Semestre e contribuiria para uma coordenação mais forte e mais eficaz das políticas.**
11. **É importante manter uma cooperação eficaz e realizar reflexões conjuntas sobre o futuro do Semestre Europeu com a formação ECOFIN do Conselho.** Essas reflexões conjuntas poderão incluir disposições práticas em matéria de governação do ciclo anual do Semestre Europeu entre as duas formações, o seu calendário anual e os métodos de trabalho dos comités consultivos, bem como a forma de assegurar uma interação eficaz entre a política orçamental e as reformas estruturais e os investimentos destinados a abordar questões transversais, nomeadamente para apoiar a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, promovendo simultaneamente a solidez das finanças públicas.

---

<sup>8</sup> [Mensagens-chave sobre a introdução de um quadro de convergência social no Semestre Europeu](#), debatidas pelo Conselho EPSCO em 12 de junho de 2023.

**Convite das Presidências espanhola e belga (julho de 2023)**

*Caro Emiliano, cara Rute,*

*Caros membros do COEM e do CPS,*

A Presidência congratulou-se com o frutuoso debate sobre a relevância do investimento social para a revisão da governação económica da UE, realizado durante a última reunião informal do Conselho EPSCO, que teve lugar em Madrid em 14 de julho. O debate revelou o grande interesse dos ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais em salientar a importância dos investimentos sociais e em determinar o seu tratamento ao abrigo de eventuais novas regras orçamentais da UE. Os pontos de vista manifestados são de extrema importância.

Com base nas conclusões dessa primeira reflexão, a Presidência espanhola – em estreita cooperação com a próxima Presidência belga – considera que o debate não deve terminar, mas antes prosseguir. Para o efeito, a Presidência espanhola está a organizar uma conferência de alto nível, a realizar em 15 e 16 de outubro em Aranjuez, e uma nova conferência – em parceria com a próxima Presidência belga – com a participação de especialistas académicos, a realizar entre o final de outubro e o início de novembro em Bruxelas, com vista a debater: 1) o retorno micro e macroeconómico do investimento social; e 2) as métricas existentes para acompanhar e avaliar os resultados dos investimentos sociais.

A reunião do Conselho EPSCO agendada para finais de novembro de 2023 será a próxima ocasião para o Conselho fazer o balanço dos progressos alcançados tanto a nível técnico como político. O objetivo geral é que os ministros do Emprego e dos Assuntos Sociais possam adotar uma abordagem coordenada sobre o papel do investimento social na reforma da governação económica da UE. A etapa final deste exercício será a reunião conjunta das formações EPSCO e ECOFIN do Conselho que terá lugar sob a Presidência belga.

Para o efeito, tendo em vista o balanço que se prevê realizar no Conselho EPSCO de novembro de 2023, a Presidência espanhola – com o acordo da próxima Presidência belga – gostaria de convidar o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social a elaborarem um parecer sobre o tratamento do investimento social e das reformas conexas no âmbito da revisão da governação económica e – partindo do quadro de convergência social – sobre o papel do Conselho EPSCO e dos seus comités no novo quadro orçamental. A Presidência convida ainda os comités a refletirem sobre o potencial dos investimentos sociais no que toca ao crescimento económico, à estabilização macroeconómica e à convergência social ascendente, tendo em conta as mudanças estruturais decorrentes da transição ecológica e digital.

Vós, na qualidade de presidentes do COEM e do CPS, estais em melhor posição para propor medidas concretas e métodos de trabalho para essas atividades, tomando em conta os programas de trabalho dos vossos comités e os ensinamentos retirados de anteriores debates sobre esta matéria. Com base nos resultados comunicados no parecer, a Presidência espanhola procurará clarificar o nível de apoio dos Estados-Membros no que diz respeito à posição do Conselho EPSCO sobre a análise da governação económica em curso.

A Presidência espanhola e a próxima Presidência belga mantêm-se plenamente à vossa disposição para cooperar.

---