

Bruxelas, 15 de novembro de 2024
(OR. en)

15562/24

EMPL 566
SOC 829
EDUC 417
ECOFIN 1285
COMPET 1117
DIGIT 234
ENV 1119

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Semestre Europeu de 2025: prioridades no domínio do emprego e da política social – <i>Debate de orientação</i>

Junto se envia, à atenção das delegações, uma nota de orientação da Presidência sobre o assunto em epígrafe, tendo em vista o debate de orientação que terá lugar na reunião do Conselho EPSCO de 2 de dezembro de 2024.

Semestre Europeu de 2025: prioridades no domínio do emprego e da política social*Debate de orientação*

Os ministros são convidados a partilhar os seus pontos de vista sobre as futuras prioridades no domínio do emprego e das políticas sociais a nível da UE. Relatórios exaustivos e prospetivos, bem como documentos pertinentes publicados nos últimos anos, deram contributos valiosos para este debate, pelo que as principais mensagens de alguns desses relatórios e documentos são destacadas na presente nota.

O ciclo anual do Semestre Europeu tem normalmente início em novembro, quando a Comissão Europeia apresenta o pacote de outono do Semestre Europeu, incluindo o Relatório Conjunto sobre o Emprego nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da política social. O pacote de outono define prioridades económicas, sociais e de emprego gerais e fornece aos Estados-Membros orientações estratégicas para o ciclo que se avizinha. No que diz respeito ao ciclo do Semestre Europeu de 2025, devido à transição institucional, a Comissão decidiu publicar o pacote de outono mais tarde do que o habitual e em duas fases: as partes do pacote relacionadas com o orçamento no final de novembro e os restantes elementos, incluindo as partes relacionadas com o emprego e as questões sociais, logo que a nova Comissão tome posse. Por conseguinte, este ano, o pacote de outono não é apresentado na reunião do Conselho EPSCO de dezembro.

O relatório¹ do Grupo de Alto Nível sobre o futuro da proteção social e do Estado-providência na UE («Grupo de Alto Nível»), publicado em fevereiro de 2023, analisou os impactos esperados das principais megatendências na proteção social e no Estado-providência. O Grupo de Alto Nível salientou que várias megatendências mundiais moldam as nossas sociedades, economias e mercados de trabalho. Em especial, foram identificadas as alterações demográficas, as alterações no mundo do trabalho, as alterações climáticas e a transição ecológica, tendo o seu impacto sido explorado numa perspetiva ao longo da vida. O relatório sublinhou a importância de um Estado-providência inclusivo e justo para minimizar os riscos sociais e atenuar as dificuldades económicas, apoiando simultaneamente o crescimento económico e o bem-estar individual. De acordo com o Grupo de Alto Nível, os Estados-providência modernos deverão proporcionar reservas sólidas contra choques económicos e investir em «trampolins» que ajudem as pessoas em transições críticas ao longo da vida. Reconhecendo que não existem soluções únicas aplicáveis a todos, o relatório contém uma lista de 21 recomendações em vários domínios estratégicos, incentivando principalmente os Estados-Membros a modernizar e reforçar os respetivos Estados-providência.

Em fevereiro de 2024, o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) elaboraram um parecer² sobre as futuras prioridades políticas da União no que diz respeito ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que foi aprovado pelos ministros EPSCO na sua reunião de março de 2024. Sublinhou-se no parecer que tinham sido acordadas numerosas iniciativas da UE desde a proclamação do Pilar Social em 2017, mediante a adoção de recomendações do Conselho e de outros instrumentos não vinculativos que constituem ferramentas adequadas e eficazes para fornecer orientações aos Estados-Membros nos respetivos domínios de intervenção, bem como mediante diretivas e regulamentos da UE juridicamente vinculativos, que têm um impacto mais direto na legislação nacional. No parecer afirmou-se igualmente que o elevado número de iniciativas da UE acordadas desde 2017 exigia uma transposição mais aprofundada e uma aplicação adequada e que era necessário acompanhar a sua eficácia à luz de economias e sociedades em rápida mutação, incidindo simultaneamente sobre a redução dos encargos administrativos.

¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=2057&furtherEvents=yes&langId=pt>

² Doc. 7635/24

No relatório de Enrico Letta intitulado «Much more than a market»³ (Muito mais do que um mercado), publicado em abril de 2024, é salientada a necessidade de reforçar a dimensão social do mercado único, assegurando a justiça e a coesão sociais. No relatório afirma-se que deverão ser alcançados três objetivos fundamentais para tornar o mercado único um verdadeiro êxito e socialmente sustentável: i) alargar os benefícios do trabalho a um maior número de pessoas, ii) evitar um nivelamento por baixo e iii) preservar e consolidar a economia de mercado europeia.

No relatório de Mario Draghi intitulado «The future of European competitiveness»⁴ (O futuro da competitividade europeia), publicado em setembro de 2024, sublinhou-se que o êxito das transições ecológica e digital depende de estas serem realizadas de forma socialmente justa, prestando atenção à garantia de empregos de qualidade e assegurando a disponibilidade de trabalhadores qualificados em número suficiente para os desempenhar. Dada a escassez existente em termos de emprego e de competências, a requalificação e a melhoria de competências da mão de obra da UE são vitais. No que diz respeito ao novo ciclo legislativo, no relatório apelou-se a uma reformulação completa das políticas da UE em matéria de competências, incluindo o reforço da coordenação e uma melhor participação dos parceiros sociais na conceção das políticas de educação e formação.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

⁴ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059

No relatório «Employment and Social Developments in Europe»⁵ (A evolução do emprego e da situação social na Europa), publicado em setembro de 2024, a Comissão Europeia apresentou os principais desenvolvimentos económicos, sociais e do mercado de trabalho, fez o balanço da convergência socioeconómica na UE e analisou o papel dos investimentos sociais. Salientou que, no contexto de uma ampla estagnação económica em 2023, os mercados de trabalho continuaram a ser extraordinariamente resilientes e os resultados sociais revelaram alguns sinais de melhoria.

Em 2023, o crescimento económico na UE ficou aquém de outras economias avançadas e a inflação tem vindo a aumentar desde o segundo semestre de 2021. No que diz respeito às grandes metas da União para 2030, no relatório afirma-se que i) a taxa de emprego da UE atingiu o nível recorde de 75,3 %, enquanto a taxa de desemprego diminuiu ligeiramente. As empresas registaram escassez de mão de obra e de competências e as ofertas de emprego mantiveram-se num nível recorde. ii) A participação de adultos no ensino e na formação manteve-se muito abaixo da meta da UE. Em 2022, 46,6 % das pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos participaram em atividades de ensino ou formação, o que se deve, nomeadamente, a dificuldades no acesso a cursos de formação de qualidade, a conflitos de agenda com outras responsabilidades, a obstáculos financeiros ou à disposição de potenciais participantes. iii) A taxa de risco de pobreza ou exclusão social diminuiu ligeiramente para 21,4 % em 2023, mas manteve-se elevada em certos grupos vulneráveis, e a desigualdade de rendimentos manteve-se globalmente estável, enquanto a taxa de privação material e social grave aumentou. No relatório afirma-se que, ao longo da última década, vários resultados económicos, sociais e do mercado de trabalho convergiram em toda a UE, mas as diferenças entre os Estados-Membros continuam a ser consideráveis. São destacados igualmente no relatório o papel dos investimentos sociais e a importância das reformas e dos investimentos em domínios fundamentais como a melhoria das competências e a requalificação, a aprendizagem ao longo da vida, as políticas ativas do mercado de trabalho e as políticas de educação e acolhimento na primeira infância, que podem ser complementadas por um maior investimento em habitação a preços comportáveis e proteção social, entre outros.

⁵ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8641&>

No que diz respeito às futuras iniciativas a nível da UE, a proposta da presidente eleita Ursula von der Leyen de nomear, no próximo colégio, uma vice-presidente executiva responsável, nomeadamente, pelas Pessoas e Competências, e vários outros comissários responsáveis pelo emprego, pelas políticas sociais e pela igualdade também evidencia a ambição acrescida da Comissão neste domínio. A fim de alcançar as grandes metas da UE para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, a Comissão está a planear um novo plano de ação para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, a apresentar em 2025. Outras novas iniciativas, como o Roteiro para Empregos de Qualidade, um novo pacto para o diálogo social europeu, uma estratégia da UE de combate à pobreza e o Plano Europeu de Habitação a Preços Acessíveis, visam contribuir para a consecução das grandes metas da UE.

No que diz respeito aos domínios de intervenção do Conselho EPSCO, há que destacar dois desenvolvimentos fundamentais relativos ao Semestre Europeu. Em primeiro lugar, desde a proclamação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 2017, o seu acompanhamento foi integrado no Semestre Europeu, nomeadamente através do alinhamento das Orientações para o Emprego pelos seus princípios. Este acompanhamento é efetuado através do relatório conjunto sobre o emprego (RCE), utilizando o painel de indicadores sociais. Em segundo lugar, neste contexto e com o objetivo de reforçar a dimensão social do Semestre Europeu e o papel do Conselho EPSCO nos ciclos anuais, o ciclo de 2024 do Semestre Europeu incluiu, numa base piloto, uma análise da convergência social baseada nas características do Quadro de Convergência Social (QCS).

Os trabalhos sobre o QCS tiveram início na sequência da iniciativa da Bélgica e da Espanha, apresentada na reunião do Conselho EPSCO de outubro de 2021, de introduzir um «procedimento relativo aos desequilíbrios sociais». Em consonância com os mandatos recebidos das Presidências francesa, checa e sueca, o COEM e o CPS refletiram cuidadosamente sobre a iniciativa. Em primeiro lugar, no seu parecer⁶ de 16 de maio de 2022, o COEM e o CPS evidenciaram a necessidade de prosseguir os trabalhos conceptuais e analíticos sobre os principais aspetos da iniciativa, assinalando que os Estados-Membros estavam divididos quanto ao seu eventual valor acrescentado. Neste contexto, foi realizado um novo trabalho técnico por um grupo de trabalho específico COEM-CPS, com a participação voluntária de 21 Estados-Membros e da Comissão. Entre setembro de 2022 e maio de 2023, o grupo de trabalho estudou a possível conceção e metodologia de um «quadro de convergência social» e elaborou um relatório. Na sequência da análise desse relatório, o COEM e o CPS elaboraram e aprovaram mensagens-chave sobre a introdução de um quadro de convergência social no Semestre Europeu, as quais davam conta de diferentes graus de apoio e incertezas entre os Estados-Membros. As mensagens-chave⁷ foram apresentadas aos ministros na reunião do Conselho EPSCO de junho de 2023 e o Conselho tomou nota das mesmas. No ciclo de 2024 do Semestre Europeu, nomeadamente na proposta da Comissão relativa ao Relatório Conjunto sobre o Emprego 2024, publicada em novembro de 2023, a Comissão incluiu uma análise específica por país mais rigorosa sobre os potenciais riscos para a convergência social ascendente, com base nas características do Quadro de Convergência Social, tal como descrito nas mensagens-chave do COEM-CPS. Por falta de consenso entre os Estados-Membros relativamente à proposta da Comissão acima referida, o Conselho, nas suas conclusões conexas⁸, tomou nota da mesma e convidou o Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social a avaliarem o impacto da análise-piloto da convergência social ascendente com base nas características do Quadro de Convergência Social, incluindo o valor acrescentado e os potenciais encargos administrativos. Além disso, o Conselho instou o COEM e o CPS a avaliarem o seu impacto, incluindo o seu valor acrescentado e potenciais encargos administrativos.

⁶ Doc. 9222/22

⁷ Doc. 9481/23 e ADD1

⁸ Doc. 7665/24

Paralelamente ao ciclo do Semestre Europeu de 2024, na sequência da análise da governação económica da UE, o Conselho e o Parlamento Europeu acordaram em incluir «um quadro para identificar os riscos para a convergência social» no novo Regulamento 2024/1263 entre os instrumentos à disposição da Comissão para acompanhar as Orientações para o Emprego e a aplicação dos princípios do Pilar Social.

O COEM e o CPS realizaram a sua avaliação entre setembro e novembro de 2024 e apresentaram as suas principais conclusões numa nota⁹ à atenção dos ministros EPSCO, destacando as experiências, as divergências das posições dos Estados-Membros e os ajustamentos (por exemplo, no que diz respeito à metodologia, aos indicadores, ao procedimento, etc.) necessários para melhorar o QCS. Na nota é referido igualmente que, embora alguns Estados-Membros tenham considerado que os benefícios do Quadro de Convergência Social foram aplicados numa base-piloto no ciclo de 2024, outros têm dúvidas quanto ao valor acrescentado e ao objetivo final do quadro em comparação com práticas anteriores.

Neste contexto, convidam-se os ministros a trocar opiniões com base nas seguintes perguntas:

- 1) *Considerando as tendências, análises e sugestões acima referidas, que prioridades fixaria para o período de 2024-2029, tendo em vista o próximo novo Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais?*
- 2) *Com base na sua experiência relacionada com a aplicação-piloto do QCS e considerando a nota do COEM-CPS, concorda que é necessário melhorar as análises da convergência social ascendente com base nas características do QCS após a fase-piloto? Em caso afirmativo, que elementos das análises deverão ser melhorados tendo em vista os futuros ciclos do Semestre Europeu?*

⁹ Doc. 15563/24