

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

15563/24

SOC 830
EMPL 567
ECOFIN 1286

NOTA

de:	Comité do Emprego e Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Avaliação do Quadro de Convergência Social aplicado, como projeto-piloto, no ciclo do Semestre Europeu de 2024 – <i>Apresentação pelos presidentes do Comité do Emprego e do Comité da Proteção Social</i>

Junto se envia, à atenção das delegações, a nota sobre a avaliação do Quadro de Convergência Social aplicado, como projeto-piloto, no ciclo do Semestre Europeu de 2024, elaborada pelo Comité do Emprego e pelo Comité da Proteção Social na sua reunião conjunta de 14 de novembro de 2024.



Comité do Emprego Comité da Proteção Social

14 de novembro de 2024

Avaliação do Quadro de Convergência Social aplicado, como projeto-piloto, no ciclo do Semestre Europeu de 2024

Nota à atenção dos ministros EPSCO

1. Introdução

Entre setembro e novembro de 2024, o Comité do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) realizaram uma avaliação da primeira aplicação do Quadro de Convergência Social, introduzida pela Comissão como projeto-piloto, no ciclo do Semestre Europeu de 2024. Esta avaliação seguiu-se ao convite formulado nas *Conclusões do Conselho sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável e o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2024*, de 11 de março, que convidava o COEM e o CPS a avaliarem o seu impacto, nomeadamente no que diz respeito ao seu valor acrescentado e aos potenciais encargos administrativos para as suas atividades e para o ciclo do Semestre Europeu de 2024, e a informarem o Conselho¹.

¹ [Conclusões do Conselho sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável e o Relatório Conjunto sobre o Emprego 2024](#), aprovadas pelo Conselho EPSCO em 11 de março de 2024.

O Quadro de Convergência Social foi elaborado com base no trabalho técnico do grupo de trabalho COEM-CPS específico para o efeito, que, entre setembro de 2022 e maio de 2023, estudou a sua possível conceção e a metodologia aplicada no projeto-piloto.² De um modo geral, essa conceção consiste numa análise em duas fases realizada pela Comissão para avaliar os riscos e os desafios para a convergência social ascendente nos Estados-Membros, com conclusões que contribuem para as atividades de supervisão multilateral do COEM e do CPS, a fim de criar um entendimento comum sobre o estado da convergência social na União e informar o Conselho em conformidade.

Paralelamente ao ciclo do Semestre de 2024 e após a análise da governação económica da UE, o Conselho e o Parlamento Europeu acordaram em incluir no novo Regulamento n.º 2024/1263 «um quadro para identificar os riscos para a convergência social» entre os instrumentos à disposição da Comissão para acompanhar as Orientações para o Emprego e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais.³ Durante o exercício de avaliação do projeto-piloto, a Comissão manifestou a sua intenção de pôr esta disposição em prática, aplicando o Quadro de Convergência Social também nos futuros ciclos do Semestre, tendo simultaneamente em conta possíveis ajustamentos das suas características técnicas e estruturais que tenham sido debatidos com o COEM e o CPS.

² Ver as [Mensagens-chave do COEM e do CPS sobre a introdução de um quadro de convergência social no Semestre Europeu](#) e o [Relatório do Grupo de Trabalho COEM-CPS](#) conexo. As características do Quadro de Convergência Social foram debatidas no grupo de trabalho entre setembro de 2022 e maio de 2023. O grupo de trabalho baseou-se na participação voluntária das delegações e era composto por 21 Estados-Membros (BE, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK) e pela Comissão. O COEM e o CPS aprovaram as mensagens-chave apresentadas na reunião do Conselho EPSCO de 12 de junho de 2023, com base no trabalho realizado pelo referido grupo de trabalho.

³ Ver artigo 3.º, n.º 3, alínea b), do [Regulamento \(UE\) 2024/1263](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. Além disso, no considerando 8, esclarece-se que «no âmbito da sua análise integrada da evolução social e do emprego no contexto do Semestre Europeu, a Comissão avalia os riscos para a convergência social ascendente nos Estados-Membros e acompanha os progressos realizados na aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais com base no painel de indicadores sociais e nos princípios do Quadro de Convergência Social».

2. Primeira fase da análise (novembro de 2023 – março de 2024)

A primeira fase da análise do Quadro de Convergência Social acrescentou uma nova dimensão específica por país ao Relatório Conjunto sobre o Emprego (RCE), a fim de identificar potenciais riscos para a convergência social ascendente nos Estados-Membros.⁴

Para o efeito, foram acrescentadas novas fichas por país com base na leitura dos indicadores-chave do painel de indicadores sociais. Os Estados-Membros foram assinalados como estando em risco potencial se, pelo menos, seis dos dezasseis indicadores tiverem apontado para situações «*a vigiar*» ou «*críticas*», de acordo com a metodologia de semáforo aplicada ao painel de indicadores sociais no RCE, com uma dupla contagem em caso de tendências negativas ao longo de dois anos consecutivos.⁵

Esta primeira fase da análise complementou o acompanhamento das Orientações para o Emprego com uma incidência específica por país, com o objetivo de identificar os riscos para a convergência social em toda a UE, tendo em vista a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais; ainda assim, alguns Estados-Membros duvidam de que tenha acrescentado concretamente profundidade ao conteúdo habitual do Relatório Conjunto sobre o Emprego. Embora a metodologia tenha sido desenvolvida no grupo de trabalho COEM-CPS, nomeadamente no sentido de identificar melhor as tendências, subsistem ainda algumas dúvidas quanto à sua capacidade para identificar de forma abrangente os riscos para a convergência social, devido à atualidade de determinados indicadores sociais e à ausência de alguns domínios de intervenção pertinentes no painel de indicadores sociais. Uma vez que a análise foi realizada pela Comissão, não houve encargos administrativos para os Estados-Membros.

⁴ O [Relatório Conjunto sobre o Emprego 2024](#) foi adotado pela Comissão em 21 de novembro de 2023 e – depois de ultimado pelo COEM e pelo CPS – também pelo Conselho em 11 de março de 2024.

⁵ Em consonância com o compromisso técnico alcançado no grupo de trabalho COEM-CPS, que estudou a conceção do Quadro de Convergência Social entre 2022 e 2023 (ver nota de rodapé 2), e para efeitos da primeira fase da análise, a metodologia do RCE foi acompanhada de um critério adicional destinado a dar uma ponderação maior às tendências ao longo do tempo. Sempre que um indicador tenha registado uma deterioração da sua classificação de acordo com a metodologia do RCE em dois anos consecutivos – por exemplo, de «na média» no ano *t* para «a vigiar» no ano *t* +1 e «situação crítica» no ano *t* +2 – esse indicador foi contabilizado duas vezes.

De futuro, a metodologia deverá ter em conta as futuras revisões do painel de indicadores sociais, incluindo novos indicadores, se for caso disso, bem como as avaliações regulares do COEM e do CPS e os respetivos subgrupos de indicadores, a fim de melhorar a identificação atempada e eficaz dos riscos para a convergência social. Neste contexto, a realização de debates *ad hoc* sobre a forma de interpretar determinados indicadores que constam atualmente do painel de indicadores sociais para tecer considerações estratégicas aumentaria a apropriação da análise pelos Estados-Membros, nomeadamente nos casos específicos em que é necessário ter em conta algumas limitações técnicas existentes.

3. Segunda fase da análise (abril – maio de 2024)

A segunda fase da análise destinava-se a fornecer uma análise mais aprofundada dos Estados-Membros assinalados na primeira fase.⁶ A Comissão realizou esta análise utilizando um conjunto mais vasto de dados quantitativos e qualitativos⁷, a fim de avaliar os desafios para a convergência social ascendente e os seus principais fatores determinantes. Para cada um dos Estados-Membros identificados, a tónica foi colocada exclusivamente nos domínios de intervenção considerados como apresentando riscos potenciais durante a primeira fase. Relativamente a alguns dos sete Estados-Membros identificados em 2024, a segunda fase da análise permitiu à Comissão confirmar que os riscos identificados na primeira fase constituíam desafios globais, ao passo que, relativamente a outros, essa análise mais aprofundada permitiu afastar esses riscos.⁸ A análise contribuiu para o pacote da primavera do Semestre Europeu de 2024, com as principais conclusões referentes aos sete Estados-Membros a serem refletidas nos respetivos relatórios por país de 2024 e a servirem de base às propostas da Comissão de recomendações específicas por país (REP), sempre que adequado.

⁶ A segunda fase da análise dos sete Estados-Membros identificados em 2024 foi publicada sob a forma de um [documento de trabalho dos serviços da Comissão \(SWD\)](#) em 6 de maio de 2024. Os sete Estados-Membros identificados em 2024 foram consultados sobre as versões preliminares da análise em 9 de abril.

⁷ Tal incluiu, em especial, todos os indicadores acordados até à data com os Estados-Membros no âmbito do Quadro de Avaliação Conjunta (QAC) desenvolvido pelo COEM e pelo CPS. Foram igualmente tidos em conta os progressos realizados no que respeita às metas nacionais para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza.

⁸ Consoante i) a dimensão dos desafios individuais à luz dos dados adicionais recolhidos para cada um dos domínios de intervenção analisados; e ii) a avaliação das respostas políticas que estão a ser aplicadas ou planeadas pelo Estado-Membro em causa e se estas foram consideradas suficientes para dar resposta aos desafios identificados.

Em comparação com os ciclos anteriores do Semestre Europeu, a segunda fase da análise visava fornecer uma base mais sólida para explorar as tendências de convergência social, nomeadamente no âmbito das atividades de supervisão multilateral do COEM e do CPS. À semelhança da primeira fase, a Comissão procurou minimizar os encargos administrativos dos Estados-Membros. Em 2024, a análise foi efetuada pela Comissão e os sete Estados-Membros em causa foram convidados a verificar a respetiva versão preliminar. No entanto, a fim de reforçar a apropriação partilhada em relação à análise, os Estados-Membros em causa teriam necessitado de mais tempo entre a publicação da segunda fase da análise e a sua revisão nos comités. De um modo geral, a segunda fase foi muito profícua do ponto de vista multilateral, uma vez que deu a conhecer aos Estados-Membros a gravidade e as interligações dos desafios enfrentados por alguns dos seus pares. A fim de acrescentar valor, a segunda fase da análise deve continuar a ser exaustiva, pluridimensional e abranger as prioridades definidas nas REP dirigidas ao país. Apesar da maior ênfase analítica introduzida pelo novo documento de trabalho dos serviços da Comissão, nem sempre ficou claro em que medida a segunda fase da análise ajudou a aperfeiçoar as orientações políticas formuladas nas propostas de REP e nos relatórios por país conexos publicados posteriormente no ciclo do Semestre, atendendo à abordagem específica aplicada.

Numa perspetiva de futuro, antecipar a publicação do documento de trabalho dos serviços da Comissão e manter um diálogo mais profundo entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros em causa contribuiriam significativamente para alcançar os objetivos da segunda fase da análise. Para a diferenciar de outros documentos do Semestre Europeu, a análise dos fatores determinantes dos desafios políticos deve incluir melhor as tendências a mais longo prazo, bem como considerações transetoriais e regionais. Dada a natureza anual do documento, é importante que os elementos descritivos da análise se baseiem nos mais recentes dados disponíveis (incluindo os dados mensais) e se centrem nas atualizações pertinentes, nomeadamente nos resultados da execução das políticas, em especial quando um Estado-Membro é analisado na segunda fase ao longo de anos consecutivos.

4. Supervisão multilateral (maio de 2024)

Os desafios para a convergência social ascendente identificados pela Comissão na segunda fase da análise foram debatidos no âmbito das habituais atividades anuais de supervisão multilateral do COEM e do CPS.⁹ Durante o ciclo de supervisão de 2024, cada um dos sete Estados-Membros analisados foi objeto de debate apenas uma vez, tendo sido utilizada uma «abordagem por país», nomeadamente por meio de uma única análise por país centrada nos desafios destacados tanto pelas REP de 2023 como pela segunda fase da análise do Quadro de Convergência Social. Neste contexto, esta última forneceu a análise contextual para compreender, de uma forma mais geral, os riscos e desafios adversos registados nos Estados-Membros para além das questões específicas mencionadas nas recomendações.

Esta abordagem permitiu aos Estados-Membros, na segunda fase da análise, prepararem-se para uma revisão¹⁰ **muito exaustiva, nomeadamente em termos de requisitos de comunicação de informações; no entanto, a necessidade de fornecer informações sobre várias questões políticas e de consultar vários peritos nacionais em matéria de políticas levou os Estados-Membros em causa a comunicar encargos administrativos, incluindo uma coordenação considerável exigida a nível nacional.** Em contrapartida, os Estados-Membros que não foram assinalados pelo Quadro de Convergência Social não registaram diferenças significativas a este respeito. Quanto ao debate efetivo sobre os desafios, em comparação com uma revisão tradicional baseada na aplicação das REP, o maior número de questões políticas limitou o tempo disponível para um debate multilateral abrangente.

⁹ Essa integração foi debatida pela primeira vez em meados de fevereiro, quando os comités concordaram em utilizar os critérios identificados pelo grupo de trabalho COEM-CPS em 2023 para evitar o aumento do número total de revisões da supervisão multilateral.

¹⁰ A adoção de uma abordagem «por país» implica que cada Estado-Membro seja objeto de debate apenas uma vez, numa única análise exaustiva dos desafios gerais identificados, e não várias vezes sobre cada recomendação específica por país recebida. Em 2024, para além das revisões organizadas conjuntamente pelo COEM e pelo CPS sobre os sete Estados-Membros na segunda fase, a abordagem foi também testada nas revisões regulares realizadas pelo CPS referentes aos restantes Estados-Membros que só receberam REP de 2023 e não foram assinalados pelo Quadro de Convergência Social.

Embora a cooperação reforçada em todos os domínios de intervenção a nível nacional tenha sido considerada benéfica a longo prazo por alguns Estados-Membros, o intenso trabalho preparatório exigido em 2024 sugere que há margem para melhorar a organização e a eficácia das revisões. Em especial, tendo em conta que os encargos administrativos foram maiores para os Estados-Membros que tiveram também de comunicar informações sobre a aplicação de várias REP numa única revisão, há que refletir sobre um possível compromisso entre a intensidade e a frequência das revisões no âmbito das atividades anuais de supervisão multilateral dos comités. Para além dos aspetos organizacionais, a publicação antecipada do documento de trabalho dos serviços da Comissão que contém a segunda fase da análise permitiria igualmente aos Estados-Membros dispor de mais tempo para se prepararem para as revisões.

5. Visibilidade política das conclusões (junho – julho de 2024)

Com base nas revisões, no final do ciclo do Semestre Europeu de 2024, o COEM e o CPS chegaram a acordo sobre as conclusões horizontais e específicas por país, que foram comunicadas ao Conselho para informar os ministros do Conselho EPSCO sobre o estado da convergência social na União. As conclusões horizontais foram inicialmente apresentadas por meio de um parecer específico do COEM-CPS sobre a convergência social na União, em junho, e posteriormente integradas no habitual *parecer horizontal anual sobre o ciclo do Semestre Europeu*, aprovado pelo Conselho em julho último, que também continha um anexo com as conclusões específicas por país.¹¹

¹¹ As conclusões horizontais foram inicialmente apresentadas aos ministros por meio de um [parecer específico do COEM-CPS sobre a convergência social na União](#), em 20 de junho de 2024. Posteriormente, foram integradas no [parecer anual do COEM-CPS sobre o ciclo de 2024 do Semestre Europeu](#), que foi aprovado pelo Conselho (EPSCO) em 16 de julho de 2024. As conclusões específicas por país constam do [anexo 3](#) deste último documento.

O Conselho foi recebendo regularmente dos presidentes do COEM e do CPS informações atualizadas sobre a aplicação-piloto do Quadro de Convergência Social e, por fim, aprovou as suas conclusões horizontais em julho, contudo os ministros da formação EPSCO não realizaram um debate político específico. Durante a fase-piloto, não houve consenso no Conselho para formular conclusões políticas, para além da aprovação das conclusões técnicas por meio do parecer horizontal anual do COEM e do CPS sobre o Semestre Europeu. Em 2024, o caráter de projeto-piloto, a novidade que a segunda fase da análise representou e a ausência de um debate político específico limitaram a visibilidade do impacto do quadro no Semestre Europeu, bem como a possibilidade de transmitir mensagens políticas concisas às partes interessadas. Para além da fase-piloto, poderão ser ponderadas novas reflexões sobre a forma de aumentar a visibilidade.

6. Conclusões

A aplicação-piloto do Quadro de Convergência Social no Semestre Europeu de 2024 visava um acompanhamento mais estruturado das tendências de convergência social em toda a União, em consonância com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas persistem diferenças nos comités quanto à medida em que este objetivo foi alcançado, nomeadamente em termos de valor acrescentado. O aperfeiçoamento adequado da análise em duas fases poderia proporcionar uma visão mais aprofundada, a nível da UE, dos fatores subjacentes aos desempenhos a curto e a longo prazo dos Estados-Membros nos domínios do emprego, das competências e da política social, reforçando assim a natureza analítica e a dimensão multilateral do Semestre Europeu e melhorando a pertinência das orientações políticas conexas a nível da UE. Embora alguns Estados-Membros tenham visto os benefícios da aplicação do Quadro de Convergência Social no ciclo de 2024, outros têm dúvidas quanto ao valor acrescentado e ao objetivo final do Quadro em comparação com as práticas anteriores.

Em 2024, o Quadro foi aplicado como projeto-piloto sem encargos administrativos significativos durante a primeira e segunda fases. Contudo, introduziu alguns encargos para os sete Estados-Membros identificados como estando expostos a riscos para a convergência social ascendente, associados à preparação e participação destes Estados-Membros nas atividades de supervisão multilateral do COEM e do CPS. Para os Estados-Membros em causa, o debate sobre a segunda fase da análise e a comunicação de informações sobre a aplicação das REP pertinentes implicaram um importante trabalho preparatório. Por outro lado, alguns Estados-Membros consideram que os encargos administrativos adicionais devem ser avaliados face às repercussões de uma deterioração da situação social que o Quadro visa ajudar a prevenir. De um modo geral, a avaliação do projeto-piloto sugere que há margem para melhorar o processo, a fim de assegurar que o Quadro possa ser aplicado de forma eficaz em ciclos futuros e aumentar o seu valor acrescentado face a eventuais exigências administrativas. No que diz respeito à visibilidade política do Quadro, enquanto alguns Estados-Membros defendem que as conclusões do Conselho – que reconhecem as conclusões do Quadro de Convergência Social – podem aumentar a visibilidade política da dimensão social no Semestre Europeu e contribuir para melhorar os resultados em termos sociais e de emprego a nível nacional e da UE, outros consideram que as conclusões do Quadro podem ser transmitidas ao Conselho por meio do parecer horizontal anual sobre o Semestre Europeu.

Em consonância com o que precede, a fim de explorar plenamente o potencial do Quadro de Convergência Social, nomeadamente em termos de valor acrescentado, a Comissão – com a participação ativa do COEM e do CPS – deve ponderar a introdução de eventuais ajustamentos, também à luz da sua intenção de utilizar o Quadro para aplicar o artigo 3.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1263. A curto prazo, a publicação antecipada do documento de trabalho dos serviços da Comissão e uma análise pluridimensional mais aprofundada dos fatores determinantes dos riscos e das tendências, juntamente com um diálogo reforçado com os Estados-Membros em causa, consolidariam a potencial apropriação conjunta da segunda fase da análise, contribuiriam para melhorar a preparação das revisões da supervisão multilateral e para a identificação de desafios específicos que possam ser abordados através das REP. A mais longo prazo, a revisão da metodologia da primeira fase da análise e a correção das deficiências do atual painel de indicadores sociais podem melhorar a identificação precoce dos riscos e aumentar a apropriação pelos Estados-Membros, promovendo assim a melhoria do entendimento comum e uma maior visibilidade política da convergência social ascendente. Por último, é de notar que a avaliação foi realizada pouco tempo depois do projeto-piloto, o que dificultou a avaliação completa do Quadro, e, em especial, do seu valor acrescentado e dos encargos administrativos, bem como o debate sobre propostas de ajustamentos. Para o efeito, poderá ser conveniente fazer um balanço após alguns anos de aplicação.
