



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 19 de março de 2021
(OR. en)

6844/1/21
REV 1

CO EUR-PREP 12
POLGEN 36
ECOFIN 224
UEM 49
SOC 123
EMPL 86
COMPET 159
ENV 129
EDUC 77
RECH 90
ENER 66
JAI 246

NOTA

de: Secretariado-Geral do Conselho
para: Delegações

Assunto: Semestre Europeu – Relatório de síntese de 2021

Junto se envia, à atenção das delegações, o relatório de síntese elaborado pela Presidência sobre as conclusões adotadas pelo Conselho sobre a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021 e o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, bem como sobre os debates realizados em várias videoconferências ministeriais informais sobre o Semestre Europeu de 2021 e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, durante a primeira fase do Semestre Europeu.

Contexto

Em 17 de setembro de 2020, a Comissão lançou o ciclo do Semestre Europeu de 2021 com a publicação da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021¹, na qual se definem as orientações estratégicas para a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Em 18 de novembro, a Comissão adotou os restantes documentos do pacote de outono do Semestre Europeu 2021, intitulado "Apoiar uma recuperação sustentável e inclusiva num contexto de grande incerteza":

- o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta 2021², no qual se identificam 12 Estados-Membros que serão sujeitos a uma apreciação aprofundada em 2021;
- a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego³, na qual se analisa o impacto da pandemia de COVID-19 sobre o emprego e a situação social na Europa;
- o projeto de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro⁴ (recomendação para a área do euro), no qual se apela aos Estados-Membros da área do euro para que tomem medidas no sentido de alcançar um crescimento inclusivo e sustentável, bem como de impulsionar a competitividade; neste projeto são fornecidas igualmente orientações estratégicas sobre as prioridades a que os Estados-Membros da área do euro deverão procurar dar resposta nos seus planos de recuperação e resiliência.

O pacote contém ainda pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro, uma comunicação sobre a situação orçamental na Roménia, um relatório de supervisão reforçada relativo à Grécia e relatórios de supervisão pós-programa relativos a Chipre, à Irlanda, a Portugal e a Espanha.

A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável apresenta perspetivas económicas baseadas nas previsões económicas do verão de 2020, nas quais se projeta a retoma, em 2021, das economias da UE e da área do euro, após uma contração em 2020, o que foi posteriormente confirmado nas previsões económicas mais recentes da Comissão Europeia – as previsões do inverno de 2021, apresentadas em fevereiro passado. Na referida Estratégia reconhece-se que as perspetivas económicas dependem essencialmente da evolução da pandemia e das restrições impostas à atividade económica para assegurar a contenção do surto, e que um apoio estratégico a nível nacional e europeu será crucial para desencadear a retoma.

¹ 10887/20

² 13059/20

³ 13251/20

⁴ 13060/20

Na Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável definem-se orientações estratégicas para a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os planos nacionais de recuperação e resiliência constituem o principal documento de referência sobre as iniciativas estratégicas prospetivas dos Estados-Membros. Os planos têm de integrar a agenda nacional de reformas e investimentos, demonstrar coerência com os desafios e prioridades específicos por país pertinentes identificados no contexto do Semestre Europeu, estar em consonância com os objetivos estratégicos da UE e centrar-se nas transições ecológica e digital. As quatro vertentes da sustentabilidade ambiental, da produtividade, da equidade e da estabilidade macroeconómica continuam a ser os princípios orientadores subjacentes aos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros.

Tal como em anos anteriores, o Conselho adotou conclusões sobre a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável⁵ (em 6 de novembro de 2020). O Conselho concordou que, face à recessão súbita e profunda causada pela pandemia de COVID-19, era essencial proteger os cidadãos, a sua saúde e os seus empregos. O Conselho sublinhou que o bom funcionamento do mercado único era fundamental para assegurar uma recuperação célere e uma concorrência leal e para prevenir perturbações das cadeias de valor transfronteiras e da livre circulação de trabalhadores e de mercadorias, bem como para melhorar as condições socioeconómicas, e salientou que os planos de recuperação e resiliência teriam de ser alinhados com as prioridades acordadas. Por conseguinte, convidou os Estados-Membros a criarem mecanismos de governação adequados para uma aplicação eficiente e robusta dos planos de recuperação e resiliência.

O Conselho encorajou vivamente os Estados-Membros a realizarem conjuntos coerentes de reformas e investimentos essenciais, que dessem resposta aos desafios estruturais que se colocam a nível nacional – incluindo os que estão contemplados nas recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros nos ciclos do Semestre de 2019 e 2020 – e que apoiassem o crescimento inclusivo sustentável a longo prazo e a resiliência.

Tomando nota da intenção da Comissão de, em 2021, substituir os relatórios por país do Semestre Europeu por documentos analíticos que avaliem o conteúdo dos planos de recuperação e resiliência, o Conselho sublinhou a importância de se manterem os debates horizontais nos comités competentes que participam no Semestre Europeu.

Os ministros sublinharam também a importância de salvaguardar a supervisão multilateral no âmbito do Semestre Europeu, não obstante as alterações introduzidas no ciclo de 2021, e apelaram a que se regressasse, o mais rapidamente possível, a um verdadeiro processo do Semestre Europeu, inclusive no que respeita à sua governação.

⁵ 12631/20

Nas suas conclusões sobre o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (2021)⁶ (de 25 de janeiro de 2021), o Conselho reconheceu que vários dos atuais desequilíbrios macroeconómicos estavam a ser agravados pela crise da COVID-19 e que podiam surgir novos riscos, resultantes dos efeitos da pandemia, nomeadamente relacionados com o aumento da dívida pública e privada. O Conselho observou ainda que se prevê um aumento do desemprego, embora as políticas de apoio tenham atenuado o impacto da quebra da atividade, e que se estima que a diminuição da produtividade do trabalho tenha conduzido a um aumento dos custos unitários do trabalho em 2020. Por último, o Conselho apelou a que fossem asseguradas respostas políticas adequadas para corrigir os desequilíbrios e aumentar a produtividade e o potencial de crescimento, e salientou a necessidade de rápida execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, incluindo os planos de recuperação e resiliência.

Em 23 de novembro de 2020, o Conselho adotou conclusões sobre os aspetos sociais e relativos ao emprego da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável⁷. Os ministros congratularam-se com a resposta económica da União, nomeadamente através do instrumento de recuperação designado por *Next Generation EU*, do instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) e da maior flexibilidade na utilização dos fundos da política de coesão no âmbito da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII e CRII+).

O Conselho salientou que o Semestre Europeu continua a ser um instrumento de coordenação eficaz para assegurar a coerência dos programas de reformas dos Estados-Membros. Os ministros consideraram que o Pilar Europeu dos Direitos Sociais deve continuar a nortear uma maior convergência no sentido de melhores condições de vida e de trabalho na Europa, orientando a coordenação das políticas sociais e de emprego a nível da União. Os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais devem ser aplicados no respeito pelas respetivas competências e os Estados-Membros devem utilizar o financiamento significativo da UE disponível para as reformas e investimentos pertinentes, atenuando assim o impacto socioeconómico da crise, acelerando a recuperação e reforçando a resiliência.

⁶ 5605/21

⁷ 13246/20

O Conselho incentivou vivamente os Estados-Membros, dadas as dimensões significativas da atual crise no plano social e do emprego, a incluírem nos seus planos de recuperação e de resiliência reformas e investimentos essenciais nos domínios do mercado de trabalho, da política social, dos cuidados de saúde e da educação e formação, tendo salientado que essas reformas e investimentos deverão apoiar a recuperação, promover o crescimento sustentável e inclusivo e a criação de emprego, bem como dar resposta aos desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019 e 2020.

No que diz respeito à Comissão, o Conselho incentivou-a vivamente a rever ou a desenvolver novos objetivos em matéria de emprego e de política social, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a fim de orientar a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais a nível da União e dos Estados-Membros.

Por iniciativa da Presidência, os ministros responsáveis pelos Assuntos Económicos e Financeiros, pelo Emprego e Assuntos Sociais, pelo Mercado Interno e Indústria e pelo Ambiente e Investigação realizaram debates temáticos sobre temas relacionados com o Semestre Europeu no contexto dos planos de recuperação e resiliência.

Na videoconferência informal dos ministros da Economia e das Finanças de 19 de janeiro de 2021, foram debatidos os principais aspetos e as próximas etapas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os ministros partilharam as suas experiências sobre a preparação dos planos de recuperação e resiliência. A maioria das intervenções centrou-se no efeito multiplicador na economia, na necessidade de concentrar as ações na fase inicial, na necessidade de assegurar a apropriação do processo, inclusive através de um diálogo estreito com os parceiros sociais, e, como é natural, nos principais objetivos dos planos: transição ecológica, transição digital, coesão social e territorial, igualdade de género, educação, reforço dos sistemas de saúde, inclusão social e administração pública moderna e digital. A Presidência decidiu instituir como tema recorrente nas reuniões de ministros a troca de pontos de vista sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Na videoconferência informal dos ministros da Economia e das Finanças de 16 de fevereiro de 2021, a Presidência apresentou uma panorâmica da situação no que diz respeito ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e três Estados-Membros apresentaram os seus projetos de planos de recuperação e resiliência e o respetivo processo de preparação. Em 16 de março de 2021, durante a videoconferência informal dos ministros da Economia e das Finanças, a Presidência observou que muitos Estados-Membros já se encontravam numa fase avançada de preparação dos seus planos e recordou que a recuperação a nível europeu beneficiará da rápida execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A Comissão congratulou-se com os progressos realizados desde a última reunião por muitos Estados-Membros a nível dos planos de recuperação e resiliência, tendo ao mesmo tempo salientado as questões pendentes a resolver. Sem deixar de salvaguardar que apenas devem ser apresentados planos plenamente amadurecidos, a Comissão indicou que acolheria favoravelmente a sua apresentação antecipada, para que possam ser tidos em conta nas previsões da primavera da Comissão e permitam o desembolso do pré-financiamento no início do segundo semestre. Três Estados-Membros fizeram apresentações sobre o conteúdo e o estado de preparação dos seus planos de recuperação e resiliência.

Em 25 de fevereiro de 2021, os ministros responsáveis pelo Mercado Interno e Indústria realizaram, por videoconferência, um debate de orientação sobre o "Semestre Europeu – Planos nacionais de recuperação e resiliência enquanto instrumento de concretização dos objetivos da política industrial: reforço do mercado único, da dupla transição e da autonomia estratégica numa UE aberta".

De um modo geral, os ministros centraram-se na importância das transições ecológica e digital e na necessidade de tornar a economia da UE mais resiliente, sendo que vários ministros referiram a importância dos projetos transfronteiras, bem como o papel desempenhado pelos projetos importantes de interesse europeu comum (IPCEI) para reforçar a coordenação entre os Estados-Membros.

Um mercado único que funcione bem e uma concorrência leal são os pré-requisitos para que a Europa saia da crise da COVID-19 mais forte e mais resiliente. Os ministros sublinharam a importância de assegurar a livre circulação de mercadorias e serviços no mercado único.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência foi considerado uma oportunidade sem precedentes não só de assegurar a recuperação e a resiliência, mas também de estimular a inovação e responder aos desafios económicos, ambientais e sociais. No entanto, o financiamento público não será suficiente, e tem de se mobilizar o investimento privado, tendo sido destacada a atenção que deverá ser prestada às PME.

Os ministros sugeriram analisar as vulnerabilidades e as dependências da UE em relação a países terceiros no que diz respeito a bens, serviços, tecnologias e infraestruturas estratégicos, e identificar as possibilidades de reforçar as cadeias estratégicas de valor a nível mundial e de diversificar as fontes externas de abastecimento, tendo salientado a necessidade de reduzir as dependências críticas e reforçar a autonomia estratégica da UE. Por outro lado, muitos ministros sublinharam que a economia da UE assenta no princípio da abertura dos mercados e depende de regras multilaterais e de uma rede sólida de acordos de comércio livre.

Em 26 de fevereiro de 2021, os ministros responsáveis pela Investigação realizaram, por videoconferência, um debate de orientação sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do Espaço Europeu da Investigação, com destaque para os investimentos e as reformas.

Os ministros manifestaram a opinião de que a investigação e a inovação devem estar no centro da recuperação económica da crise, não apenas para estimular a atividade económica, mas também para acelerar as transições ecológica e digital e reforçar a resiliência sistémica. As reformas estruturais e os investimentos inteligentes no contexto dos planos de recuperação e resiliência e do Espaço Europeu da Investigação podem reforçar consideravelmente a coesão económica e social dos países e regiões da UE. Além disso, contribuirão para dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país.

Os governos nacionais têm de aproveitar esta oportunidade para mobilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência com o objetivo de impulsionar os investimentos nos ativos mais valiosos do Espaço Europeu da Investigação, tais como a melhoria do enquadramento dos investigadores, as políticas de ciência aberta e as infraestruturas de investigação pan-europeias, bem como de maximizar as sinergias entre os programas da União e entre estes e os programas nacionais.

Os planos de recuperação e resiliência podem abranger uma vasta gama de investimentos e reformas no domínio da Investigação e Inovação que podem ser fundamentais para avançar rumo às metas de Investigação e Desenvolvimento e a todos os objetivos estratégicos do Espaço Europeu da Investigação acordados pelo Conselho. Estes investimentos e reformas deverão contribuir para tornar os sistemas nacionais de Investigação e Inovação mais resilientes e mais bem equipados para fazer face aos desafios decorrentes da crise atual.

Na videoconferência informal dos ministros do Emprego e da Política Social de 15 de março de 2021, realizou-se uma troca de pontos de vista sobre as políticas sociais e de emprego no âmbito do Semestre Europeu e no contexto dos planos de recuperação e resiliência, com base numa nota de orientação elaborada pela Presidência. Os ministros deram os seus contributos, tendo como ponto de partida as seguintes perguntas:

- 1) Enquanto parte dos planos nacionais de recuperação e resiliência, como podem as reformas e os investimentos das políticas em matéria de emprego e de competências promover a criação de empregos de qualidade e as transições, mais especificamente rumo à economia ecológica e digital (em consonância com a Recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego e com a Recomendação do Conselho relativa ao reforço da Garantia para a Juventude), com o objetivo de passar de medidas de emergência para reformas estruturais?
- 2) Como se poderá garantir que as reformas e os investimentos das políticas sociais que figuram nos planos nacionais apoiem uma recuperação justa, inclusiva e sustentável que não deixe ninguém para trás?

Muitos ministros reconheceram que os aspetos sociais e do emprego devem estar no centro dos planos nacionais de recuperação e resiliência e deram exemplos de reformas de políticas.

Os ministros foram de opinião de que os Estados-Membros estão a começar a passar de uma fase de medidas temporárias e de emergência para uma fase de reformas estruturais do mercado de trabalho e dos sistemas sociais. As políticas sociais e de emprego têm de ocupar um lugar central nos planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de assegurar que a recuperação seja inclusiva, justa e sustentável e não deixe ninguém para trás. Muitos ministros salientaram a necessidade de dotar os trabalhadores e os desempregados das competências relevantes que lhes permitam enfrentar os novos desafios do mercado de trabalho, à luz da dupla transição. Os jovens, as mulheres e os grupos desfavorecidos, em especial, têm de ter acesso a formação específica que lhes permita melhorar as suas competências e adaptarem-se à evolução do mercado de trabalho, ou que os apoie na sua transição para outros setores mais ecológicos.

Além disso, vários ministros recordaram a necessidade de tornar os sistemas nacionais de segurança social mais resilientes: é crucial dispor de sistemas de proteção social inclusivos e sustentáveis para garantir rendimentos adequados e a prestação de serviços, especialmente àqueles que deles mais necessitam. A este respeito, os Estados-Membros procuram garantir um acesso adequado a serviços de qualidade e a preços comportáveis, nomeadamente à educação, aos cuidados de saúde, aos cuidados de longa duração e à habitação para todos.

Os ministros reconheceram que o Semestre Europeu continua a ser o principal instrumento de coordenação da aplicação e do acompanhamento das políticas sociais e de emprego. Por este motivo, insistiram na manutenção do papel fundamental do Conselho (EPSCO) e das suas instâncias preparatórias no futuro do processo do Semestre Europeu, sem comprometer a vertente social do seu ciclo. Muitos ministros manifestaram também, em especial, a necessidade de regressar muito em breve a um verdadeiro ciclo do Semestre Europeu.

Em 18 de março de 2021, realizou-se outra troca de pontos de vista sobre o Semestre Europeu na videoconferência informal dos ministros do Ambiente, que incidiu sobre o contributo dos planos de recuperação e resiliência para a transição ecológica e sobre o futuro do Semestre Europeu visto de uma perspetiva ambiental.

Os ministros chamaram a atenção para o carácter excecional do exercício do Semestre Europeu de 2021, que visa assegurar a coordenação com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e reiteraram a oportunidade única representada pelo Semestre Europeu para integrar as preocupações ambientais em políticas económicas e de investimento mais vastas. A este respeito, os ministros congratularam-se com a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2021, uma vez que esta se baseia plenamente na estratégia de crescimento do ano passado, assente no Pacto Ecológico Europeu e no conceito de sustentabilidade competitiva.

Houve grande apoio demonstrado à meta de que 37 % dos planos de recuperação e resiliência sirvam objetivos em matéria de clima e biodiversidade, bem como ao princípio de "não prejudicar significativamente". No entanto, algumas delegações manifestaram preocupações quanto à aplicação do princípio acima referido e levantaram questões sobre a forma como a Comissão iria avaliar este requisito e a contribuição dos projetos para a meta dos 37 % em prol do clima.

Tendo em conta as difíceis escolhas e a complexidade das decisões que se avizinham, os ministros concordaram que o Semestre Europeu continua a ser o mecanismo mais adequado para coordenar as políticas económicas e sociais, para identificar os principais desafios das políticas estruturais, para acompanhar a execução das reformas, e também para acompanhar os progressos rumo à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pertinentes e das metas globais do Pacto Ecológico.

A este respeito, os ministros reconheceram que, se bem que a recuperação a curto prazo deva ser considerada prioritária, não deve haver margem para pôr em causa os compromissos a longo prazo no sentido de uma economia mais sustentável. Como os ministros afirmaram, a UE tem de assegurar que, "nas exigências que são feitas à Natureza, a procura não excede a capacidade de oferta". É importante que os futuros exercícios do Semestre Europeu preservem esses compromissos e objetivos em matéria de ambiente e clima.

Tendo em conta a vertente parlamentar do Semestre Europeu, a Presidência participou no debate conjunto do Parlamento Europeu sobre o Semestre Europeu (10 de março de 2021) e coorganizou, com o Parlamento Europeu, uma Conferência sobre o Semestre Europeu e uma Conferência Interparlamentar sobre a Estabilidade, a Coordenação Económica e a Governação na União Europeia, durante a Semana Parlamentar Europeia (22 de fevereiro de 2021).