

Bruxelas, 20 de junho de 2025
(OR. en)

9901/1/25
REV 1

ECOFIN 709
UEM 243
SOC 378
EMPL 248
COMPET 488
ENV 471
EDUC 220
ENER 211
JAI 775
GENDER 90
JEUN 120
SAN 295
ECB

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Delegações
Assunto:	Semestre Europeu – Nota horizontal sobre as recomendações específicas por país de carácter integrado

Junto se envia, à atenção das delegações, a nota horizontal sobre as recomendações específicas por país de carácter integrado de 2025 elaborada pela Presidência.

PREPARAÇÃO DO DEBATE POLÍTICO NO CONSELHO E NO CONSELHO EUROPEU
SOBRE AS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍIS (REP) E O PACOTE DO
SEMESTRE EUROPEU (PRIMAVERA DE 2025)

Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o seu pacote da primavera do Semestre Europeu, que inclui um conjunto de relatórios por país e de recomendações de recomendações específicas por país (REP) para cada Estado-Membro. As REP deverão ser adotadas pelo Conselho na reunião de 8 de julho de 2025.

Antes do debate e da adoção das REP, a presente nota horizontal visa contribuir para o debate político sobre o estado da situação económica e social europeia, apresentando pormenorizadamente os desafios atuais e as vias estratégicas para reforçar a competitividade, tal como estabelecido nas REP. O debate salienta o papel essencial das REP na promoção da coordenação das estratégias económicas e de emprego em toda a União Europeia, bem como o papel consolidado do Conselho no processo do Semestre Europeu.

Esta abordagem excecional, que se afasta da prática estabelecida no Semestre Europeu sem criar um precedente, foi proposta pela Presidência no contexto do atraso na publicação do pacote da primavera (4 de junho de 2025) e da necessidade de proporcionar um contributo significativo para os debates do Conselho Europeu de 26 e 27 de junho de 2025.

A presente nota baseia-se em relatórios e análises do pacote da primavera do Semestre Europeu.

O ciclo de 2025 do Semestre Europeu: reforçar a sustentabilidade e a competitividade num contexto de incerteza a nível mundial

Num contexto de volatilidade mundial da situação comercial e de segurança, prevê-se que a economia da UE se expanda de forma constante ao longo dos próximos anos. O crescimento é impulsionado, em particular, por um mercado de trabalho robusto e por uma trajetória descendente da inflação, o que contribui para a recuperação dos salários reais e reforça a procura. No entanto, as tensões geopolíticas e as perturbações no comércio representam riscos significativos para a dinâmica económica. Os setores financeiros europeus continuam resilientes face a estes desafios e proporcionam um financiamento estável à economia.

As políticas destinadas a reforçar a competitividade são fundamentais para impulsionar a economia da UE e promover uma prosperidade sustentável. Uma das principais prioridades da estratégia económica da UE é a eliminação dos obstáculos estruturais que prejudicam a competitividade. O crescimento da produtividade está a abrandar, o que dificulta a inovação. A complexidade regulamentar e os encargos administrativos também têm sido importantes fatores de dissuasão do investimento, afetando particularmente as PME. Além disso, a escassez generalizada de mão de obra qualificada prejudica a atividade económica e trava a inovação e a produtividade, ao mesmo tempo que os elevados custos da energia e o acesso limitado do setor privado ao financiamento agravam estes desafios. O panorama geopolítico também influencia a dinâmica do investimento, uma vez que os projetos de infraestruturas enfrentam atrasos, em parte devido a um planeamento inadequado e à mudança das prioridades políticas.

O Semestre Europeu é um instrumento de coordenação fundamental para assegurar que as reformas e os investimentos nacionais reflitam os objetivos à escala da UE, dando simultaneamente resposta a necessidades nacionais específicas. As REP visam oferecer orientações estratégicas pormenorizadas e coerentes adaptadas aos desafios específicos de cada Estado-Membro, respeitando simultaneamente a necessária liberdade política dos Estados-Membros. Os relatórios por país de 2025 fornecem uma análise exaustiva da evolução económica, social e do emprego, em consonância com a Bússola para a Competitividade e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, servindo de base para as REP e analisando simultaneamente os progressos realizados nas REP anteriores e o seu alinhamento com os objetivos orçamentais.

Perante o desafio resultante da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a Europa tem de aumentar as suas capacidades de defesa e construir uma base industrial sólida. Neste contexto, até à data, 16 Estados-Membros solicitaram a ativação da cláusula de derrogação nacional ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a fim de aumentarem as suas despesas com a defesa, no âmbito das regras orçamentais da UE. Esses pedidos são tidos em conta na análise dos progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos respetivos planos de médio prazo e na avaliação da sua conformidade com o quadro de governação económica europeu previsto no pacote da primavera. A cláusula de derrogação nacional, a ativar pelo Conselho em julho, deverá facilitar a transição no sentido do aumento estrutural das despesas com a defesa nos Estados-Membros, assegurando simultaneamente a sustentabilidade da dívida.

Supervisão orçamental

Com o pacote da primavera de 2025, fica concluído o primeiro ciclo anual de supervisão orçamental do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto. Isso implica avaliações exaustivas do cumprimento, por parte dos Estados-Membros, do crescimento das despesas líquidas recomendado, bem como das reformas e investimentos que estiveram na base do alargamento dos ajustamentos orçamentais para vários Estados-Membros. Nomeadamente, para os Estados-Membros sujeitos ao procedimento relativo aos défices excessivos, as avaliações da execução asseguram a adoção efetiva de medidas corretivas. Esta abordagem holística da governação orçamental sublinha a importância dessas avaliações enquanto atividades fundamentais no âmbito da governação económica em geral.

São igualmente necessárias reformas estruturais para assegurar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Recomenda-se a alguns Estados-Membros que tomem medidas para tornar o sistema de cuidados continuados mais eficaz em termos de custos, salvaguardando a sustentabilidade a longo prazo do sistema de saúde e do sistema de pensões. No que toca à fiscalidade, as recomendações propõem a simplificação do sistema fiscal, o alinhamento da tributação dos diferentes tipos de rendimentos patrimoniais, a melhoria do cumprimento das obrigações fiscais, incluindo a luta contra os riscos de planeamento fiscal agressivo, a limitação das despesas fiscais e o alargamento da base tributável. Recomenda-se a alguns Estados-Membros que reduzam a carga fiscal sobre os trabalhadores com baixos rendimentos, a fim de garantir a equidade do sistema e combater os desincentivos fiscais no mercado de trabalho, por exemplo melhorando os incentivos para que as pessoas próximas da idade da reforma continuem a trabalhar. Recomenda-se igualmente a alguns Estados-Membros que melhorem a qualidade das suas finanças públicas, assegurando a eficiência da despesa pública, nomeadamente através de análises das despesas, que reforcem o investimento público, por exemplo acelerando os projetos de investimento maduros, e que atraiam o investimento privado.

Competitividade

O reforço da competitividade está no cerne da estratégia económica da UE. A Bússola para a Competitividade publicada pela Comissão Europeia estabelece prioridades e ações que orientarão o trabalho da Comissão nos próximos cinco anos, com vista nomeadamente a colmatar o défice de inovação, reduzir as dependências excessivas, reforçar a segurança e fazer avançar os esforços de descarbonização. Para apoiar a competitividade em todos os setores, a Bússola para a Competitividade introduz facilitadores horizontais centrados na criação de um ambiente económico favorável à competitividade da Europa. Esses facilitadores incluem a simplificação dos quadros regulamentares para reduzir os encargos administrativos e aumentar a rapidez e a flexibilidade, a exploração plena das oportunidades oferecidas pelo mercado único através da eliminação dos obstáculos existentes, a mobilização do financiamento, nomeadamente através da União da Poupança e dos Investimentos, e a promoção do desenvolvimento das competências e do emprego de qualidade, assegurando simultaneamente a justiça social, bem como o reforço da coordenação das políticas, tanto a nível da UE como a nível nacional.

Além disso, os elevados custos da energia constituem um sério obstáculo, que afeta as margens de exploração das indústrias com utilização intensiva de energia. As REP salientam igualmente a importância de avançar com a transição ecológica, reduzindo a dependência em relação aos combustíveis fósseis e acelerando a transição para uma economia hipocarbónica e com impacto neutro no clima, nomeadamente promovendo a neutralidade tecnológica e a implantação das energias renováveis, melhorando a eficiência energética e a capacidade da rede, incluindo as interligações transfronteiriças, e aumentando a segurança energética. Além disso, as recomendações põem a tónica na necessidade de pôr progressivamente termo aos subsídios aos combustíveis fósseis, promover os transportes sustentáveis, fazer face à escassez de competências verdes no mercado de trabalho e apoiar o desenvolvimento de uma economia circular.

Emprego, competências e aspetos sociais

O pacote da primavera de 2025 surge num contexto marcado por um mercado de trabalho da UE resiliente, uma procura sustentada de competências, e riscos de pobreza e exclusão social em ligeira diminuição, mas ainda elevados. Neste contexto, as REP de 2025 sublinham a importância de fazer avançar a aplicação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais para orientar os esforços no sentido de uma sociedade mais resiliente, competitiva e justa.

As recomendações de REP têm em conta as conclusões da Comissão sobre o Quadro de Convergência Social, nomeadamente a segunda fase de análise publicada pelos serviços da Comissão, bem como as conclusões das análises de supervisão multilateral realizadas pelo Comité do Emprego (COEM) e pelo Comité da Proteção Social (CPS).

O emprego atingiu níveis históricos (75,8 % em 2024) e a União está no bom caminho para alcançar a grande meta da UE para 2030 de ter, nessa data, pelo menos, 78 % da população empregada. Ao mesmo tempo, a escassez de mão de obra continua a ser generalizada, ultrapassando os níveis anteriores à pandemia em vários Estados-Membros. Essa escassez é particularmente acentuada nos cuidados de saúde, nos cuidados continuados, na construção, nos transportes, nas TIC e na engenharia. Neste contexto, as REP de 2025 sublinham a necessidade de explorar todo o potencial dos grupos sub-representados no mercado de trabalho a fim de promover uma maior participação, contribuir para uma maior produtividade e fomentar a convergência social ascendente em toda a União. Para o efeito, recomenda-se aos Estados-Membros que reforcem as políticas ativas do mercado de trabalho, melhorem a conceção dos sistemas fiscais e de prestações sociais para incentivar o trabalho e aumentem o acesso à formação e à melhoria de competências. As políticas relativas ao mercado de trabalho deverão também apoiar a evolução da produtividade e dos salários a médio prazo, a fim de manter a competitividade, dando simultaneamente resposta ao aumento do custo de vida. A este respeito, o diálogo social e os mecanismos de negociação coletiva deverão continuar a desempenhar um papel central, de acordo com as legislações e/ou práticas nacionais. A eliminação dos obstáculos à participação exigirá igualmente, em especial em determinados setores, a melhoria da qualidade do emprego e das condições de trabalho, bem como o investimento em educação e acolhimento na primeira infância de qualidade e a preços acessíveis. Paralelamente, a migração legal poderá ser aproveitada de forma mais eficaz para complementar a oferta de mão de obra interna e ajudar a satisfazer as necessidades em termos de competências, sem prejuízo das competências nacionais.

As recomendações de REP apresentadas pela Comissão sublinham igualmente a urgência de promover o desenvolvimento do capital humano, em consonância com a necessidade de avançar mais rapidamente na consecução da grande meta da UE para 2030 de ter, nessa data, pelo menos, 60 % de todos os adultos a participarem anualmente em ações de formação (em 2022, o valor era ainda de 39,5 %). Tal é essencial para construir uma Europa mais competitiva e socialmente inclusiva. Há uma necessidade imediata de reforçar os sistemas de educação e formação, tanto para os jovens que entram no mercado de trabalho como para os adultos que têm de se adaptar à evolução das exigências do mercado de trabalho. De forma alarmante, as tendências recentes mostram uma diminuição do desempenho no que toca às competências básicas, havendo menos alunos com elevado aproveitamento e lacunas generalizadas na literacia digital, enquanto os adultos mais velhos, as pessoas com baixas qualificações e as pessoas fora do mercado de trabalho continuam a ser os grupos menos suscetíveis de participar na educação de adultos. Para colmatar estas lacunas, recomenda-se aos Estados-Membros que aumentem as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, melhorem o reconhecimento das competências, alinhem os programas curriculares e os métodos de ensino com as necessidades do mercado de trabalho e melhorem a qualidade do ensino. Com o aumento da procura de competências técnicas avançadas, em especial em setores estratégicos ligados à inovação e às transições ecológica e digital, a competitividade da Europa a longo prazo depende do desenvolvimento de uma sólida reserva de profissionais das CTEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática). Por conseguinte, recomenda-se igualmente aos Estados-Membros que deem prioridade a iniciativas que aumentem a participação dos jovens nas CTEM, combatam os desequilíbrios de género nos percursos educativos e reforcem a colaboração entre os prestadores de ensino e os empregadores.

Registaram-se alguns progressos na diminuição da percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. No entanto, até agora, verificaram-se apenas progressos limitados (com uma redução de apenas 2,8 milhões de pessoas em relação a 2019, de acordo com os dados de 2024) rumo à grande meta da UE para 2030 que consiste em retirar até essa data, pelo menos, 15 milhões de pessoas da pobreza ou da exclusão social, e persistem desafios, em especial no que diz respeito às crianças, aos grupos vulneráveis e a determinadas regiões. Neste contexto, os Estados-Membros deverão assegurar a adequação e sustentabilidade dos sistemas de proteção e inclusão sociais, melhorando a concessão de pensões e outras prestações, alargando simultaneamente o acesso a serviços sociais essenciais, nomeadamente aos cuidados de saúde, bem como aos serviços de cuidados continuados e à habitação. Para fazer face ao aumento da procura de cuidados de saúde e de cuidados continuados impulsionado pelas alterações demográficas, recomenda-se aos Estados-Membros que transitem para a prestação de cuidados preventivos e de proximidade, maximizem o potencial das tecnologias digitais e resolvam a escassez de mão de obra e as disparidades regionais na prestação de cuidados. As despesas de habitação continuam a representar um pesado encargo para os agregados familiares e a influenciar significativamente o seu nível de vida, enquanto a oferta de habitação continua a ficar aquém de uma procura forte e persistente e o acesso à habitação social por parte dos grupos vulneráveis e com baixos rendimentos se deteriorou, causando um risco elevado e contínuo de pessoas em situação de sem-abrigo. Para fazer face a estes desafios particularmente graves, recomenda-se aos Estados-Membros que combinem reformas estruturais e investimentos específicos para fazer face aos condicionalismos de longa data que afetam a acessibilidade dos preços da habitação.

Conclusão

A presente nota horizontal sublinha o papel do Semestre Europeu na coordenação das políticas em toda a UE, contribuindo assim para a competitividade e a resiliência económica e social a longo prazo. Neste contexto, as REP – depois de adotadas pelo Conselho – podem constituir uma orientação útil para os Estados-Membros da UE, assegurando uma abordagem unificada e dinâmica dos desafios futuros.