



Estrasburgo, 21.11.2023
COM(2023) 901 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS REGIÕES E AO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO

Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024

Investir na competitividade futura da UE:

Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024

1. Introdução

Após uma forte recuperação em 2022, a atividade económica na UE abrandou em resultado da inflação elevada e das condições de financiamento mais restritivas. Graças à rapidez, determinação e coordenação da resposta política, a economia foi capaz de recuperar e responder às consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19 e da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. A UE conseguiu enfrentar a subsequente crise energética, reduzindo a sua dependência dos combustíveis fósseis russos sem sentir a necessidade de racionar gás e evitando uma recessão. Pese embora o abrandamento da economia em 2023 e os acentuados riscos e incertezas, incluindo os decorrentes da situação no Médio Oriente, nunca houve tantas pessoas com emprego na UE e o desemprego atingiu um mínimo histórico, ainda que com variações entre Estados-Membros e regiões. Não obstante os desafios estruturais que persistem, os resultados recentes demonstram que a Europa funciona melhor quando trabalha em conjunto.

Tal como sublinhado na Declaração de Granada, a UE está empenhada em reforçar a sua competitividade a longo prazo e em construir uma base económica resiliente, dando resposta aos seus desafios estruturais. Os acontecimentos geopolíticos disruptivos demonstraram a necessidade de a UE reforçar a sua autonomia estratégica aberta e se manter competitiva num mercado global, assegurando simultaneamente que ninguém é deixado para trás. A UE continuará a promover uma política comercial aberta e justa, a investir em parcerias e a defender-se de práticas desleais, por exemplo da China. A UE precisa de cadeias de abastecimento resilientes e diversificadas que reforcem a segurança económica, em especial no caso das matérias-primas, dos componentes tecnológicos e dos equipamentos de importância crítica. Para melhorar a vantagem competitiva da UE, é fundamental assegurar o desenvolvimento das competências e aptidões necessárias à dupla transição ecológica e digital e gerir as alterações demográficas, aumentando simultaneamente os investimentos e fomentando a inovação. O conjunto de instrumentos demográficos disponibilizado pela Comissão ajuda os Estados-Membros a promover políticas que respondam aos desafios numa sociedade em envelhecimento. É igualmente essencial tirar o máximo partido do mercado único, em especial no caso das pequenas e médias empresas (PME), e continuar a desenvolver a União dos Mercados de Capitais para apoiar investimentos privados.

A UE está a abandonar os combustíveis fósseis. Tendo por base os compromissos assumidos no Pacto Ecológico Europeu, a Europa está a impulsionar a descarbonização da indústria, da energia, dos edifícios e dos transportes, e acelerou significativamente a transição para energias limpas. A criação de uma indústria de tecnologias limpas forte e de condições propícias à utilização dessas tecnologias, incluindo a execução das propostas da Comissão constantes do Plano Industrial do Pacto Ecológico¹, apoiará a competitividade. Os procedimentos de licenciamento mais rápidos, introduzidos na Diretiva Energias Renováveis revista, e o regulamento de emergência relativo ao licenciamento aumentarão a disponibilidade de energia proveniente de fontes renováveis. A Comissão apresentou ainda uma proposta que visa melhorar a configuração do mercado da

¹ COM(2023) 62 final.

eletricidade e aumentar a proteção do mesmo contra manipulações, bem promover novos investimentos no setor da energia.

Os instrumentos de financiamento da UE estão a impulsionar a dupla transição ecológica e digital, o desenvolvimento de competências e o emprego para reforçar a competitividade da UE a nível nacional e regional. A execução em curso do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), incluindo a introdução de capítulos específicos relacionados com o REPowerEU nos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR) dos Estados-Membros, o instrumento de assistência técnica e a utilização dos fundos da política de coesão continuam a desempenhar um papel fulcral na definição das agendas de reforma e de investimento em todos os Estados-Membros. A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa proposta assegurará sinergias adicionais entre instrumentos da UE existentes, incluindo o Programa InvestEU, com vista à rápida implantação de tecnologias críticas. Até à data, o MRR realizou pagamentos superiores a 175 mil milhões de EUR, foram desembolsados mais de 210 mil milhões de EUR no âmbito dos fundos da política de coesão desde o início da pandemia de COVID-19, e foram aprovados 13 440 milhões de EUR em garantias da UE e 119 operações a título do InvestEU. O Programa Horizonte Europa mobilizou mais de 24 mil milhões de EUR em favor da ciência e da inovação. Paralelamente, a Comissão avaliou positivamente agendas de investimento e de reforma apresentadas no âmbito do REPowerEU, num valor agregado de 54 mil milhões de EUR. É necessário adotar rapidamente a revisão específica do quadro financeiro plurianual da UE, a fim de continuar a assegurar financiamento e otimizar recursos em prol das prioridades estratégicas da UE.

O ciclo de 2024 do Semestre Europeu fará o balanço da execução em curso dos PRR e dos programas da política de coesão, analisando de que modo se complementam mutuamente em termos de financiamento e resultados políticos. Será dada especial atenção às complementaridades entre o MRR e os fundos da política de coesão, demonstrando o papel que as reformas desempenham enquanto facilitadores essenciais de investimentos a diferentes níveis. Serão igualmente fornecidas orientações tendo em vista a próxima revisão intercalar dos programas da política de coesão. Esta será uma oportunidade para avaliar os programas e dar resposta a necessidades e desafios emergentes nos Estados-Membros da UE e nas suas regiões.

É necessário concluir rapidamente a análise da governação económica. O Parlamento Europeu e o Conselho estão a discutir as propostas de reforma das regras orçamentais da UE que a Comissão apresentou em 26 de abril de 2023. O quadro reformado reforçará a clareza e a previsibilidade da política orçamental futura, promovendo simultaneamente a sustentabilidade da dívida e o crescimento económico. Após a adoção do quadro orçamental reformado, os Estados-Membros começarão a preparar os seus primeiros planos orçamentais-estruturais de médio prazo, nos quais delinearão políticas orçamentais, estruturais e de investimento para os 4 a 5 anos subsequentes. A Comissão insta os colegisladores a chegarem rapidamente a acordo sobre um quadro reformado.

A presente Análise Anual do Crescimento Sustentável põe em destaque a agenda de política socioeconómica da UE, tendo em conta a evolução do panorama macroeconómico, social e geopolítico. As orientações seguem uma abordagem estruturada baseada nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva, em consonância com os esforços da UE para realizar progressos contínuos com vista à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. A comunicação descreve igualmente os principais elementos do ciclo do Semestre Europeu de 2024.

2. As quatro dimensões da sustentabilidade competitiva

2.1. Estabilidade macroeconómica

A economia da UE continua resiliente, não obstante um abrandamento. A atividade económica manteve-se em recuperação em 2022 e o PIB aumentou 3,4 % num contexto de subida acentuada da inflação. Ao longo de 2023, a inflação, que, embora esteja a diminuir gradualmente, continua elevada, e a maior restritividade da política monetária conduziram a um crescimento mais fraco. Em contrapartida, a evolução do mercado de trabalho continua a ser encorajadora, mantendo-se o desemprego próximo de mínimos históricos. As previsões do outono apontam para um crescimento modesto — 0,6 % — da economia da UE em 2023, seguido de uma retoma em 2024 e 2025 — 1,3 % e 1,7 %, respetivamente. A inflação deverá continuar a diminuir, atingindo 2,4 % em 2025, na UE. Esta evolução, aliada a salários mais elevados e a um mercado de trabalho ainda forte, contribuirá para uma recuperação gradual do poder de compra das famílias.

Os riscos relacionados com o endividamento elevado e as divergências de preços continuam a ser significativos. Embora a conjuntura inflacionista tenha facilitado uma desalavancagem mais rápida de dívidas elevadas, a maior restritividade das condições de financiamento poderá conduzir a um aumento das tensões associadas ao endividamento elevado, tanto no setor privado como no setor público. Tal afetaria, em especial, os Estados-Membros cujo serviço da dívida exige grandes renovações da dívida ou em que o setor privado enfrenta aumentos acentuados dos pagamentos de juros. Além disso, a persistência de diferenças nos aumentos de preços e de custos entre países deixa antever perdas de competitividade nos Estados-Membros em que se verificam os maiores aumentos de preços. Este risco é especialmente significativo nos países da área do euro, uma vez que não lhes é possível realinhar os custos e preços a nível nacional por meio de alterações da taxa de câmbio nominal². O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta contém a análise da Comissão sobre a evolução dos desequilíbrios e dos riscos emergentes³. Serão elaboradas apreciações aprofundadas para 12 Estados-Membros, a apresentar na próxima primavera. No caso de Chipre, França, Alemanha, Grécia, Espanha, Hungria, Itália, Países Baixos, Portugal, Roménia e Suécia, as apreciações aprofundadas incidirão nos desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos identificados no último pacote da primavera, enquanto a apreciação aprofundada relativa à Eslováquia avaliará o risco de novos desequilíbrios emergentes.

Tendo em conta a desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento no final de 2023, é necessário que a política orçamental apoie a política monetária na redução da inflação e na salvaguarda da sustentabilidade orçamental, proporcionando simultaneamente margem suficiente para investimentos adicionais e apoiando o crescimento a longo prazo⁴. A coordenação da política orçamental é fundamental para ajudar a política monetária a repor atempadamente a inflação em valores alinhados com o objetivo de médio prazo. Os governos devem adotar políticas orçamentais coordenadas e prudentes para manter a dívida em níveis prudentes ou colocar os rácios da dívida numa trajetória descendente realista. Devem também eliminar as medidas de apoio ao setor da energia relacionadas com a crise o mais rapidamente

² COM(2023) 903 e SWD(2023) 903.

³ COM(2023) 902 e SWD(2023) 902.

⁴ COM(2023) 900.

possível e utilizar as poupanças daí resultantes para reduzir os défices. Embora mantendo a flexibilidade face à elevada incerteza, a concretização de uma orientação contracionista da política orçamental, como previsto em 2023 e 2024, contribuirá para restabelecer as reservas orçamentais ao longo do tempo e, assim, melhorar a sustentabilidade da dívida pública em alguns Estados-Membros. Além da necessidade de conservar uma estratégia orçamental prudente, importa manter e, se necessário, reforçar o investimento público, com vista a apoiar o crescimento de longo prazo e a transição ecológica. Para o efeito, os governos devem manter um elevado nível de investimento público, a fim de apoiar a dupla transição ecológica e digital e reforçar a produtividade e a resiliência. Tal exigirá melhorias na qualidade e na composição das finanças públicas, tanto do lado da receita como do lado da despesa, por exemplo, otimizando a combinação de impostos. Será igualmente crucial acelerar a execução dos planos de recuperação e resiliência, incluindo os capítulos REPowerEU, e tirar pleno partido dos programas da política de coesão.

As medidas orçamentais de emergência, tomadas para dar resposta ao choque dos preços da energia, devem ser eliminadas o mais rapidamente possível. O apoio orçamental prolongado e não orientado às famílias e às empresas não é o instrumento adequado na situação atual, uma vez que aumenta as pressões inflacionistas e contribui para uma política monetária restritiva prolongada. Além disso, limita a margem de manobra orçamental para despesas produtivas, por exemplo em investimentos ecológicos e digitais. O apoio aos agregados familiares vulneráveis deve ser prestado de forma orientada, por intermédio de sistemas de proteção social e redes de segurança social estabelecidas. Caso sejam necessárias, as medidas de apoio devem centrar-se na proteção de agregados familiares e empresas vulneráveis, ser comportáveis do ponto de vista orçamental e preservar os incentivos ao aumento da eficiência energética.

Tal como anunciado nas Orientações em matéria de política orçamental para 2024⁵, a Comissão proporá ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

2.2. Sustentabilidade ambiental

As medidas tomadas pela UE e pelos Estados-Membros ajudaram a aproximar os preços da energia dos níveis anteriores à crise. Por sua vez, os investimentos em fontes de energia limpas ajudam a estabilizar o aprovisionamento futuro. Os preços do gás natural baixaram cerca de 84 % em comparação com os máximos históricos registados no ano passado, mas ainda se situam 78 % acima dos níveis anteriores à crise. O mesmo sucedeu com os preços grossistas da eletricidade (-78 % em comparação com o período homólogo). Ainda assim, os preços médios da energia na UE permanecem elevados em comparação com os níveis anteriores à crise e com o resto do mundo. Embora a UE tenha aumentado a resiliência do seu sistema energético, as condições de mercado continuam a estar sujeitas a incerteza, incluindo devido à crise no Médio Oriente. A UE pôs termo, desde fevereiro de 2022, a todas as importações de carvão russo e reduziu as importações de petróleo e de gás russo, respetivamente, em cerca de 90 % e de dois terços, e prosseguirá estes esforços no futuro. Os níveis de armazenamento de gás natural atingiram máximos históricos antes da data prevista: 100 % em novembro de 2023. A aplicação bem sucedida do quadro da UE para a redução

⁵ COM(2023) 141 final.

da procura pelos Estados-Membros reforçou o nível de preparação da UE para este inverno e o instrumento de agregação da procura — AggregateEU — está a produzir resultados concretos. Tendo em conta a melhoria das condições nos mercados da energia, bem como a necessidade de adotar políticas orçamentais prudentes, os Estados-Membros devem eliminar rapidamente os subsídios aos combustíveis fósseis. Só devem recorrer a medidas específicas de apoio ao setor da energia se houver novos aumentos dos preços da energia. Devem ainda facilitar a rápida implantação e a introdução gradual de energias limpas alternativas a preços acessíveis para os agregados familiares e as empresas, por meio de reformas e investimentos adequados.

Os Estados-Membros estão a concentrar esforços na execução dos capítulos REPowerEU dos PRR, complementada por fundos da política de coesão. Até à data, 23 Estados-Membros apresentaram capítulos REPowerEU, cuja dotação total ascende a 54 mil milhões de EUR. As medidas REPowerEU incluem a racionalização de processos de licenciamento para acelerar a implantação de instalações de produção de energia de fontes renováveis e de armazenamento, a intensificação de medidas de eficiência energética para reduzir a pobreza energética e o apoio ao desenvolvimento de cadeias de valor relacionadas com matérias-primas e tecnologias críticas necessárias para a transição ecológica. O apoio dos fundos da política de coesão a investimentos na eficiência energética, nas energias renováveis e em sistemas energéticos inteligentes, concedido a título do objetivo estratégico «Europa mais verde», também desempenha um papel importante na execução de várias ações fundamentais no âmbito da iniciativa REPowerEU. O financiamento concedido pela UE a estas ações, proveniente de todos os objetivos políticos e do Fundo para uma Transição Justa, ascende a 47 mil milhões de EUR. A disponibilidade destes diferentes instrumentos de financiamento permite alcançar objetivos comuns de forma mais eficaz, por exemplo, mediante a combinação de reformas do MRR/REPowerEU em matéria de licenciamento e a ligação de mais energias renováveis à rede graças a investimentos a nível nacional e regional.

É necessário desenvolver ao máximo os planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC) atualizados e executá-los rapidamente. Os Estados-Membros devem apresentar políticas climáticas e energéticas mais ambiciosas nos PNEC atualizados, em consonância com as metas da UE em matéria de clima e de energia para 2030. Espera-se que tenham plenamente em conta as mais recentes recomendações específicas por país (REP) publicadas no contexto do Semestre Europeu, reflitam as medidas em matéria de energia e clima nos respetivos PRR e explorem sinergias com outros instrumentos de planeamento no âmbito da política de coesão da UE. A Comissão emitirá, em dezembro de 2023, recomendações específicas por Estado-Membro relativas aos projetos de PNEC, as quais espera ver plenamente refletidas nos PNEC finais, a apresentar até junho de 2024. Os PNEC ajudarão a consolidar o planeamento estratégico, a mobilizar investimentos públicos e privados⁶ e a reforçar a segurança dos investidores, a fim de cumprir as metas em matéria de clima e energia para 2030, designadamente reduzir as emissões de gases com efeito de estufa na UE em, pelo menos, 55 % em relação aos níveis de 1990. Tal deve ser combinado com esforços para inverter a perda de recursos naturais, desenvolver práticas agrícolas sustentáveis e preservar serviços ecossistémicos, bem como para melhorar e acelerar a adaptação a um clima mais adverso, em especial no domínio da resiliência hídrica. A fim de preservar a estabilidade orçamental e prevenir futuros choques financeiros, importa

⁶ Globalmente, serão necessários investimentos adicionais de mais de 620 mil milhões de EUR por ano para cumprir os objetivos do Pacto Ecológico e do REPowerEU, bem como investimentos de 92 mil milhões de EUR até 2030 para cumprir os objetivos do ato legislativo relativo a uma indústria de impacto zero.

cada vez mais que os Estados-Membros tenham em conta e se preparem para o impacto orçamental de fenómenos meteorológicos extremos e de outros riscos climáticos no planeamento orçamental a médio prazo.

O reforço da indústria de impacto zero da UE é essencial para fornecer as tecnologias e os componentes necessários para concretizar o Pacto Ecológico Europeu e para que a indústria europeia se mantenha competitiva. A competitividade futura da indústria de impacto zero da UE será determinada pela estabilidade do aprovisionamento de energia a preços acessíveis e cada vez mais limpa, pela disponibilidade de mão de obra altamente qualificada e pela adequação do financiamento público e privado. Igualmente fundamentais serão a disponibilidade de matérias-primas a preços acessíveis, a continuidade da abertura comercial e a manutenção de um ambiente empresarial favorável. Tirando partido dos pontos fortes do mercado único, o Plano Industrial do Pacto Ecológico e o ato legislativo relativo a uma indústria de impacto zero visam proporcionar um ambiente mais favorável à expansão da capacidade de fabrico de tecnologias de impacto zero na UE. A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa proposta reforçará a capacidade de investimento da UE para apoiar esta expansão, acompanhada de um desenvolvimento de competências adequado, contribuindo simultaneamente para salvaguardar a coesão e o mercado único. No total, será necessário investir 92 mil milhões de EUR até 2030 nas cadeias de abastecimento da UE referentes a cinco tecnologias de impacto zero (energia eólica, energia solar, baterias, bombas de calor e eletrolisadores). A este respeito, o pacote europeu para a energia eólica apoiará as empresas do setor da energia eólica e melhorará a sua competitividade. De modo mais geral, a colaboração com partes interessadas do setor industrial, incluindo diálogos sobre a transição para energias limpas, ajudará a indústria da UE a preparar o seu modelo de negócio para a transformação ecológica. As atividades de investigação e inovação (I&I) desempenharão um papel crucial nesta transformação e exigirão um quadro político favorável à inovação. Para concretizar o Pacto Ecológico Europeu, é igualmente necessário que a indústria da UE consolide a transição para a economia circular, em especial no respeitante à valorização e substituição de matérias-primas críticas e à utilização de matérias-primas secundárias, a fim de maximizar a retenção de valor. Além disso, os Estados-Membros devem concentrar-se na eliminação de subsídios prejudiciais para o ambiente — estima-se que os ganhos orçamentais possam chegar aos 300 mil milhões de EUR por ano⁷. Por último, a transição climática da indústria da UE será apoiada pelo Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço, que ajudará a manter condições de concorrência equitativas com os produtores de países terceiros e a evitar a fuga de carbono.

2.3. Produtividade

A produtividade é o principal motor da competitividade, mas o crescimento da produtividade média na UE estagnou ao longo da última década. A produtividade por hora de trabalho aumentou apenas 6 % desde 2015. O novo relatório sobre o mercado único e a competitividade, que a Comissão publicará em janeiro de 2024, servirá de base para um ciclo anual de governação e para um debate sobre o mercado único e a competitividade e produtividade a longo prazo, tal como solicitado pelo Conselho Europeu. A assimetria e lentidão da transformação digital em geral e a escassez de competências em vários setores constituem obstáculos importantes ao crescimento da produtividade. É necessária uma ação política decisiva para apoiar o financiamento privado da I&I por meio de

⁷ Comissão Europeia, *A toolbox for reforming environmentally harmful subsidies in Europe*, 2022.

incentivos fiscais corretamente concebidos, de parcerias público-privadas e de melhores condições para as empresas em fase de arranque e em fase de expansão, nomeadamente através do Conselho Europeu da Inovação criado ao abrigo do Programa Horizonte Europa. O incremento das atividades de investigação e inovação nas empresas e no setor público é particularmente importante para reforçar a produtividade nas regiões que registaram um crescimento lento nos últimos anos. Num contexto em que mais jovens concluem o ensino superior na UE, o aumento do número de diplomados nos domínios CTEM (ciência, tecnologia, engenharia e matemática), o combate às disparidades de género e a melhoria da relevância para o mercado de trabalho podem reforçar ainda mais a produtividade.

O aumento da produtividade depende da melhoria das condições-quadro, do aprofundamento do mercado único e do respeito do Estado de direito. As empresas da UE estão sobrecarregadas por obstáculos administrativos que dificultam a sua capacidade de investir além-fronteiras e de concluir eficazmente a dupla transição ecológica e digital. São necessários esforços conjuntos para aplicar as regras existentes, eliminar obstáculos e explorar domínios para uma maior integração⁸. A Comissão apresentou as primeiras propostas legislativas no sentido de reduzir em 25 % as obrigações de comunicação de informações a nível europeu, sem prejudicar os objetivos políticos das iniciativas em causa. Os Estados-Membros, incluindo os órgãos de poder local e regional, devem também intensificar os esforços neste sentido, a fim de igualarem este nível de ambição. O aumento da produtividade exige fortes incentivos, proporcionados através do sistema fiscal e de prestações sociais, e sistemas de educação e formação eficazes para aumentar a oferta de mão de obra e a disponibilidade de uma mão de obra flexível e qualificada. A existência de mercados de capitais da UE profundos e integrados, enquanto meio para obter investimento privado na economia da UE, incluindo a favor da dupla transição ecológica e digital, é fundamental para a competitividade global da UE. É igualmente necessário envidar esforços adicionais para facilitar a adoção de inovações e reduzir os estrangulamentos e obstáculos nos mercados de produtos e serviços. O respeito do Estado de direito — em especial, a independência, qualidade e eficácia do sistema judicial, a segurança jurídica e a igualdade perante a lei — é também um fator determinante de um ambiente empresarial que fomenta o investimento e a inovação.

A promoção de um ambiente empresarial equitativo e favorável às PME é fundamental para reforçar o mercado único. O pacote de medidas de apoio às PME inclui uma proposta para combater os atrasos de pagamento, que visa assegurar a equidade das transações comerciais, melhorar a liquidez e a resiliência das PME e impulsionar a competitividade das empresas da UE. O pacote inclui igualmente propostas de nomeação de um representante específico para as PME e de introdução de um sistema de tributação da sede social, a fim de simplificar o quadro fiscal para as PME que operam além-fronteiras. O Quadro de Tributação dos Rendimentos Empresariais na Europa proposto simplificará a tarefa de empresas e autoridades fiscais, graças à introdução de um conjunto único de regras para determinar os valores tributáveis de grupos de empresas que operam em mais do que um país. A vertente PME do Programa InvestEU também ajuda as PME a adaptarem-se a práticas empresariais sustentáveis e financia empresas em fase de arranque que desenvolvem novas tecnologias sustentáveis. Estima-se que o apoio às PME concedido ao abrigo dos programas de financiamento da UE ultrapasse os 200 mil milhões de EUR até 2027⁹.

⁸ Comunicação «30 anos de mercado único» [COM(2023) 162 final].

⁹ Pacote de medidas de apoio às PME, página 12, nota de rodapé 61, disponível em: *SME Relief Package* (europa.eu).

A trajetória de crescimento da UE depende fortemente do avanço da digitalização. As tecnologias digitais proporcionam vantagens competitivas, serviços melhorados e mercados alargados para as grandes empresas. No entanto, o nível de digitalização das PME continua a ser desigual entre Estados-Membros e setores. Muitas PME tradicionais carecem dos recursos e das competências necessárias para beneficiar plenamente da digitalização, o que evidencia a necessidade de progressos neste domínio. A parceria em grande escala para as competências digitais visa contribuir para o cumprimento das metas da Década Digital da Europa: dotar 80 % das pessoas com competências digitais básicas, alcançar a convergência de género e atingir 20 milhões de especialistas em TIC empregados até 2030. Os roteiros estratégicos nacionais para a Década Digital definirão as medidas concretas que cada Estado-Membro tenciona tomar para colmatar as lacunas, em consonância com as conclusões do primeiro relatório sobre o estado da Década Digital. Várias novidades regulamentares — incluindo o quadro para a inteligência artificial (IA), o Regulamento Dados, o Regulamento Serviços Digitais e o Regulamento Mercados Digitais — reforçarão o potencial da Europa para competir a nível mundial. A proposta relativa a um quadro jurídico da UE em matéria de IA é o primeiro quadro abrangente deste tipo. Embora vise atenuar os riscos de forma proporcionada, confere a segurança jurídica necessária para implementar uma IA fiável à escala europeia.

A redução das disparidades de produtividade na UE exige que também seja dada atenção às regiões em que a produtividade estagnou e que podem beneficiar de complementaridades entre o MRR e os fundos da política de coesão a nível regional. As disparidades no acesso à educação e à formação, aos cuidados de saúde, à investigação, à inovação, à mobilidade e a infraestruturas digitais de elevada qualidade são mais acentuadas nas zonas rurais e ultraperiféricas. Tal é igualmente demonstrado em zonas urbanas com níveis mais elevados de competitividade e capital humano¹⁰. Por exemplo, menos de 25 % da população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos nas regiões rurais da UE frequentou o ensino pós-secundário, contra 44 % nas cidades¹¹. As sinergias entre o MRR e os fundos da política de coesão são essenciais para a prestação de apoio a nível regional.

2.4. Equidade

O mercado de trabalho da UE mantém um forte desempenho global, não obstante o crescimento económico mais lento, mas persistem disparidades regionais e alguns grupos da população são menos beneficiados. A taxa de emprego atingiu um nível recorde de 75,4 % no segundo trimestre de 2023, ao passo que a taxa de desemprego caiu para 6,0 %, o valor mais baixo jamais registado na UE. Alguns Estados-Membros realizaram progressos significativos, enquanto outros registaram taxas de desemprego ainda superiores a 11 %¹². Ao mesmo tempo, os resultados no mercado de trabalho revelam disparidades regionais acentuadas no interior dos Estados-Membros.

Os elevados níveis de escassez de mão de obra e de competências constituem um grande obstáculo ao crescimento sustentável, à inovação e à competitividade e exigem ações específicas.

¹⁰ *EU Regional Competitiveness Index 2.0 — 2022 edition*: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/eu-rci2_0-2022_en.pdf.

¹¹ Eurostat, EDAT_LFS_9913.

¹² Espanha e Grécia registaram taxas de desemprego superiores a 11 % no segundo trimestre de 2023. Espanha, Grécia, Itália, Roménia e Suécia registaram taxas de desemprego dos jovens superiores a 20 % (Eslováquia, Croácia e Portugal ficaram ligeiramente abaixo deste limiar). Fonte: Eurostat.

Neste mercado de trabalho restrito, mais de dois terços dos empregadores não conseguem encontrar o talento de que necessitam¹³. A escassez de profissionais é comum nos setores dos cuidados de saúde, das CTEM (em especial das TIC), da ecologia e de determinados serviços. O mercado de trabalho precisa fortemente dos talentos das mulheres, dos jovens e dos idosos, das pessoas pouco qualificadas, das pessoas com deficiência e de outros grupos desfavorecidos e sub-representados¹⁴. Mais de 20 % da população em idade ativa está inativa, incluindo 8 milhões de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação. É preciso assegurar a igualdade de oportunidades para todos, inclusive mediante a execução das estratégias da União da Igualdade¹⁵.

É necessário orientar ações políticas aos níveis adequados para o aumento da participação no mercado de trabalho, a fim de melhorar o emprego e os resultados sociais. Tal inclui políticas ativas do mercado de trabalho reforçadas, o acesso a serviços de educação e acolhimento na primeira infância e a cuidados de longa duração de qualidade e a preços acessíveis, sistemas fiscais e de prestações sociais que apoiem o trabalho (nomeadamente transferindo a tributação do trabalho para objetivos ambientais e climáticos), condições de trabalho adequadas e possibilidades de gestão da migração legal¹⁶, assegurando simultaneamente os direitos laborais e de proteção social. O crescente recurso à gestão algorítmica e à IA no local de trabalho pode ajudar a resolver situações de escassez, mas exige vigilância. O reforço da educação e da formação inclusivas e de qualidade continua a ser uma prioridade fundamental, a par da intensificação dos esforços de melhoria de competências e requalificação para a dupla transição. A falta de competências básicas, bem como de competências avançadas nos domínios CTEM, as lacunas de aprendizagem e a escassez de professores constituem problemas cada vez mais significativos para os sistemas de educação e formação, incluindo para os jovens que pretendem entrar no mercado de trabalho. Importa manter a dinâmica das iniciativas lançadas no âmbito do Ano Europeu das Competências¹⁷.

Apesar dos expressivos aumentos dos salários registados na UE em 2022 e no início de 2023, os mesmos ficaram abaixo das elevadas taxas de inflação, levando a uma redução do poder de compra, que afetou mais intensamente as pessoas com rendimentos mais baixos. Os salários reais diminuíram 3,7 % na UE, em 2022, aumentando o risco de pobreza no trabalho¹⁸. No futuro, a evolução salarial terá de encontrar um equilíbrio entre a recuperação do poder de compra dos trabalhadores, a prevenção de efeitos indiretos sobre a inflação e a salvaguarda da competitividade da UE. Mais do que nunca, um diálogo social forte e uma negociação coletiva eficaz são fundamentais para obter resultados equilibrados em termos de fixação dos salários.

A necessidade de políticas de proteção e inclusão social adequadas e sustentáveis continua a ser elevada. Tendo em conta as alterações demográficas e a rápida evolução dos mercados de trabalho, é essencial garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, assegurando simultaneamente o acesso à proteção social e um apoio adequado ao rendimento. Tal é igualmente necessário para

¹³ Comissão Europeia, *Employment and social developments in Europe*, 2023.

¹⁴ Por exemplo, no segundo trimestre de 2023, a taxa de emprego das mulheres foi de 70,3 %, 5,1 pontos percentuais abaixo da média da população ativa. As responsabilidades de prestação de cuidados não remuneradas mantêm mais de 7 milhões de mulheres afastadas do mercado de trabalho na UE.

¹⁵ As [estratégias da União da Igualdade](#) promovem a igualdade e a inclusão das mulheres e dos grupos desfavorecidos, como as pessoas com deficiência e as pessoas de origem migrante ou pertencentes a minorias raciais ou étnicas, incluindo os ciganos.

¹⁶ Nomeadamente através da Reserva de Talentos da UE, lançada em 15 de novembro de 2023 no âmbito do [pacote Mobilidade de Competências e Talentos](#).

¹⁷ [Ano Europeu das Competências \(europa.eu\)](#).

¹⁸ Eurofound, *Minimum wages in 2023: Annual review*, 2023.

atenuar o impacto da elevada inflação e da diminuição do poder de compra e combater a pobreza energética. Esta ação deve ser combinada com o apoio à integração no mercado de trabalho e o acesso efetivo a serviços essenciais para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes¹⁹. Todos devem beneficiar de transições justas, por exemplo que garantam que as inovações ecológicas e digitais são financeiramente acessíveis para os trabalhadores com rendimentos mais baixos e que nenhuma região fica para trás.

Os fundos da política de coesão, juntamente com os PRR nacionais, apoiam os Estados-Membros na consecução das metas nacionais para 2030 em matéria de emprego, competências e redução da pobreza. Os Estados-Membros incluíram nos seus PRR reformas e investimentos substanciais no mercado de trabalho e nas políticas sociais: 140 mil milhões de EUR (cerca de 28 %) dos custos estimados dos PRR contribuem para políticas sociais, incluindo cerca de 73 mil milhões de EUR nos domínios da educação e das competências²⁰ e cerca de 43 mil milhões de EUR nos cuidados de saúde. De igual modo, regista-se um investimento de 109 mil milhões de EUR no domínio da política social, realizado no âmbito dos fundos da política de coesão, em especial o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). As sinergias entre o MRR e os fundos da política de coesão são claramente visíveis. A título de exemplo, vários Estados-Membros incluíram nos seus PRR reformas que criam direitos legais a educação e acolhimento na primeira infância. Ao mesmo tempo, os fundos da política de coesão (em especial o FSE+ e o FEDER), em alguns casos apoiados por investimentos do PRR, são utilizados especificamente para desenvolver serviços de educação e acolhimento na primeira infância e construir jardins de infância em resposta ao aumento da procura. Os fundos da política de coesão dão frequentemente continuidade a reformas iniciadas no âmbito dos PRR e já financiam algumas das necessidades. Podem também visar determinadas necessidades regionais ou grupos específicos da população, como os ciganos (por exemplo, investindo a nível regional numa educação inclusiva ou financiando políticas ativas do mercado de trabalho).

A continuação da aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais continua a ser uma prioridade política para promover a convergência social ascendente na UE. A fim de fornecer uma análise mais sistemática da evolução do emprego e da sociedade nos Estados-Membros, a Comissão apresentou uma proposta de relatório conjunto sobre o emprego²¹, que dá uma maior ênfase a cada país, materializada em análises por país baseadas nos princípios de um quadro de convergência social²².

¹⁹ [Em consonância com a Recomendação do Conselho, de 30 de janeiro de 2023, relativa a um rendimento mínimo adequado que garanta a inclusão ativa.](#)

²⁰ Dados de 6 de novembro de 2023, baseados na metodologia de etiquetagem por pilares da grelha de avaliação do MRR. Os dados sobre educação e competências correspondem a medidas atribuídas, a título primário ou secundário, aos domínios de intervenção «Educação e acolhimento na primeira infância», «Ensino geral, profissional e superior», «Educação de adultos», «Capital humano na digitalização» ou «Competências e empregos verdes».

²¹ Proposta da Comissão: *Joint Employment Report 2024* (ainda não traduzida para português) [COM(2023) 904].

²² O quadro de convergência social foi debatido e desenvolvido em cooperação com os Estados-Membros. Ver <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9481-2023-INIT/pt/pdf>.

3. Financiamento da dupla transição ecológica e digital na UE

Os fundos da UE revelaram-se instrumentos essenciais para financiar as ações necessárias para promover a sustentabilidade competitiva a nível nacional e regional. A utilização eficaz e flexível dos instrumentos existentes no âmbito do orçamento da UE, nomeadamente os fundos da política de coesão, e a introdução de novos instrumentos, em especial o MRR e os respetivos capítulos REPowerEU, permitem à UE, juntamente com os Estados-Membros e as suas regiões, enfrentar de forma determinada os seus principais desafios económicos e sociais. Através do Programa InvestEU, a UE está a fornecer garantias para mobilizar investimentos privados para algumas das prioridades políticas mais importantes, como a dupla transição ecológica e digital, a inovação, os investimentos sociais e as competências, bem como o apoio às PME. Por sua vez, o Fundo para uma Transição Justa ajuda as regiões mais afetadas pela transição ecológica a diversificarem as suas economias e a criarem novos postos de trabalho. Cada instrumento contribuiu, através dos respetivos âmbitos e pontos fortes, para colmatar lacunas de financiamento e eliminar estrangulamentos ao investimento. Ao mesmo tempo, as sinergias estão a tornar-se facilmente visíveis. É possível verificar esta complementaridade em diferentes aspetos — em especial no que diz respeito à natureza das reformas, à dimensão geográfica dos investimentos e ao calendário — e fomentá-la com o apoio prestado ao abrigo do instrumento de assistência técnica.

O MRR complementa os fundos da política de coesão com reformas transformadoras. A realização de reformas contribui para eliminar estrangulamentos ao investimento e facilitar e acelerar a distribuição do investimento proveniente de fundos nacionais e da UE. Tal inclui as reformas transformadoras apoiadas em cada plano de recuperação e resiliência ao abrigo do MRR, a par das condições habilitadoras exigidas pelos fundos da política de coesão. A título de exemplo, as reformas do MRR que desbloqueiam processos de licenciamento em prol da transição ecológica, também no âmbito do REPowerEU, melhoram a digitalização da administração pública e criam um ambiente favorável ao investimento, visto eliminarem obstáculos regulamentares, por exemplo reduzindo a burocracia. As reformas abrangentes do mercado de trabalho executadas ao abrigo do MRR, juntamente com as condições habilitadoras previstas nos programas da política de coesão, dão resposta a desafios estruturais, amiúde, de longa data, complementando investimentos, por exemplo, em competências e proteção social. Por último, todos os fundos beneficiam das reformas que asseguram a proteção dos interesses financeiros da UE, como as que visam combater a corrupção ou abordar questões relacionadas com o Estado de direito.

Em conjunto, os investimentos dos fundos da política de coesão e do MRR asseguram uma cobertura nacional, regional e local abrangente, incluindo para lá de 2026. Paralelamente à política de coesão, a execução dos PRR constitui uma oportunidade para visar diferentes domínios. Além disso, dado o seu prazo de execução mais longo, os programas de coesão prolongarão a dinâmica gerada pelo MRR, assegurando assim um elevado nível de investimento público e mobilizando investimento privado a longo prazo. No contexto da revisão intercalar da política de coesão, os Estados-Membros têm a oportunidade de rever os programas de coesão que afetam fundos para os domínios em que existem necessidades prementes e desafios emergentes, maximizando simultaneamente as sinergias.

Caixa de texto 1. Exemplos de complementaridade entre o MRR e os fundos da política de coesão no período de programação 2021-2027

- Em **Espanha**, a ação combinada do PRR e dos fundos da política de coesão está a melhorar a gestão dos recursos hídricos. O PRR introduz uma reforma que atualiza a Lei da água, bem como a regulamentação conexas e outra legislação derivada, a fim de assegurar um quadro jurídico que ajude a reforçar e aumentar os investimentos no setor da gestão dos recursos hídricos. Por sua vez, os fundos da política de coesão financiam sistemas de gestão da água que reduzem a perda de recursos e melhoram a eficiência dos sistemas de distribuição.
- Na **Croácia**, o PRR apoia a adoção de um turno único em todas as escolas primárias como base para a introdução de um modelo de escola a tempo inteiro. Os fundos da política de coesão contribuem significativamente para este objetivo, financiando vários aspetos da modernização dos estabelecimentos de ensino primário, incluindo o financiamento de infraestruturas e equipamentos que permitem a aplicação de um modelo de escola a tempo inteiro nas escolas que já estão a funcionar num regime de turno único.
- O PRR da **Eslovénia** inclui uma reforma que tornará os serviços eslovenos de transporte público de passageiros mais eficientes, graças à criação de uma nova entidade de coordenação. Tal facilitará a execução de investimentos da política de coesão neste setor, tais como a modernização dos caminhos de ferro e o apoio a modos de transporte sustentáveis.

4. Elementos do Semestre Europeu de 2024

A execução dos PRR e a complementaridade com outros instrumentos de financiamento da UE enquadrarão o Semestre Europeu em 2024. A par da execução em curso dos PRR, que continuará a concretizar reformas e investimentos em resposta às recomendações específicas por país, este ciclo analisará também de que modo a interação entre as ações no âmbito dos PRR e outros instrumentos de financiamento da UE contribui para a consecução de objetivos políticos comuns.

Os relatórios por país e as apreciações aprofundadas identificarão desafios estruturais e emergentes para libertar o potencial de competitividade de cada Estado-Membro. Os relatórios por país de 2024 incluirão uma avaliação dos progressos realizados na concretização dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (incluindo as metas para 2030 em matéria de emprego, competências, educação e redução da pobreza) e na eliminação de um conjunto de obstáculos à indústria que entravam a dupla transição. O Semestre Europeu continuará a ser um instrumento fundamental para acompanhar e promover os progressos no sentido da consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluindo num contexto de maior atenção dada ao bem-estar sustentável e inclusivo e não apenas ao PIB.

As recomendações específicas por país de 2024 centrar-se-ão numa seleção limitada de desafios e especificarão as principais necessidades de investimento a incluir na revisão intercalar dos programas da política de coesão para 2021-2027. Numa fase em que os PRR, incluindo as medidas adicionais acrescentadas nos capítulos REPowerEU, estão a ser executados, os relatórios por país e, se for caso disso, as apreciações aprofundadas identificarão desafios políticos remanescentes ou novos. O pacote da primavera do Semestre Europeu de 2024, a adotar em junho de 2024, será

constituído pelos relatórios por país, juntamente com as propostas de REP. O novo ciclo contribuirá igualmente para a próxima revisão intercalar da política de coesão.

A participação do Parlamento Europeu, do Conselho, dos parceiros sociais e de outras partes pertinentes continuará a ser uma característica fundamental. É essencial manter uma cooperação estreita através de reuniões periódicas durante as principais fases do Semestre Europeu e do MRR. Os Estados-Membros são instados a colaborar ativamente com as partes interessadas, incluindo parceiros sociais, órgãos de poder local e regional e organizações da sociedade civil pertinentes. O diálogo interinstitucional com o Parlamento Europeu e o Conselho prosseguirá, assegurando a responsabilização democrática e a colaboração em matéria de governação económica.

5. Conclusão

Perante um mundo em mudança, a UE está empenhada em reforçar a sua competitividade a longo prazo por meio de uma dupla transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. No âmbito do Semestre Europeu, a Comissão continuará a acompanhar de perto os impactos sociais e económicos e a propor recomendações para libertar o potencial de competitividade de cada Estado-Membro, promovendo a autonomia estratégica aberta, o crescimento com impacto neutro no clima e uma dupla transição ecológica e digital justa, reduzindo simultaneamente as disparidades regionais. A este respeito, o ciclo de 2024 do Semestre Europeu centrar-se-á especificamente em assegurar e alargar sinergias e complementaridades entre a execução dos PRR e dos programas da política de coesão, identificando simultaneamente domínios com novas necessidades de investimento e de reformas a nível nacional e regional.