



Bruxelas, 24.11.2021
COM(2021) 740 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 2022

1. Introdução

Os resultados alcançados pela Europa no lançamento e na implantação da campanha de vacinação contra a COVID-19 e na atenuação do impacto socioeconómico da pandemia lançaram as bases para uma recuperação sustentada. Cerca de três quartos dos adultos europeus estão agora totalmente vacinados, o que coloca a UE entre os líderes mundiais neste domínio. Além disso, a Europa distribuiu mais de mil milhões de doses ao resto do mundo – mais do que o número de doses distribuídas no seu território. A promoção da vacinação, tendo também em conta as fortes diferenças nas taxas de vacinação entre os Estados-Membros e em todo o mundo, continua a ser uma das principais prioridades políticas. Paralelamente, a resposta política coordenada e sem precedentes à pandemia, tanto a nível nacional como da UE, permitiu atenuar as consequências socioeconómicas da crise¹.

Os nossos esforços para fazer face aos efeitos imediatos do choque da COVID-19 estão a dar frutos. Em 2021, prevê-se que o PIB da área do euro e da UE registe um aumento de 5 %. À medida que a economia da UE passa de uma fase de recuperação para um ciclo de expansão, apoiada por uma melhoria do mercado de trabalho, condições de financiamento favoráveis e um forte recurso ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o crescimento do PIB real na UE deverá situar-se em 4,3 % em 2022 e 2,5 % em 2023. A taxa de desemprego continua a diminuir, embora permaneça ligeiramente acima do nível registado antes da crise. Para o futuro, prevê-se que a criação de emprego prossiga em paralelo com a recuperação e que a taxa de desemprego diminua para 6,7 % em 2022 e volte a descer para 6,5 % em 2023, o nível anterior à crise. As pressões inflacionistas aumentaram devido ao aumento dos preços da energia e a perturbações no aprovisionamento. Após ter atingido um pico de 4 % no final de 2021, a inflação deverá diminuir para 1,4 % em 2023. No futuro, a incerteza e os riscos continuam a ser elevados, incluindo no que diz respeito à evolução da pandemia, tanto dentro como fora da UE.

A coordenação das políticas económicas orientou-se progressivamente para o lançamento das bases de uma recuperação transformadora e inclusiva e de uma maior resiliência. A atividade económica deve alinhar-se cada vez mais com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva, ou seja, a sustentabilidade ambiental, a produtividade, a equidade e a estabilidade macroeconómica². Estas quatro dimensões não devem ser consideradas isoladamente, uma vez que se reforçam mutuamente com um objetivo comum: a transição para um modelo económico sustentável, resiliente e inclusivo, possibilitada por uma difusão e adoção mais generalizadas das tecnologias digitais e ecológicas, que contribuirá para tornar a Europa um interveniente de primeiro plano em matéria de transformação. A agenda de política económica, social e ambiental da Europa deve, por conseguinte, garantir que todos os níveis de poderes públicos, as empresas, os parceiros sociais e os agregados familiares contribuem de forma coerente para a consecução das nossas metas em matéria de transição ecológica e digital, bem como das metas em matéria de emprego, de competências e de redução da pobreza estabelecidas no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais,

¹ Comissão Europeia, «A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?», COM(2021) 662 final, 19 de outubro de 2021.

² Comissão Europeia, «Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020», COM(2019) 650 final, 17 de dezembro de 2019.

assegurando simultaneamente a estabilidade da nossa economia e o bom funcionamento do mercado único, sem deixar ninguém para trás.

A União apresentou uma agenda política ambiciosa para conseguir uma recuperação sustentável, justa e inclusiva e tornar a economia da UE mais resiliente face a choques futuros, transformando simultaneamente as nossas economias e sociedades em consonância com as ambições da dupla transição. Desde a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável apresentada no ano passado, as ambições da União em matéria ecológica, digital e social aumentaram para fazer face aos desafios crescentes que enfrentamos. Em julho de 2021, a Comissão apresentou um primeiro conjunto de propostas do pacote Objetivo 55³ que visam adaptar as políticas em matéria de clima, energia, utilização dos solos, transportes e fiscalidade à redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030, um objetivo consagrado na Lei Europeia em matéria de Clima. A Comissão adotou um plano de ação para a poluição zero e continuará a aplicar a sua agenda do Pacto Ecológico Europeu para proteger, conservar e reforçar o capital natural e dissociar o crescimento do PIB da utilização dos recursos naturais. Além disso, em setembro de 2021, propôs um novo quadro de governação para ajudar a garantir que a UE cumpre o seu objetivo de transformação digital da sociedade e da economia europeias⁴. A proposta prevê a elaboração de roteiros estratégicos nacionais para alcançar as trajetórias previstas para cada objetivo da Década Digital, bem como o desenvolvimento de ferramentas para acelerar e facilitar a execução de projetos digitais plurinacionais. Para fazer face aos efeitos adversos da pandemia, contribuir para alcançar uma convergência social e económica ascendente, mas também para reforçar os esforços da União no sentido de uma transição digital, ecológica e justa, a Cimeira Social do Porto, de maio de 2021, reafirmou o compromisso conjunto de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais e congratulou-se com as novas grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza⁵. Uma economia estável, que permita conduzir políticas centradas no longo prazo, e uma transição justa para os mais afetados pelas transformações são condições prévias para a realização dessas elevadas ambições.

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência, enquanto parte da resposta direta da UE para sair mais forte da pandemia, desempenhará um papel central na criação de uma economia da UE resiliente e preparada para a dupla transição. O mecanismo, integrado no Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas e de emprego, será o instrumento fundamental para executar a agenda política nos próximos meses e anos. A aplicação dos grandes conjuntos de medidas ambiciosas e que se reforçam mutuamente previstas nos planos de recuperação e resiliência será fundamental para estimular a atividade económica e o emprego e assegurar transições ecológicas e digitais justas e inclusivas. Uma das principais características inovadoras do mecanismo é a sua natureza baseada no desempenho. Os fundos serão desembolsados à medida que os Estados-Membros aplicarem

³ Comissão Europeia, «Objetivo 55: alcançar a meta climática da UE para 2030 rumo à neutralidade climática», COM(2021) 550 final, 14 de julho de 2021.

⁴ Comissão Europeia, «Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o programa para 2030 intitulado «Guião para a Década Digital», COM(2021) 574 final, de 15 de setembro de 2021.

⁵ Estas ambiciosas metas da UE são as seguintes: pelo menos 78 % da população entre os 20 e os 64 anos deve estar empregada; pelo menos 60 % de todos os adultos devem participar em ações de formação todos os anos; e redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões.

os investimentos e reformas coerentes acordados nos seus planos. Tal garantirá que ambos os tipos de medidas são aplicados em paralelo, permitindo dar resposta a lacunas e desafios políticos existentes e eliminar os obstáculos ao investimento e a um crescimento do PIB mais sustentável e inclusivo.

Com a aprovação dos planos de recuperação e resiliência e o desembolso dos primeiros fundos aos Estados-Membros, a ênfase coloca-se agora na fase de execução. Até à data de adoção da presente comunicação, 22 planos de recuperação e resiliência foram validados pela Comissão e aprovados pelo Conselho, o que permitiu desbloquear o desembolso de um pré-financiamento no valor de 52,3 mil milhões de EUR a favor de 17 Estados-Membros desde agosto de 2021. No total, os planos aprovados pelo Conselho até à data representam 291 mil milhões de EUR em financiamentos a fundo perdido e 154 mil milhões de EUR em empréstimos. Toda a atenção deve agora centrar-se na execução das reformas e dos investimentos pelos Estados-Membros, em conformidade com os objetivos intermédios e metas acordados, a fim de estimular a recuperação e a criação de emprego, reforçar a resiliência europeia e assegurar um impacto duradouro na sociedade, na economia e no ambiente da UE. O Instrumento de Assistência Técnica da Comissão está a contribuir para a execução dos planos de recuperação e resiliência. Durante esta fase, a Comissão manterá um estreito diálogo com os Estados-Membros e assegurará a participação adequada do Parlamento Europeu e do Conselho, das autoridades regionais e locais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas.

É importante garantir a complementaridade e a coerência das reformas e dos investimentos inscritos nos planos de recuperação e resiliência com os investimentos a financiar no quadro da política de coesão e de outros instrumentos da UE nos próximos anos, bem como com as medidas financiadas a nível nacional. A fim de desbloquear os 500 mil milhões de EUR de financiamento global previsto a título da política de coesão, a rápida conclusão dos debates sobre os acordos de parceria e os programas adotados no novo período de programação, incluindo no âmbito do Fundo para uma Transição Justa, constitui uma prioridade para o próximo ano. A consecução dos objetivos ambiciosos da agenda política da UE para a dupla transição exigirá um esforço coordenado por parte de todos os Estados-Membros, mobilizando os fundos públicos e privados disponíveis para alcançar estes objetivos.

A Análise Anual do Crescimento Sustentável deste ano apresenta as prioridades políticas para o próximo ano e estabelece princípios orientadores para a sua aplicação no ciclo do Semestre Europeu de 2022. O Semestre Europeu proporciona um quadro bem definido para a coordenação das políticas económicas e de emprego dos Estados-Membros e continuará a desempenhar este papel no âmbito da fase de recuperação e dos progressos na via da dupla transição. Tal como em anos anteriores, as prioridades políticas serão articuladas em torno das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva e em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A comunicação apresenta igualmente as principais características do ciclo do Semestre Europeu de 2022 e explica as principais alterações introduzidas em relação aos ciclos anteriores, tendo em conta a necessidade de o adaptar aos processos previstos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

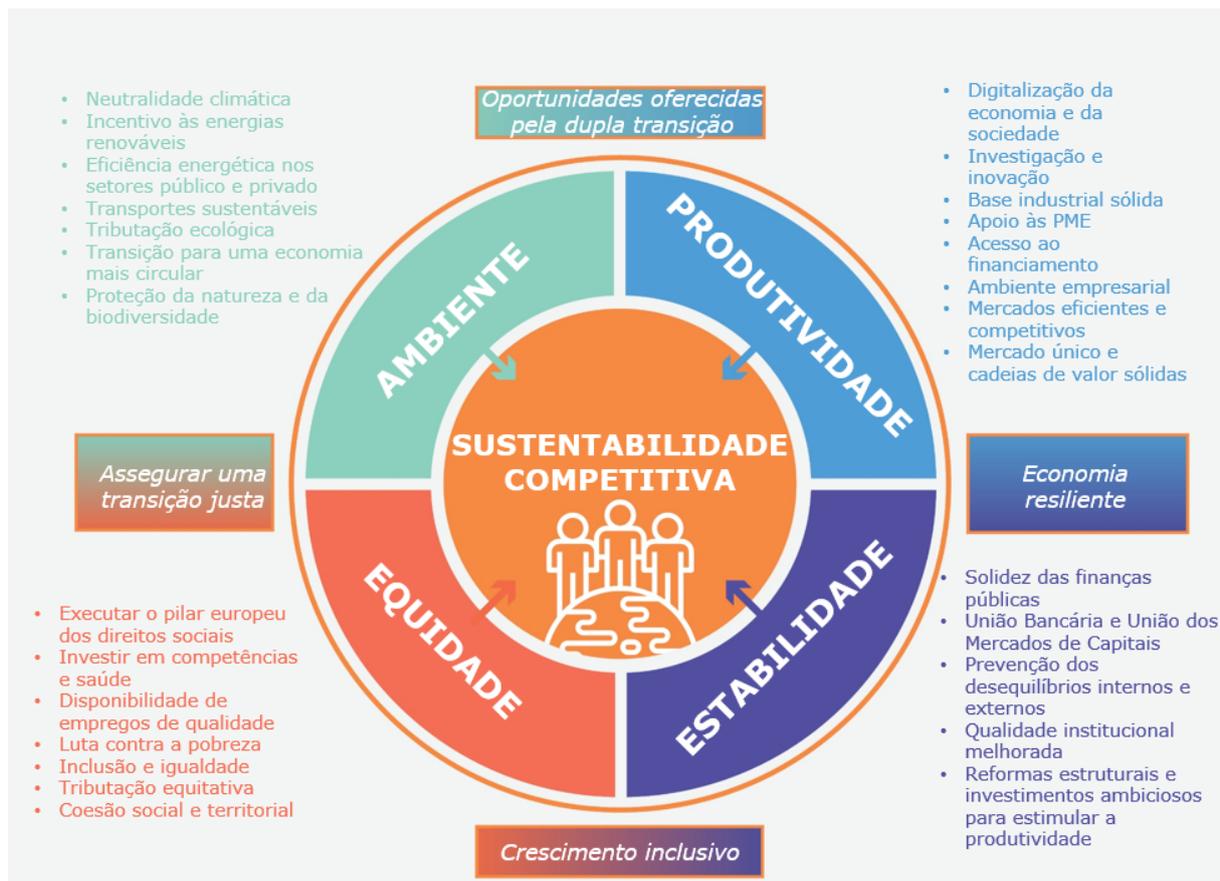
2. As quatro dimensões da sustentabilidade competitiva enquanto princípios orientadores da recuperação da UE

Lançadas no início do mandato da atual Comissão, as quatro dimensões complementares da agenda da UE em matéria de sustentabilidade competitiva, ou seja, a sustentabilidade ambiental, a produtividade, a equidade e a estabilidade macroeconómica, são mais pertinentes do que nunca. Estas dimensões, que estão estreitamente interligadas e devem reforçar-se mutuamente, serviram de orientação às agendas de reforma e investimento dos Estados-Membros nos últimos anos e ocupam um lugar de destaque entre os objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

A Europa escolheu estar na vanguarda da transformação a fim de tirar partido das oportunidades proporcionadas a nível da proteção do ambiente e da luta contra as alterações climáticas, bem como no domínio das tecnologias digitais. Garantir que as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva se reforçam mutuamente constitui um desafio transformador fundamental das políticas económicas e sociais. Uma economia sustentável, que permita conduzir políticas centradas no longo prazo, e uma transição inclusiva e justa para todos os cidadãos e todas as regiões da UE continuarão a estar no cerne da agenda de recuperação da UE. Neste contexto, importa recordar que a sustentabilidade competitiva e a resiliência são duas faces da mesma moeda. Com efeito, tal como se indica no relatório de prospetiva estratégica 2020⁶, a resiliência é a capacidade não só de resistir e enfrentar desafios, mas também de passar por transições de uma forma sustentável, justa e democrática.

⁶ Comissão Europeia, «Relatório de prospetiva estratégica 2020: definir o rumo para uma Europa mais resiliente», COM(2020) 493 final.

Figura 1: As quatro dimensões da sustentabilidade competitiva e as ligações entre elas



2.1 Sustentabilidade ambiental

As alterações climáticas e a degradação do ambiente exigem uma ação imediata. Ao longo de 2021, a Europa enfrentou vagas de calor, incêndios florestais e inundações de grande severidade, que demonstraram de forma clara e dolosa o impacto que as alterações climáticas podem ter nas nossas vidas e nos nossos meios de subsistência. Além disso, o impacto económico global associado às alterações climáticas está a aumentar e merece uma atenção especial. Os custos da inação são significativamente superiores aos custos da realização das nossas ambições em matéria de clima. Por conseguinte, é essencial garantir que a recuperação económica seja acompanhada de progressos rápidos rumo à transição ecológica e orientar a economia para a concretização do compromisso da UE de se tornar o primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050.

A Comissão apresentou um ambicioso programa de reformas ecológicas, que deve agora ser executado com celeridade. Devemos utilizar o período que se avizinha para realizar as reformas e os investimentos necessários para descarbonizar a economia da UE e assegurar uma transição ecológica socialmente justa. O Pacto Ecológico Europeu, e em especial o pacote Objetivo 55, está a lançar as bases da economia da UE de amanhã. As estratégias emblemáticas nos domínios do clima e da energia, do hidrogénio, da energia de fontes renováveis ao largo, da luta contra as emissões de metano, da biodiversidade, da economia circular, da poluição zero, da mobilidade sustentável e inteligente, da vaga de renovação, da alimentação sustentável e em muitos outros domínios servem de guia para as reformas e os investimentos. As iniciativas propostas incluem medidas em matéria de tributação ecológica,

como a Diretiva Tributação da Energia atualizada, destinadas a alinhar as políticas fiscal e climática da UE e incentivar os modelos empresariais ecológicos, atenuando simultaneamente o impacto social. Além disso, o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço proposto prevê a fixação de um preço do carbono para certas importações, incentivando assim as empresas e os governos do resto do mundo a tomarem medidas no mesmo sentido. A nível nacional, a execução dos planos de recuperação e resiliência permitirá realizar reformas ecológicas que contribuirão para colmatar uma parte do desfasamento em termos emissões de gases com efeito de estufa. Vários Estados-Membros inscreveram nos seus planos de recuperação e resiliência reformas em matéria de eficiência energética, a facilitação dos processos de licenciamento das energias renováveis, o apoio à investigação e inovação ecológicas⁷, ou incentivos fiscais destinados a promover modelos de mobilidade sustentável.

O cumprimento da ambiciosa agenda da UE relativa ao Pacto Ecológico exigirá investimentos significativos. Para a próxima década, as necessidades adicionais de investimento privado e público para fazer face à transição ecológica são estimadas em cerca de 520 mil milhões de EUR por ano⁸. Os 22 planos de recuperação e resiliência aprovados até à data deverão dar um impulso aos investimentos ecológicos num montante cumulativo de, pelo menos, 192 mil milhões de EUR⁹ ao longo dos próximos seis anos, abrangendo domínios como a produção de energia, a renovação de edifícios, os transportes sustentáveis e a adaptação às alterações climáticas. A política de coesão disponibilizará cerca de 150 mil milhões de EUR em investimentos ecológicos durante esta década. Serão necessários investimentos adicionais significativos para acompanhar as transições necessárias no mercado de trabalho e apoiar a requalificação e a melhoria de competências, duas condições prévias para uma transição justa e eficaz. No entanto, o financiamento público não será suficiente para realizar os investimentos maciços necessários ao êxito da transição ecológica, nem deverá excluir o investimento privado. Uma das missões fundamentais do setor público será a canalização do financiamento privado para a resiliência às alterações climáticas, nomeadamente através da criação de um quadro facilitador, da promoção de um maior desenvolvimento dos mercados de capitais no domínio do financiamento sustentável, da melhoria da coordenação do investimento público e privado em I&D e da prestação de apoio específico. Por conseguinte, será importante utilizar o investimento público e as reformas inscritos nos planos de recuperação e resiliência para ajudar a mobilizar o investimento privado.

A dimensão social está no cerne da ambiciosa agenda ecológica da UE. A transição ecológica criará enormes oportunidades, trazendo consigo a criação de emprego, a inovação e uma maior resiliência aos choques. Ao mesmo tempo, traduzir-se-á em profundas mudanças, em especial para os mais desfavorecidos, bem como para algumas regiões e setores como as regiões de extração carbonífera e os setores afetados pela transição industrial e pelos processos de reestruturação conexos, que muitas vezes implicam perdas de postos de trabalho e de rendimentos. É por esta razão que o Pacto Ecológico Europeu visa assegurar uma distribuição equitativa dos esforços necessários, com a contribuição de todos os setores da

⁷ Comissão Europeia, «Comunicação sobre as missões europeias», COM(2021) 609 final, de 29 de setembro de 2021.

⁸ Ver a Comunicação da Comissão Europeia, «A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?», COM(2021) 662 final, caixa 2.

⁹ Estimativas preliminares dos serviços da Comissão.

economia e da sociedade e com medidas específicas para as pessoas necessitadas¹⁰. A Comissão propôs a criação de um novo Fundo Social para o Clima destinado a apoiar os agregados familiares vulneráveis de baixos e médios rendimentos, os utilizadores dos transportes e as microempresas que seriam mais afetados pela introdução da tarifação do carbono nos transportes rodoviários e nos edifícios. No âmbito do Semestre Europeu, acompanharemos de perto os impactos sociais e, se for caso disso, apresentaremos recomendações específicas para garantir que ninguém fica para trás. A complementaridade com as medidas apoiadas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será uma prioridade. A fim de orientar os Estados-Membros quanto à forma de tirar partido das oportunidades e minimizar os riscos socioeconómicos da transição ecológica, a Comissão irá propor, antes do final do ano, uma recomendação do Conselho sobre as questões sociais e de emprego associadas à transição climática.

A transição para as energias limpas é a nossa melhor garantia contra os choques dos preços da energia. A acentuada subida dos preços da energia que a UE enfrenta atualmente, impulsionada sobretudo pelo aumento da procura mundial de energia, e particularmente de gás, é motivo de grande preocupação para todos os cidadãos e empresas, bem como para a economia da UE em geral. O aumento dos preços da energia afeta de forma relativamente mais severa os agregados familiares de rendimento baixo e médio-baixo e pode agravar a pobreza energética. A Comissão apresentou um conjunto de medidas¹¹ destinadas a responder aos desafios e a atenuar o impacto dos aumentos temporários dos preços da energia de forma coordenada. A curto prazo, o apoio de emergência temporário ao rendimento das famílias vulneráveis, as medidas de proteção das empresas e as reduções fiscais específicas podem ajudar a atenuar o impacto. De um ponto de vista mais estrutural, a melhoria da eficiência energética, a eletrificação do consumo de energia e a prossecução dos investimentos nas energias renováveis e hipocarbónicas, bem como a facilitação da sua implantação, são essenciais para garantir preços da energia acessíveis no futuro. A transição ecológica promove a utilização de energias locais e renováveis, diminuindo assim a nossa dependência de fontes de energia estrangeiras e aumentando simultaneamente a eficiência energética, o que permite reduzir as nossas necessidades energéticas. É essencial combater os efeitos negativos dos aumentos súbitos dos preços e garantir a acessibilidade dos preços sem fragmentar o mercado único europeu da energia, evitando assim comprometer os investimentos na transição ecológica dos setores da energia e da indústria.

A transição ecológica foi concebida para salvaguardar a nossa prosperidade e bem-estar, criando simultaneamente oportunidades. Os investimentos e as reformas com vista a reduzir na fonte a poluição do ar, da água e do solo permitirão poupar custos importantes, nomeadamente ligados aos cuidados de saúde, aos dias de trabalho perdidos, aos danos nos edifícios e às perdas de colheitas. A melhoria das infraestruturas ambientais (por exemplo, nos domínios da água e dos resíduos), a proteção e recuperação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, bem como a promoção de sistemas alimentares sustentáveis permitirão reforçar a nossa resiliência, criar novas oportunidades de negócio e melhorar a

¹⁰ O Mecanismo para uma Transição Justa, que inclui o Fundo para uma Transição Justa, prestará apoio específico à diversificação económica e à criação de emprego nos territórios que enfrentam as mais graves dificuldades socioeconómicas decorrentes da transição para a neutralidade climática.

¹¹ Comissão Europeia, «Enfrentar o aumento dos preços da energia: um conjunto de medidas de apoio e ação», COM(2021) 660 final, 13 de outubro de 2021.

saúde pública. A supressão progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente e a utilização de instrumentos económicos para aplicar o princípio do poluidor-pagador proporcionarão incentivos e financiamentos adicionais para a transição ecológica.

A digitalização pode dar um contributo importante para a transição ecológica. As transições ecológica e digital estão intrinsecamente ligadas e nenhuma delas pode ter êxito sem a outra. A digitalização da sociedade contribuirá para reduzir a sua pegada de carbono, nomeadamente graças a uma utilização mais eficiente da energia e dos recursos. Ao mesmo tempo, as tecnologias digitais têm de se tornar mais limpas e eficientes do ponto de vista energético. Os planos de recuperação e resiliência contêm várias medidas destinadas a garantir uma utilização inteligente e sustentável dos recursos, incluindo a ecologização das tecnologias digitais, o que exige, nomeadamente, a criação de competências adequadas. A UE está também a estudar medidas voluntárias e vinculativas para ajudar o setor privado a tornar-se climaticamente neutro e a utilizar mais recursos renováveis, tais como as adotadas no âmbito da Coligação Digital Ecológica Europeia.

2.2 Produtividade

A prosperidade futura dos cidadãos dependerá essencialmente da capacidade da Europa para aumentar a produtividade e a inovação. Para tal, será necessária uma combinação bem articulada de reformas e investimentos públicos e privados que sustentem a competitividade e a criação de emprego. O crescimento da produtividade é um motor essencial da prosperidade económica, do bem-estar e da convergência a longo prazo. No entanto, o crescimento da produtividade na UE tem vindo a abrandar nas últimas décadas, uma tendência que se mantém. A capacidade das empresas da UE para adotar novas tecnologias, em especial as tecnologias digitais, expandir as suas atividades e modernizar os seus modos de produção desempenhará um papel crucial no reforço da sua produtividade e competitividade, tanto no mercado único como a nível mundial. Tal implica melhorar as competências e requalificar a mão de obra para que possa dominar os modelos de produção de amanhã. Será também necessário empreender reformas que favoreçam a criação de um quadro propício a essa adaptação e inovação tecnológicas, nomeadamente uma melhor coordenação das políticas de investigação e inovação, o reforço da transferência e valorização de conhecimentos e o apoio ao desenvolvimento e à adoção de tecnologias pelas empresas, em especial as PME e as empresas em fase de arranque. A este respeito, é essencial desbloquear as despesas de investimento privado através da adoção de medidas de apoio público específicas.

O bom funcionamento do mercado único, que assegure uma concorrência leal e efetiva¹², constitui, em si mesmo, uma importante fonte de produtividade para a economia da UE. Os avanços tecnológicos difundem-se mais rapidamente num mercado unificado, e os mercados de produtos e serviços eficientes e competitivos são um motor essencial do crescimento da produtividade, uma vez que permitem uma afetação mais eficiente dos recursos. A crise da COVID-19 pôs em evidência a necessidade de preservar a livre

¹² A Comissão procede atualmente a uma análise exaustiva da política de concorrência; Comissão Europeia, «A competition policy fit for new challenges» (Uma política de concorrência adaptada aos novos desafios), COM(2021) 713 final, 18 de novembro de 2021.

circulação de pessoas, bens, serviços e capitais no mercado único. As medidas concretas anunciadas no relatório anual sobre o mercado único¹³, como uma solução estrutural para garantir as quatro liberdades em caso de crises futuras (o Instrumento de Emergência do Mercado Único) e a análise de soluções possíveis para fazer face às situações de escassez de aprovisionamento identificadas serão fundamentais para reforçar a resiliência do mercado único. O respeito do Estado de direito, em especial a independência, a qualidade e a eficiência dos sistemas judiciais, a criação de estruturas eficazes em matéria de luta contra a corrupção e de quadros de luta contra o branqueamento de capitais e a fraude são fatores importantes do ambiente empresarial e do funcionamento do mercado único. Para além do Semestre Europeu, o relatório da Comissão sobre o Estado de direito também abrange, num dos seus pilares, o funcionamento dos sistemas judiciais.

Os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros preveem um vasto conjunto de reformas destinadas a melhorar o ambiente empresarial e a favorecer a adoção das tecnologias digitais e ecológicas. Estas reformas serão complementadas por importantes esforços para digitalizar os setores estratégicos da administração pública e do sistema judicial. Estes esforços respondem diretamente às recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros em anos anteriores, no sentido de, nomeadamente, executar reformas destinadas a reforçar a concorrência, tornar a contratação pública mais dinâmica e transparente, reforçar o sistema judicial, aumentar a eficiência da administração pública, e nomeadamente da administração fiscal, promover a simplificação legislativa, prosseguir o desenvolvimento dos serviços de administração pública e de justiça em linha e promover o bom funcionamento dos quadros de insolvência. A plena aplicação dessas reformas deverá melhorar o ambiente empresarial em toda a UE, promovendo simultaneamente uma maior inovação digital, o que terá um impacto positivo na produtividade. Estas medidas terão efeitos positivos mais vastos, por exemplo a criação de empregos de qualidade e o reforço da sustentabilidade orçamental.

O investimento na adoção de tecnologias digitais avançadas e na investigação e inovação é fundamental para concretizar a transição digital. Existe um défice significativo de investimento digital no setor privado europeu em relação a outros territórios¹⁴. Os planos de recuperação e resiliência adotados visam contribuir com 117 mil milhões de EUR para a transformação digital. O apoio destina-se, por exemplo, à inovação digital, à investigação e inovação e às tecnologias digitais avançadas (17 mil milhões de EUR), incluindo o desenvolvimento da inteligência artificial ou da supercomputação. Além disso, são afetados fundos significativos ao apoio à transformação digital dos serviços públicos (43 mil milhões de EUR) ou das empresas (24 mil milhões de EUR), a maioria dos quais em benefício das pequenas e médias empresas (PME). As medidas em matéria de conectividade, por exemplo a implantação de redes 5G, também estão incluídas em vários planos (13 mil milhões de EUR). Os programas ao abrigo dos fundos da política de coesão da UE, bem como de outros

¹³ Comissão Europeia, Relatório Anual sobre o Mercado Único de 2021 que acompanha a Comunicação «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», SWD(2021) 351 final, 5 de maio de 2021.

¹⁴ Para uma ilustração do défice de investimento em relação aos principais concorrentes da UE, ver quadro 2 do documento da Comissão Europeia intitulado «Identifying Europe's recovery needs» (Identificar as necessidades de recuperação da Europa) que acompanha a comunicação intitulada «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração», SWD(2020) 98 final, 27 de maio de 2020.

programas financiados pelo orçamento da UE, deverão também aumentar substancialmente o investimento nas atividades de investigação e inovação no domínio digital em comparação com os programas anteriores.

Estes investimentos na tecnologia devem ser complementados por investimentos nas pessoas e nas competências, em especial as competências digitais reforçadas, através de reformas dos sistemas de educação e formação e de programas de melhoria de competências e requalificação. A aceleração da transição digital está a aumentar consideravelmente a procura de competências digitais. As competências em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM) são essenciais para permitir o desenvolvimento e a adoção de tecnologias digitais avançadas nas nossas economias. A fim de garantir um número suficiente de pessoas altamente qualificadas, é necessário desenvolver esforços adicionais para apoiar os jovens, em especial as mulheres e as raparigas. Tal deve ser conjugado com o aumento da prevalência de, pelo menos, níveis básicos de competências digitais e em matéria de *software* em toda a população. As pessoas em idade ativa necessitam de aceder facilmente a uma formação adequada e a preços acessíveis que responda às suas necessidades em termos de competências. Este aspeto é importante em todos os setores económicos e em todas as empresas, especialmente nas PME. As competências digitais são também um importante facilitador da transição ecológica. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência consagrará montantes significativos ao desenvolvimento de competências (os planos adotados contribuem com 47 mil milhões de EUR para medidas de apoio à educação, à formação e às competências em todas as faixas etárias), com especial destaque para as competências digitais (20 mil milhões de EUR)¹⁵.

Além disso, o acesso responsável aos recursos, a eficiência na utilização dos recursos e a produtividade são fatores importantes não só para o bem-estar ambiental, mas também para o bem-estar económico. A UE precisa de acelerar a transição para um sistema económico que utilize os recursos de forma mais inteligente e sustentável, com vista a reduzir o impacto ecológico do consumo. Com base no mercado único e no potencial das tecnologias digitais, a economia circular pode reforçar a base industrial da UE e promover a criação de empresas e o empreendedorismo entre as PME, reforçando simultaneamente a resiliência da UE e a autonomia estratégica aberta. A economia circular fornecerá aos cidadãos produtos de alta qualidade, funcionais e seguros, eficientes e acessíveis, que durarão mais tempo e serão concebidos para a reutilização, a reparação e a reciclagem de alta qualidade. A existência de um novo leque de serviços sustentáveis, modelos de negócio que apresentam o «produto como um serviço» e soluções digitais proporcionará uma melhor qualidade de vida e postos de trabalho inovadores e permitirá melhorar os conhecimentos e as competências.

A resiliência da economia da UE depende da solidez das suas cadeias de abastecimento. A rápida aplicação da estratégia industrial e da sua atualização de 2021¹⁶ é fundamental para reduzir as dependências estratégicas e atenuar os estrangulamentos temporários ou persistentes nas cadeias de abastecimento internacionais de fatores de produção essenciais para os ecossistemas industriais europeus. A UE é um importante importador e exportador

¹⁵ As medidas de apoio à educação, à formação e às competências são contabilizadas como parte das despesas sociais, enquanto as competências digitais são incluídas na contribuição digital.

¹⁶ Comissão Europeia, «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa», COM(2021) 350 final, 5 de maio de 2021.

mundial e goza de um elevado grau de abertura ao comércio e ao investimento. As dificuldades logísticas mundiais, como as que a UE atravessa no domínio dos microcircuitos e de determinadas matérias-primas, influenciam uma série de ecossistemas industriais, nomeadamente as indústrias pró-cíclicas como as indústrias automóvel e da construção. Os estrangulamentos nas cadeias de abastecimento têm um impacto negativo nos níveis de produtividade das empresas, no emprego, no volume de negócios e nas taxas de entrada e de saída, podendo afetar a capacidade da UE para responder a uma crise sanitária. As crescentes ambições da UE no que se refere às transições ecológica e digital exigem uma mudança de estratégia que permita fazer face às dependências estratégicas, atuais ou futuras, dos produtos e tecnologias que impulsionarão a transformação industrial da Europa, dando assim resposta às preocupações de segurança do aprovisionamento subjacentes. A Comissão apresentará uma Diretiva Microcircuitos Europeus destinada a coordenar melhor os esforços da UE em matéria de investigação e conceção dos semicondutores e facilitar a sua produção na Europa.

2.3 Equidade

A equidade tem de estar no cerne da recuperação após a recessão provocada pela pandemia de COVID-19. A crise afetou de forma desigual diferentes grupos populacionais, setores e regiões. Em especial, os jovens e os trabalhadores pouco qualificados, assim como os trabalhadores oriundos da imigração, foram afetados de forma desproporcionada. As mulheres e os homens foram afetados de forma diferente¹⁷. O instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) contribuiu eficazmente para fazer face às consequências económicas e sociais negativas da pandemia. À medida que a economia recupera, é provável que se registem novas alterações na repartição dos empregos. A pandemia induziu ou acelerou tendências de alteração na procura, nos padrões de consumo e nos modelos empresariais. Em toda a economia, estão a ser criados novos postos de trabalho, enquanto outras funções são cada vez menos procuradas. Tal implica uma grande quantidade de transições profissionais e o ressurgimento de escassez de mão de obra em alguns Estados-Membros e alguns setores. Neste contexto, deve ser dada uma atenção crescente à melhoria da capacidade dos mercados de trabalho para antecipar as mudanças e adaptar-se a elas, sem deixar ninguém para trás. As reformas em matéria de benefícios fiscais podem ajudar a reduzir as desigualdades e a incentivar a participação no mercado de trabalho.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto assimétrico nas regiões europeias devido às suas diferentes especializações económicas. As regiões dependentes do turismo foram particularmente afetadas, mas outros serviços altamente dependentes de contacto físico também foram fortemente afetados. Outros setores foram menos afetados, mas registaram, ainda assim, uma quebra na atividade, nomeadamente a indústria transformadora e a construção. O número de horas trabalhadas diminuiu de forma mais significativa entre 2019 e 2020 na Grécia, Espanha, Portugal e Itália, especialmente em regiões cuja economia depende fortemente do turismo. Por último, as regiões da UE mais desenvolvida do ponto de vista económico foram menos afetadas do que as regiões economicamente menos desenvolvidas e as regiões em transição.

¹⁷ Instituto Europeu para a Igualdade de Género, «Gender Equality Index 2021 Report» (relatório de 2021 sobre o índice de igualdade de género), novembro de 2021.

No futuro, será fundamental dispor de políticas ativas do mercado de trabalho bem concebidas e eficazes, juntamente com um apoio adequado dos serviços públicos de emprego e dos sistemas de proteção social, a fim de acompanhar os trabalhadores durante as transições ecológica e digital. A este respeito, a recomendação da Comissão sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego (EASE)¹⁸ salienta a importância de desenvolver e aplicar pacotes de políticas coerentes, nomeadamente medidas de incentivo à contratação e à transição, a melhoria de competências e a requalificação, bem como um maior apoio por parte dos serviços públicos de emprego. Deve ser conferida especial atenção aos jovens, que foram particularmente afetados pela pandemia de COVID-19. Devem igualmente ser abordados os desafios de longa data relacionados com o envelhecimento da população ativa e a participação das mulheres e das pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

É necessário reforçar o papel da educação, da formação e das competências enquanto fatores determinantes da inclusão social e do crescimento económico, tendo em conta os desafios e as oportunidades da dupla transição. A crise da COVID-19 provocou perturbações, em parte devido a um acesso desigual à aprendizagem em linha, e um impacto negativo na saúde mental dos alunos. Esta situação pode ter consequências a longo prazo, nomeadamente um baixo nível de competências básicas e resultados educativos insuficientes, agravando, por conseguinte, as desigualdades existentes em matéria de educação. Os Estados-Membros terão de intensificar os seus esforços para melhorar os resultados da aprendizagem nos seus sistemas de educação e formação. Paralelamente, deve ser promovida a aprendizagem ao longo da vida para dar resposta à inadequação, existente e emergente, das competências, em especial as ligadas à dupla transição, aumentando significativamente a participação dos adultos na melhoria de competências e na requalificação. O cumprimento dos objetivos a nível da UE em matéria de educação, formação e desenvolvimento de competências facilitará o êxito das transições digital e ecológica e permitirá fazer face aos desafios conexos em termos de necessidades de adaptação de competências. Será necessário, em especial, empreender reformas para reduzir as desigualdades educativas, combater as disparidades entre as zonas urbanas e rurais, nomeadamente no que se refere à conectividade digital, reduzir o risco de abandono escolar precoce e de desempenho escolar insuficiente e assegurar oportunidades de desenvolvimento de competências para todos os adultos, independentemente do seu nível de qualificações. É igualmente importante reforçar o papel das universidades na melhoria da qualidade do ensino superior e da sua pertinência para o mercado de trabalho e na promoção da inclusão, da diversidade e da igualdade entre homens e mulheres.

A aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais é crucial para alcançar uma convergência social e económica ascendente. O plano de ação da Comissão para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais propôs novas metas a nível da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza até 2030, bem como um painel de indicadores sociais revisto, tendo em vista a sua integração no Semestre Europeu. A proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego relativo a 2022, no âmbito do presente pacote do outono, coloca uma maior ênfase nos princípios do pilar e integra na sua análise os grandes objetivos da UE para 2030 e os indicadores-chave do painel de indicadores sociais revisto. O relatório mostra

¹⁸ Comissão Europeia, Recomendação (UE) 2021/402 da Comissão de 4 de março de 2021 sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego na sequência da crise da COVID-19 (EASE), C/2021/1372, JO L 80 de 8.3.2021.

que o mercado de trabalho está claramente a recuperar, mas alerta para a emergência de uma escassez de mão de obra, bem como para as taxas de emprego persistentemente baixas entre os jovens e as mulheres. A recuperação, bem como as transições ecológica e digital, aumentam a probabilidade de alguns postos de trabalho não serem repostos, o que acentua a importância de apoiar as transições profissionais, em especial no quadro de políticas ativas do mercado de trabalho e de medidas de melhoria de competências e requalificação. O relatório sublinhou igualmente a importância de dispor de sistemas de proteção social sólidos, que, na maioria dos Estados-Membros, ajudaram a atenuar a diminuição dos rendimentos dos agregados familiares e a manter estável a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social.

Os planos de recuperação e resiliência incluem uma vasta gama de reformas e investimentos que contribuirão para reforçar a coesão social e a resiliência. As medidas ligadas a este enfoque temático nos planos já aprovados pelo Conselho ascendem a cerca de 135 mil milhões de EUR, ou seja, cerca de 30 % do total das dotações financeiras desses planos aprovados. Essas medidas incluem, por exemplo, reformas e investimentos destinados a reforçar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, a aumentar a capacidade dos serviços públicos de emprego e a apoiar a participação das mulheres e dos grupos desfavorecidos no mercado de trabalho. Incluem igualmente medidas destinadas a melhorar o acesso dos adultos em idade ativa a uma educação e formação de qualidade a todos os níveis, à educação digital, nomeadamente a melhoria de competências e a requalificação, a fim de garantir que estes possam evoluir favoravelmente num ambiente em rápida mutação e beneficiar plenamente das transições ecológica e digital. Por último, os planos de recuperação e resiliência visam também reforçar a resiliência social graças ao investimento nos cuidados de saúde e na melhoria do acesso aos serviços, incluindo a educação e os cuidados na primeira infância, os cuidados de longa duração e a habitação social. Deste modo, com o apoio dos fundos da política de coesão, o mecanismo apoia concretamente uma recuperação justa e inclusiva na UE. A execução atempada e ambiciosa destes planos traduzir-se-á em efeitos tangíveis para os cidadãos europeus, apoiando a transformação em curso das economias nacionais tendo em vista a dupla transição. Além disso, o Mecanismo para uma Transição Justa, e nomeadamente os 19 mil milhões de EUR do Fundo para uma Transição Justa, deverá mobilizar cerca de 55 mil milhões de EUR durante o período 2021-2027 nas regiões mais afetadas, a fim de atenuar o impacto socioeconómico da transição para a neutralidade climática, contribuindo assim para a sua equidade.

2.4 Estabilidade macroeconómica

O reforço da estabilidade da sua economia, corrigindo as fragilidades remanescentes a nível nacional e da UE, e assegurando uma coordenação estreita das políticas pertinentes a nível da UE, garantirá a resiliência face a choques futuros e ajudará a facilitar as transições ecológica e digital. A resposta política forte e coordenada à crise da COVID-19 reduziu consideravelmente o seu impacto económico e social, tendo simultaneamente um efeito positivo na estabilidade macroeconómica. Esta experiência realça a pertinência de uma coordenação forte e contínua das políticas económicas, orçamentais, sociais e de emprego, abrangendo diferentes instrumentos de política e de financiamento e associando os níveis nacional e da UE. Sublinhou igualmente a importância de reforçar a resiliência económica e social face a choques imprevistos, nomeadamente através da criação,

em conjunturas favoráveis, de uma margem de manobra orçamental que possa ser utilizada em períodos de contração económica.

Os Estados-Membros devem continuar a prestar apoio orçamental específico e temporário em 2022, salvaguardando simultaneamente a sustentabilidade orçamental a médio prazo. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento permitiu aos Estados-Membros apoiar as suas economias no contexto da crise da COVID-19. Esta cláusula deverá ser desativada a partir de 2023. Quando as condições económicas o permitirem, os Estados-Membros devem seguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade orçamental a médio prazo. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros devem reforçar o investimento para realizar a dupla transição, estimular a atividade económica e o potencial de emprego. Os pareceres da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro¹⁹ e a proposta de recomendação da Comissão sobre a política económica da área do euro²⁰ fazem parte deste pacote do outono.

Uma composição das finanças públicas favorável ao crescimento e uma tributação justa e eficiente serão determinantes para reforçar o investimento e apoiar uma recuperação justa, sustentável e inclusiva. É necessário empreender um esforço coordenado e sustentado ao longo de vários anos para garantir um aumento persistente e considerável do investimento privado e público, proporcional às necessidades da dupla transição e da coesão económica, social e territorial. Embora o Mecanismo de Recuperação e Resiliência preveja um apoio temporário substancial, os orçamentos nacionais têm também de desempenhar o seu papel na promoção do investimento. Para o efeito, os Estados-Membros devem melhorar a composição e a qualidade das suas finanças públicas, tanto do lado da despesa como do lado das receitas, ao mesmo tempo que realizam progressos em matéria de orçamentação ecológica. Do lado das receitas, numa altura em que as administrações nacionais se esforçam por fazer mais com menos e têm de fazer face aos custos da pandemia de uma forma equitativa e sem prejudicar a recuperação, é essencial melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e prosseguir a transição para a fiscalidade ambiental. É possível reforçar a cobrança de impostos e reduzir a fraude, a elisão e a evasão fiscais graças à declaração eletrónica dos impostos, à simplificação fiscal e ao reforço da cooperação administrativa entre os Estados-Membros. Será igualmente importante travar a concorrência fiscal nociva e o planeamento fiscal agressivo²¹. A Comissão prepara atualmente várias propostas legislativas^{22,23} com vista a reforçar a transparência fiscal, combater a elisão fiscal e intensificar a luta contra a evasão fiscal. Uma destas propostas visa combater a utilização abusiva de empresas fictícias para fins fiscais. Além disso, o acordo OCDE/G20 sobre a reforma da tributação mundial deve garantir que as empresas

¹⁹ «Comunicação da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais para 2022: Uma avaliação global» e os pareceres da Comissão sobre os projetos de planos orçamentais para 2022 apresentados pelos Estados-Membros da área do euro.

²⁰ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (2022), COM (2021) 741 final.

²¹ Por exemplo, o relatório sobre os desvios do IVA (CASE *et al.*, 2020) estima que o desvio do IVA na UE representou 140 mil milhões de EUR em 2018 e prevê que este aumente para 164 mil milhões de EUR em 2020, nomeadamente devido à pandemia.

²² COM(2020) 312 final, Um plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação.

²³ COM(2021) 251 final, Uma tributação das empresas para o século XXI.

multinacionais paguem uma parte justa do imposto independentemente do local onde exercem as suas atividades e paguem uma taxa mínima de imposto efetivo de 15 % a partir de 2023. A Comissão está a preparar uma proposta que visa transpor rapidamente o acordo internacional sobre a tributação mínima efetiva para o direito da UE.

Os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros contêm uma série de medidas no domínio da política orçamental e fiscal. Nos seus planos de recuperação e resiliência, os Estados-Membros incluíram análises das despesas com vista a aumentar a qualidade das despesas públicas, bem como alterações dos sistemas fiscais a fim de favorecer uma atividade económica mais sustentável e mais justa. Alguns planos também propõem reformas destinadas a melhorar a sustentabilidade e a adequação a longo prazo dos seus sistemas de pensões. As reformas propostas para aumentar a eficiência da administração fiscal deverão melhorar a cobrança de impostos e reduzir os custos de conformidade para as empresas, os particulares e as administrações fiscais. Alguns Estados-Membros também incluíram medidas de combate ao planeamento fiscal agressivo nos seus planos de recuperação e resiliência.

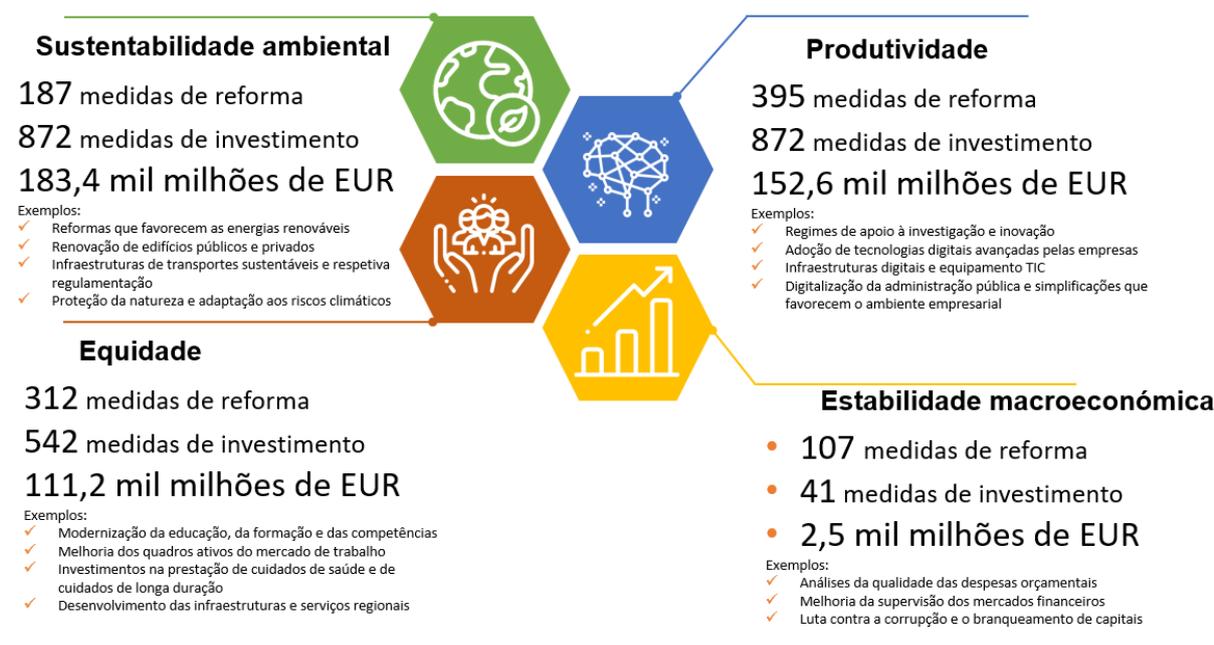
O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta apresenta a análise da Comissão sobre a evolução dos desequilíbrios e dos riscos emergentes²⁴. No caso de 12 Estados-Membros, uma apreciação aprofundada avaliará se estes são afetados por desequilíbrios que requeiram a adoção de medidas políticas. À medida que a recuperação estabiliza, garantir a resiliência da economia da UE significa também corrigir os desequilíbrios anteriores à crise e equacionar os riscos emergentes. Os desequilíbrios foram alvo de uma correção progressiva até ao início da pandemia, mas o choque económico resultante desta última agravou as vulnerabilidades preexistentes. É o caso, em especial, das elevadas dívidas públicas e privadas, que aumentaram em resultado do choque e das medidas tomadas para lhe fazer face. Os níveis da dívida pública deverão manter-se acima dos níveis anteriores à pandemia em cerca de um terço dos Estados-Membros e na UE no seu conjunto ao longo da próxima década, nomeadamente devido às despesas relacionadas com o envelhecimento da população, bem como às despesas destinadas a combater as alterações climáticas e os seus efeitos já tangíveis. Em alguns setores, a situação financeira das empresas degradou-se devido à necessidade de contrair empréstimos para cobrir perdas súbitas de receitas e escassez de liquidez, embora as moratórias temporárias tenham protegido as empresas e permitido que estas fizessem face à recessão. O aumento dos preços do imobiliário em alguns Estados-Membros acarreta riscos de sobrevalorização. A recuperação económica ajudará os governos e o setor privado a reduzir os seus rácios de endividamento e a atenuar as vulnerabilidades financeiras.

A conclusão da União dos Mercados de Capitais e da União Bancária reforçará os canais de financiamento da economia, promoverá o contributo do setor privado para os esforços de investimento e aumentará a resiliência económica e social. O setor bancário da UE resistiu bem ao choque económico provocado pela pandemia e tem desempenhado um papel crucial na recuperação económica em curso. No entanto, continua a enfrentar problemas estruturais num contexto de baixa rendibilidade e fragmentação. Uma União Bancária sólida colocará os bancos numa melhor posição para apoiar o crescimento das economias da UE

²⁴ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, Relatório sobre o Mecanismo de Alerta (2022), COM (2021) 741 final.

num mercado único mais integrado, protegendo simultaneamente os contribuintes da UE, e contribuirá positivamente para a estabilidade macrofinanceira da área do euro. Além disso, o bom funcionamento dos mercados de capitais é necessário para dotar as empresas, nomeadamente as PME e as empresas em fase de arranque, de fontes de financiamento complementares que as ajudem a reforçar o seu capital e o seu potencial de inovação no contexto pós-pandemia e as acompanhem na adaptação a uma economia mais ecológica e digital.

Figura 2: Contribuição dos planos de recuperação e resiliência para as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva



Nota: Análise preliminar dos 22 planos de recuperação e resiliência adotados pelo Conselho (os valores estão sujeitos a eventuais revisões). As reformas e os investimentos a nível das submedidas foram repartidos pelas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. O levantamento é meramente ilustrativo e não reflete plenamente a natureza interdependente de muitas medidas.

3. O Semestre Europeu evolui

O Semestre Europeu retoma a sua ampla coordenação das políticas económicas e de emprego em 2022, evoluindo simultaneamente em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Com a aplicação do mecanismo, é necessário continuar a adaptar o Semestre Europeu de forma a ter em conta as sobreposições e garantir que os esforços conjuntos se centrem na execução de planos de recuperação e resiliência ambiciosos e de qualidade. A execução dos planos orientará as agendas de reforma e de investimento dos Estados-Membros para os próximos anos. O Semestre Europeu, com o seu âmbito mais alargado e a supervisão multilateral prevista no seu quadro, complementarará a execução dos planos de recuperação e resiliência. Os dois processos estarão intrinsecamente ligados e serão envidados todos os esforços para evitar as sobreposições e tirar o melhor partido das sinergias existentes de forma a evitar encargos administrativos desnecessários.

A Comissão publicará relatórios por país simplificados na primavera de 2022. Estes relatórios farão um balanço da execução, pelos Estados-Membros, dos planos de recuperação e resiliência, com base também no painel de avaliação da recuperação e resiliência que será estabelecido até dezembro de 2021 e nos relatórios sobre as despesas sociais constantes dos planos, com base na metodologia atualmente objeto de debate com o Parlamento Europeu e o Conselho. Além disso, fornecerão uma panorâmica das evoluções e dos desafios que os Estados-Membros enfrentam nos planos económico e social, bem como uma análise prospetiva da sua resiliência. Por último, esta panorâmica incluirá uma avaliação dos progressos realizados na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, nomeadamente através do painel de indicadores sociais revisto, e na consecução dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza. Com base nesta análise, os relatórios por país identificarão as lacunas existentes no que se refere aos desafios que os planos de recuperação e resiliência não abordam, ou abordam apenas parcialmente. Se for caso disso, os relatórios incluirão igualmente uma síntese das conclusões das apreciações aprofundadas no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que terá em conta o impacto da crise da COVID-19.

A Comissão tenciona igualmente propor ao Conselho a adoção de recomendações específicas por país (REP) na primavera de 2022. Estas recomendações abrangerão questões fundamentais identificadas nos relatórios por país e, se for caso disso, nas apreciações aprofundadas, que poderão exigir a adoção de medidas políticas ao longo de vários anos. As REP contribuirão assim para impulsionar e reforçar os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros no quadro dos planos de recuperação e resiliência, respondendo simultaneamente aos desafios emergentes, a fim de acelerar a dupla transição e reforçar a resiliência. As REP incluirão igualmente recomendações sobre a situação orçamental dos Estados-Membros, tal como previsto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os relatórios por país, as apreciações aprofundadas e as propostas de REP farão parte do pacote da primavera do Semestre Europeu de 2022.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) serão integrados em maior grau no Semestre Europeu. O ciclo do Semestre Europeu de 2020 deu início aos trabalhos sobre a integração dos ODS, tal como solicitado pela presidente Ursula von der Leyen nas suas orientações políticas de 2019. O ciclo do Semestre Europeu de 2022 prosseguirá nesta via a fim de fornecer relatórios sobre os ODS totalmente atualizados e coerentes em todos os Estados-Membros. Em primeiro lugar, o relatório anual de acompanhamento dos ODS²⁵ passará a fazer parte dos documentos do Semestre Europeu e será publicado no âmbito do pacote da primavera. Em segundo lugar, cada relatório por país do Semestre Europeu incluirá uma secção específica dedicada à situação do país em comparação com a média da UE e aos progressos realizados em cada domínio dos ODS²⁶. Em terceiro lugar, uma combinação destes dois elementos e de indicadores adicionais que permitam acompanhar o desempenho dos Estados-Membros tendo em conta os principais objetivos estratégicos da UE (por exemplo,

²⁵ Eurostat, «Desenvolvimento sustentável na União Europeia – Relatório de acompanhamento sobre os progressos para alcançar os ODS no contexto da UE», edição de junho de 2021.

²⁶ As panorâmicas por país compiladas pelo Eurostat sobre os ODS permitem acompanhar a situação e a evolução dos Estados-Membros no que se refere à consecução dos ODS em comparação com a média da UE; ver: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/sdg-country-overview/>.

Pacto Ecológico Europeu e a Década Digital) servirá de base aos relatórios por país e apoiará as recomendações específicas por país. Os quadros de indicadores de resiliência²⁷ podem também servir de base à análise dos relatórios por país.

A Comissão envidará todos os esforços para garantir o estabelecimento de sinergias e de obrigações racionalizadas em matéria de apresentação de relatórios entre o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o Semestre Europeu. A eliminação de encargos administrativos desnecessários constituirá o princípio orientador que regerá as relações entre os serviços da Comissão e as administrações dos Estados-Membros. A Comissão racionalizará as obrigações dos Estados-Membros em matéria de apresentação de relatórios no âmbito de ambos os processos. Por exemplo, os programas nacionais de reforma, que deverão ser apresentados em abril, serão também utilizados para a apresentação de relatórios semestrais no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os relatórios apresentados com recurso a ferramentas informáticas adequadas servirão para acompanhar os progressos realizados na execução dos planos de recuperação e resiliência e os progressos globais realizados na concretização das anteriores recomendações por país, pelo que não serão necessários relatórios adicionais em papel.

O diálogo construtivo com os Estados-Membros estará no cerne do relançamento do Semestre Europeu e será integrado no diálogo sobre a execução dos planos de recuperação e resiliência. Graças ao diálogo sobre a elaboração dos planos de recuperação e resiliência, a Comissão e os Estados-Membros reforçaram e aprofundaram a sua cooperação, que deverá prosseguir durante a fase de execução dos planos. Este diálogo decorrerá da forma menos gravosa possível para as administrações públicas nacionais, recorrendo também a intercâmbios virtuais ou escritos. A fim de assegurar sinergias, estes intercâmbios bilaterais serão articulados com o diálogo alargado do Semestre Europeu, abrangendo todos os temas pertinentes, incluindo os que não são abordados nos planos. Além disso, a Comissão apoiará a troca de pontos de vista e de análises entre os Estados-Membros, que constitui um elemento central de uma supervisão multilateral eficaz.

A participação sistemática dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes é fundamental para o êxito da coordenação e da execução das políticas económicas e de emprego. A sua participação atempada e significativa é crucial em todas as fases do ciclo do Semestre Europeu. Durante a pandemia, os parceiros sociais apoiaram a elaboração e a aplicação de medidas de emergência e de recuperação, bem como dos planos de recuperação e resiliência em muitos Estados-Membros. No entanto, a sua consulta e participação variaram significativamente entre os Estados-Membros. Para a execução dos planos, é importante que os Estados-Membros colaborem ativamente com os parceiros sociais e outras partes interessadas através de reuniões periódicas específicas. Estes intercâmbios constituirão também uma oportunidade para participar na agenda mais vasta de coordenação das políticas económicas, sociais e de emprego e ajudarão a identificar em comum os desafios, a melhorar as soluções estratégicas e a contribuir para o êxito da execução do Semestre Europeu e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/resilience-dashboards>.

O diálogo interinstitucional reforçado a nível europeu, tanto com o Parlamento Europeu como com o Conselho, prosseguirá. Um intercâmbio contínuo sobre a evolução económica e social na União Europeia é assegurado no âmbito do diálogo macroeconómico semestral a nível político e técnico entre o Conselho, a Comissão e os representantes dos parceiros sociais europeus. Este formato já foi utilizado para debater o Semestre Europeu, bem como o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A fase de execução dos planos de recuperação e resiliência e a retoma dos relatórios por país constituem uma boa oportunidade para dar um novo impulso ao diálogo macroeconómico, tanto a nível técnico como político. A Comissão prosseguirá igualmente o seu diálogo estreito com o Parlamento Europeu sobre os principais desenvolvimentos a nível social e económico, incluindo no contexto do Semestre Europeu, e dialogará com o Parlamento Europeu antes de cada fase fundamental do ciclo do Semestre Europeu. No que respeita especificamente ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, a Comissão continuará a contribuir para os diálogos sobre a recuperação e a resiliência com o Parlamento e para intercâmbios regulares no seio de um grupo de trabalho do Parlamento consagrado ao mecanismo. A Comissão tenciona prosseguir esta boa prática e está empenhada em reforçar a responsabilidade democrática da governação económica da União.

As reflexões a médio prazo sobre a via a seguir para o Semestre Europeu terão lugar nos próximos meses, no contexto do debate sobre a revisão do quadro de governação económica. Estão em curso várias reflexões e consultas das partes interessadas, ligadas aos objetivos e ao papel do Semestre Europeu. Tendo em conta a alteração das circunstâncias em matéria de governação económica na sequência da crise da COVID-19, a Comissão relançou, em outubro de 2021, o debate público sobre a revisão do quadro de governação económica da UE²⁸. Esta revisão visa melhorar a eficácia da supervisão económica e da coordenação das políticas na União, devendo o debate público contribuir para alcançar um consenso alargado sobre o caminho a seguir. Além disso, a execução dos planos de recuperação e resiliência proporcionará experiência e conhecimentos adicionais sobre as complementaridades e as interações entre o Semestre Europeu e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O ciclo do Semestre Europeu de 2022 constituirá uma oportunidade para debater estes resultados com os Estados-Membros e as partes interessadas pertinentes, a fim de determinar se e de que forma os futuros ciclos do Semestre Europeu e os seus resultados podem ser melhorados.

²⁸ Comissão Europeia, «A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?», COM(2021) 662 final, 19 de outubro de 2021.

Figura 3: Ilustração dos processos integrados do Semestre Europeu de 2022 e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência



Legenda: AAC: Análise Anual do Crescimento Sustentável, RAE: Recomendação para a área do euro, RCE: Relatório conjunto sobre o emprego, RMA: Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, PPO: Projetos de planos orçamentais, AE: Área do euro, MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência, PEC: Pacto de Estabilidade e Crescimento.

4. Conclusão

Uma ação audaciosa e coordenada a nível da UE e a nível nacional em resposta à COVID-19 permitiu passar da gestão da crise à recuperação. A ambição da agenda política e do financiamento propostos a nível da UE e a nível nacional contribuirão para assegurar uma recuperação duradoura e inclusiva, o que permitirá à Europa realizar a dupla transição e tornar-se mais justa e resiliente. Nos próximos anos, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, integrado no Semestre Europeu, constituirá o instrumento fundamental para avançar na concretização desta agenda e proporcionar as orientações necessárias para a sua aplicação em todos os Estados-Membros. Será uma responsabilidade coletiva de todos os decisores políticos concretizar estas orientações, tornar a recuperação um êxito para todos os cidadãos da UE e reforçar as bases para a prosperidade das gerações futuras.

À medida que a mudança estrutural exigida pela dupla transição avança, o Semestre Europeu continuará a ser o quadro global da UE para a coordenação das políticas económicas, sociais e de emprego, continuando a ajudar a identificar os desafios estratégicos pertinentes, a definir prioridades políticas, a fornecer orientações políticas e a assegurar a supervisão e o acompanhamento das políticas. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência estará no centro do processo nos próximos anos, uma vez que se encontra plenamente implantado no objetivo da UE de alcançar uma sustentabilidade competitiva. Os planos de recuperação e resiliência ajudarão os Estados-Membros a cumprir um conjunto importante de recomendações específicas por país nos próximos anos. Ao mesmo tempo, o Semestre Europeu continuará a fornecer uma base analítica para identificar os desafios emergentes em matéria de política económica, social e de emprego, incluindo os decorrentes das ambições políticas novas ou crescentes da UE (por exemplo, o Objetivo 55 e a Década Digital), ainda não tidos em conta nos planos, e formular recomendações específicas

por país a esse respeito. Ambos os processos permanecerão, assim, intrinsecamente ligados, e as sinergias serão aproveitadas ao máximo para evitar sobreposições e duplicações, incluindo no que diz respeito aos requisitos em matéria de elaboração de relatórios.

Nos próximos anos, será imperativo executar as ambiciosas agendas de reforma e investimento previstas nos planos de recuperação e resiliência. A Comissão insta os Estados-Membros a assegurarem a execução integral e atempada das reformas e dos investimentos previstos nos seus planos e a intensificarem a programação e a execução dos fundos da política de coesão. Apela igualmente aos Estados-Membros para que tenham em conta as prioridades identificadas na presente Análise Anual do Crescimento Sustentável aquando da realização das reformas e dos investimentos nacionais. Os Estados-Membros têm à sua disposição um vasto conjunto de instrumentos políticos e de financiamento da UE, estando a Comissão disposta a apoiá-los sempre que possível.