



Bruxelas, 28.11.2014
COM(2014) 902 final

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

Análise Anual do Crescimento para 2015

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

Análise Anual do Crescimento para 2015

INTRODUÇÃO

Tendo atravessado a mais grave crise financeira e económica das últimas gerações, a UE tem desenvolvido grandes esforços no sentido de criar as bases para um crescimento mais sólido e sustentável no futuro. Contudo, apesar dos esforços envidados tanto a nível nacional como da UE, a recuperação é mais débil do que se esperava há um ano atrás. O dinamismo de retoma começou a esmorecer na primavera de 2014. A crise económica desencadeou uma crise social, que se faz sentir atualmente, e a morosidade da recuperação está a prejudicar os esforços envidados para reduzir os elevados níveis de desemprego.

Embora a conjuntura económica global seja em parte responsável pelo abrandamento a que se assiste atualmente, existem certos fatores internos específicos que impedem um crescimento mais rápido na UE. Verificam-se grandes disparidades entre os Estados-Membros. O crescimento continua a ser entravado pela fragmentação dos mercados financeiros que resultou da crise financeira e da dívida soberana; pela necessidade de reduzir o endividamento das empresas, das famílias e das administrações públicas; por um ajustamento incompleto dos desequilíbrios macroeconómicos; e por uma confiança débil, em virtude da incerteza que rodeia as perspetivas económicas e o compromisso no sentido de reformas estruturais e institucionais. Os modestos ganhos de produtividade, os baixos níveis de investimento e o elevado desemprego estrutural limitam as perspetivas de crescimento da Europa.

Simultaneamente, a UE e os seus Estados-Membros têm de fazer face a uma série de desafios de longo prazo que afetam a criação de emprego e o crescimento, nomeadamente os associados às alterações sociais e demográficas, à globalização, à evolução da produtividade e da tecnologia, à pressão sobre os recursos e às preocupações ambientais, bem como, de um modo geral, a um crescimento mais débil nos países emergentes e em desenvolvimento.

A entrada em funções de uma nova Comissão, com um programa ambicioso para «o Emprego, o Crescimento, a Equidade e a Mudança Democrática»¹, é o momento ideal para um novo arranque. É urgente revitalizar o crescimento em toda a UE e gerar uma nova dinâmica de mudança. A presente Análise Anual do Crescimento, juntamente com os documentos que a acompanham, explicita o Pacote para o emprego, o crescimento e o investimento anunciado como a primeira prioridade das orientações políticas da atual Comissão.

Caixa 1 - Principais conclusões das previsões da Comissão do outono de 2014²

- O crescimento real do PIB deverá atingir 1,3 % na UE e 0,8 % na área do euro para o ano de 2014. Deverá aumentar lentamente em 2015, ascendendo a 1,5 % e 1,1 %, respetivamente, à medida que progredirem a procura externa e interna. Para o ano de 2016, espera-se uma aceleração da atividade económica para 2,0 % e 1,7 %, respetivamente.

¹ Cf. «Orientações Políticas para a nova Comissão», de 15 de julho de 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_pt.pdf

² Previsões da Comissão do outono de 2014, de 4 de novembro de 2014: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- O desemprego atingiu 24,6 milhões de pessoas em agosto de 2014, das quais 5 milhões são jovens com idades compreendidas entre 15 e 24 anos. O desemprego de longa duração é muito elevado. As taxas de desemprego registadas em 2014 variam acentuadamente entre os Estados-Membros, desde 5,1 % na Alemanha e 5,3% na Áustria até 24,8% na Espanha e 26,8 % na Grécia.
- A tendência de moderação inflacionista deverá prosseguir este ano, com uma diminuição dos preços dos produtos de base, em especial da energia e dos produtos alimentares, e com perspectivas económicas aquém do esperado. A retoma gradual da atividade económica ao longo do horizonte das previsões deverá provocar um aumento da inflação na UE, de 0,6 %, em 2014, para 1,0 % em 2015 e 1,6 % em 2016.
- Prevê-se que os rácios défice/PIB continuem a diminuir este ano, embora a um ritmo mais lento do que em 2013, passando de 4,5 %, em 2011, para 3,0 % na UE e 2,6 % na área do euro. Os défices orçamentais deverão continuar a reduzir-se ao longo dos próximos dois anos, sob o efeito do reforço da atividade económica. Prevê-se que os rácios dívida pública/PIB da UE e da área do euro culminem no próximo ano em, respetivamente, 88,3 % e 94,8 %, e que se mantenham elevados em alguns países.

Na presente Análise Anual do Crescimento para 2015, a Comissão, que tomou posse em 1 de novembro de 2014, traça as grandes linhas do seu novo programa para o crescimento e o emprego. Só será possível revitalizar o crescimento se as instituições da UE e os Estados-Membros trabalharem em conjunto com vista a uma economia social de mercado para a Europa. A presente Análise Anual do Crescimento identifica por conseguinte a ação suplementar que poderá ser empreendida a nível da UE para ajudar os Estados-Membros a regressarem a níveis de crescimento mais elevados e avançar rumo a um desenvolvimento sustentável. A realização deste objetivo exigirá um compromisso decidido no sentido da mudança e de uma atuação diferente a nível nacional.

1. UMA ABORDAGEM INTEGRADA

Atualmente, o risco de persistência de um crescimento débil, de uma inflação próxima de zero e de uma elevada taxa de desemprego tornou-se um motivo de preocupação importante. O impacto da crise não foi apenas de natureza cíclica, como o sublinha a debilidade da procura agregada, mas tem também uma componente estrutural significativa que fez baixar o potencial de crescimento das economias da UE.

As políticas estruturais, orçamentais e monetárias têm de ser combinadas numa abordagem integrada, favorável ao crescimento, para encarar este desafio de modo eficaz, atuando tanto do lado da procura como da oferta das nossas economias. Isto exige uma ação a todos os níveis da administração, desde o nível mundial, nomeadamente no contexto do G- 20, até aos níveis da UE, nacional, regional e local.

Entretanto, no âmbito do seu mandato e com total independência, o Banco Central Europeu (BCE) continuará a desempenhar um papel fundamental na definição da política global da área do euro. O BCE tem a responsabilidade exclusiva pela política monetária na área do euro. Adotou uma série de medidas importantes para flexibilizar a orientação da política monetária e reforçar a sua transmissão às condições financeiras em geral, nomeadamente através do seu programa de aquisição de títulos respaldados por ativos, iniciado em outubro. O impacto combinado deste programa, do programa de aquisição de obrigações cobertas e do programa de Operações Específicas de Refinanciamento de Prazo Alargado (OERPA) sobre o

balanço do BCE deverá ser significativo. Estima-se que o total do balanço se aproxime do montante atingido no início de 2012. Estas medidas deverão constituir um apoio para a atividade económica à medida que produzem efeitos no conjunto da economia.

É chegado o momento de os poderes públicos, a todos os níveis, assumirem responsabilidades. Dadas as disparidades que se verificam entre Estados-Membros, a abordagem correta a adotar varia inevitavelmente de país para país, embora continue a inscrever-se numa abordagem comum integrada. A Comissão recomenda que a política económica e social da UE em 2015 se desenvolva em torno de três pilares principais:

- **Um estímulo coordenado ao investimento:** em paralelo com a presente Análise Anual do Crescimento, a Comissão apresenta um Plano de Investimento para a Europa que deverá mobilizar no mínimo 315 mil milhões de EUR de investimento público e privado adicional ao longo do período 2015-2017 e melhorar significativamente o ambiente de investimento em geral.
- **Um compromisso renovado no sentido de efetuar reformas estruturais:** este compromisso é essencial para que os países possam emergir da dívida e para incentivar a criação de mais e melhores empregos. Os progressos registados a nível nacional e da UE em áreas como os serviços, a energia, as telecomunicações e a economia digital, bem como na melhoria do ambiente empresarial, criam novas oportunidades de emprego e crescimento. É essencial reduzir a burocracia a nível europeu e nacional, no âmbito da agenda Legislar Melhor, para se criar um ambiente regulamentar adequado e promover uma cultura de empreendedorismo e criação de emprego. É necessário que exista uma apropriação e um compromisso à escala nacional, tanto ao mais elevado nível da administração como dos parlamentos nacionais. A «europeização» destes esforços oferece um grande potencial.
- **A prossecução da responsabilidade orçamental:** apesar dos progressos consideráveis verificados em termos de consolidação orçamental, os Estados-Membros necessitam ainda de assegurar o controlo a longo prazo dos níveis de défice e de dívida. As políticas orçamentais devem ser diferenciadas em função da situação de cada país. Os Estados-Membros com uma maior margem de manobra orçamental devem adotar medidas para estimular a procura interna, dando especial ênfase ao investimento. Além disso, deve ser promovida a qualidade das finanças públicas, melhorando a eficiência das despesas e privilegiando, na despesa pública, o investimento produtivo, e tornando o sistema fiscal mais eficiente e propício ao investimento. Combater a fraude e evasão fiscais é essencial para assegurar a equidade e permitir aos Estados-Membros cobrarem as receitas fiscais que lhes são devidas.

Gráfico 1. Uma abordagem integrada



É essencial agir simultaneamente nos três domínios para se restabelecer a confiança, reduzir a incerteza que entrava o investimento e maximizar os poderosos efeitos, que se reforçam mutuamente, dos três pilares quando operam em conjunto. É óbvio, nomeadamente, que um compromisso renovado relativamente às reformas estruturais será essencial para a sustentabilidade das finanças públicas e para a mobilização do investimento.

Para implementar a lógica da nova abordagem integrada, a Comissão propõe que se racionalize e reforce o Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas, para apoiar os três pilares.

Para reforçar a ligação entre as reformas estruturais, o investimento e a responsabilidade orçamental, a Comissão emitirá novas orientações sobre a melhor forma de utilizar a flexibilidade prevista nas atuais regras do Pacto de estabilidade e Crescimento.³

2. ESTIMULAR O INVESTIMENTO

A debilidade do investimento prejudica a recuperação da Europa

Há uma necessidade urgente de estimular o investimento na Europa. Em virtude da crise, o nível do investimento caiu em cerca de 430 mil milhões de EUR após ter culminado em 2007 - uma quebra de 15 %. Em certos Estados-Membros, essa queda é ainda mais drástica⁴. As previsões do outono da Comissão mostram que a debilidade do investimento está a entrar a já de si frágil recuperação da UE.

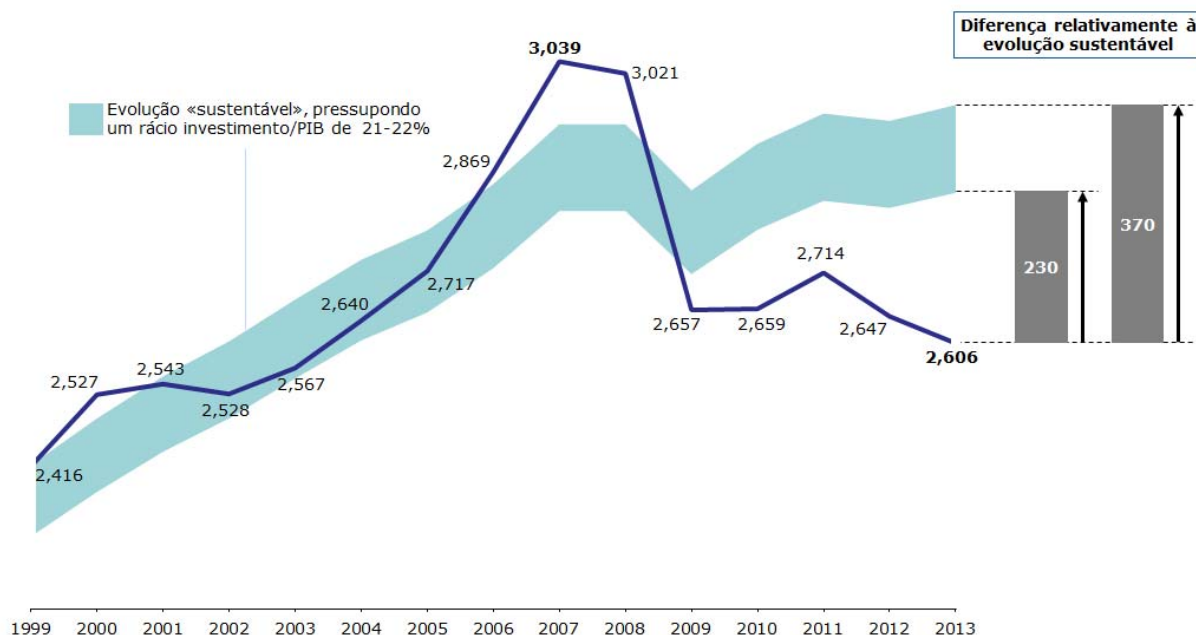
Não se pretende regressar ao pico de 2007 com o mesmo tipo de investimentos - com efeito, alguns dos investimentos anteriores à crise não eram sustentáveis. No entanto, é preocupante constatar que o investimento não voltou a crescer recentemente na Europa, em contraste com o que se verifica nos EUA. Em 2013, o investimento situava-se ainda em 19,3 % do PIB, cerca de 2 pontos percentuais abaixo da sua média histórica, se se excluirmos os anos de expansão/recessão, o que deixa a Europa com um défice de investimento de 230 a 370 mil milhões de EUR relativamente ao seu valor tendencial de longo prazo.

³ Tal como anunciado nas Orientações Políticas para a nova Comissão, de 15 de julho de 2014.

⁴ É nomeadamente o caso da Itália (-25%), de Portugal (-36%), da Espanha (-38%), da Irlanda (-39%) e da Grécia (-64%).

Gráfico 2. Evolução recente do investimento na UE

(Formação bruta de capital fixo real, UE-28, a preços de 2013, em milhares de milhões de EUR)



Simultaneamente, existem grandes necessidades de investimento por satisfazer. Por exemplo, as famílias e as empresas necessitam, e desejam, beneficiar das tecnologias mais recentes e tornar-se mais eficientes do ponto de vista energético e de utilização dos recursos. Os sistemas de ensino e inovação estão menos bem equipados e menos financiados do que os dos nossos principais concorrentes. Os nossos sistemas de segurança social carecem de modernização para enfrentar os desafios colocados pelo rápido envelhecimento da população. O nosso setor da energia tem de modernizar as suas redes de acordo com as mais recentes tecnologias, integrar as fontes renováveis de energia e diversificar as fontes de abastecimento. O nosso setor dos transportes têm de modernizar as suas infraestruturas, reduzir o congestionamento e melhorar as ligações comerciais. O nosso ambiente carece de melhores instalações e redes de tratamento de resíduos, de reciclagem e de tratamento de água. Precisamos igualmente de sistemas de banda larga de maior alcance e mais rápidos, bem como de centros de dados mais inteligentes em toda a Europa.

Estas necessidades fazem-se sentir com premência após tantos anos de crescimento fraco ou inexistente, com o risco de uma retração e de um envelhecimento do capital produtivo da Europa, o que reduziria ainda mais a nossa competitividade e potencial de crescimento, em detrimento da nossa produtividade e capacidade de criação de emprego.

Não existe uma resposta única ou simples. Este fraco desempenho do investimento resulta de diversos fatores: uma baixa confiança dos investidores, expectativas modestas em termos de procura e um elevado endividamento das famílias, das empresas e das autoridades públicas. Em muitas regiões, as perspetivas incertas e as apreensões ligadas ao risco de crédito impediram as PME de obter financiamento para projetos válidos.

Existem atualmente poupanças substanciais no setor privado, e uma grande liquidez, mas estes fundos não estão a ser bem encaminhados para a economia real da Europa. É aqui que as autoridades públicas, a todos os níveis, têm um papel a desempenhar.

Muito pode ser feito a nível nacional e regional

As autoridades nacionais e regionais têm um papel fundamental a desempenhar na promoção das imprescindíveis reformas estruturais, no exercício da responsabilidade orçamental e no estímulo ao investimento, em prol do emprego e do crescimento. Os Estados-Membros com margem de manobra orçamental necessitam de investir em maior escala. Todos os Estados-Membros, mas em particular aqueles que dispõem de menor margem de manobra orçamental, deverão assegurar uma utilização eficiente dos recursos, dar prioridade, nos respetivos orçamentos, às despesas em investimento ou propícias ao crescimento, obtendo mais investimento a partir dos fundos da UE à sua disposição e criando um clima mais favorável ao investimento privado.

As autoridades nacionais e regionais dispõem, nos próximos meses, de uma oportunidade única para utilizar o melhor possível o orçamento da UE para o período de 2014-2020, uma vez que estão a ser disponibilizados novos instrumentos e ferramentas. O orçamento da UE ascende a 960 mil milhões de EUR para este período de sete anos, o que corresponde a 140 mil milhões de EUR por ano, ou seja 1 % do PIB da UE. Os principais programas da UE, como o Horizonte 2020 (para a inovação e a investigação), o Mecanismo Interligar a Europa (para as infraestruturas) e o COSME (financiamento para as PME) estão agora a entrar em funcionamento.

O mesmo se pode dizer da nova geração de fundos estruturais e de fundos para o investimento europeus, que disponibilizarão 350 mil milhões de EUR para novos investimentos no período 2014-2020. Este montante resultará num investimento superior a 600 mil milhões de EUR, quando incluído o cofinanciamento nacional. A importância dos Fundos varia de país para país, mas estes podem desempenhar um papel extremamente estratégico em toda a Europa, representando 10 % do investimento público total, em média, na UE.

Um Plano de Investimento para a Europa

O Plano de Investimento para a Europa que a Comissão apresenta em paralelo com a presente Análise Anual do Crescimento irá complementar e potenciar os esforços já desenvolvidos. Mobilizará no mínimo 315 mil milhões de EUR até ao final de 2017, em investimentos públicos e privados adicionais. Em primeiro lugar, isto pode ser feito através de um esforço conjunto das instituições da UE e do Banco Europeu de Investimento (BEI), com a criação de um novo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos. Todavia, os efeitos do Plano serão multiplicados, indo para além dos 315 mil milhões de EUR, uma vez que outras partes participarão com contribuições adicionais voluntárias: os Estados-Membros, os bancos de fomento nacionais, as autoridades regionais e os investidores privados têm todos um papel central a desempenhar. É importante referir que a Comissão, no contexto da avaliação das finanças públicas ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, adotará uma atitude favorável em relação às contribuições de capital para o novo Fundo.

Estes recursos adicionais deverão centrar-se nas infraestruturas, nomeadamente nas redes energéticas e de banda larga; nas infraestruturas de transportes, em especial nos centros industriais; na educação, investigação e inovação; e nas energias renováveis e na eficiência energética. Trata-se de áreas onde existem necessidades claras e em que se espera que os progressos realizados tragam grandes benefícios económicos e sociais.

Ao ser implementado, o Plano de Investimento irá contribuir para três objetivos políticos relacionados entre si: inverter a recente tendência de baixa do investimento e dar um impulso adicional à criação de emprego e à recuperação da economia da UE; dar um passo decisivo no sentido de satisfazer as necessidades a longo prazo da nossa economia, fomentando a sua competitividade em domínios estratégicos; reforçar a dimensão europeia do nosso capital humano e das nossas infraestruturas físicas, com uma tónica especial nas interconexões que são vitais para o nosso Mercado Único.

Este Plano de Investimento foi elaborado tendo em consideração a estreita margem de manobra orçamental dos governos nacionais, para evitar uma sobrecarga das respetivas finanças públicas. A responsabilidade orçamental é parte integrante do processo de restabelecimento da confiança de que a Europa carece para recuperar da crise. É por este motivo que o plano assenta em soluções disponíveis a nível da UE e no recurso a organismos e procedimentos estabelecidos, o que contribuirá para se obterem resultados mais rapidamente, bem como para uma execução e uma responsabilização rigorosas.

Caixa 2. Principais características do Plano de Investimento para a Europa

O plano de investimento para a Europa assenta em três vertentes que se reforçam mutuamente:

- Mobilização de no mínimo 315 mil milhões de EUR de financiamento adicional ao investimento até ao final de 2017.
- Iniciativas específicas para garantir que o investimento vai ao encontro das necessidades da economia real.
- Medidas destinadas a melhorar o ambiente de investimento, tornando mais atraente o investimento na Europa.

Mobilizar no mínimo 315 mil milhões de EUR de financiamento adicional ao investimento a nível da UE

- Será criado um novo Fundo Europeu para os Investimentos Estratégicos, em estreita parceria com o BEI, a fim de apoiar os investimentos estratégicos de importância europeia e o financiamento de risco às PME e às empresas de média capitalização em toda a Europa.
- Os fundos estruturais e para o investimento europeus serão plenamente aproveitados, o que significa garantir que os fundos da UE remanescentes do período de programação 2007-2013 sejam utilizados da melhor forma possível e, além disso, aumentar o efeito de alavanca dos fundos da UE para 2014-2020, duplicando no seu conjunto a proporção de instrumentos financeiros inovadores e otimizando a utilização do cofinanciamento privado.

Canalizar o investimento para a economia real

- Será estabelecida a nível da UE uma reserva transparente de projetos prontos para investimento, com base num relatório elaborado em dezembro de 2014 por uma *task force* que envolve a Comissão, o BEI e os Estados-Membros.
- Serão reunidas fontes de conhecimentos especializados e assistência técnica numa «Plataforma de aconselhamento ao investimento única, à qual poderão recorrer os promotores de projetos, os investidores e as autoridades de gestão.
- A Comissão e o BEI, juntamente com as autoridades nacionais e regionais, colaborarão

com os promotores de projetos, investidores e outros intervenientes institucionais para promover projetos de investimento fundamentais.

Melhorar o ambiente de investimento

- Medidas para melhorar o quadro regulamentar, tanto a nível nacional como europeu, para torná-lo claro e previsível e para incentivar o investimento.
- Medidas para desenvolver novas fontes e alternativas de financiamento de longo prazo para a economia e para se progredir em direção a uma União dos Mercados de Capitais.
- Medidas para completar o Mercado Único em setores fundamentais como a energia, os transportes e a economia digital.

3. UM COMPROMISSO RENOVADO NO SENTIDO DE EFETUAR REFORMAS ESTRUTURAIS

É essencial, na perspetiva do crescimento, tornar a economia europeia mais competitiva e assegurar um enquadramento regulamentar adequado ao investimento a longo prazo. As reformas estruturais podem contribuir para atrair o investimento produtivo privado, em particular nas indústrias de rede e de fabrico inteligente, em que são patentes elevadas necessidades de investimento. Isto exige, a nível da UE, que se aprofunde mais o Mercado Único e se evite uma sobrecarga regulamentar, nomeadamente para as pequenas e médias empresas, que se melhore o acesso ao financiamento e se assegure a qualidade do investimento em investigação e inovação. A nível dos Estados-Membros, estes esforços têm de ser complementados por uma execução ambiciosa das reformas estruturais dos mercados de produtos, de serviços e do trabalho.

EIMINAR AS PRINCIPAIS BARREIRAS A NÍVEL DA UE

A realização do mercado único de bens e serviços é uma prioridade. Com mais de 500 milhões de consumidores, o Mercado Único europeu continua a ser o mais poderoso motor de crescimento a nível da UE. É necessário dar ênfase à prossecução da integração dos mercados de bens e serviços, onde existe um elevado potencial de emprego, crescimento e inovação, tanto em linha como fora de linha. Ao fazê-lo, importa explorar as sinergias entre o bom funcionamento do Mercado Único e a indústria/os diferentes setores. Os consumidores devem poder beneficiar de um mercado único integrado, que lhes proporcione as mesmas possibilidades que os seus mercados nacionais. Um mercado único mais aprofundado trará benefícios também na cena mundial. Reforçará a posição das empresas europeias nas cadeias de valor mundiais, atrairá investimento e permitirá á União criar laços mais fortes com os novos centros de crescimento mundiais, através de acordos comerciais que reforcem a convergência da regulamentação com os nossos principais parceiros comerciais.

O Mercado Único Digital é essencial para o emprego, o crescimento e a inovação. A economia mundial está a transformar-se numa economia digital. As tecnologias da informação e comunicação não são apenas um setor mas constituem a base de uma economia moderna e inovadora. Um Mercado Único Digital conectado poderia gerar até 260 mil milhões de EUR por ano em ganhos de eficiência⁵. A tecnologia digital introduz novas formas de produzir bens e prestar serviços, desde as indústrias automóvel e química até à distribuição

⁵ «Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19», estudo publicado pelo Parlamento Europeu em julho de 2014.

a retalho e à energia, remodelando os nossos processos de trabalho e de aprendizagem. Um bom posicionamento na economia digital é decisivo para a competitividade da UE no futuro e para um crescimento renovado. Os serviços digitais são vitais para a eficiência e a segurança das infraestruturas estratégicas essenciais europeias, como as redes energética e ferroviária. E, o que é mais importante, oferecem enormes benefícios à sociedade - o acesso a bens e serviços e à informação, a liberdade de expressão, a criatividade, melhores cuidados de saúde e melhores serviços públicos. Todavia, não existe um Mercado Único Digital. Apenas 14 % das PME utilizam a Internet para vender em linha. Apenas 12 % dos consumidores fazem compras através das fronteiras. Os consumidores sentem-se frustrados quando não conseguem aceder aos serviços digitais noutra Estado-Membro em virtude de práticas comerciais restritivas ou obstáculos jurídicos. As empresas só poderão aproveitar em pleno o potencial do setor digital quando forem introduzidas regras europeias comuns de alto nível em matéria de proteção de dados e quando for restabelecida a confiança dos consumidores.

São necessárias novas reformas estruturais nos mercados da energia para se chegar a uma União Energética resiliente e dotada de uma política visionária em matéria de alterações climáticas, em consonância com os objetivos da Estratégia Europa 2020 e com o quadro de ação relativo ao clima e à energia para 2030 acordado pelo Conselho Europeu em outubro de 2014, e para melhorar a segurança do aprovisionamento energético e concluir o mercado interno da energia. Isto exige uma melhor configuração do mercado da energia, o reforço dos atuais instrumentos baseados no mercado e a modernização e expansão das infraestruturas energéticas, o que permitirá a livre circulação da energia no território da UE, a eliminação das «ilhas energéticas» e a integração das energias renováveis na rede. O financiamento dos investimentos necessários irá constituir um importante desafio. Apesar de se poder contar com um apoio significativo dos fundos estruturais e para o investimento da UE, são necessários mecanismos financeiros inovadores para estimular e alavancar os investimentos em modernização energética e para incentivar o investimento das famílias em eficiência energética.

São necessárias medidas ambiciosas para assegurar que o quadro regulamentar da UE é propício ao emprego, ao crescimento e ao investimento. A Comissão dará prioridade aos trabalhos iniciados em dezembro de 2012 com o lançamento do Programa para a Adequação e a Eficácia da Regulamentação (REFIT) - uma revisão geral da legislação em vigor. A legislação da UE deverá tornar-se mais leve, mais simples e menos onerosa, em benefício dos cidadãos e das empresas. A Comissão continuará a reforçar os seus instrumentos regulamentares (avaliação de impacto, análise), em estreita cooperação com as outras instituições europeias, os Estados-Membros e as partes interessadas.

A remoção das barreiras regulamentares acima referidas deve ser feita em paralelo com a criação do novo Fundo para Investimentos Estratégicos concebido em parceria entre a Comissão e o BEI.

REFORMAS ESTRUTURAIS A NÍVEL DOS ESTADOS-MEMBROS

Em última análise, a reforma e a modernização das nossas economias é imprescindível para sustentar o modelo social europeu. É importante que todos os membros da sociedade, nomeadamente os parceiros sociais, assumam um papel neste processo e apoiem ativamente a mudança.

Uma implementação ambiciosa das reformas estruturais nos mercados dos produtos, dos serviços e do trabalho pode contribuir para o aumento da produtividade, a recuperação da

competitividade e a melhoria do ambiente empresarial, fomentando assim também o investimento. Pode contribuir para um reequilíbrio duradouro do nosso modelo de crescimento, para atenuar o impacto negativo do necessário desendividamento do setor privado e para a prevenção dos desequilíbrios macroeconómicos nocivos. Além disso, através dos efeitos sobre o crescimento, a produtividade e o emprego - na condição de existirem os mecanismos de transmissão adequados - pode também contribuir para melhorar as condições sociais em geral e reduzir a pobreza, bem como para assegurar a sustentabilidade da dívida pública e privada.

Apesar dos progressos alcançados por diversos Estados-Membros - em particular os mais vulneráveis - é necessário um esforço adicional de reforma em todos os Estados-Membros. A experiência recente tem dado amplas provas de que uma atuação ambiciosa produz resultados claros (ver Caixa 3).

Caixa 3: Exemplos de reformas estruturais eficazes nos Estados-Membros

- Em **Espanha**, o governo aprovou, em dezembro de 2013, uma lei que assegura a unidade do mercado, no interesse da liberdade de circulação e de estabelecimento das pessoas e da livre circulação de mercadorias. Essa lei representa uma racionalização ambiciosa da legislação sobreposta em Espanha, que tem por objetivo resolver o problema da fragmentação do mercado interno e aumentar a concorrência nos mercados de produtos. As autoridades espanholas estimam que a reforma aumente o PIB em mais de 1,5 %, a prazo.
- **Portugal** adotou uma série de reformas no mercado de trabalho entre 2011 e 2013. A proteção dos trabalhadores com contratos de duração indeterminada e a prazo foi alinhada. A legislação relativa ao tempo de trabalho foi flexibilizada, tendo sido adotadas medidas com vista ao melhor ajustamento dos salários à produtividade a nível das empresas. As prestações de desemprego foram objeto de uma reforma e a elegibilidade foi alargada. O serviço público de emprego foi reorganizado, as políticas ativas do mercado de trabalho em vigor foram revistas e foram introduzidos novos programas dirigidos à juventude. A taxa de desemprego diminuiu cerca de 2 pontos percentuais entre 2013 e 2014.
- A **Polónia** deu início a uma reforma ambiciosa para facilitar o acesso às profissões regulamentadas. Foi liberalizado o acesso a 50 profissões - incluindo os advogados, os notários, os agentes imobiliários e os motoristas de táxi - na primeira vaga da reforma em 2013. O parlamento polaco adotou, em abril de 2014, decisões que abrangem outras 91 profissões, e está prevista para o início de 2015 a desregulamentação de 101 profissões adicionais.
- A **Itália** implementou em 2013 um conjunto de medidas destinadas a intensificar a concorrência e a transparência nos mercados do gás e da eletricidade. As iniciativas adotadas pelo governo italiano ajudaram a resolver o problema, de longa data, dos elevados preços da energia na Itália, e, de acordo com as estimativas da entidade reguladora da energia, contribuíram para reduzir os preços para os utilizadores finais.

Para 2015, a Comissão recomenda que as atenções se centrem numa série de reformas fundamentais. Os domínios selecionados são importantes para todos os Estados-Membros, embora as medidas concretas a adotar variem de país para país. Na área do euro, deve ser prestada especial atenção à melhoria da coordenação de algumas destas reformas, a fim de

reforçar as sinergias positivas e evitar repercussões negativas. Os domínios de reforma são os seguintes:

1. Melhorar a dinâmica dos mercados de trabalho e combater o elevado nível de desemprego. Os países mais competitivos e resilientes são aqueles cujas empresas e empresários mais valorizam o desenvolvimento contínuo das competências, e nele investem, em que a inovação é incentivada e onde as pessoas podem circular facilmente entre profissões, setores e/ou regiões.

As regras relativas à proteção do emprego e as instituições devem proporcionar um ambiente adequado para estimular o recrutamento, oferecendo simultaneamente níveis de proteção modernos tanto aos cidadãos que têm um emprego como aos desempregados. Os Estados-Membros devem redobrar esforços para eliminar os obstáculos à criação de emprego, com a participação dos parceiros sociais, incluindo, se for caso disso, através da reforma dos sistemas de resolução de litígios laborais. Devem ser intensificadas as reformas que visam reduzir a fiscalidade do trabalho, a fim de restabelecer o emprego. Reduzir a segmentação do mercado de trabalho contribuiria para eliminar os obstáculos com que se defrontam as pessoas atualmente desempregadas, subempregadas ou empregadas com um contrato temporário e facilitar a evolução na carreira profissional.

A UE necessita de uma força laboral qualificada nos setores em crescimento, como é o caso da economia digital, dos setores «verdes» e dos cuidados de saúde. A educação tem um papel fundamental a desempenhar para assegurar a adaptabilidade das competências aos sinais p pelo mercado de trabalho. Os sistemas de formação profissional e de ensino dual devem ser melhorados, a fim de proporcionar aos jovens as competências necessárias. A aprendizagem ao longo da vida deve constituir uma prioridade central, através da mobilização dos intervenientes públicos e privados, com um acesso mais alargado em todas as idades e para os mais necessitados. É igualmente necessária uma melhor avaliação das necessidades em termos de competências, quer a nível regional quer setorial.

A situação dos jovens e dos desempregados de longa duração, em particular, exige uma ação decidida. Os sistemas de prestações sociais devem combinar um efeito adequado de substituição do rendimento com serviços de ativação e de capacitação orientados para as necessidades individuais e prestados através de balcões únicos. Os desincentivos fiscais à procura de emprego devem ser removidos. A Garantia para a Juventude representa um esforço ambicioso que combina diferentes instrumentos para combater o desemprego dos jovens de forma eficaz. Todavia, os Estados-Membros devem utilizar os fundos disponíveis, incluindo os 6,4 mil milhões de EUR da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, de modo mais rápido e eficiente, reforçando-os através de medidas a nível nacional. Apenas três programas operacionais relevantes, no valor total de 1,6 mil milhões de EUR, foram adotados para a França, a Itália e a Lituânia, permitindo efetuar pagamentos a esses países a título de pré-financiamento. Para poderem adotar a maioria dos programas operacionais relevantes até ao final do ano, os Estados-Membros devem dar resposta às observações da Comissão o mais rapidamente possível.

Existem, em termos médios, mais de 2 milhões de postos de trabalho por ocupar na UE. Embora se reconheça que existem limites à mobilidade geográfica, tudo indica que os trabalhadores não estão a utilizar plenamente as possibilidades de livre circulação. Para eliminar as barreiras será necessário alargar o âmbito da transferibilidade dos direitos de pensão em toda a UE e ajudar os trabalhadores a fazerem escolhas informadas em matéria de mobilidade, por exemplo através da rede EURES. Simultaneamente, devem ser adotadas

medidas contra o abuso das regras existentes e para evitar uma fuga permanente de cérebros de certas regiões. Será essencial o reforço da cooperação a nível da UE no intercâmbio de informações e de boas práticas.

Um elevado nível de emprego exige um alinhamento da progressão dos salários reais com a evolução da produtividade, nomeadamente a nível setorial e empresarial. Alguns Estados-Membros necessitam ainda de completar a correção das tendências pré-crise, com uma progressão salarial que ultrapassa os ganhos de produtividade. O papel dos parceiros sociais é crucial. As convenções coletivas devem prever um certo grau de flexibilidade para permitir aumentos salariais diferenciados entre setores e dentro de cada setor, em função da evolução específica da produtividade.

2. Reformar os sistemas de pensões. É necessário, em toda a UE, assegurar simultaneamente a sustentabilidade e a adequação dos sistemas de pensões. A maioria dos Estados-Membros levou a cabo uma reforma dos seus sistemas públicos de pensões nos últimos anos, com vista a consolidá-los tendo em conta o envelhecimento da sociedade europeia. No entanto, como o denotam as recomendações específicas por país de 2014, são necessárias, em muitos casos, reformas adicionais para aumentar a eficiência e a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões. Paralelamente, há que preservar a adequação dos sistemas de pensões, de modo a garantir um nível digno de rendimentos no período da reforma. Dada a tendência de aumento da longevidade, deve ser adotada, em muitos países, uma perspetiva mais dinâmica sobre a idade legal de reforma, nomeadamente associando-a à esperança de vida de modo mais sistemático, para garantir um equilíbrio adequado entre a duração da vida profissional e a da reforma.

3. Modernizar os sistemas de proteção social. Os mecanismos de proteção social devem ser eficientes e adequados em todas as fases da vida das pessoas. São necessárias políticas sociais simplificadas e melhor orientadas, complementadas por estruturas de educação e de acolhimento de crianças de qualidade e a preços acessíveis; pela prevenção do abandono escolar precoce; pela formação e a assistência na procura de emprego; pelo apoio em termos de habitação; e por cuidados de saúde acessíveis. Os sistemas de cuidados de saúde têm de ser reformados para oferecerem cuidados de saúde de qualidade através de estruturas eficientes, incluindo a saúde em linha.

4. Melhorar a flexibilidade dos mercados de produtos e serviços. A modernização do funcionamento das indústrias de rede, o reforço da capacidade das infraestruturas e a maior abertura dos setores dos serviços continuam a constituir um desafio para a maioria dos Estados-Membros, como é patente nas recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros em 2014, que colocam a tónica em medidas destinadas a melhorar o funcionamento das suas indústrias de rede e a intensificar a concorrência nos setores dos produtos e serviços, nomeadamente no que se refere às profissões regulamentadas. A aplicação efetiva da legislação em matéria de consumidores poderá igualmente contribuir para aumentar a confiança e gerar procura no Mercado Único.

A legislação da UE prevê um quadro com vista à modernização a nível nacional e para tornar a Europa mais atrativa e competitiva no seu conjunto. Os Estados-Membros empreenderam numerosas reformas no setor dos serviços, na sequência da entrada em vigor da Diretiva «Serviços» em 2006, mas recentemente os progressos têm sido mais irregulares. A aplicação plena da Diretiva «Serviços» melhoraria significativamente o funcionamento do mercado único dos serviços e poderia conduzir a um benefício económico que pode atingir 1,6 % do PIB da

UE a longo prazo, a crescer aos 0,8 % do PIB da UE decorrentes do atual nível de execução⁶. A persistência, de um modo geral, de um elevado número de exceções aos princípios gerais enunciados naquela diretiva, conjugada com a morosidade dos processos de reforma em diversos Estados-Membros, continua a prejudicar a sua plena aplicação e impede assim o pleno aproveitamento dos seus benefícios. A intensificação das reformas nacionais deverá centrar-se na remoção das seguintes barreiras: i) os requisitos de autorização injustificados e desproporcionados que vigoram em certos Estados-Membros, nomeadamente os requisitos de forma jurídica e estrutura acionista; ii) a falta de clareza da legislação nacional no que se refere às regras aplicáveis às empresas que prestam serviços transfronteiras; iii) a ausência de reconhecimento mútuo; iv) os procedimentos administrativos complexos, podendo melhorar-se o desempenho dos pontos de contacto únicos; iv) a disparidade dos progressos na avaliação mútua em curso das regulamentações profissionais e na reforma das profissões regulamentadas; v) os obstáculos remanescentes à livre circulação de mercadorias. A Comissão continuará a cooperar estreitamente com os Estados-membros com vista a eliminar estes obstáculos⁷.

5. Melhorar as condições de enquadramento do investimento das empresas. É essencial, para atrair investimento privado, desenvolver esforços no sentido de reforçar o ambiente empresarial, de modo a torná-lo mais propício ao investimento, em particular nos Estados-Membros que dispõem de uma margem de manobra orçamental limitada para o investimento público. As parcerias entre os setores público e privado e o governo das empresas públicas terão de ser cuidadosamente concebidos, para tornar mais eficientes a despesa pública e o investimento privado. Os contratos públicos deverão ser mais abertos, nomeadamente com recurso a legislação da UE, o que implica igualmente um reforço da capacidade administrativa das autoridades adjudicantes em matéria de planeamento e execução, em especial através da contratação pública eletrónica. Em muitos casos, são também necessárias uma melhoria da eficiência dos procedimentos e uma maior transparência. É também crucial, para uma reafectação eficiente de recursos, que os enquadramentos legais da insolvência funcionem devidamente.

6. Melhorar a qualidade do investimento em investigação e inovação (I&I). O investimento em I&I a nível nacional e regional tem um papel crucial a desempenhar no relançamento do crescimento sustentável. Os Estados-Membros devem continuar a privilegiar o investimento público em investigação e inovação, garantindo a sua eficiência e poder de alavancagem relativamente ao investimento privado. Os Estados-Membros deverão centrar-se na qualidade das instituições de I&I, nos seus processos de definição de estratégias e políticas e nos seus programas. Paralelamente, devem manter o ritmo das reformas para assegurar um ambiente propício ao investimento, que constitui uma condição imprescindível para o investimento das empresas em I&I e para o rápido crescimento das PME inovadoras.

7. Melhorar a eficiência da administração pública. As administrações públicas em toda a UE continuam a fazer face ao desafio de conseguir «mais com menos», ou seja, de satisfazer as necessidades públicas num período de orçamentos mais estreitos, de melhorar o ambiente empresarial através da redução da carga administrativa e regulamentar imposta às empresas e aos cidadãos, e de se adaptar aos imperativos da economia digital. Trata-se de um desafio que continua a levantar-se para a grande maioria dos Estados-Membros. Diversos Estados-

⁶ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, «*The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*», Economic Papers 456, junho de 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

⁷ COM(2012) 261, de 8 de junho de 2012.

Membros lançaram-se em reformas institucionais ou territoriais, com o duplo objetivo de obter poupanças através da racionalização da sua organização e de assegurar um processo harmonioso de tomada de decisões e implementação de reformas através de uma clarificação das competências dos diferentes níveis institucionais ou da administração pública.

Além disso, à semelhança do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) desenvolvido a nível da UE, a maioria dos Estados-Membros necessita de prosseguir com a simplificação e a adoção de uma abordagem mais digital a nível da administração pública. A eliminação da burocracia e dos obstáculos regulamentares deverá conduzir a uma legislação de maior qualidade, mais simples e mais acessível, e preparar o terreno para um ambiente mais favorável para as empresas e os cidadãos, o que, por seu turno, incentivará o investimento. A este respeito, melhorar a eficiência e assegurar a equidade e independência dos sistemas judiciais é igualmente uma condição prévia importante. É indubitavelmente necessário abordar certas questões como por exemplo a duração dos processos, o número de processos pendentes, a utilização insuficiente das TIC, a promoção de mecanismos alternativos de resolução de litígios e a independência dos sistemas judiciais.

4. PROSSEGUIR A RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL

Perante o acentuado agravamento dos níveis do défice e da dívida em toda a UE durante a crise financeira, foi necessário proceder a uma importante consolidação orçamental para restabelecer a confiança na sustentabilidade das finanças públicas dos Estados-Membros e quebrar o círculo vicioso entre a progressão da dívida soberana e a instabilidade financeira. Os ajustamentos significativos efetuados nos últimos anos conseguiram reduzir os défices e estabilizar os níveis da dívida na UE. A assinalável diminuição do número de países sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos - de 24, em 2011, para 11 em 2014 - traduz esta melhoria no domínio orçamental. De acordo com as últimas previsões, a política orçamental da UE deverá manter-se neutra nos próximos anos, o que significa que deixará de refrear o crescimento de aqui em diante.

No entanto, a dívida pública continua a ser muito elevada, o que, aliado a um importante endividamento externo, torna as economias mais vulneráveis a choques adversos e pode atuar como um travão ao crescimento. Estes desequilíbrios podem igualmente representar uma ameaça para o bom funcionamento da área do euro no seu conjunto. O crescimento da dívida pública tem de ser invertido nos próximos anos, em consonância com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que pode ser alcançado através de uma combinação de políticas orçamentais responsáveis e de crescimento económico. Em primeiro lugar, o ritmo de ajustamento orçamental deve ser diferenciado em função dos desafios orçamentais enfrentados pelos diferentes Estados-Membros. Ao passo que os Estados-Membros com problemas de sustentabilidade devem prosseguir o esforço de consolidação, os Estados-Membros que dispõem de uma margem de manobra orçamental devem utilizá-la para apoiar o crescimento. Os Estados-Membros devem também aproveitar em pleno os quadros orçamentais nacionais recentemente reforçados para estabelecer e respeitar uma trajetória orçamental adequada. Em segundo lugar, a composição das estratégias orçamentais deve ser concebida de forma a favorecer o crescimento. Em diversos países, a tónica na contenção das despesas, eventualmente associada a cortes nos impostos que causam mais distorções, pode contribuir para potenciar o crescimento e o investimento, desde que se mantenha coerente com os imperativos de consolidação.

Caixa 4. Uma consolidação orçamental responsável e propícia ao crescimento

A forma como os Estados-Membros abordaram a consolidação orçamental não tem sido muito favorável ao crescimento. Deu-se uma ênfase excessiva aos aumentos de impostos, o que não é ideal na maioria dos Estados-Membros, onde a carga fiscal é já elevada. Do lado da despesa dos orçamentos nacionais, o investimento público foi a principal vítima dos cortes, não obstante o seu potencial de dinamização do crescimento no conjunto das despesas públicas. Simultaneamente, em alguns Estados-Membros, verificou-se que tanto a amplitude do ajustamento orçamental necessário como a dinâmica da crise financeira exigiram o recurso a soluções urgentes.

Com o esmorecer da crise financeira e o abrandamento do ritmo de consolidação, a composição das medidas orçamentais começou a evoluir no bom sentido. Isto era já visível em 2014 e pode observar-se também nos projetos de orçamento para 2015. A queda das despesas de investimento foi detida, enquanto a composição das receitas se tornou mais favorável ao crescimento. Concretamente, os projetos de orçamento para 2015 preveem certas medidas fiscais positivas de redução da tributação do trabalho, embora o seu nível de ambição seja ainda insuficiente para dar resposta aos desafios em jogo.

Do lado das receitas, é importante assegurar um sistema fiscal eficiente e propício ao crescimento. O emprego e o crescimento podem ser estimulados através da transferência da fiscalidade do trabalho para outros tipos de impostos menos nocivos para o crescimento, como por exemplo os impostos recorrente sobre os bens imóveis, os impostos ambientais e os impostos sobre o consumo, tendo em consideração o potencial efeito redistributivo dessa transferência. A elevada fiscalidade do trabalho constitui, desde há muito, um problema na Europa, existindo diferenças de 40 % entre Estados-Membros no que respeita aos custos de contratação de trabalhadores ao salário médio e os salários líquidos que esses mesmos trabalhadores recebem efetivamente. O alargamento das bases tributárias, a simplificação e uma maior transparência podem também contribuir para aumentar a eficiência do sistema fiscal e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, bem como a luta contra o planeamento fiscal agressivo.

Do lado das despesas, há que privilegiar o investimento público produtivo e as classes de despesas correntes mais favoráveis ao crescimento. Uma decisão rápida sobre o Plano de Investimento para a Europa proposto pela Comissão contribuiria para apoiar estas prioridades. Os sistemas de segurança social têm um papel a desempenhar no combate à pobreza e na promoção da inclusão social. A eficiência dos atuais programas de despesas para alcançar os respetivos objetivos deverá ser potenciada pela adoção de reformas e outras medidas, como a análise das despesas. Pelo menos oito Estados-Membros estão atualmente a proceder, ou fizeram-no recentemente, a uma forma ou outra de análise das despesas: o Reino Unido, os Países Baixos, a França, a Itália, a Irlanda, a Dinamarca, a Espanha e a Suécia. O sistema de governação global deveria incluir uma partilha mais ampla dos resultados e da experiência adquirida com essas análises.

O Pacto de Estabilidade e Crescimento constitui o quadro adequado para promover o crescimento a longo prazo num contexto de finanças públicas sustentáveis, incluindo o necessário grau de flexibilidade. Tem em especial atenção a evolução orçamental em termos estruturais e não apenas o défice nominal, o que permite abstrair dos fatores que escapam ao controlo do governo, quer sejam negativos (por exemplo, choques assimétricos) ou positivos (por exemplo, receitas extraordinárias). Pode assim obter-se uma ideia mais clara da situação

orçamental subjacente. Cada Estado-Membro é avaliado individualmente, tendo em consideração a sua situação económica específica e os desafios nacionais colocados pelo envelhecimento da população, nomeadamente no que se refere às políticas no domínio das pensões e dos cuidados de saúde, bem como ao nível da dívida pública.

5. RACIONALIZAR O SISTEMA DE GOVERNAÇÃO EUROPEU PARA O TORNAR MAIS EFICAZ E MELHORAR A SUA APROPRIAÇÃO

A presente Análise Anual do Crescimento lança o ciclo anual de governação económica conhecido por Semestre Europeu. Combina uma vigilância, a nível da UE, no domínio das políticas orçamentais, macroeconómicas e estruturais antes da preparação dos orçamentos nacionais para o ano seguinte. Desde 2011 que o Semestre Europeu tem constituído um meio de iniciar e orientar importantes reformas orçamentais e estruturais nos Estados-Membros. Em paralelo com a presente Análise Anual do Crescimento, a Comissão procedeu a **uma revisão do «six pack» e do «two-pack» de legislação** com vista ao reforço da governação económica da UE⁸.

O Semestre Europeu tornou-se um veículo importante para a realização de reformas a nível nacional e da UE, assegurando que a UE e os seus Estados-Membros coordenam as respetivas políticas económicas e os respetivos esforços para promover o emprego, o crescimento e o investimento. No entanto, o acompanhamento efetuado pela Comissão⁹ tem revelado uma apropriação insuficiente, que se traduz num nível insatisfatório de implementação das recomendações específicas por país, em particular no domínio das reformas estruturais. Perante os desafios económicos com que a Europa se defronta, a Comissão considera que chegou o momento de **racionalizar e reforçar o Semestre Europeu** a fim de o tornar mais eficaz, dando-lhe maior especificidade, clareza e importância política para o futuro, em sintonia com a abordagem integrada apresentada na presente Análise Anual do Crescimento. Uma reforma do Semestre Europeu deve ter por objetivo aumentar a eficácia da coordenação das políticas económicas a nível da UE, através de uma maior responsabilização e de uma melhor apropriação por parte de todos os intervenientes (ver anexo).

O objetivo da racionalização do Semestre Europeu consiste em aumentar a apropriação política, a responsabilização e a aceitação do processo, reforçar a sua credibilidade e a sua comparabilidade entre os Estados-Membros e contribuir para melhorar a implementação das recomendações específicas por país.

O debate sobre o Semestre Europeu é também importante na perspetiva da **revisão intercalar da Estratégia Europa 2020, que será apresentada em tempo útil para debate no Conselho Europeu da primavera de 2015**. Na sequência da comunicação de balanço sobre a execução da Estratégia Europa 2020, publicada no passado mês de março¹⁰, e com base nos resultados da consulta pública, na síntese dos debates do Conselho e nos contributos das partes interessadas, a Comissão está a trabalhar sobre a revisão intercalar da Estratégia Europa 2020 e exporá as suas ideias no início de 2015.

⁸ COM(2014)905, de 28 de novembro de 2014.

⁹ As análises da Comissão são apresentadas nos documentos de trabalho anuais dos serviços que acompanham as recomendações específicas por país, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

¹⁰ COM(2014) 130 final, «Estado atual da estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pt.pdf and http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_pt.pdf

Para que a UE responda com êxito aos reptos do emprego e do crescimento, impõe-se um amplo consenso sobre a orientação política a seguir e uma forte adesão das partes interessadas aos esforços de reforma. Isto significa que é necessário um maior envolvimento dos parlamentos nacionais, dos parceiros sociais e da sociedade civil em geral na implementação das políticas decididas a nível nacional e da UE. Para associar mais estreitamente os parlamentos nacionais ao processo, o Parlamento Europeu reúne-se todos os anos com os mesmos durante a semana parlamentar para debater o Semestre Europeu, com a participação da Comissão.

É também patente a necessidade de acompanhar o progresso social e o impacto das reformas ao longo do tempo. Foram já iniciados os trabalhos no sentido de reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária. Concretamente, estão a ser introduzidos indicadores de emprego e sociais no procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que deverão ser plenamente utilizados para se ter uma melhor perspetiva do mercado do trabalho e da evolução e dos riscos em termos sociais. A Comissão deverá igualmente assegurar que os parceiros sociais europeus sejam mais estreitamente associados ao processo do Semestre Europeu.

Enquanto as primeiras ideias serão testadas e implementadas para o Semestre Europeu de 2015, serão elaboradas novas propostas nos próximos meses, no âmbito dos trabalhos relativos ao aprofundamento da governação económica, coordenados pelo Presidente da Comissão, juntamente com os Presidentes do Conselho Europeu, do Banco Central Europeu e do Eurogrupo.¹¹

6. CONCLUSÃO É urgente lançar um novo processo de conceção das políticas económicas na UE. Na sua Análise Anual do Crescimento para 2015, a Comissão propõe que a UE adote uma abordagem integrada da política económica, articulada em torno de três pilares principais que devem atuar em conjunto - estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e promover uma consolidação orçamental responsável e propícia ao crescimento.

Prioritariamente, os Estados-Membros deverão dar o seu apoio ao Plano de Investimento de 315 mil milhões de EUR proposto como parte da presente Análise Anual do Crescimento. Deverão assumir o compromisso de concluir as alterações legislativas necessárias para criar os novos Fundos propostos até ao final de junho de 2015. Deveriam também comprometer-se a uma duplicação global, no mínimo, do recurso a instrumentos financeiros inovadores utilizados para implementar projetos no âmbito dos fundos estruturais e dos fundos para o investimento europeus nos próximos três anos.

Em função da situação de cada Estado-Membro, a abordagem integrada proposta deverá ser implementada a nível nacional, resolvendo o problema da rigidez do mercado de trabalho de modo a reduzir os elevados níveis de desemprego; prosseguindo as reformas dos sistemas de pensões; modernizando os sistemas de proteção social; tornando mais flexíveis os mercados de produtos e de serviços; melhorando as condições do enquadramento para o investimento das empresas; melhorando a qualidade do investimento em investigação, inovação, educação e formação; e melhorando a eficiência da administração pública. Os parceiros sociais são convidados a contribuir ativamente para os programas de reforma nacionais.

¹¹ Tal como acordado na Cimeira da área do euro de 24 de outubro de 2014.

É imprescindível um maior envolvimento dos parlamentos nacionais, dos parceiros sociais e das partes interessadas no Semestre Europeu, a fim de reforçar a apropriação nacional e a responsabilização. A racionalização do Semestre Europeu de 2015 constituirá um primeiro passo nessa direção.

A abordagem integrada proposta exige uma liderança política por parte dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. A Comissão irá trabalhar em conjunto com todos os intervenientes, para assegurar que a Europa regressa a uma trajetória de recuperação económica sustentável.

ANEXO

Racionalizar e reforçar o Semestre Europeu

O Semestre Europeu refere-se ao ciclo anual de coordenação da política económica e orçamental, em que são dadas orientações aos Estados-Membros antes de estes adotarem decisões políticas a nível nacional. Essas orientações são emitidas no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. O Semestre Europeu tem igualmente por objetivo a implementação da Estratégia Europa 2020.

O Semestre Europeu inicia-se em cada ano com a publicação, pela Comissão, da Análise Anual do Crescimento, que traça em linhas gerais as prioridades económicas de carácter geral para a UE, sendo debatida pelas outras instituições e alimentando os debates com vista ao Conselho Europeu da primavera. Os Estados-Membros apresentam os programas nacionais na primavera de cada ano. A Comissão propõe em seguida recomendações políticas específicas por país para cada Estado-Membro, com base na sua avaliação das situações económicas e dos programas nacionais. As recomendações abrangem todos os domínios políticos relevantes: orçamental, macroeconómico e reformas estruturais. São discutidas no Conselho e aprovadas no Conselho Europeu de junho, antes de serem finalmente adotadas pelo Conselho. Os Estados-Membros devem ter as recomendações em consideração ao elaborar os respetivos planos orçamentais e políticos para o ano seguinte, e implementá-las nos 12 meses subsequentes.

Apesar de o Semestre Europeu ter reforçado a coordenação das políticas económicas a nível da UE, a sua eficácia tem sido posta em causa pela insuficiência, ou por vezes mesmo ausência, de implementação de certas recomendações específicas por país essenciais. A racionalização e reforma do Semestre Europeu deve assentar nos atuais pontos fortes do processo e corrigir os seus pontos fracos, através de uma simplificação das diferentes fases e respetivas realizações, de uma maior cooperação e diálogo com os Estados-Membros, de uma limitação dos requisitos de comunicação de informações, de uma intensificação do carácter multilateral do processo e do reforço da apropriação a todos os níveis.

Simplificar as realizações da Comissão e encorajar uma mais ampla reação à análise da Comissão. A prática de apresentar a Análise Anual do Crescimento e o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta conjuntamente no outono funciona bem, uma vez que os dois documentos se completam mutuamente e definem a estratégia global da UE para o ano seguinte. Todavia, os dois principais documentos específicos por país, elaborados numa fase posterior do processo, a saber, os documentos de trabalho dos serviços que acompanham as recomendações específicas por país e as Análises Aprofundadas apresentadas no seguimento do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, são atualmente apresentados na primavera, em dois momentos diferentes. Uma avaliação económica abrangente única por Estado-Membro, que constituísse a base para as recomendações a dirigir aos Estados-Membros, melhoraria a coerência do processo e reduziria a sua carga administrativa. Uma publicação desses documentos mais cedo - por exemplo, em março - permitiria igualmente uma maior transparência e facilitaria as reações à análise da Comissão.

Racionalizar os requisitos de comunicação de informações pelos Estados-Membros: As exigências de comunicação de informações impostas aos Estados-Membros devem ser proporcionadas e ter um claro valor acrescentado. Devem seguir o princípio da «comunicação única», segundo o qual a informação disponível recolhida através de documentos e missões

no terreno é efetivamente partilhada e reutilizada, centrando-se os trabalhos a nível europeu na sua análise e atualização. Os programas nacionais de reforma podem desempenhar um papel importante de comunicação e de apropriação a nível nacional se forem reorientados de modo a fornecer um contributo nacional mais direcionado para a análise da Comissão numa fase mais precoce e se os parlamentos nacionais e os parceiros sociais participarem na sua elaboração.

Reforçar o caráter multilateral do processo: A apropriação do Semestre Europeu pelos Estados-Membros é, em geral, ainda demasiado débil a nível nacional, mas também a nível europeu. Este facto limita a qualidade do debate e a subsequente implementação das recomendações específicas por país. Nos domínios em que os instrumentos de vigilância são mais poderosos, como as finanças públicas e os quadros orçamentais, os resultados são significativamente melhores em termos de implementação. Um processo racionalizado deverá conceder mais tempo para a análise e debate das orientações da UE. A apresentação precoce das análises por país da Comissão daria um contributo válido para este fim. Além disso, juntamente com a Presidência do Conselho, deveria ser possível intensificar a análise cruzada do desempenho e das políticas ao longo do ano. Uma melhor comparabilidade das ações políticas e dos resultados entre os Estados-Membros contribuiria também para uma pressão dos pares e para alimentar esses debates temáticos multilaterais. É particularmente importante uma troca de pontos de vista sobre o acompanhamento por parte da Comissão da aplicação das reformas no contexto da preparação dos debates do Conselho sobre os projetos de recomendações, também na perspetiva do debate no Conselho Europeu de junho.

Tornar o processo mais aberto e reforçar os contactos com os outros intervenientes: A legitimidade democrática do processo do Semestre Europeu tem sido por vezes posta em causa. Nos últimos anos, a Comissão tem vindo a estabelecer gradualmente um diálogo mais aprofundado e permanente com os Estados-Membros, através de reuniões bilaterais, discussões mais direcionadas nas comissões do Conselho e missões técnicas mais alargadas. Registaram-se também melhorias em termos de envolvimento parlamentar. No que respeita ao Parlamento Europeu, conseguiu-se um envolvimento mais estreito através do diálogo económico, introduzido pela legislação do «*six pack*» que prevê debates entre o Parlamento Europeu, por um lado, e os Estados-Membros, o Conselho, a Comissão, o Conselho Europeu e o Eurogrupo, por outro. Além disso, o Parlamento realizou debates políticos importantes em momentos cruciais do Semestre Europeu. A sensibilização dos parlamentos nacionais para o Semestre Europeu tem aumentado ao longo dos anos, graças à implementação da legislação do «*two-pack*» e a um envolvimento mais direto da Comissão através de apresentações e debates. Apesar desta evolução positiva, é ainda possível um diálogo mais alargado, não só com os parlamentos mas também com os parceiros sociais. Por exemplo, a Comissão poderia, no futuro, entrar em contacto com o Parlamento Europeu e os parceiros sociais a nível europeu antes de apresentar a Análise Anual do Crescimento e prosseguir o debate após a sua adoção. Com base nas suas análises específicas por país, a Comissão poderia igualmente colaborar com o Parlamento Europeu a fim de debater questões horizontais emergentes, e, se necessário, com os parceiros sociais, a fim de obter reações sobre algumas questões específicas a cada país.



SEMESTRE EUROPEU: UMA PARCERIA UE – ESTADOS-MEMBROS

	Novembro	Dezembro	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
Comissão Europeia	Previsões económicas do outono		Previsões económicas do inverno		Previsões económicas da primavera							
	<p> AAC RMA Análise Anual do Crescimento e Relatório sobre o Mecanismo de Alerta Área do € Pareceres da Comissão sobre projetos de planos orçamentais </p>	<p> Reunião bilateral com os Estados-Membros </p>	<p> Missões de averiguação nos Estados-Membros </p>		<p> Documento analítico único por Estado-Membro (agenda de reformas e desequilíbrios) </p>	<p> Reunião bilateral com os Estados-Membros </p>	<p> REP Comissão propõe recomendações de política orçamental, económica e social específicas por país </p>					
Conselho Europeu / Conselho	<p> Área do € Ministros das Finanças debatem pareceres da CE sobre os projetos de planos orçamentais </p>	<p> Ministros nacionais adotam conclusões sobre o AAC + RMA Líderes da UE fixam os principais domínios de cooperação com base na AAC + RMA </p>	<p> AAC RMA </p>		<p> Líderes da UE fixam prioridades económicas com base na AAC </p>			<p> Ministros nacionais debatem as REP </p>	<p> REP Líderes da UE aprovam as REP finais </p>			
Estados-Membros		<p> Estados-Membros aprovam os orçamentos </p>				<p> Estados-Membros apresentam os programas nacionais de reforma (políticas económicas) e programas de estabilidade ou convergência (política orçamental) </p>					<p> Área do € Estados-Membros apresentam projetos de planos orçamentais + programas de parceria económica (países sujeitos a um PDE) </p>	
Parlamento Europeu					<p> Diálogo sobre prioridades económicas </p>							<p> REP Debate / resolução sobre o Semestre Europeu e as REP </p>

