COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12.10.2011
COM(2011) 669 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Um roteiro para a estabilidade e o crescimento

« Reiteramos o nosso empenhamento no euro e em tomar todas as medidas que forem necessárias para assegurar a estabilidade financeira de toda a área do euro e dos seus Estados membros.»

(Declaração dos Chefes de Estado e de Governo da área do euro e das instituições da UE, 21 de Julho de 2011)

INTRODUÇÃO

Neste momento, a prioridade da Europa deve centrar-se em congregar, imediatamente e em pleno, todos os meios de que dispõe para alcançar a estabilidade e o crescimento futuros. Nos últimos dezoito meses foram tomadas muitas decisões de grande importância. Para restabelecer a confiança na área do euro e em toda a UE, estas decisões devem ser integradas e completadas. A crise ameaça tornar-se sistémica. É necessário, mais do que nunca, encontrar uma solução para quebrar o círculo vicioso das dúvidas quanto à sustentabilidade da dívida soberana, à estabilidade do sistema bancário e às perspectivas de crescimento da UE. Os elementos apresentados na presente comunicação são interdependentes e devem ser aplicados em conjunto e sem demora, para que produzam o efeito desejado. Nenhum desses elementos será por si só suficiente para resolver a crise actual. Só em conjunto e em simultâneo demonstrarão de forma convincente que a UE pode:

1. Dar uma resposta decisiva aos problemas da Grécia

2. Melhorar os mecanismos de protecção contra a crise da área do euro

3. Reforçar o sistema bancário, nomeadamente através de medidas de recapitalização

4. Acelerar a aplicação de políticas de reforço da estabilidade e do crescimento

5. Criar uma governação económica mais sólida e integrada

1. DAR UMA RESPOSTA DECISIVA AOS PROBLEMAS DA GRÉCIA

As dúvidas persistentes acerca da situação da Grécia contribuíram de forma significativa para minar a confiança na estabilidade financeira de toda a área do euro. Estas dúvidas devem ser eliminadas imediata e definitivamente.

Sob reserva da avaliação da troika UE/BCE/FMI, será necessário:

- Desde que a via prevista para o actual programa para a Grécia seja restabelecida, efectuar o pagamento da sexta fracção.

- Encontrar uma solução sustentável para a Grécia no âmbito da área do euro, através de um segundo programa de ajustamento eficaz, baseado num financiamento adequado com a participação do sector privado e do sector público e apoiado em mecanismos sólidos de execução e de controlo.

- Prosseguir o apoio prestado pela Task Force da Comissão para a Grécia, sustentando a aplicação plena e atempada do programa e canalizando os fundos estruturais disponíveis para o reforço da competitividade e o retorno ao crescimento.

2. MELHORAR OS MECANISMOS DE PROTECÇÃO CONTRA A CRISE DA ÁREA DO EURO

Recentemente, em 21 de Julho de 2011, os Chefes de Estado ou de Governo da área do euro e as instituições da UE reafirmaram a sua determinação no sentido de continuar a prestar apoio aos países sujeitos a programas até que estes recuperem o acesso ao mercado, desde que executem com êxito esses programas. Salientaram que, no que se refere à participação do sector privado, a situação da Grécia exige uma solução excepcional e única.

A área do euro deve dispor de todos os instrumentos necessários para dar resposta a eventuais futuros cenários de crise. A disponibilidade dos instrumentos necessários para o efeito alargaria o leque de soluções alternativas, proporcionando simultaneamente a tão necessária confiança aos intervenientes no mercado. As recentes decisões de criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) contribuíram em muito para o desenvolvimento destes instrumentos, mas têm ainda de ser completadas e complementadas.

A primeira medida consiste em aplicar rapidamente na prática as decisões adoptadas pelas cimeiras da área do euro de Março e de 21 de Julho de 2011, a fim de reforçar a flexibilidade e a eficácia do FEEF (e do MEE), em especial no que se refere aos seguintes aspectos:

- Programas cautelares. O acesso a estes canais só será concedido sob condição de os Estados-Membros que o solicitam concordarem em aplicar programas progressivos de ajustamento macroeconómico, sujeitos a uma consulta prévia da Comissão e do BCE. Serão necessárias medidas de controlo e de supervisão mais estritas, que poderão ser objecto de um acordo político e incluídas no Código de Conduta sobre o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

- Prestar apoio aos Estados-Membros no que se refere ao processo de recapitalização dos bancos, através de empréstimos a países não sujeitos a programas, em complemento de soluções do sector privado e dos meios nacionais, sempre que necessário.

- Melhorar a capacidade de actuação do FEEF através da aquisição de dívida pública nos mercados primários e de intervenções nos mercados secundários quando se verificarem circunstâncias excepcionais no mercado e riscos para a estabilidade financeira, sob condições adequadas.

Além disso, deveria ser reforçada a eficácia dos mecanismos de protecção, através da maximização do recurso ao FEEF, sem aumentar as garantias subjacentes e em conformidade com as regras do Tratado de Lisboa, em especial em matéria de financiamento monetário.

A introdução do MEE numa fase inicial reforçaria igualmente a confiança no mecanismo de resolução de crises e proporcionaria as vantagens inerentes a um instrumento mais robusto e de carácter permanente. Devem ser envidados esforços no sentido de acelerar os

procedimentos de preparação técnica e de ratificação, para que o MEE possa estar operacional, por exemplo, em meados de 2012.

O BCE desempenha um papel fundamental para garantir a estabilidade financeira de toda a área do euro, ao assegurar liquidez suficiente ao sector bancário da área e ao apoiar o correcto funcionamento dos mercados de obrigações soberanas, preservando simultaneamente a estabilidade dos preços.

3. REFORÇAR O SISTEMA BANCÁRIO, NOMEADAMENTE ATRAVÉS DE MEDIDAS DE RECAPITALIZAÇÃO

Tanto em termos regulamentares como financeiros foram tomadas medidas significativas para reforçar os bancos europeus, dado o papel que desempenham a nível da estabilidade e do funcionamento da nossa economia. Os bancos melhoraram também consideravelmente a qualidade e quantidade da sua base de capitais próprios.

A UE reformou as regras de supervisão bancária e tomou medidas legislativas com vista ao aumento dos fundos próprios regulamentares que os bancos devem deter, à abordagem de operações de retitularização arriscadas, à garantia de que as políticas de remuneração não promovem o risco excessivo e ao reforço da protecção dos depósitos bancários dos cidadãos até um limiar actualmente fixado em 100 000 EUR. A rápida adopção da 4.ª Directiva relativa aos Fundos Próprios (DFP) permitirá estabelecer um rácio de capital robusto para o bancos e aplicar as normas de Basileia III.

As actuais incertezas nos mercados da dívida soberana levaram a um acentuar da volatilidade e estão a colocar o sector bancário sob crescente pressão. Num futuro previsível, devemos centrar os nossos esforços na necessidade de facilitar o acesso dos bancos à liquidez, restabelecendo em especial a liquidez a longo prazo do sector, e adoptar medidas para **reforçar o capital dos bancos que o necessitem**.

Para restabelecer a confiança no sector bancário da UE, são necessárias medidas de recapitalização coordenadas e bem focalizadas, em conjugação com a aplicação dos restantes elementos desta estratégia. Para tal, são indispensáveis os esforços conjuntos dos Estados-Membros, da Autoridade Bancária Europeia (ABE) e do Banco Central Europeu, bem como da Comissão. Uma estratégia de recapitalização bancária que dê seguimento aos trabalhos da ABE, deverá integrar os seguintes elementos:

- A inclusão de todos os bancos que, potencialmente, tenham importância sistémica em todos os Estados-Membros – ou seja, os bancos abrangidos pelos testes de resistência da ABE de Julho de 2011, excluindo alguns bancos nacionais de menores dimensões, sem actividades internacionais.

- A tomada em consideração de todas as exposições dos bancos em causa à dívida soberana da UE (avaliação prudente de toda a dívida soberana, tanto na carteira bancária como na carteira de negociação), a fim de garantir a total transparência em matéria de qualidade dos activos.

- A exigência, a título temporário, de um rácio de capital significativamente mais elevado de capital e que englobe capital de muito boa qualidade, após a tomada em consideração da exposição. A definição de capital corresponde em termos

gerais à estabelecida pelo acordo internacional de Basileia III, para ser atingida em 2015.

- Os bancos que não detêm o capital necessário devem apresentar planos de recapitalização e aplicá-los com a maior celeridade. Em termos práticos, as autoridades nacionais de supervisão devem, fazendo uso das suas competências actuais de supervisão, estabelecer estes requisitos sob a forma de margens de reserva adicionais que impeçam a distribuição de dividendos ou bónus na pendência da recapitalização.

- Os bancos deverão utilizar prioritariamente fontes privadas de capital, inclusivamente através da reestruturação e conversão de instrumentos de dívida em instrumentos de capital próprio. Se necessário, o governo nacional deve conceder apoio e, se esse apoio não estiver disponível, a recapitalização deve ser financiada através de um empréstimo junto do FEEF. Qualquer recapitalização a partir de recursos públicos deve ser compatível com as regras da UE em matéria de auxílios estatais. A Comissão tenciona prorrogar, para além de 2011, a vigência do actual quadro regulamentar em matéria de auxílios estatais ao sector bancário.

Simultaneamente, devem ser concluídos o mais rapidamente possível **os trabalhos em curso sobre um novo sistema de regulação do sector financeiro**. A Comissão apresentará as restantes propostas até ao fim do corrente ano, nomeadamente no que se refere a regras mais estritas aplicáveis às agências de notação, à transparência e ao comportamento no mercado em todas as plataformas de negociação, a um quadro reforçado de combate às práticas abusivas no mercado, incluindo sanções penais, e a um enquadramento europeu em matéria de resolução bancária. Será essencial garantir uma rápida adopção de todas estas propostas pelos co-legisladores, idealmente no prazo de 12 meses após a sua apresentação pela Comissão.

O **imposto sobre as transacções financeiras**, já proposto, deve também ser rapidamente adoptado a nível da UE, a fim de garantir que o sector financeiro contribui equitativamente para a recuperação. A UE deve continuar a defender a sua adopção a nível global.

4. ACELERAR A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS DE REFORÇO DA ESTABILIDADE E DO CRESCIMENTO

A maior parte dos Estados-Membros não dispõe de qualquer margem para adoptar novas medidas de estímulo orçamental, visto que devem consagrar a máxima prioridade à consolidação orçamental. Devemos centrar os nossos esforços na aplicação das recomendações específicas por país apresentadas no âmbito do primeiro Semestre Europeu e em atribuir prioridade às despesas públicas nas áreas geradoras de crescimento, suprimir os obstáculos e aproveitar o potencial subutilizado. Os Estados-Membros, em especial os que registam tensões nos mercados da dívida soberana, devem empenhar-se em reformas estruturais promotoras do crescimento.

Dispomos, a nível da UE, de várias alavancas do crescimento – aproveitar melhor o mercado único, maximizar o nosso desempenho comercial e explorar o potencial de acordos de comércio recentemente celebrados, são apenas algumas das possibilidades. Além disso, a actual crise revela que devemos integrar a dimensão da competitividade nas políticas

prosseguidas pela UE. Podem, em especial, ser obtidos ganhos a partir de acções centradas nos sectores das tecnologias com elevado potencial de crescimento, através do desenvolvimento de um mercado digital único.

Poderíamos dar um impulso bem ajustado ao crescimento e ao emprego através das seguintes medidas:

- **Aproveitar melhor o que já foi acordado a nível da UE**, por exemplo:
  - Aplicação integral da Directiva Serviços.
  - Realização do mercado integrado da energia, que proporcionaria aos consumidores a possibilidade de escolherem entre os fornecedores e que garantiria o pleno acesso dos fornecedores de energia aos mercados.
  - A aplicação da Directiva relativa aos atrasos dos pagamentos deve ser antecipada de Março de 2013 para Janeiro de 2012, a fim de ajudar as PME.
  - Aplicação integral do Acordo de Comércio Livre celebrado com a Coreia.
- **Acelerar a adopção da legislação pendente em co-decisão**
  - Um sistema europeu único de protecção de patentes válido em 25 Estados-Membros, já proposto, permitiria uma redução dos custos para as empresas estimada em 80 %.
  - A revisão, pendente, da Directiva relativa às contas anuais simplificaria os requisitos em matéria de comunicação de informações, em especial através de isenções para as microempresas.
  - Um aumento das taxas de co-financiamento dos Fundos Estruturais nos países sujeitos a um programa, como já proposto, permitiria a rápida mobilização de fundos da UE em apoio ao crescimento.
  - A Directiva sobre as poupanças de energia, já proposta, promoveria uma utilização mais eficiente da energia.
  - Conclusão dos novos acordos comerciais com importantes parceiros estratégicos cujas negociações estão a decorrer.
  - Adopção das propostas relativas à tributação dos rendimentos da poupança e outras iniciativas em matéria fiscal já apresentadas.
  - Concessão à Comissão de um mandato para negociar, com países terceiros, acordos fiscais aplicáveis a toda a UE, a fim de combater de forma eficaz a evasão fiscal, evitando simultaneamente a dupla tributação
  - Adopção do instrumento facultativo relativo a um direito europeu comum da compra e venda

- **Futuras propostas a submeter a adopção acelerada que a Comissão irá apresentar nos próximos meses, nomeadamente:**

  - As doze propostas associadas à Lei do mercado único, nomeadamente:

    – Promoção do acesso ao capital de risco em toda a Europa, através de um passaporte da UE.

    – Estabelecimento de uma base jurídica comum para o reconhecimento mútuo da autenticação e da assinatura electrónicas transfronteiras.

    – Revisão do quadro relativo aos contratos públicos a fim de estabelecer regras mais simples e procedimentos mais transparentes.

  - Outras propostas:

    – Uma iniciativa «Oportunidade aos Jovens» para promover o emprego juvenil e o acesso ao primeiro emprego.

    – Legislação relativa à gestão colectiva dos direitos/direitos de propriedade intelectual, a fim de criar um mercado único dos direitos de propriedade intelectual – as estimativas apontam para uma triplicação do volume de venda de música em linha.

Quando se afigurar difícil chegar a acordo sobre as propostas para adopção acelerada deverá ser prevista a utilização da cooperação reforçada.

Estas medidas devem ser complementadas por um **investimento bem orientado a nível da UE.** Na próxima semana, a Comissão lançará a iniciativa Europa 2020 - Projecto obrigacionista, propondo uma fase piloto durante o actual quadro financeiro. Desta forma, poderemos expandir a base de investidores para o financiamento de alguns projectos de infra-estrutura de grande envergadura de que a UE e o mercado único necessitam. A iniciativa será desenvolvida mais pormenorizadamente na proposta da Comissão relativa ao Mecanismo Interligar a Europa, ao abrigo do próximo quadro financeiro plurianual. A União e os seus Estados-membros devem também analisar, urgentemente, as possibilidades de o nosso banco, orientado para as nossas políticas, o BEI, intervir mais activamente a nível do financiamento dos investimentos a mais longo prazo, nomeadamente através da utilização de instrumentos de financiamento inovadores. Para o fazer, a Comissão explorará a forma de reforçar os recursos e a base de capital próprio do BEI, para que esteja em condições de conceder empréstimos à economia real.

5. CRIAR UMA GOVERNAÇÃO ECONÓMICA MAIS SÓLIDA E INTEGRADA

Fundamentalmente, o restabelecimento da estabilidade e do crescimento sustentável na área do euro e em toda a UE só podem ser alcançados através de políticas sólidas a nível nacional no contexto e sob orientação de uma governação comunitária adequada. Estas políticas devem resultar de um reforço do empenhamento dos Estados-Membros para restabelecerem e reforçarem a sustentabilidade da dívida pública, através de uma combinação judiciosa dos

esforços de consolidação orçamental com as reformas estruturais promotoras do crescimento. O Semestre Europeu e o novo pacote de seis actos legislativos proporcionam já um forte quadro de governação que necessita ser reforçado, também na sua dimensão comunitária. Deverá ser incluída uma dimensão mais forte relativa à área do euro no planeamento, execução e avaliação *ex-post* das políticas dos Estados-Membros, para garantir um reforço da coordenação das políticas económicas com base em procedimentos de supervisão cada vez mais estritos (ou seja, que impliquem mais restrições sobre os orçamentos e as políticas económicas nacionais), permitindo assim uma maior integração e disciplina da responsabilidade pela política económica a nível da área do euro, através de regras que não podem ser desrespeitadas. Neste contexto, será igualmente analisada a possibilidade de reforçar ainda mais o papel do comissário responsável pelos assuntos económicos e monetários. A Comissão anunciou que tenciona prosseguir os seus trabalhos no sentido de um quadro único e coerente para uma melhor governação económica, com base no método comunitário, e apresentará as propostas necessárias para o efeito.

Em consonância com as decisões da Cimeira da área do euro de 21 de Julho de 2011, o Presidente do Conselho Europeu, em estreita consulta com o Presidente da Comissão e o Presidente do Eurogrupo, apresentará propostas concretas para melhorar os métodos de trabalho e a gestão das crises na área do euro, nomeadamente através de um processo mais racional que irá pautar as relações entre a Cimeira da área do euro e o Eurogrupo.

Além disso, a fim de conseguir, para o futuro, uma melhor governação económica será necessário:

- Aplicar o mais rapidamente possível o pacote de seis actos legislativos, inclusivamente através de instrumentos reforçados de prevenção e de correcção ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (critério défice/dívida) e da aplicação de novos procedimentos em caso de desequilíbrios macroeconómicos (procedimento dos desequilíbrios excessivos).

- Reforçar o Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas a fim de intensificar a supervisão das políticas económicas e orçamentais, nomeadamente através da integração do Pacto Euro Mais nos seus procedimentos.

Embora uma aplicação célere e rigorosa do novo pacote de seis actos legislativos constitua um desafio, é preciso ir ainda mais longe mediante:

- A adopção de disposições para reforçar a supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro que solicitam ou recebem assistência financeira do FEEF, MEE, FMI ou outras IFI. A Comissão apresentará ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta ao abrigo do artigo 136.º.

- A supervisão das políticas orçamentais dos Estados-Membros da área do euro sujeitos ao procedimento dos défices excessivos/dos países sujeitos a programas, através de um procedimento Comissão/Conselho que permita a estas instituições intervir, por exemplo, para examinar os projectos de orçamentos nacionais *ex-ante*, para solicitar uma segunda leitura em casos graves, para sugerir alterações durante o exercício e para controlar a execução orçamental. A Comissão apresentará ao Conselho e ao Parlamento Europeu

uma proposta ao abrigo do artigo 136.º, estabelecendo as fases e condições aplicáveis progressivamente a estes casos.

- Progressos no sentido de uma representação externa mais unificada da área do euro, a fim de nela manter uma governação interna mais forte. A Comissão apresentará propostas sobre as medidas necessárias para o efeito.

- A avaliação e o desenvolvimento das opções em matéria de emissão de «títulos de estabilidade» enquanto parte do arsenal de instrumentos de política da área do Euro e no âmbito da governação económica reforçada. A Comissão publicará, antes do final do ano, um livro verde sobre as principais opções.

A fim de acelerar a concretização de uma melhor governação económica, deverá ser prevista a cooperação reforçada em todos os casos em que, de outra forma, as decisões permaneceriam por tomar durante um período mais longo.

Por último, poderá revelar-se adequado consagrar algumas ou todas estas medidas no quadro formal de uma revisão do Tratado. Tal não constituiria uma resposta imediata à actual crise, que deve ser abordada através da adopção rápida e decisiva das medidas apresentadas na presente comunicação. Feito isto, poderão prever-se alterações ao Tratado para consolidar e dar ainda um maior impacto à nova arquitectura comunitária, que está a ser agora criada através de legislação secundária. Uma alteração do Tratado poderá igualmente contribuir para garantir a coerência de uma integração mais profunda da área do euro em toda a União, em especial no mercado único.