



Bruxelas, 16.11.2016
COM(2016) 725 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 2017

Introdução

A Análise Anual do Crescimento 2017 estabelece as prioridades económicas e sociais mais prementes em que a União Europeia e os seus Estados-Membros devem centrar a sua atenção nos próximos meses. O discurso do Presidente sobre o Estado da União, de 14 de setembro de 2016, sublinhava a necessidade de a Europa consolidar a sua recuperação económica e investir fortemente na sua juventude e nos candidatos a emprego, bem como nas suas empresas em fase de arranque e PME. A carta de intenções assinada no mesmo dia pelo Presidente e pelo Primeiro Vice-Presidente, dirigida aos Presidentes do Parlamento Europeu e do Conselho, salienta a necessidade de alcançar uma recuperação económica que beneficie todos, designadamente os setores mais desfavorecidos das nossas sociedades, e reforça a equidade e a dimensão social do mercado único. Identifica também um conjunto de estratégias para criar mais postos de trabalho e aumentar o crescimento e o investimento na União, sendo esta a principal prioridade da Comissão.¹ Assegurar um futuro económico promissor para todos, preservar o nosso modo de vida e proporcionar melhores oportunidades aos jovens foram outras prioridades identificadas no «Roteiro de Bratislava», aprovado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos 27 Estados-Membros em 16 de setembro de 2016.

As orientações apresentadas na presente Análise Anual do Crescimento são acompanhadas de uma proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro², de uma comunicação sobre uma orientação orçamental positiva para a área do euro³ e de uma análise minuciosa da economia,⁴ do mercado de trabalho e das condições sociais.⁵ Têm por base a estratégia de política económica do triângulo virtuoso do investimento, das reformas estruturais e das finanças públicas responsáveis, que a Comissão tem vindo a praticar, desde o início do seu mandato, como parte da sua agenda global para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática. Integram também os debates no Parlamento Europeu, no Conselho e noutras instituições da UE, na sequência do discurso sobre o Estado da União. Foram ainda tidas em conta as opiniões expressas pelos parceiros sociais no quadro do diálogo institucional.

Há uma série de desenvolvimentos positivos na UE, que apontam para a resiliência e a recuperação da economia europeia, apesar do clima de incerteza geral a nível mundial. Todos os Estados-Membros estão de novo a crescer. O investimento começou a aumentar. Desde 2013, foram criados 8 milhões novos postos de trabalho. A taxa de emprego também aumentou. A manterem-se as tendências atuais, a meta para a taxa de emprego prevista na Estratégia Europa 2020, de 75 %, poderá de facto ser atingida. Apesar da crise, o aumento das taxas de atividade ao longo dos anos é mais um testemunho das melhorias estruturais do desempenho dos mercados de trabalho. O nível médio dos défices públicos, que era superior a 6 % na área do euro há alguns anos, está abaixo dos 2 % este ano e continuará a diminuir. Os níveis da dívida pública estabilizaram, prevenindo-se que venham a diminuir.

No entanto, não há margem para complacências, já que a recuperação continua a ser frágil. O crescimento, o emprego e o investimento continuam a ser entravados pela herança da crise, mas também por deficiências estruturais que remontam aos anos anteriores à crise. Apesar das recentes melhorias, o desemprego continua a ser extremamente elevado em muitas partes da Europa e o longo período de elevadas taxas de desemprego tem custos sociais em

¹ http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_pt

² COM(2016) 726

³ COM(2016) 727

⁴ COM(2016) 728

⁵ COM(2016) 729

muitos Estados-Membros. Além disso, as taxas de crescimento do PIB e da produtividade mantêm-se abaixo do seu pleno potencial e os níveis de investimento permanecem abaixo dos níveis anteriores à crise. Além disso, continuam a existir graves desequilíbrios e riscos mais vastos na área do euro e na UE de um modo mais geral, registando-se, em muitos casos, uma estagnação da convergência entre os Estados-Membros e no interior dos mesmos.

Caixa 1. Principais desenvolvimentos sociais e económicos em 2014-2016

Desde que a atual Comissão entrou em funções, registaram-se vários desenvolvimentos positivos:

- De há alguns anos a esta parte, a economia da UE e da zona euro voltaram a apresentar um crescimento moderado, que deverá continuar nos próximos anos. O PIB da UE é agora maior do que antes da crise.
- A recuperação é cada vez mais intensiva em termos de postos de trabalho, graças também às recentes reformas estruturais operadas em alguns Estados-Membros. Desde 2013, foram criados 8 milhões de novos postos de trabalho, dos quais quase 5 milhões desde o início do mandato da atual Comissão.
- A taxa de desemprego na UE continuou a diminuir e em setembro de 2016 situava-se nos 8,6 %, atingindo o seu nível mais baixo desde 2009.
- Ao mesmo tempo, a taxa de emprego do grupo etário 20-64 é pela primeira vez superior à observada em 2008, atingido 71,1 % (segundo trimestre de 2016). Isto significa que, a manter-se a atual tendência, o objetivo de uma taxa de emprego de 75 % estabelecido na Estratégia Europa 2020 poderá ser exequível.
- O investimento total voltou a começar a crescer na UE desde 2014 e prevê-se que continue a aumentar (UE: 2014: +1,2 %; 2015: +2,2 %; 2016: +2,0 %; 2017: +2,1 % 2018: +2,8 %).
- Os défices das administrações públicas na área do euro diminuíram de uma média de 6 % do PIB, há alguns anos, para se situarem francamente abaixo dos 2 % este ano, e esta redução deverá continuar. Tal permitiu que, nos últimos anos, uma série de países deixassem de ser objeto do procedimento relativo aos défices excessivos.
- A dívida pública na UE e na área do euro, que atingiu o seu máximo em 2014, deverá continuar a diminuir e prevê-se que atinja 86,0 % em 2016 (91,6 % na área do euro), continuando a diminuir ligeiramente nos próximos dois anos.

No entanto, não há margem para complacências:

- Os «ventos favoráveis» que impulsionaram a recuperação até ao momento estão a desvanecer-se (descida do preço do petróleo, depreciação do euro) e perspetivam-se riscos, nomeadamente do ambiente global mas também devido à incerteza criada pelo referendo do Reino Unido.
- Até à data, a recuperação deve muito à política monetária do Banco Central Europeu (BCE), nomeadamente às baixas taxas de juro que possibilitou.
- O crescimento mantém-se moderado e continua a ser entravado pela herança da crise, por exemplo a nível da dívida privada, mas também por deficiências estruturais que remontam aos anos anteriores à crise. Um dos exemplos mais flagrantes desta situação é o setor bancário.
- Continuam a haver sinais de desequilíbrios macroeconómicos e de uma convergência limitada, nomeadamente na área do euro.
- O envelhecimento da população exerce pressão sobre a sustentabilidade financeira e a adequação dos sistemas de proteção social.
- Existem níveis muito elevados de dívida em certos países, com sete Estados-Membros da área do euro a apresentarem uma dívida próxima ou acima de 100 % do PIB.
- As reformas estruturais continuam por concluir em muitos Estados-Membros e os resultados obtidos na sequência da aplicação das recomendações específicas por país são muitas vezes fragmentados. A modernização dos mercados do trabalho, dos produtos e dos serviços continua a ser uma prioridade em muitos Estados-Membros.
- A existência de elevados níveis de desigualdade reduz a produção da economia e o potencial de crescimento sustentável, para além de que os riscos de pobreza e de exclusão social, embora em declínio, continuam muito elevados.
- Apesar de ter descido, a taxa de desemprego mantém-se muito elevada em alguns Estados-Membros.

Além disso, a globalização, a demografia e a evolução tecnológica são importantes fontes de mudança, que devem trazer benefícios para todos. Estes desenvolvimentos não podem nem devem ser revertidos, mas poderão ter de ser complementados, nomeadamente através de esforços para garantir que os benefícios da globalização e da evolução tecnológica, incluindo a digitalização, são repartidos equitativamente entre os diferentes grupos da sociedade, em especial os jovens. As preocupações com a igualdade, a equidade e a inclusão exigem uma

sensibilização, a todos os níveis, sobre o impacto das políticas e das reformas na distribuição dos rendimentos.

Tal como salientado pelo Parlamento Europeu,⁶ o verdadeiro sucesso da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu só pode ser avaliado através da aplicação das principais reformas descritas nas recomendações específicas por país. Embora o Semestre tenha desencadeado importantes reformas nos Estados-Membros, a sua aplicação global continua a ser dececionante em algumas áreas e variável entre os países. Graças à racionalização operada pelo Semestre, as recomendações incidem agora nos principais desafios de cada Estado-Membro. Além disso, a avaliação comparativa e a análise pelos pares foram reforçadas no âmbito dos vários grupos do Conselho. A execução das prioridades acordadas em comum continua a ser uma prioridade.

A UE deve proporcionar um enquadramento adequado e propiciador de uma melhor regulamentação e orientação política, como o demonstram as prioridades do programa de trabalho da Comissão⁷, mas cabe aos Estados-Membros concretizar a maior parte da resposta política. A UE apresentou propostas concretas para consolidar a retoma e aumentar a resiliência aos choques futuros. Por exemplo, a Recomendação do Conselho relativa aos conselhos nacionais de produtividade, adotada em setembro, encoraja os Estados-Membros a refletir sobre uma noção abrangente de competitividade, com especial incidência no aumento da produtividade e do crescimento. São necessários progressos mais rápidos na adoção de reformas, em consonância com as recomendações específicas por país dirigidas a cada Estado-Membro, bem como uma sequenciação e execução adequadas, com vista a aumentar o potencial de crescimento e promover a coesão económica, social e territorial. Os Estados-Membros devem introduzir essas reformas de molde a ter plenamente em conta o seu impacto a curto e médio prazo, incluindo os seus efeitos distributivos e custos ao longo do tempo.

Caixa 2. Resumo dos domínios prioritários de ação a nível da UE

A nível da União Europeia, a Comissão está empenhada em:

- Prosseguir uma política económica baseada no triângulo virtuoso de fomentar o investimento, prosseguir as reformas estruturais e assegurar políticas orçamentais responsáveis. Para tal, atualizou o Semestre Europeu, tendo ainda conferido mais tempo ao diálogo com os Estados-Membros e à integração das considerações sociais, juntamente com os objetivos económicos.
- Aplicar as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente mediante a utilização da margem de flexibilidade que preveem, a fim de tomar melhor em consideração o ciclo económico e de facilitar as reformas e os investimentos, através das denominadas cláusulas de «investimento» e «reformas estruturais».
- Implantar um plano de investimento para a Europa para colmatar o défice de investimento, nomeadamente através da extensão do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, do reforço do impacto dos fundos da UE em apoio do plano, dos esforços desenvolvidos para combater os entraves ao investimento e de novas fontes de financiamento da economia real através de uma União dos Mercados de Capitais.
- Adotar as medidas necessárias para aprofundar o Mercado Único dos serviços e dos produtos, bem como as infraestruturas, para completar a União da Energia e criar um verdadeiro Mercado Único Digital, alargar as oportunidades para as empresas na UE através de acordos comerciais, bem como assegurar um sistema de tributação equitativo em toda a UE.
- Dar prioridade ao investimento em capital humano através do lançamento de uma nova agenda de competências, promovendo a implementação da Garantia para a Juventude, e avaliar comparativamente os desempenhos no domínio da educação e da formação.
- Concluir a União Económica e Monetária Europeia, seguindo a máxima «aprofundar através de atos concretos», incluindo o diálogo social na UE, mas também através de iniciativas para completar a

⁶ Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas: execução das prioridades para 2016 (2016/2101(INI)).

⁷ COM(2016) 710

Todos os instrumentos de política monetária, orçamental e estrutural devem ser utilizados a nível individual e coletivo a fim de reforçar a criação de emprego, o crescimento, o investimento e a estabilidade financeira. No atual contexto de baixa inflação, fraco crescimento e taxas de juro reduzidas, juntamente com uma política monetária de apoio ao crescimento, incumbe a outros domínios de intervenção assegurar a recuperação económica. Num contexto global marcado por cada vez mais incertezas, é essencial mobilizar todos os motores de crescimento interno através de uma combinação adequada de políticas.

Neste contexto, a Comissão convida os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços nos três elementos que compõem o triângulo virtuoso das políticas económicas e, desse modo, pôr a tónica na justiça social, para criar mais crescimento inclusivo:

- fomentar o investimento;
- prosseguir as reformas estruturais e
- assegurar políticas orçamentais responsáveis.

1. Fomentar o investimento;

1.1 Melhorar o funcionamento do setor financeiro

O acesso ao financiamento é crucial para que as empresas possam crescer e inovar. Em alguns Estados-Membros, continua a ser elevada a percentagem de PME que identificam o acesso ao financiamento como o seu desafio mais importante (30 % na Grécia e 25 % em Chipre). O problema do financiamento é igualmente sentido pelas empresas mais pequenas (12 % das microempresas), pelas empresas relativamente jovens (13 % dos projetos lançados nos últimos dois a cinco anos) e pelos jovens, pelas empresas de elevado crescimento (14 % das empresas com taxas de crescimento anual de 20 % ou mais — as chamadas *gazelas*).⁸ Em termos de financiamento, as PME dependem principalmente do setor bancário, daí que o seu acesso ao crédito continue a ser motivo de preocupação, especialmente em países com sistemas bancários em fase de ajustamento. A fim de apoiar e reformar o enquadramento relativo ao capital de risco, especialmente crucial para as empresas de elevado crescimento, e ajudar os mercados financeiros a concederem mais crédito à economia, a Comissão propôs alterações à regulamentação sobre os fundos europeus de capital de risco e de empreendedorismo social, o que constitui mais um passo rumo à criação de uma União dos Mercados de Capitais.

A União dos Mercados de Capitais pode oferecer condições de igualdade de acesso ao financiamento a todas as empresas nos Estados-Membros, incentivando assim o investimento e a inovação sem distorções. As condições e modelos de financiamento variam significativamente entre os Estados-Membros, distorcendo pois a principal função do setor financeiro, que é agir como intermediário entre as fontes e as oportunidades de investimento. Uma verdadeira União dos Mercados de Capitais proporcionará fontes alternativas de financiamento, através dos mercados de ações e obrigações, a fim de complementar o sistema bancário, por um lado, e facilitar a correta avaliação dos riscos e a afetação dos capitais no

⁸ *Survey on the access to finance of enterprises (SAFE)*, <http://ec.europa.eu/growth/safe>

sistema financeiro, por outro. Com efeito, o capital deve ser canalizado para áreas de maior crescimento da produtividade, atividades altamente produtivas e inovações. Uma maior integração dos mercados de capitais oferecerá também uma reserva contra os choques económicos, graças à partilha de riscos com o setor privado. Para além da necessidade de assegurar a rápida adoção das medidas já propostas pela Comissão, as novas alterações ao quadro legislativo aplicável aos investimentos por parte de companhias de seguros e bancos em ativos de infraestruturas e nas pequenas e médias empresas ajudará a aumentar o financiamento da economia. Além disso, alguma ineficácia das legislações nacionais em matéria de insolvência provocam uma situação de desigualdade nas condições de acesso ao crédito nos Estados-Membros. A Comissão apresentará brevemente uma proposta sobre os enquadramentos de reestruturação preventiva, a chamada «segunda oportunidade» e medidas destinadas a melhorar os processos de insolvência.

Os Estados-Membros devem igualmente abordar a questão das vulnerabilidades que subsistem no setor bancário, tendo em vista fomentar o investimento e facilitar o financiamento da economia europeia. O elevado nível de crédito malparado continua a ser um grave problema em vários Estados-Membros. Esse crédito malparado e as deficiências operacionais, em conjugação com um cenário de juros baixos e fraco crescimento, afeta a rentabilidade dos bancos o que por seu turno condiciona a capacidade destes últimos para gerar ou angariar novos capitais que apoiem a concessão de novos empréstimos e, por conseguinte, a sua capacidade de apoiar a recuperação económica. Quebrar este o ciclo vicioso exige libertar os bancos deste fardo, sem prejudicar as finanças públicas. Neste contexto, é fundamental dispor de quadros extrajudiciais e de insolvência eficazes, incluindo a reestruturação preventiva, e que as reformas sejam executadas na íntegra. A transferência da gestão e a venda de créditos malparados a instituições não bancárias especializadas deverão ser possibilitadas e encorajadas em todos os Estados-Membros, em conformidade com a legislação aplicável.

Os bancos devem ser incentivados a prosseguir a melhoria da sua eficiência operacional. Alguns fatores cíclicos e estruturais (designadamente as novas exigências regulamentares e os baixos rendimentos) têm tido um impacto sobre a rentabilidade dos bancos. A adaptação dos modelos empresariais dos bancos ao novo ambiente requer esforços adicionais, que poderão incluir novas reduções do excesso de capacidade e uma maior consolidação do setor. As iniciativas legislativas pendentes deverão ser aprovadas rapidamente, a fim de garantir a clareza e a certeza jurídicas, evitando ao mesmo tempo um impacto negativo sobre o financiamento da economia real. As iniciativas suplementares previstas a nível internacional não deverão provocar grandes aumentos globais dos requisitos de capital.

Os progressos na via da conclusão da União Bancária deverão ser rápidos, exigindo paralelamente melhorias com vista a uma maior partilha e redução dos riscos. A capacidade de resistência do setor bancário aumentou consideravelmente nos últimos anos. No entanto, os preços das ações dos bancos foram alvo de fortes pressões em 2016, devido também aos acontecimentos nos mercados internacionais, por exemplo a instabilidade na China ou o resultado do referendo no Reino Unido. É fundamental salvaguardar e continuar a restabelecer a confiança no setor bancário. A Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias, juntamente com as regras em matéria de auxílios estatais da UE, fornece o enquadramento para a salvaguarda da estabilidade financeira, protegendo simultaneamente os contribuintes. Há que acelerar os trabalhos sobre um mecanismo de apoio comum para o Fundo Único de Resolução. Os debates sobre um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (EDIS) devem continuar, a fim de se chegar a um acordo entre os legisladores o mais rapidamente possível, devendo igualmente ser dada prioridade à adoção das próximas propostas relativas à redução dos riscos.

1.2. Aumentar o impacto dos fundos da UE em apoio do Plano de Investimento para a Europa

O Plano de Investimento para a Europa tem-se revelado um instrumento útil para obter resultados concretos e incentivar um aumento sustentável do investimento nos Estados-Membros. Em pouco mais de um ano, o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) mobilizou cerca de 138 mil milhões de EUR nos 27 Estados-Membros. Durante o mesmo período, estima-se que cerca de 300 000 PME beneficiaram do FEIE.⁹ O plano de investimento para a Europa, através das suas várias componentes (instrumentos financeiros, assistência técnica e medidas destinadas a melhorar o ambiente empresarial), está a fazer uma verdadeira diferença numa série de setores, apoiando projetos inovadores que contribuem para a criação de emprego e o crescimento nas comunidades locais, bem como para o combate ao desemprego entre os jovens. Estes projetos são cruciais para o futuro da economia da UE e visam domínios-chave fundamentais, como o apoio às PME, a inovação e a I&D, as energias renováveis, a eficiência energética e as infraestruturas digitais e de transporte.

Mais projetos em mais Estados-Membros poderão beneficiar do Plano de Investimento. A Comissão propôs aumentar a capacidade do FEIE («FEIE 2.0») e duplicar o seu montante por forma a atingir 630 mil milhões de EUR até 2022 e, ao mesmo tempo, melhorar a sua cobertura geográfica e setorial. É fundamental uma adoção rápida desta proposta.¹⁰

Para além do aumento da capacidade do FEIE, a sua cobertura geográfica será reforçada através de possibilidades novas e simplificadas de combinar o FEIE com os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), juntamente com uma assistência técnica reforçada em toda a Europa. O novo período de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que contribuem com 454 mil milhões de EUR para o investimento nos Estados-Membros durante o período de 2014-2020, deu mais ênfase à utilização eficaz e eficiente dos recursos da UE, exigindo que os programas identifiquem claramente os resultados pretendidos, traduzindo-os em objetivos quantificáveis. Além disso, os Estados-Membros devem criar condições estruturais e legislativas que permitam aos setores beneficiários dos fundos alcançar eficazmente as suas metas. No futuro, a Comissão propôs aumentar as possibilidades de articulação entre o FEIE e os FEEI, bem como destes com o Mecanismo Interligar a Europa.

Os investimentos sustentáveis aumentam a produtividade em todos os setores da economia graças a uma maior eficiência energética e de utilização dos recursos e à diminuição dos custos dos fatores de produção, reduzindo simultaneamente os impactos e os custos externos. Mais particularmente, o apoio à passagem para uma economia circular e hipocarbónica criará novos postos de trabalho em diversos domínios, como serviços de reparação e manutenção ou a conceção de novos produtos, mais sustentáveis. Entre os domínios específicos em que a importância macroeconómica da economia circular e de uma maior eficiência na utilização dos recursos é potencialmente relevante figuram os contratos públicos ecológicos, os investimentos em infraestruturas de águas e de resíduos, a construção sustentável, as matérias-primas essenciais, os biocombustíveis e bioquímicos, assim como os investimentos relacionados com a energia e o clima.

Os investimentos devem também ser centrados no capital humano e na infraestrutura social. O desenvolvimento de serviços de cuidados prolongados, assim como de estruturas de

⁹ COM(2016) 359 e COM(2016) 581

¹⁰ Conclusões do Conselho Europeu, outubro de 2016: O Conselho Europeu convida o Conselho a chegar a acordo, na sua reunião de 6 de dezembro, relativamente à sua posição de negociação sobre a proposta da Comissão referente ao novo FEIE, tendo em conta a avaliação externa independente que será entregue em novembro.

acolhimento de crianças baratas e flexíveis, é particularmente importante para diminuir as obrigações de assistência a idosos e crianças, que recaem frequentemente sobre as mulheres. São igualmente necessários esforços de investimento sustentado na educação e na aprendizagem ao longo da vida, com vista a apoiar a empregabilidade e reduzir o risco de disparidades salariais e das condições de trabalho entre os trabalhadores muito qualificados e os pouco qualificados.

Os Estados-Membros beneficiarão com orientações claras sobre as regras da contabilidade pública (SEC 2010), nomeadamente no que se refere às parcerias entre os setores público e privado. Em 29 de setembro de 2016, foi publicado um guia para o tratamento estatístico das parcerias público-privadas, elaborado pelo Eurostat em cooperação com o Banco Europeu de Investimento e dirigido essencialmente ao setor privado.¹¹ Esta publicação é acompanhada de uma campanha ativa de divulgação. Além disso, a Comissão segue de perto o impacto da interpretação das regras da contabilidade pública na criação de parcerias público-privadas em diferentes setores e está a ponderar a adoção de medidas suplementares, em caso de necessidade.

1.3 Eliminar os obstáculos ao investimento

A UE e os seus Estados-Membros tomaram medidas para eliminar os obstáculos ao investimento, mas é necessário fazer mais. A Comissão prosseguirá os seus esforços para melhorar as condições gerais de investimento à escala da UE, nomeadamente através do aprofundamento do mercado único, devendo os Estados-Membros intensificar os seus esforços no sentido de eliminar os obstáculos ao investimento a nível nacional, regional e local.

Um investimento sustentável exige um ambiente empresarial sólido e previsível. A Comissão já apresentou iniciativas destinadas a facilitar o financiamento da economia real, tais como a redução dos requisitos de cobertura de capital para as empresas de seguros e de resseguros no que diz respeito aos investimentos em infraestruturas e adoção de orientações práticas sobre a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais no financiamento público de infraestruturas.¹² Além disso, os trabalhos sobre a União da Energia, a União dos Mercados de Capitais, as estratégias relativas ao Mercado Único e ao Mercado Único Digital, o pacote de medidas relativas à economia circular e os acordos internacionais de comércio e investimento abrangem medidas específicas que, quando forem plenamente aplicadas, ajudarão a eliminar os entraves, a promover a inovação e a melhorar o ambiente de investimento. Por exemplo, no quadro da União da Energia, deverá haver um processo de governação com base nos planos nacionais em matéria de energia e clima para 2030 e anos seguintes, que ofereça previsibilidade às empresas, aos investidores e à sociedade em geral. Além disso, importa igualmente aumentar o clima de certeza *ex ante* em matéria de contabilidade pública para setores específicos, como a eficiência energética. A plena implantação em toda a União Europeia e até 2025 das comunicações 5G, a quinta geração de sistemas de comunicações móveis, tem potencial para criar dois milhões de postos de trabalho. Além disso, o recente relançamento da matéria coletável comum consolidada¹³ contribuirá para tornar a UE mais atrativa para investir, oferecendo às empresas normas previsíveis, condições equitativas de concorrência e custos de conformidade reduzidos. Também apoiará a inovação na Europa, garantindo que os custos de investimento em I&D são fiscalmente dedutíveis, e aborda as distorções na fiscalidade que privilegiam o financiamento através de dívida, em vez dos capitais próprios.

¹¹ Eurostat/EPEC/Banco Europeu de Investimento, «*A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*», setembro de 2016.

¹² C/2016/2946

¹³ COM(2016) 685

A importância do investimento no conhecimento, inovação, educação e nas TIC, como motores de crescimento, é também uma prioridade da agenda política. Em vários Estados-Membros, a redução significativa do investimento em equipamento e maquinaria explica, em parte, a quebra da produtividade após a crise. Ao mesmo tempo, será necessário aumentar o investimento em ativos incorpóreos como a I&D, as TIC e a formação, para fomentar o crescimento da produtividade total dos fatores e atrair o investimento. Os Estados-Membros devem assegurar que o capital é afetado o mais eficazmente possível. No passado, a produtividade total dos fatores, que inclui um certo número de fatores como a inovação e uma afetação mais eficiente dos recursos, contribuiu menos para o crescimento e a produtividade na UE do que nos Estados Unidos. Os problemas estruturais que afetam os mercados dos produtos, dos serviços, dos capitais e do trabalho são responsáveis por esse comportamento imperfeito na Europa. A fim de promover a competitividade e o crescimento, é fundamental melhorar a interação entre a investigação universitária e o desenvolvimento de produtos e serviços pelas empresas. Na mesma ordem de ideias, a criação de plataformas nacionais sobre a digitalização contribuiria para alavancar os fundos da UE afetados a este setor, tendo em vista a realização de grandes investimentos que também contribuirão para reforçar a competitividade da nossa economia.

Os Estados-Membros devem intensificar os seus esforços para levar a cabo as reformas necessárias, com vista a remover os obstáculos ao investimento identificados no contexto do Semestre Europeu. Apesar das medidas adotadas por alguns Estados-Membros, nomeadamente os países da área do euro mais duramente atingidos pela crise, os progressos globais realizados no sentido de eliminar os obstáculos ao investimento divergem entre si, sendo necessário fazer mais. Isto diz respeito a domínios como a insolvência, os contratos públicos, a eficácia e a transparência da administração pública ou a regulamentação setorial, bem como o funcionamento dos mercados do trabalho e dos produtos. Em particular, a eficácia e a transparência da administração pública, bem como a eficiência do sistema de justiça, são necessárias para apoiar o crescimento económico e fornecer serviços de elevada qualidade às empresas e aos cidadãos. Em alguns Estados-Membros, os obstáculos ao investimento podem também incluir um elevado nível de tributação e uma excessiva complexidade dos sistemas fiscais, a corrupção, quadros de investigação e de inovação fracos, assim como dificuldades de acesso ao financiamento, particularmente para as PME. As reformas identificadas nas recomendações específicas por país são necessárias para manter e aumentar os níveis de investimento nos Estados-Membros, tendo em conta os diferentes contextos nacionais.

1.4 As empresas da UE devem poder beneficiar dos mercados e do investimento globais

As exportações para o resto do mundo tornaram-se uma fonte de emprego cada vez mais importante para os europeus. Graças à competitividade internacional das nossas empresas, mais de 30 milhões de postos de trabalho são agora assegurados pelas exportações para fora da UE — mais dois terços do que há 15 anos — ou seja, atualmente, quase um em cada sete postos de trabalho na Europa está ligado às exportações. Estes postos de trabalho são altamente qualificados e mais bem remunerados do que a média. Repartem-se por todos os Estados-Membros da UE e estão direta ou indiretamente relacionados com as exportações para fora da UE. Por exemplo, 200 000 postos de trabalho na Polónia, 140 000 na Itália e 130 000 no Reino Unido estão relacionados com as exportações alemãs para fora da UE. As exportações francesas para fora da UE apoiam 150 000 postos de trabalho na Alemanha, 50 000 em Espanha e 30 000 na Bélgica. Em consequência, os benefícios são disseminados de forma mais ampla do que muitas vezes se pensa, incluindo consideráveis benefícios para os consumidores europeus. Atendendo aos primeiros sinais de inversão das tendências do comércio mundial, é necessário promover uma maior abertura e facilitar a integração das

empresas da UE nas cadeias de valor globais, nomeadamente no que respeita aos prestadores de serviços e às PME.

A UE está bem posicionada para explorar a política comercial e de investimento a favor deste objetivo e beneficiar tanto as empresas como os consumidores e os trabalhadores.

A UE é o maior exportador e importador de bens e serviços a nível mundial. Esta dimensão faz da UE o maior parceiro comercial de cerca de 80 países e o segundo parceiro mais importante para outros 40. A UE deve utilizar esta posição para beneficiar tanto os seus próprios cidadãos como os cidadãos de outras regiões do mundo, em particular nos países mais pobres.

A ratificação do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas cria novas oportunidades para as empresas da UE.

O acordo propicia a necessária segurança política e de investimento para as empresas da UE que operam nos setores com baixas emissões de carbono e de outros poluentes, não só na Europa como também no resto do mundo. A UE e os seus Estados-Membros são quem mais contribui para o financiamento da luta contra as alterações climáticas nos países em desenvolvimento. No seu conjunto, fornecem cerca de um terço do financiamento público disponível para a luta contra as alterações climáticas e são responsáveis por quase metade dos compromissos do Fundo Verde para o Clima. No período de 2014 a 2020, pelo menos 20 % do orçamento da UE será dedicado a ações relacionadas com o clima. A UE financia a Aliança Global contra as Alterações Climáticas, uma das mais importantes iniciativas em matéria de clima. A fim de aumentar o apoio às populações mais pobres e mais vulneráveis, a UE lançou uma nova fase, com uma dotação estimada em cerca de 350 milhões de EUR para o período 2014-2020. Tal permitirá apoiar os países menos desenvolvidos e os pequenos estados insulares em desenvolvimento na adaptação aos impactos das alterações climáticas. No ano passado, a UE e os seus Estados-Membros disponibilizaram 17,6 mil milhões de EUR para ajudar os países em desenvolvimento a combater as alterações climáticas. Esta iniciativa demonstra a determinação da UE em contribuir com a sua quota-parte para o objetivo fixado pelos países desenvolvidos para fornecer, até 2020, 100 mil milhões de USD por ano, provenientes de várias fontes, a favor dos países em desenvolvimento.

Há que aumentar a atratividade da UE enquanto destino de investimento tanto para os investidores nacionais como estrangeiros.

A quota mundial da UE nos fluxos de investimento direto estrangeiro diminuiu de cerca de 50 %, antes da crise, para 20 % em 2014. Embora os fluxos de investimento direto estrangeiro sejam motivados por acontecimentos e desenvolvimentos a nível mundial, os influxos respondem a uma série de fatores específicos por país, de localização, ligados às empresas ou setoriais, que afetam o clima de investimento e podem ser diretamente afetados pelos responsáveis políticos a curto e médio prazo.

2. Prosseguir as reformas estruturais

2.1. Criar emprego e melhorar as competências

Os Estados-Membros devem investir mais na criação de condições favoráveis a uma maior participação no mercado de trabalho, a empregos de maior qualidade e a uma formação e reconversão profissionais efetivas. O bom funcionamento e a flexibilidades dos mercados de trabalho devem articular-se com um

reforço das competências e com um apoio ao rendimento durante as fases de transição laboral, assim como com sistemas de segurança social firmemente alicerçados em regras sólidas. Os Estados-Membros que, antes da emergência da crise, procederam a reformas abrangentes do mercado de trabalho e da segurança social, conseguiram proteger melhor o emprego e preservar a equidade durante a recessão económica. Essas reformas compreendem disposições contratuais flexíveis e fiáveis, que promovam a progressão no mercado de trabalho e evitem um mercado de trabalho a duas velocidades, estratégias abrangentes de aprendizagem ao longo da vida, políticas ativas eficazes do mercado de trabalho e sistemas modernos de proteção social. Outros Estados-Membros introduziram reformas nesse sentido durante a crise, que contribuíram para uma maior criação de emprego no atual contexto de retoma.

Em muitos Estados-Membros, continuamos a assistir ao decréscimo da população em idade ativa e da mão de obra, devido nomeadamente às reduzidas taxas de natalidade, ao envelhecimento, à emigração e às saídas do mercado de trabalho por razões de saúde.

A precariedade, a segmentação do mercado de trabalho e o seu impacto no crescimento da produtividade devem ser abordados neste contexto, para reduzir o seu impacto negativo sobre a procura interna e o crescimento da produtividade. Além disso, a igualdade de oportunidades é fundamental para a justiça social. Aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho, reduzir as disparidades salariais injustificadas entre homens e mulheres, melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e familiar dos homens e das mulheres, avançar na inclusão dos grupos desfavorecidos e no combate à discriminação de pessoas com um passado de migração são exemplos de como o crescimento e a justiça social são indissociáveis. Por conseguinte, os Estados-Membros têm de assegurar o acesso a serviços de qualidade e a prestações em espécie, em termos de estruturas de acolhimento de crianças, habitação, cuidados de saúde e cuidados de longa duração, educação e formação. A oferta de serviços de qualidade e de prestações em espécie contribui para uma maior participação no mercado de trabalho, em especial das mulheres, e para a inclusão social. As políticas de habitação também merecem especial atenção, uma vez que podem contribuir para eliminar os obstáculos à mobilidade geográfica a nível nacional, através de subsídios específicos ou de programas de habitação social.

Em determinados Estados-Membros há que criar estruturas adequadas para lidar com o fluxo de migrantes e refugiados, para além das necessidades imediatas a curto prazo.

Embora tenham claras consequências económicas e orçamentais, do ponto de vista macroeconómico esses impactos não são nem significativos nem impossíveis de gerir. O desafio estratégico reside em criar boas condições nas sociedades de acolhimento a curto prazo, de molde a ter igualmente em conta os desafios a mais longo prazo para o mercado de trabalho, as políticas de educação, as instituições e os sistemas sociais. A capacidade de ajustar as políticas e de desenvolver incentivos e formações que promovam a integração no mercado de trabalho terá uma repercussão direta na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Por exemplo, vários Estados-Membros desenvolveram estratégias destinadas a facilitar a integração dos imigrantes com experiência no mercado de trabalho e capacidades de empreendedorismo. Estes Estados-Membros apoiaram os migrantes ajudando-os a adaptarem as suas competências e experiências às condições do mercado local¹⁴.

Não obstante os recentes progressos observados, é necessário intensificar a ação dos Estados-Membros no combate ao desemprego entre os jovens. Até à data, 9 milhões de jovens beneficiaram da Garantia para a Juventude da UE, um quadro que visa melhorar a transição do ensino para o mundo do trabalho, investir na empregabilidade dos jovens e evitar

¹⁴ Um guia recentemente publicado pela Comissão incluía 22 estudos de casos de boas práticas e um instrumento interativo de autoavaliação (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) para apoiar os prestadores de serviços na melhoria das suas ações orientadas para os empresários e aspirantes a empresários migrantes.

o risco de exclusão social. No entanto, os Estados-Membros devem prosseguir a implementação da Garantia para a Juventude e reforçar a sua eficácia, para que chegue aos jovens e às regiões mais carenciadas. A Comissão mobilizará todos os seus instrumentos, propôs um financiamento suplementar da Garantia para a Juventude e, em breve, proporá uma nova iniciativa para os jovens. Além disso, perto de quatro milhões de estudantes já beneficiaram do programa Erasmus. Um em cada três jovens beneficiários do Erasmus recebeu uma proposta de trabalho das empresas nas quais estagiaram.

Os Estados-Membros têm de se centrar na relevância das competências para o mercado de trabalho, atendendo às previsões que apontam para uma futura escassez de pessoas com qualificação e formação profissionais. Para demasiados jovens, o ensino e formação profissionais de base continuam a ser uma segunda escolha e só a uma minoria dos trabalhadores é dada a possibilidade de adquirir de novas qualificações. Modernizar o ensino e a formação profissionais, nomeadamente através da promoção de percursos de aprendizagem flexíveis, ajudará as pessoas a desenvolver competências transferíveis ao longo da vida. Tal exige uma estreita cooperação no quadro de parcerias com as empresas, a nível do ensino superior e da investigação. A participação ativa dos parceiros sociais pode conduzir ao desenvolvimento de programas de aprendizagem em novas áreas, abrangendo diferentes níveis de competências, o que deverá resolver o problema da inadequação das competências. A nível da UE, a revisão da Diretiva «Cartão Azul» visa harmonizar e clarificar o quadro jurídico para atrair nacionais de países terceiros altamente qualificados, enquanto a Garantia das Qualificações sublinha a necessidade de avaliar as necessidades específicas dos nacionais de países terceiros.

É necessário modernizar a educação e a formação, a fim de dotar os cidadãos de melhores qualificações, da literacia e numeracia básicas às competências empresariais e digitais. Os indicadores de sucesso escolar continuaram a melhorar em 2015 e a taxa de abandono escolar precoce tem vindo a diminuir na maior parte dos Estados-Membros, tendo atingido 11 %. No entanto, as taxas de abandono escolar precoce são mais elevadas nos alunos de etnia cigana e nas pessoas com antecedentes migratórios, nomeadamente os alunos nascidos no estrangeiro. A taxa de conclusão do ensino superior também aumentou de forma significativa e constante, tendo-se situado nos 38,7 % em 2015, com 17 Estados-Membros acima da meta de 40 % fixada na Estratégia Europa 2020. No entanto, de acordo com as normas internacionais, continua a haver demasiados europeus que só adquirem um reduzido nível de qualificações básicas e digitais. Esta situação coloca a Europa numa posição de desvantagem competitiva numa economia mundial em rápida evolução. O desenvolvimento de competências é essencial para estimular a convergência ascendente e preservar o modelo social europeu, promovendo um maior espírito empresarial e maiores capacidades de inovação. A Nova Agenda de Competências para a Europa¹⁵ confere especial destaque ao apoio a adultos que ainda não tenham o ensino secundário, dando-lhes a possibilidade de avaliarem o seu nível de competências e proporcionando-lhes novas oportunidades de formação e validação das competências adquiridas.

Um diálogo social eficaz é crucial para o bom funcionamento da economia social de mercado. Os Estados-Membros com melhor desempenho tendem a ter um diálogo social mais fortemente enraizado. O êxito do diálogo social depende de uma série de fatores, incluindo a disponibilidade e a capacidade dos diferentes parceiros para encontrar soluções, por exemplo no que diz respeito à fixação dos salários.¹⁶ O envolvimento dos parceiros

¹⁵ COM(2016) 381

¹⁶ Em 24 de outubro de 2016, decorreu a primeira supervisão multilateral tripartida em matéria de diálogo social nos Estados-Membros, no quadro do Comité do Emprego e com base nas orientações para o emprego confirmadas pelo Conselho (EPSCO) de 13 de outubro de 2016. Os trabalhos realizaram-se conjuntamente com representantes nacionais dos sindicatos e associações empresariais.

sociais a nível nacional e da UE é essencial para encontrar o justo equilíbrio na conceção e execução de políticas económicas e sociais de forma abrangente e inovadora.

Os Estados-Membros deverão, em colaboração com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, assegurar que os seus sistemas de fixação de salários são eficazes em termos de criação de emprego, de aumento do rendimento real e de um melhor ajustamento à evolução da produtividade ao longo do tempo. Em alguns Estados-Membros, a evolução dos salários não acompanha de forma suficiente a evolução da produtividade. Tal poderá conduzir a uma erosão da competitividade ou, no caso de uma evolução salarial demasiado modesta, ao abrandamento da procura global e do crescimento. Pode também desencorajar os ganhos de produtividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação e o investimento em capital humano com vista a melhorar as competências. Essas práticas podem também distorcer os incentivos à reafetação de recursos para setores de maior valor acrescentado e, por conseguinte, entravar a continuação da mudança estrutural das economias europeias no sentido de uma maior competitividade. É importante garantir que sejam tidas em conta as diferenças nas competências e as divergências em termos de desempenho económico entre regiões, setores e empresas. Ao fixar salários mínimos, os Estados-Membros e os parceiros sociais devem considerar o seu impacto na pobreza dos que trabalham, na criação de emprego e na competitividade.

2.2. A política social enquanto fator produtivo - modernizar os sistemas de segurança social

Os Estados-Membros devem reestruturar os seus sistemas de segurança social a fim de melhorar a promoção da participação no mercado de trabalho e proporcionar segurança no emprego e um rendimento de substituição. A percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social na UE tornou a diminuir em 2015, mas continua a ser muito elevada¹⁷. Embora a UE ainda esteja longe de alcançar o objetivo da Estratégia Europa 2020, retirar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social até 2020, o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social está de novo a aproximar-se do nível de 2008, o ano de referência em relação ao qual foi definida essa meta da Estratégia Europa 2020. A proteção social representa uma grande parte da despesa pública dos Estados-Membros, também devido ao aumento das despesas nos últimos anos. Porém, é possível proceder a uma melhor orientação dos fundos nesta área.

Os sistemas fiscais e de prestações sociais devem oferecer um apoio social adequado e incentivos ao trabalho. Melhorar a adequação e a cobertura dos regimes de apoio aos rendimentos (subsídios de desemprego; assistência social, incluindo o rendimento mínimo; pensões) é crucial para evitar a exclusão social e, no caso dos subsídios de desemprego, pode reforçar a estabilidade macroeconómica e a ligação ao mercado de trabalho, reduzindo simultaneamente a precariedade. Os subsídios de desemprego devem ser suficientes em termos de duração, elegibilidade e nível e acessíveis a todos os trabalhadores independentemente do seu contrato, preservando simultaneamente os incentivos ao trabalho e incluindo requisitos de ativação no que se refere à procura de emprego e à participação em medidas ativas. Além disso, há que garantir prestações de rendimento mínimo adequadas para aqueles que não disponham de recursos suficientes para usufruir de um nível de vida digno. Para as pessoas em idade ativa, estas prestações devem incluir obrigações de participação num apoio ativo para incentivar a (re)integração no mercado de trabalho, contribuindo assim para a sustentabilidade desses sistemas de apoio. Em alguns casos, será eventualmente necessário estabelecer um único serviço responsável tanto pelos problemas dos desempregados de curta duração como de longa duração. Importa igualmente incentivar

¹⁷ Em 2015, cerca de 119 milhões de pessoas encontravam-se em risco de pobreza ou de exclusão social, ou seja, menos cerca de 3,5 milhões de pessoas do que em 2014.

reformas dos sistemas fiscal e de prestações sociais, destinadas a melhorar os incentivos ao trabalho e a tornar o trabalho compensador. Os sistemas fiscais podem também contribuir para combater as desigualdades de rendimento e a pobreza.

Os regimes nacionais de pensões devem refletir melhor o aumento da esperança de vida.

Os regimes de pensões, em coordenação com as medidas para o mercado de trabalho, deverão habilitar e incentivar os homens e as mulheres a permanecerem no mercado de trabalho até uma idade mais avançada, refletindo assim o aumento da esperança de vida, e limitar as reformas antecipadas a quem esteja genuinamente incapacitado para continuar a trabalhar. Uma vida ativa mais longa e com maior realização pessoal depende também das competências adequadas, das oportunidades de aprendizagem ao longo da vida e de enquadramentos laborais capacitantes, incluindo fórmulas de trabalho e horários flexíveis. A fim de facilitar a conciliação entre a vida profissional e familiar durante a idade ativa e contribuir para reduzir a disparidade de género nas pensões, os regimes de pensões podem creditar a prestação de cuidados, tendo em devida conta as situações orçamentais e as implicações em termos de despesas futuras. Uma ampla cobertura das pensões complementares pode desempenhar um papel importante na garantia de rendimentos na reforma, em particular nos casos em que a adequação das pensões do setor público pode constituir um desafio, e deve ser promovida através de meios adequados, em função do contexto nacional.

As políticas de saúde devem apoiar e reforçar as redes de segurança social e as estratégias de inclusão ativa, através de medidas preventivas mas também de políticas curativas e de reabilitação. Por conseguinte, os Estados-Membros têm de prosseguir a reforma dos seus sistemas de saúde, por forma a garantir o acesso universal a serviços e cuidados de saúde públicos eficazes. É essencial proteger a população da queda na pobreza ou na exclusão social devido a problemas de saúde e despesas conexas, tanto de um ponto de vista social como económico. Este aspeto é igualmente relevante para a ativação das pessoas com deficiência. Apesar das medidas tomadas a nível da UE, a desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho continua a ser o desafio mais importante para as pessoas com deficiência. Há que dobrar os esforços, a fim de assegurar uma concentração na aptidão em vez da deficiência.

2.3 Aprofundar o mercado único e aumentar a dimensão dos mercados nacionais

Os Estados-Membros deverão utilizar plenamente os instrumentos disponíveis a nível da UE para explorar plenamente o potencial de investimento e produtividade na Europa. O crescimento da produtividade abrandou nos últimos anos, mas as empresas não foram todas afetadas da mesma maneira. Em muitos casos, as empresas menos produtivas registaram um crescimento negativo da produtividade. Os Estados-Membros devem instaurar reformas e políticas para facilitar a difusão das novas tecnologias, assegurando que os seus benefícios se repercutem num conjunto mais alargado de empresas. A implementação da Estratégia para o Mercado Único ajudará a criar novas oportunidades de negócio e a eliminar os obstáculos regulamentares e administrativos existentes, nomeadamente para os prestadores de serviços que pretendam expandir-se na Europa. Estão a ser elaboradas propostas concretas relacionadas com a aplicação das regras do mercado único, bem como medidas no domínio dos serviços a empresas, nomeadamente facilitando a sua prestação transfronteiriça, da reestruturação e insolvência das empresas e da criação de um sistema de IVA simples, moderno e à prova de fraude. A Estratégia para o Mercado Único Digital promoverá a segurança regulamentar no setor digital. Um melhor controlo do cumprimento das regras de proteção dos consumidores garantirá condições de concorrência equitativas em todo o Mercado Único, aumentará o nível de confiança e contribuirá para a plena exploração do potencial do Mercado Único Digital. A Comissão está a analisar a possibilidade de

estabelecer um sistema único de autorização a nível da UE que se aplicaria diretamente aos grandes projetos de dimensão transnacional ou às grandes plataformas de investimento que envolvam cofinanciamento nacional.

Os contratos públicos são importantes para a competitividade, uma vez que podem despoletar mudanças estruturais. Todos os anos, as autoridades públicas da UE gastam cerca de 14 % do PIB em contratos públicos, o que equivale a mais de 1,9 biliões de EUR gastos anualmente na UE¹⁸. Isto verifica-se sobretudo nos setores da energia, dos transportes, da defesa, das TI ou da prestação de serviços de saúde, em que o setor público é uma fonte essencial de procura. Os sistemas de contratação pública modernos exigem entidades adjudicantes conhecedoras das implicações económicas do seu trabalho e cuja integridade e transparência seja inquestionável. As instituições devem estar disponíveis para coordenar os contratos entre organismos a vários níveis, a fim de obter economias de escala, gerir as queixas das empresas e proceder à auditoria dos contratos públicos. Haverá que prever procedimentos que impeçam a corrupção e a colusão entre fornecedores e abordar com firmeza os casos de contratação abusiva. Além disso, em alguns Estados-Membros nos quais as empresas públicas têm um impacto significativo na economia, é importante assegurar estruturas de governação adequadas, tendo em vista uma melhor contribuição para o desenvolvimento económico.

Em muitos Estados-Membros, as mudanças estruturais implicam a transferência dos recursos de capital e do trabalho das atividades tradicionais para novas atividades, muitas vezes no setor dos serviços. A produtividade do trabalho neste setor é mais baixa e o seu ritmo de crescimento na UE tem sido mais lento do que noutras economias avançadas, em especial nos Estados Unidos. É imperativo aumentar a produtividade neste setor em crescimento, para assegurar empregos de qualidade e salários elevados. Infelizmente, a incompleta integração do mercado interno dos serviços e os entraves subsistentes ao acesso a alguns segmentos desse mercado limitam a expansão das trocas intracomunitárias e o alargamento dos mercados para esses serviços. Uma maior concorrência em mercados de serviços mais integrados também beneficiaria os consumidores e os produtores a jusante, dado que as margens comerciais tendem a reduzir-se num ambiente mais competitivo, embora a qualidade dos produtos e serviços possa melhorar. No entanto, os trabalhadores precisam de ter as competências certas e capacidade de adaptação à mudança, o que pode exigir uma participação ativa das autoridades públicas para facilitar este processo. Os problemas registados na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo e, em alguns casos, os requisitos nacionais de marcação, ameaçam a integridade do mercado interno. A exploração plena do potencial do mercado interno continua a ser impedida por um conjunto de entraves excessivos no domínio das profissões regulamentadas. No caso dos serviços prestados às empresas, dos serviços profissionais e do setor retalhista, o impacto da supressão destas barreiras tem um efeito económico alargado.

A adoção de quadros legislativos para os novos modelos de negócio é particularmente importante para o dinamismo económico, mas não deve funcionar em detrimento da equidade. A UE e os seus Estados-Membros precisam de ter um espírito aberto a novas formas de atividade no contexto da economia colaborativa. Ao mesmo tempo, uma abordagem fragmentada na Europa dos novos modelos de negócio cria incertezas para os operadores tradicionais, os novos prestadores de serviços e os consumidores. É por esta razão que a Comissão apresentou orientações sobre a forma como a legislação da UE em vigor deve

¹⁸ Esta é a última estimativa que não inclui as despesas por empresas de serviços de utilidade pública. As estimativas anteriores incluindo os contratos de serviços públicos representavam cerca de 19 % do PIB da UE, ou seja, cerca de 2,3 biliões de EUR.

ser aplicada a este setor dinâmico e em rápida evolução¹⁹. No âmbito dessas orientações, os Estados-Membros devem avaliar a justificação e a proporcionalidade das restrições existentes e fazer uso das proibições absolutas apenas em último recurso; devem também garantir que os consumidores beneficiem de um elevado nível de proteção, sem impor obrigações desproporcionadas aos particulares que apenas prestam serviços a título ocasional. Além disso, os Estados-Membros deverão continuar a simplificar e clarificar a aplicação das regras fiscais e de responsabilidade e do direito do trabalho à economia colaborativa. Através da cooperação com as autoridades nacionais no registo da atividade económica, as plataformas de economia colaborativa podem contribuir significativamente para facilitar a cobrança de impostos. Em conjunto, estas iniciativas deverão contribuir para reforçar as condições-quadro da inovação, reduzir a atual fragmentação do mercado e, em última análise, para a criação de emprego.

Os Estados-Membros têm de instaurar sistemas fiscais modernos, que apoiem o crescimento e a equidade entre as empresas. As iniciativas da UE possibilitarão um novo nível de cooperação no domínio da fiscalidade na luta contra os abusos fiscais, desde o aumento da transparência a nível das decisões fiscais e das informações de natureza fiscal das multinacionais até à definição de medidas comuns antiabuso contra os mais insidiosos esquemas de evasão fiscal e ao Plano de Ação da Comissão sobre o IVA. A natureza transfronteiriça da fraude e da evasão fiscais e a integração das economias dos Estados-Membros exigem uma abordagem coordenada, não só através de iniciativas europeias como também da coordenação das políticas nacionais. A recente proposta da Comissão sobre uma matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades e sobre a resolução de litígios em matéria de dupla tributação permitirá construir um quadro fiscal moderno, justo e competitivo para a UE. Serão incentivadas as atividades favoráveis ao crescimento tais como o investimento em I&D e o financiamento por capitais próprios, apoiando os objetivos mais vastos de estimular o crescimento, o emprego e o investimento. A resolução das deficiências a nível da cobrança de impostos é importante para muitos Estados-Membros e alguns países tomaram medidas nesse sentido. Os Estados-Membros deverão utilizar estas oportunidades também para reduzir a tributação do trabalho. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros deverão prestar especial atenção aos efeitos distributivos das suas reformas fiscais.

3. Políticas orçamentais responsáveis

A redução do défice público médio na área do euro e do número de países sujeitos a um procedimento por défice excessivo reflete os esforços envidados ao longo dos últimos anos. A Comissão acaba de emitir os seus pareceres sobre os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro²⁰. Esta imagem global esconde grandes diferenças entre os Estados-Membros. Os desafios em termos de sustentabilidade orçamental continuam a persistir em vários países onde a dívida pública é elevada, o que pode constituir uma fonte de vulnerabilidade a choques adversos. Outros países dispõem de margem de manobra a nível orçamental. De um ponto de vista económico, a orientação orçamental tem de ser avaliada em função do duplo objetivo da sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas e da necessidade de apoiar a recuperação económica.²¹

Neste momento, e tendo em conta a necessidade de apoiar a recuperação em curso, são necessários mais esforços para conseguir uma orientação orçamental positiva para o

¹⁹ COM(2016) 356

²⁰ COM(2016) 730

²¹ COM(2016) 727

conjunto da área do euro, igualmente em apoio da política monetária do Banco Central Europeu.²² Isso foi já anunciado na carta de intenções do Presidente ao Parlamento Europeu e ao Conselho e é agora refletido na proposta de Recomendação sobre a política económica da área do euro.²³ As políticas orçamentais dos Estados-Membros deverão apoiar o crescimento, garantindo simultaneamente a sustentabilidade da dívida a longo prazo. Os Estados-Membros com margem de manobra a nível orçamental devem utilizá-la para ajudar a estabilizar a procura. Os Estados-Membros que não possuam essa margem devem cumprir os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e aproveitar todas as oportunidades para promover reformas e melhorar a qualidade das suas finanças públicas, em prol do emprego e do crescimento. Devem privilegiar a qualidade e a composição dos respetivos orçamentos (tanto do lado da receita como da despesa), a fim de maximizar o impacto sobre o crescimento. As análises da despesa pública são amplamente reconhecidas como um instrumento útil para esse efeito. Tal conduziria a uma melhor distribuição das políticas orçamentais entre os diferentes países e evitaria a uma situação em que se obteria uma estabilização macroeconómica a curto prazo à custa de um aumento dos riscos para a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo.

Ao aplicar as regras, a Comissão continuará a recorrer à flexibilidade prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento²⁴. Ao aplicar a metodologia atual, a Comissão terá igualmente em conta o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados e das necessidades excecionais de segurança. Já foi permitida uma flexibilidade considerável a um certo número de países que aplicaram reformas estruturais e recorreram às cláusulas de investimento.

O atual contexto de baixo custo do financiamento proporciona o momento ideal para os Estados-Membros anteciparem os investimentos públicos. Em conjugação com um reforço gradual do crescimento nominal, constitui igualmente uma oportunidade para reduzir os elevados rácios da dívida. Tal pode ser facilitado através da contenção das despesas não orientadas para o futuro e colmatando as lacunas fiscais. O Pacto de Estabilidade e Crescimento proporciona o enquadramento adequado para orientar a política orçamental em diferentes circunstâncias. Há que explorar plenamente os instrumentos de supervisão orçamental, a fim de incentivar as boas políticas e reforçar a recuperação económica.

A maior parte dos Estados-Membros procedeu a reformas dos regimes de pensões com vista a reforçar a sua sustentabilidade, eficiência e adequação, mas é necessário tomar medidas suplementares para consolidar os esforços de reforma.²⁵ Para o efeito, as medidas adotadas devem procurar complementar a reforma do sistema de pensões com medidas de acompanhamento, nomeadamente através do reforço dos rendimentos de reforma por via do prolongamento do período de vida ativa, por exemplo associando a idade da reforma à esperança de vida e apoiando outros meios suplementares de rendimentos de reforma. Os Estados-Membros também deveriam pôr em prática medidas de resiliência que garantam a salvaguarda da sustentabilidade dos sistemas públicos de pensões, inclusivamente em condições adversas.

Impulsionada pelo envelhecimento da população e pela evolução tecnológica, a despesa pública com cuidados de saúde e cuidados prolongados deverá aumentar

²² COM(2016) 727

²³ COM(2016) 726

²⁴ COM(2015) 12

²⁵ Ver Comité de Política Económica (GTE) e Comissão Europeia (DG ECFIN), (2015), «Relatório de 2015 sobre o envelhecimento: projeções económicas e orçamentais para os 28 Estados-Membros da UE (2013-2060)», European Economy, n.º 3, e Comissão Europeia (DG EMPL) e Comité da Proteção Social, (2015), «Relatório de 2015 sobre a adequação das pensões: atual e futura adequação dos rendimentos na velhice na UE», Vol. I e II.

significativamente nas próximas décadas. Para assegurar sistemas de saúde sustentáveis e apoiar o seu contributo positivo para a saúde da população e a prosperidade económica, serão necessárias medidas que permitam que as pessoas se mantenham saudáveis durante mais tempo e, ao mesmo tempo, tornem os sistemas de saúde mais eficazes, acessíveis e resilientes.²⁶

4. Próximas etapas

Os Estados-Membros devem acelerar a execução das principais reformas assinaladas nas recomendações específicas por país que lhes são dirigidas. Ao mesmo tempo, devem fazer pleno uso das oportunidades que lhes são oferecidas a nível da UE. Os efeitos das reformas demoram tempo e, quanto mais forem adiadas, mais tempo as economias continuarão a crescer abaixo do seu potencial. Os Estados-Membros são incentivados a utilizar de forma eficaz os instrumentos disponíveis a nível da UE, por exemplo os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Programa de Apoio às Reformas Estruturais, logo que seja adotado pelos legisladores, e o Plano de Investimento para a Europa. A Comissão está pronta a ajudar, em caso de necessidade. A Comissão prosseguirá o seu diálogo construtivo com o Parlamento Europeu e o Conselho, a fim de garantir rápidos progressos nas iniciativas prioritárias da UE.

A Comissão também intensificará o diálogo com os Estados-Membros na preparação dos programas nacionais e das recomendações específicas por país na próxima primavera. Tal deverá basear-se num entendimento comum de uma execução eficaz das reformas e dos respetivos calendários de execução, tendo em conta os impactos, assim como os custos e os benefícios distributivos, a curto e médio prazo. Na sequência da publicação dos relatórios por país durante o inverno, a Comissão prosseguirá as discussões com os Estados-Membros, através de vários canais, incluindo visitas a nível político, sob a direção do Vice-Presidente responsável. Os Estados-Membros terão também a possibilidade de comunicar as suas observações sobre a análise da Comissão durante a segunda ronda de reuniões bilaterais, assim como nos programas nacionais de reforma e nos programas de estabilidade ou de convergência. Em todos estes contactos, a Comissão colocará forte ênfase na aplicação das recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho.

Na perspetiva da elaboração dos programas nacionais, a comunicação apela a uma forte participação dos parlamentos nacionais e a um maior envolvimento dos parceiros sociais. A elaboração inclusiva destes programas contribui para a sua apropriação e para um apoio mais amplo às reformas, estando a Comissão disposta a facilitar os contactos a todos os níveis.

²⁶ COM(2014) 215