



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 5.3.2014
COM(2014) 130 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Estado atual da estratégia Europa 2020
para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO
COMITÉ DAS REGIÕES**

**Estado atual da estratégia Europa 2020
para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**

INTRODUÇÃO¹

No início de 2010, a Comissão propôs a estratégia Europa 2020, considerada aquando do seu lançamento, a estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.² O seu objetivo era melhorar a competitividade da UE, mantendo simultaneamente o seu modelo de economia social e melhorar significativamente a sua eficiência na utilização dos recursos. O lançamento da estratégia Europa 2020 foi um ato pioneiro na defesa de um modelo de crescimento que vai além do simples aumento do PIB. Atualmente, são muitos os organismos que promovem um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e que o encaram como um elemento essencial do desenvolvimento económico.

A estratégia Europa 2020 foi lançada num contexto de níveis de crescimento e produtividade inferiores aos de outros países desenvolvidos, num contexto caracterizado por uma rápida deterioração do ambiente económico e social, na sequência da pior crise financeira mundial jamais enfrentada pela UE. A estratégia Europa 2020 extrai ensinamentos da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, lançada em 2000, revista em 2005, e que vigorou até 2010. O primeiro documento tornou claro que a «prioridade a curto prazo (era) uma saída com êxito da crise», mas que «para assegurar um futuro sustentável», a UE precisava de «corrigir as suas deficiências estruturais» e «desde já perspetivar para além do curto prazo». A ambição era «ajudar a União a sair fortalecida da crise e a convertê-la numa economia inteligente, sustentável e inclusiva, capaz de proporcionar elevados níveis de emprego, produtividade e coesão social».³

A estratégia foi concebida como uma parceria entre a UE e os Estados-Membros, com um conjunto de objetivos centrados em torno das prioridades de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, acompanhada de um mecanismo específico de execução. Foram, assim, definidos cinco grandes objetivos interligados, a atingir pela UE até 2020 nos domínios do emprego, investigação e desenvolvimento (I&D), alterações climáticas e energia, educação e luta contra a pobreza e exclusão social. Os objetivos não eram exaustivos, mas considerados ilustrativos do tipo de mudança dinâmica defendida na estratégia.

Para catalisar os progressos a nível da UE, a Comissão definiu sete iniciativas emblemáticas⁴, que incluíam programas de trabalho específicos em domínios considerados importantes alavancas de crescimento. Além disso, a estratégia constituiu um quadro de referência para a ação a nível da UE nos domínios do mercado único, orçamento da UE para 2014-2020 e política externa da UE.

¹ Salvo indicação em contrário, os valores apresentados na presente comunicação provêm do Eurostat, o serviço de estatística da UE, e as médias da UE dizem respeito à UE 28.

² Comunicação da Comissão COM(2010) 2020 de 3 de março de 2010. A estratégia global e os seus objetivos foram debatidos pelo Parlamento Europeu e aprovados nas reuniões do Conselho Europeu, respetivamente, em março e junho de 2010. Para mais informações, ver: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

³ COM(2010)2020 de 3 de março de 2010.

⁴ «Agenda digital para a Europa», «União da inovação», «Juventude em movimento», «Uma Europa eficiente em termos de recursos», «Uma política industrial para a era da globalização», «Agenda para Novas Competências e Empregos» e «Plataforma Europeia contra a pobreza».

Qualquer revisão da estratégia Europa 2020 deve ter em conta a crise económica e financeira dos últimos anos e a respetiva resposta da UE (ver caixa 1). À medida que a crise se propagou assumindo novas facetas, um desafio muito especial para a UE consistiu em quebrar o círculo vicioso entre os crescentes níveis da dívida soberana, o contágio da instabilidade financeira e o baixo nível de crescimento ou mesmo negativo. Tal exige medidas sistémicas e medidas a curto prazo, nomeadamente na área do euro, como a criação de uma capacidade de concessão de empréstimos a países em dificuldades financeiras, regras de governação económica mais estritas e o reforço da regulamentação e da supervisão financeiras.

Caixa 1. Ação da UE para superar a crise financeira e económica de 2008-2013

Em novembro de 2008, a Comissão lançou um Plano de Relançamento da Economia Europeia para aumentar os investimentos em infraestruturas e outros setores-chave, tendo proposto aos Estados-Membros que coordenassem as suas medidas nacionais de estímulo orçamental. O montante total dessas medidas representava cerca de 200 mil milhões de EUR, ou seja, 1,5 % do PIB da UE. As regras relativas aos auxílios estatais e as normas de utilização de fundos pela UE foram igualmente ajustadas para facilitar a mobilização de fundos públicos.

Dado que a recuperação foi de curta duração e os riscos de uma profunda dívida soberana e de crise financeira e económica se propagaram, houve que tomar várias decisões, entre as quais:

- Criação de um mecanismo de resolução de crises para reduzir o risco de contágio e de fragilidade financeira entre os Estados-Membros. Em maio de 2010, foram instituídos dois mecanismos temporários de resolução de crises: o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF). Em 2012, os Estados-Membros da área do euro decidiram criar um mecanismo permanente de resolução de crises. Dotado de uma capacidade de intervenção de 500 mil milhões de euros, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) foi estabelecido em outubro de 2013. Foram concedidos empréstimos aos países em dificuldades financeiras.
- A UE deu início a uma ambiciosa e ampla reforma do seu sistema financeiro. Reforçou a supervisão dos mercados financeiros, através do estabelecimento de um Sistema Europeu de Supervisão Financeira (SESF), composto por três autoridades setoriais europeias de supervisão (AES) e uma autoridade supervisão macroprudencial, o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS). Foram igualmente tomadas medidas importantes na via de uma «União Bancária», nomeadamente a constituição de um mecanismo centralizado único de supervisão bancária, que entrará em vigor a partir de novembro de 2014, e um acordo sobre as modalidades de reestruturação e resolução de crises dos bancos em dificuldades.
- A governação económica da UE foi substancialmente reforçada, integrando plenamente as várias componentes da supervisão económica e orçamental, no quadro do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas. Em 2011, um pacote legislativo⁵ introduziu um novo procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) destinado a prevenir e a corrigir os desequilíbrios económicos. O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) também foi reforçado. Em maio de 2013, entrou em vigor um conjunto complementar de regulamentação⁶, permitindo, nomeadamente, que a Comissão passasse a analisar os projetos de planos orçamentais dos Estados-Membros da área do euro. No Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (UEM), os Estados-Membros signatários da área do euro (e alguns Estados-Membros não participantes na área do euro) comprometeram-se a integrar os princípios fundamentais do Pacto de Estabilidade e Crescimento nas respetivas ordens jurídicas

nacionais. Em dezembro de 2013, o Conselho aprovou um novo painel de avaliação dos principais indicadores sociais e sobre o emprego que foi integrado no relatório conjunto sobre o emprego.

Uma crise como a observada nos últimos anos exigiu uma resposta política rápida e vigorosa para completar os objetivos a longo prazo da estratégia Europa 2020. Tanto nas suas análises anuais do crescimento, onde estabelece as prioridades a nível da UE para o ano seguinte, como na apresentação de propostas legislativas específicas, passando pela formulação de orientações específicas por país, a Comissão tem vindo a defender um conjunto de medidas para estabilizar o setor financeiro, juntamente com estratégias de recuperação, esforços de consolidação orçamental e reformas estruturais adaptadas às especificidades de cada país e refletindo a interdependência das economias da União Europeia.

A fim de acompanhar e fazer avançar a aplicação da estratégia Europa 2020 a nível nacional, os Estados-Membros foram convidados a fixar os seus próprios objetivos e a definir medidas mais pormenorizadas no âmbito dos respetivos programas nacionais. Estes programas são apreciados anualmente a nível da UE no âmbito do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas. Concebido para reforçar a governação económica da UE, o primeiro Semestre Europeu realizou-se em 2011, tendo sido rapidamente instituído como um novo ciclo anual de orientação e de acompanhamento das políticas económicas a nível da UE (ver *infra* e anexo 1). Refletindo a abordagem de parceria, procede-se a um diálogo regular com o Parlamento Europeu e as diferentes formações do Conselho.

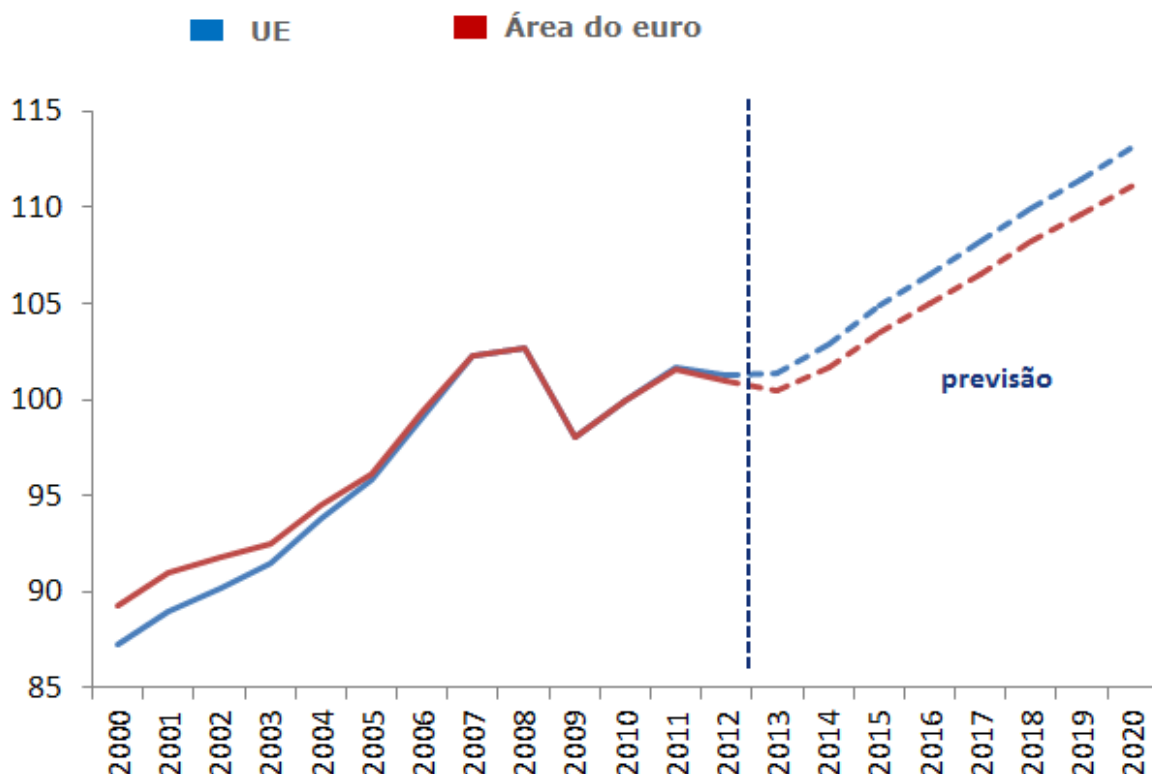
Quatro anos após o lançamento da estratégia Europa 2020, a presente comunicação tem por objetivo fazer o ponto da situação.⁷ Prevê-se que o Conselho Europeu realize uma primeira discussão na sua reunião de março de 2014, na sequência da qual a Comissão lançará uma consulta pública para obter os pontos de vista de todas as partes interessadas e assim ajudar a desenvolver a estratégia para o período 2015-2020.

1. QUAL É A SITUAÇÃO NA EUROPA QUATRO ANOS DEPOIS?

Em 2009, a economia europeia foi atingida por uma crise sem precedentes, tendo registado uma contração de 4,5% do seu PIB. Em 2010, observou-se um trégua temporária, mas as tendências negativas voltaram em 2011 a 2012. Todavia, desde 2013, assiste-se a uma recuperação gradual que deverá continuar, estimando-se que o PIB real na UE registe um crescimento de 1,5 % em 2014 e 2,0 % em 2015.⁸ A média da UE exprime trajetórias de crescimento bastante diversificadas e experiências muito variadas entre os Estados-Membros durante a crise, tendo alguns países sido especialmente atingidos e outros em melhor situação ao longo do tempo.

Aquando do lançamento da estratégia Europa 2020 em 2010, a gravidade e duração da crise eram ainda em grande parte desconhecidas. Foram considerados vários cenários para a próxima década que vão de um retorno ao crescimento «robusto», a um cenário de «recuperação lenta» ou mesmo o risco de uma «década perdida». Muito dependia da capacidade da UE para uma saída rápida e vigorosa da recessão de 2009.⁹

Gráfico 1. Nível do PIB real da UE e da área do euro em 2000-2020 (índice 2010 = 100)



Passados quatro anos, é uma evidência que a trajetória de crescimento provável da UE em 2010-2020 está mais próxima do segundo cenário (ou seja, cerca de 1,3% por ano). O gráfico 1 indica que os resultados económicos da UE em 2014 deverão atingir o mesmo nível de 2008, sendo as perdas dos períodos de recessão compensadas pela recuperação em curso. Contudo, o impacto da crise a longo prazo e no imediato já custou à Europa perdas de qualidade de vida, tendo igualmente afetado o seu potencial de crescimento futuro, na medida em que se perderam postos de trabalho, empresas e conhecimentos.

Segundo as últimas previsões¹⁰, o crescimento anual do PIB da UE poderá ser da ordem de 1,6 %, em 2014-2020, contra 2,3 % em 2001-2007 (antes da crise). Expresso em PIB *per capita*, o crescimento anual médio da UE seria, por conseguinte, cerca de 0,9 % em 2014-2020, contra 1,8 % em 2001-2007.

Um primeiro passo essencial na conceção de uma estratégia de crescimento pós-crise para a UE consiste em compreender claramente o impacto total da crise e traçar um diagnóstico comum sobre a situação da Europa. Ao fazê-lo, é igualmente importante ter presente que a tentativa de regresso ao crescimento «modelo» da década anterior, seria ilusório e prejudicial: desequilíbrios orçamentais; bolhas imobiliárias; agravamento das desigualdades sociais; falta de espírito empresarial e inovação suficientes; disfunções nos sistemas financeiros; aumento da dependência energética; múltiplas pressões sobre a utilização de recursos e o ambiente; aumento acentuado do desemprego; deficiências nos sistemas de ensino e formação; um desempenho insatisfatório das administrações públicas, são problemas que poderiam observar-se no passado, mas nenhum foi resolvido. Todos contribuíram para o colapso de partes das nossas economias quando fomos plenamente atingidos pela crise.

Para além dos principais valores do PIB, importa igualmente analisar e, por vezes, redescobrir, as tendências subjacentes e as alterações estruturais que determinam a capacidade de crescimento da Europa. Razão pela qual também é crucial compreender e incentivar os fatores de progresso na via da realização dos objetivos da estratégia Europa 2020.

1.1. Impacto da crise

Está em jogo a sustentabilidade das finanças públicas e privadas

Em 2010, os défices públicos atingiram 6,5 % do PIB, em média, na UE, prevendo-se que diminuam para 2,7 % em 2015.¹¹ Esta situação reflete os grandes esforços empreendidos por vários Estados-Membros, nomeadamente em 2011 e 2012, para restabelecer a sustentabilidade das suas finanças públicas.¹² No entanto, tendo em conta a acumulação de défices e o abrandamento do crescimento, os rácios da dívida soberana aumentaram acentuadamente, passando de 60 % do PIB, em média, antes da crise, para 80 % em 2010, devendo atingir 89,5 % em 2015.¹³ Com a retoma do crescimento e a diminuição dos défices, a dívida pública bruta deverá começar a diminuir em 2015. Melhorar a qualidade das despesas públicas e intensificar a eficiência das administrações públicas e dos sistemas fiscais, nomeadamente transferindo ainda mais a carga fiscal do trabalho para o consumo, bens e poluição, terá um papel cada vez mais importante na salvaguarda e definição do futuro do crescimento da Europa e dos modelos sociais europeus.

Antes da crise os níveis da dívida privada (famílias e empresas) eram particularmente elevados em alguns países, tendo aumentado na sequência da mesma. A redução do risco financeiro é uma prioridade para muitos agentes do setor privado. No entanto, tal pode ter efeitos colaterais negativos de abrandamento temporário do crescimento, em especial num contexto de fraco crescimento e de inflação reduzida.

Apesar de uma certa estabilização, no setor financeiro, o acesso ao financiamento continua limitado em determinadas partes da UE

Nos últimos meses, a situação global nos mercados financeiros tem mostrado progressos encorajadores, mas que ainda precisam de ser transpostos para a economia real, para além de continuarem a observar-se certas fragilidades no setor financeiro. Após 24 trimestres sucessivos de contração desde 2008 nas condições de concessão dos empréstimos bancários a pequenas e médias empresas (PME), surgiram os primeiros sinais de abrandamento no primeiro trimestre de 2014.¹⁴ No entanto, o acesso ao financiamento continua a ser uma preocupação em grandes partes da UE, com condições variáveis entre os Estados-Membros, o que denota a existência de um problema de fragmentação do mercado.

Aumento dos níveis de desemprego e da pobreza

O desemprego aumentou acentuadamente na Europa na sequência da crise, tendo passado de uma taxa de 7,1 % em 2008, para um máximo de 10,9 % em 2013. Tendo em conta o lapso de tempo entre a recuperação e a criação líquida de emprego, a taxa

de desemprego deverá diminuir mas apenas lentamente num futuro previsível (10,4 % em 2015¹⁵).

Com o tempo esta situação enraizou-se. O desemprego de longa duração, ou seja, a percentagem da população ativa desempregada há mais de um ano, aumentou 2,1 pontos percentuais entre 2008 e 2012 (tendo passado de 2,6 % para 4,7 %). Tal pode significar um aumento do nível de desemprego estrutural, o que tem consequências muito graves para a população ativa e o potencial de crescimento da economia, mas também para o tecido político e social da UE, nomeadamente em termos de aumento dos níveis de pobreza e de exclusão social (ver *infra*).

A situação é muito variável entre os países e as regiões, com taxas de desemprego a oscilar entre 5,0 % na Áustria e 27,6 % na Grécia, em 2013. Todos os grupos etários são afetados, mas a situação é particularmente difícil para as pessoas com mais de 55 anos e os jovens, estes últimos com uma taxa de desemprego na faixa etária dos 15-24 anos a atingir uma média de 23,3 %, na UE, em 2013, e cerca de 59,2 % na Grécia e 55,7 % em Espanha. O aumento da percentagem de jovens sem trabalho nem integrados num programa de estudos ou de formação (13,2 % em 2012) é outra importante fonte de preocupação.

Diversidade de situações na UE

Embora já existissem diferenças significativas na UE antes da crise, a sua gravidade revelou uma série de desequilíbrios acumulados ao longo dos anos. A crise ampliou as crescentes divergências entre e (muitas vezes) nos Estados-Membros. Em tempos de circunstâncias adversas extremas, é particularmente difícil estabelecer uma distinção entre tendências cíclicas e estruturais, existindo o risco de perpetuação de vários efeitos da crise. Um deles é uma UE mais diferenciada em termos de situação e desempenho económicos. Esta diversidade ressalta igualmente da análise dos progressos realizados na via da realização dos objetivos da estratégia Europa 2020.

1.2. Tendências a longo prazo que afetam o crescimento

A estratégia Europa 2020 foi lançada para fazer face aos desafios a enfrentar pela UE a longo prazo. Embora alguns deles tenham sido claramente revelados durante a crise, outros, têm sido, por vezes, negligenciados devido às numerosas questões prementes da agenda política. A maior parte dos desafios identificados em 2010 não desapareceram e alguns até se intensificaram.

Mudanças na sociedade

A sociedade europeia é transformada por fatores nacionais e mundiais a que todos se devem adaptar: novos estilos de vida urbanos e rurais, novos padrões de consumo e mobilidade, novos e mais diversificados modelos de família, presença crescente da tecnologia no dia-a-dia, etc.. Duas tendências, em especial, estarão subjacentes à estratégia Europa 2020.

Em primeiro lugar, o envelhecimento da população europeia cria um novo contexto, com as suas oportunidades e desafios. O envelhecimento da população é um processo gradual, porém muito concreto: a média etária na Europa, ou seja, a idade que separa a população em duas metades, aumentou de 35,7 anos em 1992 para 41,5 em 2012 e poderá chegar aos 52,3 anos em 2050.

Entre 1990 e 2050 na UE, a população com mais de 65 anos deverá duplicar. O envelhecimento tem um grande impacto na sociedade e na economia europeias. A migração líquida é e será necessária, devido à evolução demográfica. A migração líquida ultrapassou o crescimento populacional natural (a diferença entre nascimentos e óbitos) desde 1992, correspondendo atualmente a dois terços do crescimento da população europeia. A dependência económica, ou seja, a relação entre o número de população ativa e não ativa, deverá aumentar de 1,32 em 2010 para 1,47 em 2030, com a dependência dos idosos a colocar desafios sem precedentes a nível da resposta social e sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social. A população em idade ativa está a diminuir, havendo cada vez mais trabalhadores idosos. Tudo isto limitará o potencial de crescimento da Europa, a menos que a UE seja capaz de colocar mais pessoas no mercado do trabalho e assegurar que serão mais produtivas e durante um período mais longo, de acordo com o aumento da esperança de vida e o número de anos com boa saúde.

Em segundo lugar, a crise revelou uma questão que há muito se arrasta, a eficácia e equidade da riqueza produzida e distribuída através do crescimento. Se, por um lado, o PIB e o bem-estar continuaram a aumentar em termos globais, por outro, as desigualdades aumentaram na Europa, como noutros países desenvolvidos, desde meados da década de 80. Atualmente, existem grandes desigualdades na distribuição de rendimentos na UE: em 2012, em média, os 20 % do topo da tabela auferiram 5,1 vezes mais do que os 20 % da base da tabela. Esta proporção oscila muito em toda a UE: 3,4 na Eslovénia e 3,5 na República Checa, mais de 6,0 na Grécia, Roménia, Letónia e Bulgária e um máximo de 7,2 em Espanha. As previsões apontam para que a crise tenha provocado um aumento das desigualdades e exercido uma pressão ainda maior sobre os sistemas de redistribuição. Por seu turno, a questão da equidade da distribuição acentua a dificuldade de fazer face aos desafios com que as economias da Europa se confrontam.

Mundialização e comércio

A UE é o maior exportador e a primeira potência mundial a nível do comércio de mercadorias. É também a principal potência comercial mundial a nível de serviços, onde dispõe ainda de um forte potencial de crescimento. Estima-se que, nos próximos 10 a 15 anos, 90 % do crescimento mundial ocorrerá fora da UE, pelo que esta tem todo o interesse em assegurar que as suas empresas continuam a ser muito competitiva e aptas a aceder a novos mercados e a beneficiar destas fontes de crescimento.

A mundialização não se limita a facilitar as trocas comerciais e os intercâmbios. Trata-se de interligar cadeias de valor mundiais e oferecer de produtos, serviços e tecnologias que nenhum país poderia produzir individualmente. Trata-se também de criar as condições para uma parceria e desenvolvimento equilibrados nos diversos países, começando pelos países vizinhos da Europa.

A capacidade concorrencial da UE no plano internacional começa em casa. A UE beneficia consideravelmente da sua integração na economia mundial, assente no seu próprio mercado interno: dois terços do comércio de mercadorias da UE realiza-se atualmente dentro das suas fronteiras. Por conseguinte, o êxito mundial das empresas europeias no comércio internacional reflete não só os pontos fortes nacionais, mas também, através das cadeias de valor transfronteiras, a participação de fornecedores noutros países da UE, que fornecem um importante contributo para a competitividade. Além disso, a experiência demonstra que as PME presentes nos mercados internacionais crescem mais rapidamente e são mais inovadoras do que as que operam exclusivamente nos mercados locais.

Durante a crise, a UE beneficiou diretamente do comércio como motor de crescimento, tendo mantido uma posição forte nos mercados mundiais. Em 2015, apesar da sua grande dependência das importações de energia, a economia da UE deverá registar um excedente da balança de transações correntes de cerca de 1,5 % do PIB (tendo em conta o comércio intra-UE) contra um défice de 0,5 % do PIB em 2010. Esta tendência reflete igualmente o facto de muitos Estados-Membros já terem conseguido reconquistar competitividade e aumentar as exportações.

Evolução da produtividade e utilização de tecnologias da informação e da comunicação (TIC)

Nos últimos trinta anos, o crescimento da Europa tem ficado aquém das outras economias avançadas e este desnível cada vez maior deve-se ao fraco crescimento da produtividade. A produção na área do euro atingiu 90 % do PIB *per capita* em 1980, situando-se atualmente em cerca de 70 % e em menos de 60 % em algumas das economias da área do euro¹⁶. Considera-se normalmente que as reformas dos mercados de trabalho, dos produtos e dos serviços, devidamente calibradas e planificadas em função das necessidades da economia, têm potencial para gerar ganhos de produtividade significativos a longo prazo. Os benefícios seriam maiores nos países da periferia devido a um maior campo de aplicação das reformas, mas também às repercussões positivas oriundas do cerne da área do euro. É também determinante, para dinamizar a produtividade, melhorar a qualidade do capital humano, os resultados da investigação, dos sistemas de ensino e de formação e a sua capacidade para promover a inovação. Numa Europa em envelhecimento e diminuição da população ativa, é ainda mais premente incentivar os ganhos de produtividade enquanto fonte de crescimento.

As modernas comunicações eletrónicas e os serviços em linha, incluindo a administração pública em linha, são por si só setores económicos importantes, mas também alavancas cruciais do crescimento e da produtividade da economia no seu conjunto. Um nível mais baixo no investimento ou utilização das TIC na Europa explica uma parte substancial do diferencial de produtividade do trabalho entre a UE e os EUA. O investimento da UE em infraestruturas de comunicações avançadas também está muito aquém do dos seus principais concorrentes, especialmente no que se refere a infraestruturas de comunicações móveis. A velocidade média de dados móveis na UE é metade da dos EUA¹⁷ e, a nível mundial, a Europa possui apenas 6 % das assinaturas de serviços móveis 4G. Na Coreia do Sul, 58 % das famílias estão

ligadas por fibra ótica, mas na Europa essa percentagem é apenas de 5 %. 54 % das famílias europeias têm acesso às redes da próxima geração, capazes de fornecer 30 Mbps. Na nova economia, baseada nos dados, as empresas europeias estão praticamente ausentes na cadeia de valor.

Pressão sobre os recursos e questões ambientais

Ao longo do século XX, a utilização mundial de combustíveis fósseis foi multiplicada por 12 e extração de recursos materiais por 34. Hoje em dia na UE, cada pessoa consome anualmente 15 toneladas de recursos e gera 5 toneladas de resíduos, acabando metade em aterros. As empresas veem-se confrontadas com os custos crescentes das matérias-primas essenciais, energia e minerais, e a falta de segurança do aprovisionamento, assim como a volatilidade de preços têm um impacto negativo na economia. As fontes de minerais, metais e energia, bem como os recursos haliêuticos, madeira, água, solos férteis, ar puro, biomassa e biodiversidade estão sob pressão, o mesmo acontecendo com a estabilidade do sistema climático. A procura de alimentos para consumo humano e animal e de fibras pode aumentar 70% até 2050, contudo 60% dos ecossistemas mundiais mais importantes que contribuem para a produção desses recursos já foram degradados ou são utilizados de forma insustentável.¹⁸ A qualidade da água e os níveis de poluição atmosférica continuam a ser problemáticos em muitas regiões da Europa. A utilização insustentável dos solos está a consumir os terrenos férteis, enquanto a degradação dos solos prossegue e a utilização de infraestruturas verdes continua a estar abaixo do nível ideal. Paralelamente, a utilização não sustentável dos mares ameaça o frágil equilíbrio dos ecossistemas marinhos e afeta as atividades económicas relacionadas com a pesca e o turismo.

O nosso sistema económico continua a estimular a utilização ineficiente dos recursos ao fixar os preços de alguns deles a níveis inferiores aos custos reais. O Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável estima que, em 2050, teremos necessidade de aumentar entre 4 a 10 vezes a eficiência na utilização dos recursos, sendo necessárias alterações significativas até 2020. A promoção de uma utilização mais eficiente dos recursos faz todo o sentido do ponto de vista empresarial e deveria contribuir para melhorar a competitividade e a rentabilidade. Pode também impulsionar o emprego e o crescimento económico: durante a crise, a adoção de medidas destinadas a melhorar a eficiência energética no setor da habitação, revelou-se particularmente útil para promover a procura de empregos locais e a realização de economias financeiras a prazo.

1.3. Progressos realizados na via dos objetivos da estratégia Europa 2020

Neste contexto, os progressos realizados na prossecução dos objetivos da estratégia Europa 2020 têm sido, inevitavelmente, variáveis (ver anexo 2). A crise tem tido um impacto visível, em especial no emprego e nos níveis de pobreza, e limitado os avanços na prossecução dos outros objetivos, com excepção do seu efeito na redução das emissões de gases com efeito de estufa. Tem ainda agravado as diferenças de desempenho entre os Estados-Membros em diversos domínios, como os do emprego e

da I&D. O grau variável da resposta política na UE também tem afectado os progressos.

No entanto, apesar da crise, têm-se verificado tendências estruturais mais positivas – nos níveis de educação, por exemplo –, o que contribui para uma combinação energética mais sustentável e para a redução da intensidade de carbono na economia. A relativa manutenção da taxa de emprego nalguns países durante a crise, assim como os progressos realizados no período anterior, pode ser igualmente entendida como um sinal de melhores desempenhos dos mercados de trabalho, em comparação com o passado.

Na secção seguinte apresentam-se os principais desenvolvimentos registados em cada uma das cinco áreas dos objetivos.

Aumento da taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos para, pelo menos, 75 %

A taxa de emprego na UE foi de 68,4 % em 2012, em comparação com 68,5 % em 2010 e 70,3 %, a percentagem mais alta, em 2008. Com base nas tendências recentes, prevê-se que esta taxa aumente para cerca de 72 % em 2020. O cumprimento das metas nacionais elevá-la-ia para 74 %, ligeiramente abaixo do objectivo fixado para 2020.

Os desempenhos nacionais são muito heterogéneos, apresentando a Suécia e a Alemanha elevadas taxas de emprego, próximas dos seus objetivos nacionais, enquanto a Espanha, Grécia, Bulgária e Hungria estão mais distantes. A maior parte dos Estados-Membros com melhores desempenhos em matéria de emprego tem registado progressos notáveis desde 2000. Todavia, a forte queda do nível de emprego entre 2000 e 2012 afetou a maior parte dos Estados-Membros que atualmente apresentam as taxas mais baixas. A situação do emprego também varia muito consoante as regiões, o que denota disparidades e uma realidade de mobilidade geográfica limitada na UE. Contudo, durante a crise, muitos Estados-Membros começaram a aplicar reformas nos mercados de trabalho, o que os tornará mais resistentes, ainda que os resultados tardem em fazer-se sentir.

Para que o objetivo de 75% seja atingido, é necessário que cerca de 16 milhões de mulheres e homens encontrem emprego. Embora uma grande percentagem de jovens com qualificações venha a estar disponível para trabalhar, o avanço na prossecução do objetivo requer igualmente a exploração de uma potencial força de trabalho constituída, em grande parte, por mulheres, pessoas mais velhas, assim como por adultos que têm estado inativos, incluindo os migrantes. Em média, estes dois últimos grupos tendem a ser menos qualificados do que a restante força de trabalho. Tal significa, não só, que a reinserção dessas pessoas no grupo da população ativa se pode revelar mais difícil, mas também que, provavelmente, se juntarão à parte menos qualificada da força de trabalho, apesar da existência de indícios que sugerem que, no futuro, a procura se concentrará no trabalho altamente qualificado e não no pouco qualificado. As políticas ativas do mercado de trabalho, associadas a estratégias de aprendizagem ao longo da vida e as políticas de integração abrangentes, continuam,

portanto, a ser essenciais para a consecução dos objetivos fixados em matéria de emprego.

Aumentar o investimento cumulado dos sectores público e privado em I&D para 3 % do PIB

Com um nível de 2,06 % em 2012 e progressos limitados ao longo do tempo, é improvável que a meta de 3 % fixada para 2020 seja atingida. Prevê-se que o investimento em I&D aumente para 2,2 % até 2020. Se os Estados-Membros cumprirem os seus objetivos nacionais, esta percentagem poderá atingir 2,6 %.

Desde 2000, a maior parte dos Estados-Membros tem aumentado o nível de investimento dos sectores público e privado em I&D (sendo a Croácia, o Luxemburgo, o Reino Unido e a Suécia as exceções). A Estónia registou o crescimento mais rápido entre 2000 e 2012, situando-se atualmente acima da média da UE neste domínio.

Redução das emissões de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 20 %, comparativamente com os níveis de 1990, aumento de 20% da parte das fontes de energia renovável no consumo energético final e aumento de 20 % da eficiência energética

Em geral, estes objetivos são alcançáveis até 2020, sendo os progressos já visíveis:

- Em 2012, a UE alcançara já uma redução de 18 % nas suas emissões de gases com efeito de estufa. As políticas atuais nos domínios do clima e da energia têm registado progressos, tendo o abrandamento económico tido igualmente um efeito significativo na redução das emissões. Não obstante a atual recuperação e devido a melhorias estruturais, prevê-se que se registem mais progressos até 2020, não sendo de excluir a redução das emissões de gases com efeito de estufa em 24 %, em comparação com 1990, superando-se, assim, o objetivo fixado¹⁹. No entanto, segundo as projeções nacionais, em 13 Estados-Membros, as políticas atuais não serão suficientes para cumprir os objetivos nacionais até 2020.
- A parte das energias renováveis passou de 7,5 %, em 2000²⁰, para 14,4%, em 2012²¹. O objetivo de 20 %, a cumprir até 2020, afigura-se realizável, podendo, mesmo, ser superado (cerca de 21 %). Esta evolução faria da UE a líder mundial em termos de investimento global em fontes de energia renováveis. Assim, no final de 2012, a UE dispunha de uma capacidade instalada de cerca de 44 % da produção mundial de eletricidade a partir de fontes renováveis (excluindo a energia hidroelétrica).
- O consumo de energia primária caiu cerca de 8 % entre o pico de 2006 e 2012. Para que o objetivo se cumpra será necessária uma redução suplementar de 6,3 %

até 2020. Uma grande parte da redução no consumo deve-se ao abrandamento económico, pelo que a recuperação poderá limitar os progressos efetuados no sentido do objetivo. Contudo, estão a realizar-se algumas mudanças estruturais: a intensidade energética da economia da UE diminuiu 24% entre 1995 e 2011, enquanto a melhoria no setor industrial foi de cerca de 30%.

Em geral, além do impacto a curto prazo da crise, a UE está gradualmente a dissociar o crescimento das suas atividades económicas das emissões de gases com efeito de estufa: entre 1990 e 2012, o PIB da UE aumentou 45 % e as emissões diminuíram 18 %.

Redução das taxas de abandono escolar para menos de 10 % e aumento da percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior para, pelo menos, 40 %

Em geral, estes objetivos são alcançáveis até 2020.

- A taxa de abandono escolar precoce diminuiu de 15,7 %, em 2005, para 12,7 %, em 2012, tendo metade dos Estados-Membros alcançado já os seus objetivos ou estando próximo disso. Embora parte desta redução seja atribuível a uma maior dificuldade na obtenção de emprego, existem igualmente sinais de melhorias estruturais, devendo esta tendência manter-se, embora a um ritmo mais lento.
- A percentagem de jovens que concluiu o ensino superior aumentou de 27,9 %, em 2005, para 35,7 %, em 2012. Embora estes valores possam variar de país para país, a tendência é considerada igualmente estrutural, prevendo-se que seja cumprido o objetivo para 2020.

Retirar, pelo menos, 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e de exclusão social

O número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social na UE (incluindo as pessoas em risco de pobreza financeira, em situação de privação material ou que vivem em agregados familiares de desempregados) aumentou passando de 114 milhões, em 2009²², para 124 milhões, em 2012.

A UE afastou-se, pois, ainda mais do seu objetivo — equivalente a 96,4 milhões de pessoas até 2020 —, e nada nos faz pensar que poderá corrigir esta situação; o indicador poderá manter-se próximo de 100 milhões de euros até 2020. A situação agravou-se particularmente em certos Estados-Membros, devido ao aumento dos casos de privação material e da percentagem de agregados familiares sem emprego. A crise revelou a necessidade de sistemas de proteção social eficazes.

2. RESULTOU A ESTRATÉGIA EUROPA 2020?

A questão de saber se e em que medida a estratégia Europa 2020 tem tido impacto nas tendências acima referidas está sujeita a apreciação. A consulta pública, a realizar ainda este ano, será importante para a recolha de elementos e de contributos para o processo de revisão. No entanto, é já possível retirar algumas ilações sobre as principais características da estratégia.

2.1. O papel dos objetivos

Os cinco objetivos principais estabelecidos em 2010 foram apresentados como objetivos estratégicos ambiciosos mas realizáveis pela UE. Os indicadores são também meios para seguir as tendências em todos os Estados-Membros. Além do que é quantificável, os indicadores contribuem ainda para alterar a qualidade e a natureza do modelo de crescimento da Europa. Conforme demonstrado *supra*, os progressos alcançados até à data foram desiguais.

A utilização de objetivos e indicadores é uma questão controversa, que se coloca regularmente ao nível da UE. Recentemente, essa questão mereceu particular atenção no contexto dos trabalhos sobre o reforço da governação económica da UE e o aprofundamento da União Económica e Monetária (UEM), tendo a Comissão assinalado a amplitude dos indicadores utilizados e disponíveis ao nível da UE.

Os grandes objetivos da estratégia Europa 2020 têm várias limitações intrínsecas:

- Os objetivos não são exaustivos. Ao nível da UE, existem muitos objetivos quantificados e indicadores utilizados para observar o desempenho dos vários países em diversos domínios de intervenção ao longo do tempo. Alguns dos principais indicadores mais comentados são utilizados para apreciar as finanças públicas à luz do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Foi também concebido um novo painel de avaliação para apoiar a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, no âmbito do novo procedimento da UE relativo a estes desequilíbrios, assim como um novo painel de avaliação relativo aos indicadores essenciais em matéria de emprego e situação social. Estão ainda fixados outros objetivos para vários domínios estratégicos, muitas vezes acordados por formações do Conselho ao longo dos anos – por exemplo, para a cobertura de banda larga da Internet no contexto da iniciativa emblemática «Agenda Digital para a Europa». Verifica-se, pois, uma tendência para sugerir a adição ou a substituição de indicadores ao longo do tempo, mas o desafio — como o foi a estratégia de Lisboa - reside na necessidade de evitar uma diluição das prioridades e de manter a concentração nos aspetos essenciais.
- Os objetivos são politicamente vinculativos. Contrariamente ao que se verifica com o Pacto de Estabilidade e Crescimento ou, mesmo, com o novo procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, em que os valores de referência ou parâmetros de referência são estabelecidos num quadro juridicamente vinculativo, que prevê sanções, os objetivos da estratégia Europa 2020 são essencialmente políticos. Há, no entanto, duas exceções dignas de nota: os objetivos em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de utilização de energias renováveis, que assentam num quadro juridicamente vinculativo ao nível da UE, o qual estabelece os valores a alcançar ao nível nacional até 2020. A natureza política dos objetivos reflete a importância da função que se espera os governos nacionais desempenhem na estratégia, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Por exemplo, foi difícil chegar a acordo sobre objetivos em matéria de educação ao nível da UE, não tendo os Estados-Membros logrado acordar num único indicador para

expressar o objetivo da redução do número de pessoas em risco de pobreza, pelo que se utiliza comumente um indicador com três componentes.

- Continua a ser necessária uma avaliação qualitativa. Cada objetivo tem os seus limites. O objetivo em matéria de I&D consiste, essencialmente, num «contributo», sob a forma de comunicação das partes das despesas públicas e privadas. Assim sendo, como complemento deste objetivo, o Conselho Europeu pediu, e a Comissão Europeia está a conceber, um indicador complementar que tenha igualmente em conta os «resultados» em inovação²³. Do mesmo modo, os objetivos em matéria de emprego e de educação não dizem muito sobre a qualidade do trabalho desempenhado ou sobre o nível ou a adequação das competências obtidas. Além disso, ao nível da UE ou nacional, as médias dissimulam frequentemente diferenças muito significativas de idade ou sexo, ou diferenças regionais. Os indicadores complementares, análises mais específicas, assim como informações qualitativas são, pois, importantes para interpretar os objetivos e a situação real nos Estados-Membros. É igualmente importante ter presente que alguns objetivos, como os da educação, relevam mais diretamente das autoridades públicas e outros, como os do emprego ou das despesas em I&D — refletem tendências económicas mais amplas.

Os objetivos principais, no entanto, apresentam várias vantagens claras:

- Os objetivos ilustram a mudança dinâmica promovida pela estratégia Europa 2020. Embora não falem indicadores à UE, o atual conjunto de objetivos tem permitido a concentração nas três dimensões do modelo de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo preconizado pela estratégia. A este respeito, os objetivos exprimem a direção que se impõe a longo prazo para preservar o futuro da Europa e servem como pontos de referência para orientar as ações a realizar. Além disso, estão estreitamente inter-relacionados e reforçam-se a si próprios, sendo os progressos realizados numa determinada dimensão alimentados pelos progressos noutra dimensão.
- Os objetivos desempenham a função de elementos fundamentais. Como se pode verificar no anexo, os Estados-Membros incorporaram os objetivos da UE nos objetivos nacionais. A sua existência permite uma comparação cruzada transparente, entre temas e países, embora o grau de publicidade que lhes é dada e os níveis de ambição variem entre os países. Por exemplo, além do objetivo geral de emprego, alguns Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Alemanha, Espanha, França e Lituânia) optaram por fixar objetivos nacionais discriminados por sexo, proporcionando, assim, objetivos em termos de taxa de emprego das mulheres. Contudo, os objetivos nacionais não são suficientemente ambiciosos para alcançar cumulativamente a ambição ao nível da UE. Também eles contribuem, no entanto, para o acompanhamento e a análise dos progressos registados ao nível da UE. Já foram, por exemplo, instrumentais na análise subjacente às recomendações específicas por país e no debate sobre as prioridades para a programação dos fundos estruturais e de investimento europeus para o período 2014-2020 (ver *infra*).

- O acompanhamento da prossecução dos objetivos é fácil. Factos e números sobre os objetivos, assim como uma grande variedade de indicadores conexos, são facilmente acessíveis através do Eurostat, o Serviço de Estatística da UE. A experiência de outras instituições internacionais, como os trabalhos da OCDE sobre a «qualidade de vida» e o seu inquérito PISA sobre literacia, ou ainda os do Banco Mundial sobre a facilidade de fazer negócios, têm demonstrado igualmente que as análises seletivas são ferramentas de comunicação eficazes.

Os objetivos em si não constituem fins. Sendo embora conhecidas as suas limitações, pode dizer-se que os grandes objetivos da estratégia Europa 2020 ajudam a medir e a orientar os diversos aspetos da estratégia, logo, a dirigir a consciencialização e as prioridades políticas, tanto ao nível nacional como ao nível da UE.

2.2. O papel das iniciativas emblemáticas e alavancas conexas ao nível da UE

As iniciativas emblemáticas apresentadas em 2010 constituíram pequenos programas de trabalho para as áreas determinantes da estratégia. Com efeito, definiram algumas ações específicas, tanto ao nível da UE como ao nível nacional, em áreas temáticas (ver anexo 3). A Comissão já apresentou a maior parte das iniciativas previstas inicialmente, tendo muitas outras sido adotadas, mas é demasiado cedo para se poder apreciar o respetivo seguimento e impacto.

No âmbito do seu programa de trabalho anual, a Comissão apresentou as principais ações estratégicas e legislativas ao nível da UE, tendo-as debatido com as outras instituições, pelo que a sua adoção e aplicação levou algum tempo. Foram ainda concebidas outras iniciativas não vinculativas, por vezes apoiadas financeiramente pela UE, frequentemente em estreita colaboração com os ministérios setoriais e as partes interessadas nos respetivos domínios de intervenção, as quais podem ter tido um impacto mais imediato no terreno. Durante o período de consulta, a Comissão trabalhará na recolha de elementos sobre o seu impacto.

Além do seu papel de catalisador de ações ao nível da UE, as iniciativas emblemáticas contêm um certo legado:

- Contribuem para a aprendizagem mútua e os conhecimentos temáticos ao nível da UE, nomeadamente através da ligação em rede e da recolha de elementos. Por exemplo, foi criado um mecanismo de acompanhamento específico para avaliar os progressos realizados pelos Estados-Membros na construção do Espaço Europeu da Investigação. A Assembleia Digital, que reúne as partes interessadas, o Painel de Avaliação Anual da Agenda Digital e a importância crescente atribuída a questões de competitividade industrial em vários domínios estratégicos constituem outros tantos exemplos.
- As iniciativas emblemáticas serviram, por vezes, de guia para a utilização do financiamento da UE no período 2007-2013, e proporcionaram um enquadramento para o destino dos fundos da UE para 2014-2020. Exemplo disso foi o lançamento, pela Comissão, em janeiro de 2012, das equipas do Programa de Ação para a Juventude, para ajudar os Estados-Membros mais

afetados pelo aumento dos níveis de desemprego juvenil a reprogramarem os fundos da UE para esta prioridade. Outros exemplos prendem-se com a nova abordagem integrada do programa «Erasmus+» e do novo programa «Horizonte 2020» — o programa de financiamento da UE para a investigação e a inovação — que valoriza a excelência científica, a liderança industrial e a importância de responder aos desafios sociais, complementando, portanto, os objetivos das parcerias de inovação previstos nas iniciativas emblemáticas. Além disso, foi decidido consagrar recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para investimentos na economia de baixo teor de carbono.

- Várias delas desencadearam ou inspiraram ações de intervenção nos Estados-Membros, incluindo aos níveis regional e nacional, no sentido de complementar as iniciativas da UE em domínios como a economia digital, a investigação e a inovação. Por exemplo, a conceção de estratégias de especialização inteligente aos níveis nacional e regional contribui para o crescimento baseado localmente. Além disso, mais de 20 Estados-Membros, assim como regiões, lançaram programas da Agenda Digital.

Além das iniciativas emblemáticas, três grandes políticas ao nível da UE promoveram os objetivos e os meios da estratégia Europa 2020.

- O mercado único europeu, com mais de 500 milhões de consumidores, continua a ser a mais poderosa alavanca do crescimento ao nível da UE, tendo sido tomadas novas medidas para explorar mais as suas potencialidades. Os Atos para o Mercado Único I e II identificaram 24 ações-chave, em domínios como os da economia digital, da energia, dos transportes, dos contratos públicos e da defesa dos consumidores, que foram adotadas pelo legislador ou estão em vias de o ser. Anualmente, é elaborado um relatório sobre o estado da integração, para acompanhar os progressos e identificar áreas que carecem de medidas. A política da concorrência contribuiu igualmente para os objetivos do mercado único. Foram lançados uma reflexão estratégica e consultas em domínios como o do financiamento a longo prazo da economia.
- Embora o orçamento da UE represente apenas cerca de 1 % do seu PIB, pode funcionar como um catalisador importante para o crescimento. O novo quadro financeiro da UE para 2014-2020 está em estrita consonância com as prioridades da estratégia Europa 2020, como o ilustra a nova conceção dos programas ao nível da UE e a definição das prioridades para o investimento de fundos da UE nos Estados-Membros, inclusivamente em termos de condicionalidade da ajuda da UE.
- A agenda externa da UE constitui uma fonte importante de crescimento potencial e de emprego, embora haja margem para avanços no aperfeiçoamento da ligação entre as agendas interna e externa da UE, de forma a assegurar que a Europa fale a uma só voz. O comércio tornou-se numa alavanca indispensável para o crescimento e o emprego, devido ao papel da procura externa e à grande dimensão da agenda da UE. As negociações com os Estados Unidos e o Japão deverão resultar em acordos ambiciosos e gerar

importantes ganhos económicos. Em domínios como a política de desenvolvimento, as normas mundiais, a redução dos riscos de catástrofes ou a luta contra as alterações climáticas, a UE tem sido e continuará a ser um parceiro ativo na cena mundial, promovendo os seus objetivos, valores e interesses.

2.3. O papel do Semestre Europeu

Desde a adoção da estratégia Europa 2020, a governação económica da UE foi significativamente reforçada (ver caixa 1). O Semestre Europeu tornou-se essencial para a concretização de reformas nos níveis nacional e europeu, mediante a coordenação das políticas económicas, a fim de garantir que a UE e os seus Estados-Membros coordenam as suas políticas económicas e os seus esforços para promover o crescimento e o emprego.

As principais fases do Semestre Europeu são descritas no anexo 1: o ciclo inicia-se todos os anos pela Análise Anual do Crescimento, efetuada pela Comissão, que enuncia as prioridades da UE; as prioridades são objeto de debate pelos Estados-Membros até ao Conselho Europeu da primavera e são por eles tidas em conta na preparação dos seus programas nacionais de reforma e dos programas de estabilidade ou convergência, que são apresentados em abril. A avaliação destes programas pela Comissão reflete-se nas recomendações específicas por país e é seguidamente aprovada pelo Conselho e pelo Conselho Europeu. O Parlamento Europeu passou a participar ativamente no processo - por exemplo, através da sua «semana parlamentar», no início de janeiro, consagrada a debater as prioridades gerais, assim como através dos «diálogos económicos» com os principais intervenientes a nível da UE e a nível nacional, que organiza regularmente. Foi igualmente reforçada a participação dos parceiros sociais no Semestre Europeu²⁴.

Os objetivos da estratégia Europa 2020 são discutidos no âmbito do Semestre Europeu e incorporados nas suas diversas etapas: contribuem para a definição das prioridades para a Análise Anual do Crescimento; são parte integrante da análise em que assentam as recomendações anuais específicas por país; os Estados-Membros são convidados a informar dos progressos alcançados na prossecução dos objetivos fixados nos seus programas nacionais.

São visíveis os primeiros resultados:

- O Semestre Europeu proporciona um quadro credível para a aplicação de políticas, apresentando as recomendações específicas por país os primeiros resultados em termos de reformas estratégicas, conforme o demonstra a Análise Anual do Crescimento relativa a 2014. A combinação das prioridades da UE e das recomendações específicas por país é essencial para ter em conta as circunstâncias específicas de cada Estado-Membro. Embora os objetivos comuns fixem o rumo a seguir e facilitem os avanços no sentido de uma agenda partilhada de reformas e modernização, a UE não recorre a uma abordagem de modelo único, antes adapta as suas orientações a cada Estado-Membro, repartindo-as temporalmente.²⁵

- O Semestre Europeu permite uma supervisão integrada e ajuda a conciliar as prioridades económicas e orçamentais. Noutros termos, a Comissão destaca a importância de alcançar e manter sólidas finanças públicas e de explorar o potencial de crescimento das economias, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada país e as da UE.
- O Semestre tem contribuído para o reforço dos contactos entre a UE e os responsáveis nacionais e para uma maior interação entre os Estados-Membros, na perspetiva de uma UE coesa. O calendário e os procedimentos do Semestre Europeu foram aperfeiçoados e estão em fase de estabilização. O semestre prevê a realização de debates proativos ao nível da UE, de modo a evitar a emergência ou o desenvolvimento de problemas (antes de as decisões nacionais serem tomadas), e o acompanhamento regular dos progressos realizados (incluindo orientações e a eventual aplicação de sanções nos casos em que é necessária uma ação corretiva).
- As capacidades de análise e de acompanhamento foram reforçadas ao nível da UE. A nova governação económica da UE assenta num conjunto de dados mais fiáveis e mais integrados para a aplicação, melhor utilização partilhada de quadros analíticos, indicadores e avaliações políticas. A experiência dos países objeto de programas de ajustamento macroeconómico, ou seja, excluídos dos procedimentos formais do Semestre Europeu, constitui um caso de ensaio extremo, mas significativo: a Comissão e muitos outros Estados-Membros tiveram de mobilizar recursos importantes, inclusivamente no terreno, para prestar apoio direto e concreto a esses Estados-Membros, sob forma de aconselhamento sobre políticas e de assistência técnica administrativa. Estes factos são exemplares do alcance da partilha de conhecimentos que podem ser mobilizados na UE.
- Estão ainda em discussão algumas ideias para completar a arquitetura da UEM, como um mecanismo para facilitar a coordenação *ex ante* dos programas de reformas económicas mais importantes, que podem ter repercussões significativas noutros Estados-Membros, assim como pistas de reflexão sobre disposições contratuais acordadas mutuamente e respetivos mecanismos de solidariedade (ou seja, incentivos financeiros).

São igualmente óbvios alguns primeiros desafios e limitações:

- A necessidade de responder à urgência da crise tornou, por vezes, difícil conciliar as urgências do curto prazo com as necessidades do longo prazo. As recomendações específicas por país centram-se, por natureza, apenas nos domínios selecionados e sugerem as medidas concretas que devem ser tomadas no ano seguinte, sendo evidente que nem tudo poderá ser feito imediatamente. Além disso, é indispensável que as medidas assentem numa visão clara dos resultados a que conduzirão a mais longo prazo. Nalguns casos, as recomendações específicas por país de 2013, salientaram a necessidade de manter certas despesas favoráveis ao crescimento, respeitando, simultaneamente, os objetivos orçamentais. À medida que a Europa for

recuperando da crise, a definição de prioridades deve poder afastar-se das situações de emergência.

- Para ser eficaz, o Semestre depende, não só, dos compromissos de cada Estado-Membro, nomeadamente quanto ao acatamento das suas recomendações, mas também da capacidade coletiva dos responsáveis da UE para tratar estas questões como questões de interesse comum e garantir uma forte supervisão multilateral. Refira-se a este respeito que o papel dos diversos intervenientes poderá ser ainda mais clarificado e reforçado. Por exemplo, as diversas formações do Conselho reforçaram a avaliação interpares e a supervisão multilateral.
- A sensibilização e o envolvimento de todos os responsáveis pertinentes — governos, parlamentos, autoridades regionais e locais, parceiros sociais e partes interessadas — constituem condições prévias cruciais para o êxito. Em muitos Estados-Membros, o envolvimento das diversas partes interessadas na aplicação da estratégia ainda pode ser reforçado. Neste contexto, importa reapreciar o papel dos programas nacionais de reforma. Ao nível europeu, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões têm sido particularmente ativos, acompanhando atentamente a aplicação da estratégia Europa 2020 e exercendo uma ação mobilizadora nos Estados-Membros, inclusivamente aos níveis regional e local, e refletindo a estrutura de governação, a vários níveis, da UE. A Comissão também reforçou as suas representações nos Estados-Membros, a fim de melhorar a qualidade do seu trabalho com as autoridades e partes interessadas aí sedeadas.
- A multiplicidade de procedimentos, documentos e medidas jurídicas ao nível da UE pode tornar moroso o processo e prejudicar a sua clareza. Além disso, as alterações de calendário também podem prejudicar a apropriação por certos intervenientes. O desafio nos próximos anos será, pois, o reforço das infraestruturas administrativas e institucionais de apoio ao Semestre Europeu, assegurando, ao mesmo tempo, que este continue a ser um processo centrado nas políticas e politicamente (não burocraticamente) orientado.

A revisão, este ano, do Semestre Europeu, em conjugação com a revisão da estratégia Europa 2020 é, pois, oportuna.

CONCLUSÃO

As razões para a criação de uma estratégia Europa 2020 são tão prementes em 2014 como em 2010.

Ao longo de vários decénios, a UE tem sido sinónimo de maior integração económica, que teve por efeito o aumento dos fluxos de bens, serviços, trabalhadores e finanças em toda a UE. Este facto tem contribuído para aumentar a convergência dos rendimentos e das condições de vida em todos os países, e a ele se deve que a UE seja considerada uma «máquina de convergência»²⁶ única no mundo. Esse processo de

convergência abrandou e regrediu mesmo em determinadas regiões da Europa, em resultado da acumulação de desequilíbrios e sob pressão da crise.

Saindo da pior crise económica e financeira da sua história, a UE necessita de reforçar a sua estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, a fim de que este possa satisfazer as expectativas dos seus cidadãos e manter o seu papel no mundo. É o momento oportuno para rever a estratégia para que as prioridades políticas pós-crise da UE possam ser corretamente fixadas na segunda metade do decénio, que levará a 2020.

A análise exposta na presente comunicação revela que a experiência com os objetivos e as iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020 tem sido irregular. A UE encontra-se no bom caminho para realizar os seus objetivos em matéria de clima e energia, educação ou deles se aproximar, mas não os relativos ao emprego, à investigação e ao desenvolvimento nem à redução da pobreza. No entanto, os objetivos da UE ajudaram à concentração no longo prazo, acentuando características que são cruciais para o futuro da sociedade e da economia da UE. A transposição destes objetivos para o nível nacional também tem ajudado a tornar evidentes várias tendências inquietantes: um fosso cada vez maior entre os Estados-Membros com melhores e piores desempenhos, assim como, nos Estados-Membros, entre regiões nacionais e transnacionais. A atual crise salientou também as crescentes desigualdades na distribuição da riqueza e dos rendimentos. A experiência demonstrou igualmente que a cooperação e a participação ativas das regiões e cidades – que são responsáveis pela execução de inúmeras políticas da UE – foram essenciais para a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020. Trata-se de desafios a vencer na revisão e no ajustamento subsequente da estratégia.

A governação económica da UE, exercida anualmente através do Semestre Europeu, foi consideravelmente reforçada nos últimos anos e tornou-se num poderoso instrumento para a prossecução das prioridades pós-crise, o que se impõe para o cumprimento dos objetivos da estratégia Europa 2020. As principais políticas da UE, como o quadro financeiro plurianual 2014-2020 e os seus vários programas, foram construídas de modo a ter em conta as ilações retiradas do Semestre Europeu e para permitir a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020, proporcionando uma base em que as intervenções futuras possam assentar, tanto ao nível da UE como ao nível nacional.

Na presente comunicação, a Comissão expôs a sua análise dos diferentes factos que marcaram a estratégia Europa 2020 até à data. Em muitos aspetos, este período foi utilizado para estabelecer as condições para a obtenção dos resultados que se manifestarão nos próximos anos. A Comissão procurou ainda demonstrar o impacto da crise nos resultados esperados.

Nesta fase, a Comissão não retirou conclusões nem formulou recomendações sobre as políticas a adotar. Dada a dimensão das alterações que a UE, os seus Estados-Membros, as cidades e regiões sofreram devido à crise, a Comissão considera necessário lançar uma consulta de todas as partes interessadas à escala da UE sobre os

ensinamentos a tirar e os principais fatores que devem modelar as fases seguintes da estratégia pós-crise da UE em matéria de crescimento. A Comissão realizará uma consulta pública, com base na análise da presente comunicação, em que convidará todas as partes interessadas a contribuírem com os seus pontos de vista. Após a consulta, a Comissão apresentará, no início de 2015, propostas para a prossecução da estratégia.