



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 350 final

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

SEMESTRE EUROPEU DE 2013: RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS

ULTRAPASSAR A CRISE NA EUROPA

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

SEMESTRE EUROPEU DE 2013: RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS

ULTRAPASSAR A CRISE NA EUROPA

1. INTRODUÇÃO

Anualmente, a Comissão analisa o desempenho económico e social de cada Estado-Membro da União Europeia e formula recomendações específicas por país destinadas a orientar as políticas nacionais a aplicar no ano seguinte. No contexto de profunda crise económica e financeira, causa de privações sociais para muitos, e atentas as recentes previsões que apontam para uma recuperação lenta da UE após uma recessão prolongada, as recomendações deste ano serão objeto de uma análise particularmente minuciosa.

O controlo regular pela Comissão visa:

- identificar os principais desafios económicos e sociais que se apresentam à UE e à área do euro, reflexo de uma interdependência crescente entre as economias da União;
- apreciar o progresso, detetar mais cedo do que no passado sinais de alerta para problemas e, através de recomendações, orientar os Estados-Membros na aplicação das suas políticas, de modo a permitir que a UE se adapte e cresça de forma sustentável, criando empregos e proporcionando níveis de vida decente para todos os seus cidadãos.

A análise da Comissão, acompanhada das recomendações de 2013, revela que a UE está a proceder a mudanças duradouras e a resolver os problemas estruturais graves que se acumularam ao longo do último decénio. Essas mudanças estão a ser efetuadas em circunstâncias que se caracterizam pela necessidade de reforma nas economias mais avançadas e pelo forte desenvolvimento económico dos países emergentes. Os Estados-Membros têm encetado as reformas necessárias e estão a trabalhar arduamente no sentido do controlo das finanças públicas. O ritmo e o impacto destes esforços variam de país para país, sendo o ajustamento particularmente notável nos Estados-Membros sujeitos a um programa e nos mais vulneráveis. O desafio consiste em aplicar as reformas acordadas, por vezes com maior brevidade e ambição. Nos casos em que a Comissão entende serem necessárias medidas mais fortes, indica-as nas recomendações.

Nos últimos cinco anos, os esforços concentraram-se na gestão da crise, no restabelecimento da estabilidade financeira e na proteção do euro, pré-requisitos do crescimento futuro. A curto prazo, a recuperação é dificultada pelos níveis elevados da dívida – tanto pública como privada – acumulada em muitos Estados-Membros e pela lentidão com que a resolução do setor bancário produz resultados. Acresce que a dimensão e a pressão dos desequilíbrios acumulados durante vários anos determinaram a realização, atualmente e em simultâneo, de

ajustamentos significativos em toda a Europa, dada a forte interdependência das economias da UE.

A determinação da trajetória para um crescimento mais sustentável é mais morosa do que seria desejável. O impacto de vários anos de crescimento baixo ou inexistente na sociedade é considerável, sendo muito elevados os níveis de desemprego e pobreza crescente em diversas partes da Europa. O nível de desigualdades e a equidade são atualmente questões centrais do debate público, o que demonstra que as políticas, para terem êxito, não só têm de ser bem concebidas como necessitam de apoio político e social. As perspectivas fracas de melhoria no mercado de trabalho a curto prazo constituirão outro teste aos sistemas de proteção social dos Estados-Membros. Os efeitos positivos das decisões agora tomadas na economia, tornando-a mais dinâmica, desenvolvida e criadora de empregos, far-se-ão esperar.

A Europa necessita de consolidação orçamental – o crescimento sustentável é incompatível com uma dívida insustentável – e de um crescimento real, para que as pessoas possam encontrar empregos sustentáveis. A questão do desemprego jovem exige medidas específicas e urgentes. Sendo a crise presente estrutural e cíclica, o ritmo das reformas tem de ser acelerado em toda a UE, para assegurar a recuperação e a reequilibragem da economia. Os países deficitários têm de aumentar a sua competitividade e os excedentários de remover os obstáculos estruturais ao crescimento da sua procura interna.

As reformas estruturais podem ser difíceis, mas contribuem para repartir a carga do ajustamento e os benefícios de forma mais equilibrada na sociedade. A redução de entraves aos negócios ajuda a fomentar um ambiente favorável para este fim; a diminuição do custo dos serviços ajuda os grupos com rendimentos mais baixos; uma administração pública mais eficiente oferece prestações de melhor qualidade e serviços sociais mais acessíveis. São necessárias medidas de apoio ao desemprego mais fortes, nomeadamente para os desempregados de longa duração, para os ajudar a adquirir competências ou a receber orientação de modo a encontrarem novos empregos, assim como para a juventude, para que transite com êxito da formação académica para o mercado de trabalho. É necessário encontrar soluções para empresas, com planos empresariais sólidos, que não conseguem obter financiamento. É generalizada, entre os Estados-Membros, a necessidade investir mais no desempenho do sistema educativo, na formação das pessoas, para que adquiram as competências que uma economia do século XXI exige, e em aumentar a inovação e a competitividade.

A ação do Banco Central Europeu (BCE) contribuiu decisivamente para eliminar os riscos para a área do euro que se perfilavam. No entanto, a transmissão de taxas de juro mais baixas e o restabelecimento dos empréstimos normais à economia, especialmente na periferia da UE, mantêm-se afetados. O acabamento da arquitetura da União Económica e Monetária (UEM), em particular a União Bancária, é essencial para o escoramento de um crescimento sustentável futuro e impedir a recidiva dos desequilíbrios.

A análise dos programas nacionais de reforma efetuada pela Comissão revela claramente que os Estados-Membros poderiam fazer mais para se ajudarem a si próprios a regressar ao crescimento e fazer com que a Europa ultrapasse a crise. Embora em graus variáveis, a não-supressão dos obstáculos e o desperdício de oportunidade, a resistência à mudança e a falta de sentido de urgência nalguns países, contribuem, todos, para um ambiente que não favorece o florescimento dos negócios e a criação de empregos. Atrasos na aplicação das reformas necessárias só aumentarão os seus custos financeiros, económicos e sociais finais. A dimensão destes desafios requer a cooperação de todas as partes interessadas, incluindo os

parceiros sociais e a sociedade civil, na busca e aplicação das respostas adequadas. A preservação e o aprofundamento do mercado único europeu são essenciais para o cumprimento destes objetivos comuns.

2. APRECIÇÃO GERAL

Os desafios que a União enfrenta são complexos e só podem ser vencidos por uma reação abrangente, que congregue os responsáveis pela conceção e aplicação das políticas aos níveis europeu e nacional. Este desiderato constitui um objetivo relevante do processo do Semestre Europeu.

A análise pormenorizada subjacente a este pacote revela o seguinte:

- **Está em curso a reequilibragem da economia da UE.** Nos últimos anos, foram levadas a efeito ou iniciadas reformas amplas destinadas a corrigir desequilíbrios passados e a orientar a economia para uma via mais sustentável. Os grandes e persistentes défices das contas correntes registados em diversos países foram reduzidos significativamente, com diminuição do risco de cessação súbita do financiamento externo dessas economias. Algumas destas reformas levarão tempo a produzir plenamente resultados, mas são já visíveis melhorias em toda a Europa – por exemplo, em termos do desempenho na exportação ou das taxas de juro pagas pela dívida soberana.
- **O desemprego – nomeadamente o desemprego jovem e o desemprego de longa duração – alcançou níveis inaceitáveis,** sendo provável que estes se mantenham elevados no futuro próximo, o que exige medidas determinadas e urgentes. Foram empreendidas reformas para aumentar a resistência e a flexibilidade do mercado de trabalho em diversas partes da Europa, mas a sua tradução em novos postos de trabalho em toda a economia far-se-á esperar.
- **A consolidação orçamental está em curso** e está a contribuir para a retoma do controlo sobre as finanças públicas. Contudo, o envelhecimento da população em muitos Estados-Membros constitui um desafio para a sua futura sustentabilidade financeira em termos de pensões e cuidados de saúde, pelo que é necessário tomar agora medidas tendentes a assegurar aos Europeus níveis de vida elevados no futuro.
- **As reformas estruturais são essenciais** para relançar o crescimento e servem o duplo objetivo de reduzir o desemprego e restabelecer a sustentabilidade das finanças públicas. Restaurar a competitividade internamente é igualmente fundamental para aproveitar as oportunidades de crescimento que se apresentam ao nível mundial.

Desta análise podem retirar-se alguns ensinamentos aplicáveis a políticas:

- Impõem-se medidas suplementares para resolver os níveis elevados de dívida pública e privada em muitos Estados-Membros, devendo ser prosseguido e cuidadosamente gerido o processo de desalavancagem das economias sobre-endividadas. Como o demonstram estudos do BCE, é prioritário continuar a

melhorar a situação do setor bancário, para que este possa canalizar o financiamento para os setores produtivos da economia, em particular as PME. Poderão desempenhar uma função importante neste domínio os novos esquemas de financiamento da economia real, concebidos pela Comissão e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), com a participação do BCE. O financiamento de investimentos dos Fundos Estruturais da UE desempenhará uma função determinante em certas partes da UE nos próximos anos. A promoção de fontes alternativas de financiamento e a redução da tradicional dependência das empresas relativamente ao financiamento bancário é igualmente essencial para restabelecer os empréstimos normais à economia.

- Os Estados-Membros com níveis elevados de desemprego têm de acelerar a tomada de medidas ativas a aplicar ao mercado de trabalho, como as relativas à formação e aos serviços de emprego. Recomendam-se medidas suplementares para facilitar o acesso ao emprego, impedir o abandono precoce do mercado de trabalho, reduzir o custo da mão-de-obra e contrariar a segmentação do mercado de trabalho. Os parceiros sociais têm uma função decisiva a desempenhar na elaboração e aplicação destas políticas. A situação dos jovens desempregados é particularmente preocupante; recomenda-se a tomada de medidas em consonância com a Garantia Europeia da Juventude, proposta pela Comissão e aprovada pelos Estados-Membros da UE.
- Os Estados-Membros têm de envidar maiores esforços para aumentar a competitividade das suas economias. Os custos da mão-de-obra desempenham uma função importante, têm de se manter compatíveis com o aumento da produtividade e serão objeto de um controlo apertado. Uma maior competitividade nos mercados de produtos e serviços é igualmente fundamental para aumentar os níveis de produtividade da economia e reduzir os preços. Por outro lado, a redução dos custos não pode ser, e não será, a forma como a competitividade da Europa irá vingar na economia mundial. Nem antes nem durante a crise foi feito, em todos os Estados-Membros, o investimento necessário na educação e na aquisição de competências, na investigação e na inovação, e na eficiência da utilização dos recursos. A falta de competências, de produtos e serviços adequados constitui uma ameaça grave às perspectivas de crescimento futuro, pelo que é necessário tomar medidas corretoras nestes domínios, em consonância com os objetivos da estratégia *Europa 2020*.
- Urge envidar esforços maiores para criar condições que favoreçam a criação de empresas e de emprego e o ambiente de consumo; por exemplo, aperfeiçoamento substancial do funcionamento das indústrias de rede, da concorrência em setores de serviços decisivos, como o retalhista, a concessão de um acesso mais fácil a certas profissões e atividades, e o aumento da eficácia da administração pública.
- Os Estados-Membros com excedentes nas contas correntes e suficiente margem de manobra orçamental poderiam fazer mais para reduzir os impostos elevados e as contribuições para a segurança social que impõem aos salários baixos. A recente evolução em termos de salários nos países excedentários está a contribuir para apoiar a procura e tem também repercussões positivas noutras partes da União. Esses Estados-Membros poderiam igualmente induzir a procura interna mediante a abertura dos seus setores de serviços, suprimindo restrições e entraves

injustificados à entrada neles, tornando, deste passo, os serviços mais acessíveis aos grupos de menor rendimento e promovendo novas oportunidades de investimento.

- Em certos casos, tendo em conta o grau de consolidação já alcançado e a fragilidade – maior do que a prevista – da atividade económica, o Pacto de Estabilidade e Crescimento permite conceder aos Estados-Membros mais tempo para atingirem um nível de défice inferior a 3% do PIB. Porém, não é possível recuar na necessária consolidação e alguns Estados-Membros têm de fazer ainda ajustamentos significativos. Relativamente a alguns deles, a Comissão propõe tempo suplementar para corrigir os défices excessivos. Este suplemento temporal não é proposto para aliviar esforços; pelo contrário, deve ser usado para reduzir o défice orçamental estrutural, intensificar as reformas e abrir a via para uma recuperação sustentável.
- Pode e deve ser feito mais para aumentar a eficiência na realização de despesa pública, a equidade e a eficácia do sistema fiscal, como parte de estratégias orçamentais de médio prazo. A ineficiência de alguns sistemas fiscais nacionais (por exemplo, algumas taxas reduzidas e isenções fiscais) tem de ser corrigida. É ainda necessário acelerar o combate à fraude e à evasão fiscais. Embora as prioridades difiram, recomendam-se várias linhas de ação para o efeito.
- A equidade é fundamental para a sustentabilidade e a eficácia das reformas. A crise afetou já de forma duradoura os mais desfavorecidos das nossas sociedades – em muitos países está a aumentar a percentagem de pessoas em risco. É necessário que os Estados-Membros invistam no seu capital humano e na prestação de serviços adequados aos seus cidadãos. Importa prestar maior atenção à distribuição do impacto das reformas, para assegurar que estas produzam resultados duradouros para benefício de todos. Vários Estados-Membros devem empenhar-se mais no combate, de diferentes formas, à pobreza – pobreza infantil, falta de habitação, pobreza de pessoas que trabalham e sobre-endividamento dos agregados familiares – e em assegurar a eficácia dos sistemas de segurança social que se ocupam das pessoas afetadas por estes problemas.

As decisões tomadas ao nível da União têm contribuído para os esforços de reforma dos Estados-Membros, mas continuam a ser necessárias medidas urgentes.

- Os Estados-Membros confrontados com graves dificuldades financeiras poderão recorrer aos mecanismos financeiros criados recentemente ao nível da União¹. A assistência financeira concedida pela UE e pelo FMI está sujeita a forte condicionalidade. A aplicação desses programas encontra-se em curso e é acompanhada de perto.
- Diversas propostas de legislação da UE pendentes têm potencial para desencadear o crescimento e criar oportunidades de emprego – por exemplo, no setor dos serviços – e para explorar a economia digital. A Comissão informará sobre os progressos realizados no âmbito do Pacto para o Crescimento e o Emprego, no Conselho Europeu de junho de 2013.

¹ Primeiramente, o MEEF e o FEEF; subsequentemente, o MEE.

- A Comissão propôs, em dezembro de 2012, um pacote relativo ao emprego dos jovens, que inclui o estabelecimento de uma aliança europeia para a aprendizagem. Propôs igualmente uma garantia europeia da juventude, para assegurar que os jovens Europeus recebam propostas de trabalho de boa qualidade, educação ou formação complementares, aprendizagem ou estágio nos quatro meses seguintes ao termo da sua formação académica ou à data em que fiquem desempregados. Esta garantia foi adotada pelo Conselho em abril de 2013. No âmbito do próximo quadro financeiro plurianual, foram reservados 6 000 milhões de EUR para ação conjunta com o Fundo Social Europeu, através da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, de apoio à Garantia Europeia da Juventude. A Comissão, representada pelos Grupos de Ação «Desemprego Jovem», tem trabalhado desde 2012 com os Estados-Membros cujos níveis de desemprego jovem são os mais elevados, para os ajudar a reprogramar os fundos estruturais da UE, de modo a orientá-los para os jovens. Lidera também uma parceria multilateral para resolver o problema da falta de competências em TIC (tecnologias da informação e das comunicações) na UE e para prover as centenas de milhares de postos de trabalho previstos para estas competências.
- A governação económica da União foi reforçada por legislação recente, cuja aplicação aumentará a credibilidade do processo de reforma em curso. O Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governação já é aplicável. O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi reforçado, tendo sido instaurado o novo procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos («*six-pack*»). Em 30 de maio de 2013 entrará em vigor nova legislação que visa reforçar a coordenação das políticas na área do euro («*two-pack*»).
- O quadro de governação da UE será ainda mais reforçado com outras iniciativas destinadas a aprofundar a UEM, designadamente o estabelecimento da União Bancária e o completamento do conjunto de apoios financeiros previstos proporcionados pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade. Além disso, estão a decorrer discussões sobre os meios de acentuar a dimensão social da UEM.
- Assim que seja alcançado um acordo sobre o próximo quadro financeiro plurianual, poderá ser lançada uma nova geração de instrumentos financeiros da UE, como *Horizonte 2000*, para a investigação, e *Mecanismo Interligar a Europa*, para infraestruturas, para apoiar *Europa 2020*, a estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Centrar mais os fundos estruturais da UE no crescimento, na competitividade e no emprego pode incentivar mais fortemente o crescimento em vários Estados-Membros, onde uma grande parte do investimento público é cofinanciada pelo orçamento da União. As recomendações específicas por país deste ano são particularmente importantes, porquanto os Estados-Membros e as regiões estão a definir agora as suas prioridades de investimento para a política de coesão de 2014-2020.

3. PRINCIPAIS LINHAS DE AÇÃO

O Semestre Europeu inicia-se com a publicação pela Comissão da sua Análise Anual do Crescimento. Para 2013, a Comissão manteve as mesmas cinco prioridades de 2012:

- Prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento
- Restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia.
- Promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro.
- Combater o desemprego e as consequências sociais da crise.
- Modernizar a administração pública.

O Conselho Europeu aprovou estas prioridades em março de 2013 e estabeleceu o quadro de ação dos Estados-Membros nestes domínios. O anexo 1 contém um panorama das recomendações dirigidas a cada Estado-Membro, integradas neste conjunto. O anexo 2 resume os progressos realizados no sentido dos objetivos da estratégia *Europa 2020*. Os documentos de trabalho e as fichas temáticas comparativas publicadas no sítio WEB da estratégia *Europa 2020* contêm mais informações sobre o contexto.

A Comissão formulou também recomendações relativamente à área do euro. O Eurogrupo deve desempenhar uma função ativa no reforço da vigilância da área do euro, assegurando uma posição política global coerente e a aplicação das reformas necessárias para a estabilidade e o crescimento desta área. Deve, além disso, futuramente, participar, *ex ante*, de forma particularmente ativa nos debates e na coordenação das reformas políticas, assim como na tomada célere de decisões políticas essenciais, como as indispensáveis para a transição para a União Bancária.

Este conjunto de recomendações assenta também nas apreciações aprofundadas publicadas pela Comissão em 10 de abril de 2013, no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. As recomendações específicas por país formuladas para os 13 Estados-Membros abrangidos por este procedimento têm em conta esses desequilíbrios.

Prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento

A consolidação orçamental, em si, não constitui um fim, antes um meio de as autoridades públicas recuperarem a soberania orçamental, de modo a poderem investir num crescimento sustentável. Perante défices públicos elevados e níveis de dívida crescentes, a Comissão tem defendido a necessidade de consolidação orçamental, a levar a efeito de maneira diferenciada e favorável ao crescimento, específica para cada país.

A disciplina orçamental e o crescimento apoiam-se mutuamente, contanto que sejam tomadas as medidas corretas. Um exemplo recente disso é dado pelos países bálticos. Na sequência de recessões profundas, a Estónia, a Letónia e a Lituânia registam atualmente as taxas de crescimento económico mais elevadas da UE, a 3,2%, 5,6% e 3,6%, respetivamente. Estes três países deram prioridade à consolidação orçamental e recentraram as suas economias num ambiente muito incerto. As melhorias acentuadas nas suas posições competitivas estão agora a dar frutos, ajudando-os a consolidar as finanças públicas e a reduzir ainda mais o desemprego, embora os níveis elevados dos riscos de pobreza e exclusão social continuem a constituir fontes de preocupação.

A consolidação orçamental está a progredir em toda a Europa. O défice da UE decresceu de -6,9%, em 2009, para -4%, em 2012, esperando-se que caia para -3,4%, em 2013, tendo um número cada vez maior de Estados-Membros corrigido os seus défices excessivos. As vias de

consolidação no sentido dos objetivos fixados para o défice e a dívida que podem retirar os Estados-Membros do procedimento relativo aos défices excessivos baseiam-se nos défices medidos em termos estruturais. Assim sendo, se uma deterioração significativa das perspetivas económicas conduzir ao incumprimento do objetivo nominal, não obstante ter sido realizado o esforço estrutural exigido, pode ser prorrogado o prazo para a correção do défice excessivo. Em consonância com o quadro de governação da UE acordado, o ritmo da consolidação orçamental foi já ajustado num passado recente para a Grécia, para Espanha e para Portugal, dando a estes países mais tempo para corrigirem os seus défices excessivos. A Comissão procede atualmente à atualização das suas recomendações com base nas últimas informações, após ter apreciado a eficácia das medidas que estão a ser tomadas pelos Estados-Membros (caixa 1).

Caixa 1. Situação dos Estados-Membros relativamente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, conforme recomendação da Comissão de 29 de maio de 2013	
Inexistência do procedimento relativo aos défices excessivos	BG, DE, EE, FI, LU e SE
Revogação do procedimento relativo aos défices excessivos	HU, IT, LT, LV e RO
Procedimento relativo aos défices excessivos em curso, com prazos de 2013	AT, DK, CZ e SK
Procedimento relativo aos défices excessivos em curso, com outros prazos – 2015 ou 2016	EL, IE, CY e UK
Proposta de prorrogação dos prazos para cumprimento dos objetivos orçamentais – novos prazos de 2014, 2015 ou 2016	ES, FR, NL, PL, SI e PT
Primeiros passos no sentido do início de um procedimento relativo aos défices excessivos	MT
Insuficiência das medidas destinadas a corrigir o défice excessivo até 2012 — aceleração do procedimento relativo aos défices excessivos	BE

Graças às medidas tomadas ao nível da UE e aos esforços envidados em vários Estados-Membros, as taxas de juro sobre dívidas soberanas desceram, podendo agora diversos países antes em risco devido aos custos de refinanciamento insustentavelmente elevados financiar-se a uma taxa de juro muito inferior à exigida há um ano. Contudo, atendendo aos níveis já elevados da dívida e aos custos associados a uma população que envelhece, a sua situação orçamental e financeira mantém-se frágil.

Neste contexto, a concessão de mais tempo a alguns Estados-Membros para atingir os objetivos acordados visa permitir-lhes acelerar os esforços para regularizarem as suas finanças públicas e efetuarem as reformas em atraso. Os esforços de reforma devem ser acelerados para produzirem os resultados necessários de forma credível dentro dos novos prazos e os défices excessivos têm de ser corrigidos. A Comissão seguirá atentamente a situação e aplicará os dispositivos reforçados de governação orçamental aos países da área do euro. As instituições orçamentais devem ser reforçadas, tanto ao nível nacional como níveis inferiores, mediante a aplicação de enquadramentos orçamentais de médio prazo credíveis e eficazes.

Igualmente importante é a natureza da consolidação orçamental. Em muitos casos, aumentaram-se impostos em vez de se reduzirem despesas. Esta opção é, em geral, mais

prejudicial para o crescimento do que a inversa, especialmente em países cujos níveis de tributação são já elevados. A Comissão recomenda que se proceda ao ajustamento orçamental de modo mais favorável ao crescimento, atuando tanto sobre as receitas como sobre as despesas dos orçamentos nacionais.

Do lado das receitas, a estrutura dos sistemas fiscais corresponde a um aspeto essencial das reformas em curso – em particular a matéria coletável e a mudança da sua fonte, dos rendimentos do trabalho para outras fontes. Limitar a tributação dos rendimentos do trabalho, a fim de aumentar os incentivos ao emprego e reduzir os custos relativamente elevados da mão-de-obra, em especial no que se refere aos trabalhadores pouco qualificados constitui uma prioridade para muitos Estados-Membros (cf. caixa 2). É evidente que estas reformas muito necessárias devem ser compensadas financeiramente por outras fontes de receitas. Os aumentos dos impostos recorrentes sobre bens imóveis merecem objeções políticas em diversos Estados-Membros, mas podem ser concebidas de modo a constituírem meios eficazes e equitativos de obtenção de receitas públicas. Outro aspeto da incidência tributária é o da deslocação para os impostos ambientais, por exemplo, mediante a tributação das fontes de poluição e das emissões de gases com efeito de estufa. Estes impostos podem incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias, promover a eficiência na utilização dos recursos e criar postos de trabalho «verdes», mas o impacto dos preços elevados da energia nas famílias e na competitividade, inclusivamente nas indústrias com utilização intensiva de energia, requer acompanhamento, para que, no futuro, as decisões sejam tomadas com base em dados sólidos.

Pode alcançar-se maior eficiência e equidade nos sistemas fiscais através da extensão das atuais matérias coletáveis. A maioria dos sistemas fiscais prevê isenções, subsídios, redução de taxas e outros regimes específicos relativamente a «despesas fiscais». Estas figuras nem sempre se justificam e podem ser instrumentos ineficientes para a consecução dos objetivos sociais, ambientais ou económicos prosseguidos. Podem também introduzir um tratamento fiscal diferenciado entre os contribuintes nem sempre justificado, diminuindo, deste modo, a equidade do sistema. Podem igualmente proporcionar oportunidades de manipulação, tornar o sistema mais complexo e aumentar os custos de fiscalização e administrativos. Os impostos foram aumentados em vários Estados-Membros, mas a Comissão entende que poderiam ser feitos mais esforços para reduzir as despesas fiscais e as isenções, incluindo as subvenções prejudiciais do ponto de vista ambiental e económico.

Por exemplo, as receitas do IVA efetivamente cobradas representam apenas metade do montante que a plena aplicação da taxa normal do IVA produziria (gráfico 1). A diferença reflete o grau das reduções de impostos, lacunas fiscais, incumprimento e, em alguns casos, má administração fiscal, o que reduz a eficácia do sistema do IVA.

Gráfico 1. Receitas efetivas de IVA em 2011 (percentagem das receitas teóricas à taxa normal)



Fonte: Comissão Europeia. A razão da receita do IVA é o resultado da divisão das receitas do IVA efetivamente cobradas pelo produto do IVA à taxa normal e do consumo doméstico final líquido. O elevado valor do Luxemburgo explica-se pela importância da coleta do IVA nas vendas a não-residentes.

As ações destinadas a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a combater a fraude são essenciais para aumentar a eficácia e a equidade do sistema fiscal². As ações aos níveis nacional, da UE e mundial podem interagir para os reforçar sistemas tributários. A Comissão está determinada a utilizar todos os instrumentos à sua disposição para intensificar a luta contra a fraude e a evasão fiscais e convida os Estados-Membros a tomarem medidas aos níveis nacional e da UE, em coordenação com os outros Estados-Membros.

Caixa 2. Exemplos de recentes medidas para deslocar a carga fiscal dos fatores que distorcem o crescimento

A Bélgica tomou algumas medidas para reduzir as contribuições sociais das PME e de determinadas categorias de trabalhadores. Foi introduzido um «bónus pelo trabalho» para os que auferem salários baixos, reforçado pela redução das contribuições sociais dos empregadores, associados a um crédito de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. A Dinamarca está a diminuir gradualmente a carga fiscal sobre o trabalho para estimular o emprego e o crescimento. A Hungria reduziu as contribuições para a segurança social de grupos-alvo selecionados. A Finlândia aumentou subsídios básicos para facilitar a tributação dos rendimentos baixos. A República Checa e a Estónia planearam reduções globais da carga fiscal sobre o trabalho.

Do lado das despesas, a Comissão entende que deve ser dada prioridade ao investimento público em investigação, inovação e capital humano, designadamente através de uma maior rentabilidade das despesas. Constituem motivo de preocupação alguns Estados-Membros com níveis baixos ou decrescentes do investimento na educação (por exemplo, Bulgária, Grécia, Itália, Eslováquia e Roménia). Também existe margem para manter ou melhorar a cobertura e a eficácia dos serviços de emprego e das políticas ativas do mercado de trabalho, como formação para os desempregados e mecanismos de garantia para os jovens, assim como para melhorar a rentabilidade da despesa pública em muitos setores, incluindo os dos cuidados de saúde e de longa duração.

O envelhecimento da população constitui um desafio para a sustentabilidade das finanças públicas, devido ao aumento potencial do custo dos cuidados de saúde e das pensões

² Em dezembro de 2012, a Comissão apresentou um conjunto de ações para combater a fraude e a evasão fiscais à escala europeia e mundial – http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/index_en.htm.

financiadas pelo Estado. Para ajudar a responder a este desafio tomando medidas agora, a Comissão tem vindo a recomendar o aumento da idade legal mínima de passagem à reforma em consonância com o aumento da esperança de vida, assim como a eliminação progressiva dos regimes de reforma antecipada, em combinação com esforços para prosseguir a aprendizagem ao longo da vida e manter a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. O quadro 1 resume as alterações recentes e as anunciadas da idade de reforma por Estado-Membro.

Quadro 1. Idade de reforma* em toda a UE

	Idade de reforma em 2009	Idade de reforma em 2020	Outros aumentos após 2020
	M = mulheres (se diferente)	M = mulheres (se diferente)	
BE	65	65	
BG	63 M: 60	65 M: 63	
CZ	62 M: 56a8m ⁽¹⁾	63.8 M: 60a6m ⁽¹⁾	67+ ⁽²⁾ em 2044
DK	65	66	67+ ⁽³⁾
DE	65	65,7	67 em 2029
EE	63 M: 61	64	65 em 2026
IE	66	66	68 em 2028
EL	65 M: 60	67	67+ ⁽³⁾
ES	65	66a4m	67+ ⁽³⁾
FR	60 ⁽¹⁾	62 ⁽¹⁾	
IT	65a4m M: 60a4m	66a11m	67+ ⁽³⁾
CY	65	65+ ⁽³⁾	
LV	62	63a9m	65 em 2025
LT	62a6m M: 60	64 M: 63	65 em 2026
LU	65	65	
HU	62	64	65 em 2022
MT	61 M: 60	63	65 em 2026
NL	65	66a8m	67+ ⁽³⁾
AT	65 M: 60	65 M: 60	65 em 2033
PL	65 M: 60	67 M: 62	67 em 2040
PT	65	65	
RO	63a4m M: 58a4m	65 M: 61	65 / 63 (M) em 2030
SI	63 M: 61	65	
SK	62 M: 57a6m ⁽¹⁾	62+ ⁽³⁾	62+ ⁽³⁾
FI	63-68 ⁽⁴⁾	63-68 ⁽⁴⁾	
SE	61-67 ⁽⁴⁾	61-67 ⁽⁴⁾	
UK	65 M: 60	66	67 em 2028

Fonte: Comissão Europeia.

* Idade em que as pessoas podem começar a beneficiar plenamente da reforma antecipada sem redução atuarial. Informações baseadas em legislação adotada até 30 de abril de 2013.

⁽¹⁾ A idade mínima varia consoante as condições, como o número de filhos criados ou o período mínimo de seguro completado.

⁽²⁾ Deve aumentar de 2 meses anualmente até novas alterações.

⁽³⁾ Ajustamento futuro aos aumentos da esperança de vida.

⁽⁴⁾ Idade de reforma flexível associada ao nível das prestações.

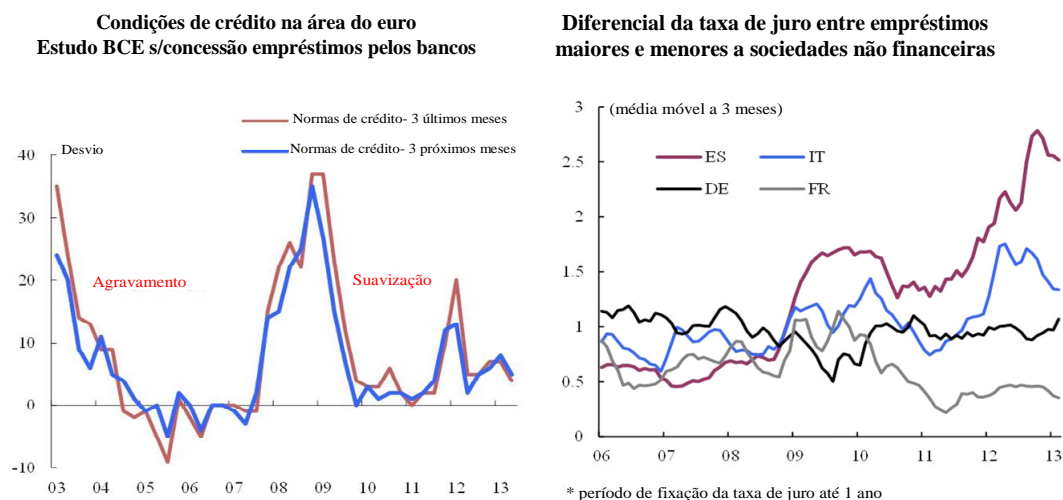
No domínio da saúde e dos cuidados de longa duração, o desafio consiste em encontrar um equilíbrio entre a necessidade de cuidados universais, uma procura crescente por parte de uma população envelhecida, a evolução tecnológica e as expectativas crescentes dos doentes em todos os grupos etários. Mais de 70 % do aumento previsto para as despesas públicas relacionadas com a idade é induzido pela saúde e pelos cuidados de longa duração. São necessárias reformas para se atingir uma utilização mais eficiente dos recursos públicos limitados e do acesso aos cuidados de grande qualidade.

Restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia.

As condições de concessão de empréstimos, nomeadamente nos países em dificuldades financeiras, continuam a ser rigorosas e a oferta de crédito é limitada, apesar do apoio maciço dado pelos governos e pela política monetária flexível do BCE. A situação piorou particularmente na Grécia, na Irlanda, em Portugal e na Eslovénia, mas também em França, em Itália e no Reino Unido. A Alemanha é o único país em que as PME beneficiam de uma evolução positiva na disponibilidade de empréstimos bancários. O crédito às PME é afetado

em alguns países pelas preocupações dos investidores relativamente ao medíocre ambiente económico e financeiro. Além disso, a resolução do sistema bancário não está ainda concluída. Em vários Estados-Membros, o saneamento do balanço dos bancos continua a ser uma prioridade e deve preceder o restabelecimento da normalidade na concessão de crédito às partes mais produtivas da economia.

Gráfico 2. As condições de crédito continuam difíceis e os mercados de crédito estão fragmentados



Dados os anteriores níveis de endividamento público e privado, a correção em curso no setor financeiro é necessária. No entanto, o ajustamento não deve exceder o necessário nem ser agravado pelo mau funcionamento de mercados fragmentados. Por conseguinte, a política pública deve trabalhar no sentido de reforçar o setor bancário, e contribuir para remover os obstáculos ao financiamento empresarial e ao investimento em infraestruturas.

A importância deslocou-se da mobilização de capitais para a eliminação das vulnerabilidades no setor bancário. Deve ser dada continuidade às análises da qualidade dos ativos, harmonizadas ao nível da UE, como parte do processo de restabelecimento da confiança nos bancos da UE, e à transparência dos ativos e passivos dos bancos. Tal deverá permitir identificar as zonas vulneráveis que subsistem e reforçar a confiança no setor como um todo.

A instituição de uma união bancária europeia, com uma autoridade de supervisão e um mecanismo de resolução únicos, será uma parte importante do processo de reforma do setor financeiro e de restabelecimento das práticas normais de concessão de empréstimos. A recapitalização dos bancos que dela necessitem deve ser rapidamente concluída, de modo que o novo mecanismo único de supervisão possa tornar-se plenamente operacional e ser complementado subsequentemente por um mecanismo único de resolução.

A criação de fontes alternativas de financiamento da economia, menos dependente do financiamento bancário, deve constituir uma prioridade. Há indícios de uma mudança gradual no financiamento das empresas em direção aos mercados de capitais, mas a tendência é demasiado lenta para ter impacte a curto prazo. Além disso, frequentemente, as PME não têm acesso direto ao financiamento do mercado de capitais. Foram acordadas iniciativas, como os novos quadros da UE para o investimento em capital de risco e em fundos de

empreendedorismo social, para resolver a situação. Acresce que o capital realizado do BEI foi aumentado de 10 mil milhões de EUR, o que deve ajudar a desbloquear até 180 mil milhões de euros de investimento suplementar em toda a UE. Este financiamento suplementar permitirá conceder empréstimos suplementares significativos às PME e abranger uma ampla diversidade geográfica e setorial. O ritmo dos empréstimos concedidos pelo BEI, em particular às PME, deve ser acelerado urgentemente.

Devem ser preparadas outras medidas aos níveis da UE e dos Estados-Membros, destinadas a facilitar o acesso das PME ao financiamento bancário e não bancário; por exemplo, aperfeiçoamento do enquadramento do capital de risco, mercados específicos para as PME e agrupamento de PME, novos instrumentos de titularização para as PME, estabelecimento de normas para a avaliação do crédito das PME e promoção das fontes de financiamento não tradicionais, como a locação financeira, o financiamento de cadeias de abastecimento ou o financiamento coletivo.

O Pacto para o Crescimento e o Emprego, de junho de 2012, salientou a importância do investimento em infraestruturas e chamou a atenção para a função dos Fundos Estruturais da UE e do BEI neste domínio. A iniciativa «Obrigações para Financiamento de Projetos», lançada em novembro de 2012, pode desempenhar uma função útil na reabertura dos mercados de capitais de dívida na Europa para o financiamento de infraestruturas. É necessário agora alargá-la e desenvolvê-la em conjunto com outros instrumentos de dívida no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa* (2014-2020). Em março de 2013, a Comissão lançou igualmente o Livro Verde sobre financiamento a longo prazo da economia europeia³, convidando as partes interessadas a apresentarem os seus pontos de vista sobre o modo de melhorar o financiamento da economia real e eliminar os obstáculos ao investimento de longo prazo.

Caixa 3. Exemplos de esforços recentes para facilitar o acesso das empresas ao financiamento

Para suavizar condições rigorosas de acesso ao crédito, a Dinamarca tomou iniciativas destinadas a criar um fundo estatal de investimento (Capital de Crescimento Dinamarquês) e um pacote de desenvolvimento e de crédito. Outro regime proporciona garantias de crédito para pequenos empréstimos bancários no período 2013-2015. O Governo Estónio está a apoiar o financiamento de empresas através do *KredEx*, da *Empresa Estónia* e do Fundo Estónio de Desenvolvimento. A Polónia criou um novo mecanismo de garantia para as PME e um novo fundo de crescimento dos fundos do Fundo Europeu de Investimento e do BGK para estimular o investimento em capital de risco, capitais próprios privados e fundos-*mezzanine*. Em Itália, foi encorajado o recurso ao financiamento não bancário, nomeadamente através de subsídios para novos capitais empresariais, a criação de um fundo para o crescimento sustentável e a introdução de financiamento coletivo de novas empresas inovadoras. O Reino Unido estabeleceu o regime de financiamento de empréstimos, ao abrigo do qual os bancos podem contrair empréstimos a preços mais favoráveis junto do Banco de Inglaterra, desde que utilizem uma parte do dinheiro para conceder empréstimos a empresas. Os Fundos Estruturais da UE e a ação do BEI estão a apoiar vários destes regimes.

Estados-Membros como a Suécia, os Países Baixos e o Reino Unido têm de gerir o nível da dívida do setor privado e a vulnerabilidade das famílias a eventuais mudanças no mercado imobiliário⁴. Foram tomadas algumas medidas, por exemplo no plano regulamentar e de redução dos incentivos fiscais ao endividamento, como deduções fiscais relativas a

³ COM (2013) 150.

⁴ No âmbito do procedimento por desequilíbrios macroeconómicos foram detetados desequilíbrios nestes países nesta.

pagamentos de juros de hipotecas. As medidas destinadas a corrigir desequilíbrios causados pelo elevado endividamento das famílias e de alta dos preços do imobiliário têm também efeitos positivos ao reduzir o impacto dos empréstimos de alto risco. Os Estados-Membros devem igualmente corrigir a distorção existente na maioria dos regimes de imposto sobre as sociedades a favor de endividamento.

Promover o crescimento e a competitividade no presente e no futuro

Muitos Estados-Membros veem-se confrontados com uma redução do investimento público e privado⁵ e com um aumento das taxas de poupança, decorrentes da vontade das empresas e das famílias de reduzirem os níveis da dívida e/ou aumentar as carteiras de ativos. Embora necessários às empresas e às famílias, esta opção tende a reduzir a procura agregada e induz um vasto conjunto de reformas nos mercados de produtos e de trabalho, a fim de reduzir o impacto negativo no crescimento e aumentar o potencial de crescimento a mais longo prazo.

A antecipação do crescimento e a recuperação da competitividade são essenciais para uma retoma bem-sucedida e duradoura da economia. Como o demonstram os recentes resultados de exportação na Irlanda, em Espanha e em Portugal, os grandes ajustamentos para melhorar a competitividade com base nos custos e noutros fatores estão a produzir efeitos positivos, já no curto prazo.

Os Estados-Membros «deficitários» devem transferir recursos dos setores de bens e serviços não exportáveis (como a habitação) para os setores de bens e serviços exportáveis. Devem reforçar a concorrência em geral, abrindo serviços e serviços não mercantis, incluindo serviços de rede. Os Estados-Membros «excedentários» podem e devem incentivar a procura interna reduzindo, por exemplo, os impostos elevados e as contribuições para a segurança social que impõem aos salários baixos. A recente evolução em termos de salários e os mercados de trabalho resistentes nos países «superavitários» contribuirão para o aumento da procura interna e terão também repercussões positivas noutras partes da União. Estes Estados-Membros podem fazer mais para abrirem os seus setores de serviços, eliminando restrições injustificadas e entraves à entrada no mercado, aumentando o investimento e tornar os serviços mais acessíveis para os grupos com rendimentos mais baixos.

No passado recente, a competitividade de vários Estados-Membros tem sido prejudicada por aumentos salariais que contrariaram as tendências da produtividade. A esses Estados-Membros, a Comissão recomendara a revisão dos mecanismos de fixação dos salários, de modo a compatibilizar os salários com a evolução da produtividade, tendo sido feitos esforços nesse sentido. Alguns Estados-Membros encetaram reformas legislativas ou introduziram incentivos a essa associação. Nos outros casos, os regimes de indexação dos salários foram parcialmente alterados ou a sua aplicação congelada, mas não foram ainda feitas as reformas estruturais necessárias para a associação permanente da evolução dos salários à produtividade. Embora tenham sido mantidas em 2013, as recomendações específicas por país foram reformuladas de modo a tomar em conta as mudanças em curso.

A Europa deve intensificar os seus esforços de inovação e continuar a deslocar os padrões de produção para atividades de elevado valor acrescentado. De acordo com a edição mais recente do Painel da União da Inovação, existem ainda diferenças significativas entre os Estados-Membros com os desempenhos mais fracos (BG, RO, LV e PL) e os Estados-Membros com

⁵ Em 2013, os Estados-Membros começaram a obter novas receitas provenientes dos produtos de leilões de licenças de comércio de emissões, que podem ser utilizadas para o financiamento de projetos inovadores com baixo teor de carbono.

os desempenhos mais fortes (SE, DE, DK e FI) em inovação. Este facto coloca o conjunto da UE atrás de alguns dos seus principais concorrentes.

A baixa produtividade resulta parcialmente da concorrência limitada nos mercados de produtos e serviços, mas também de um desempenho medíocre na educação e investigação e na investigação, assim como da incapacidade de transferir os resultados da investigação para os mercados de produtos e serviços. Uma parte significativa do financiamento público de I & D privados é feita através de subvenções diretas. Devem ser concebidas formas alternativas de apoio às capacidades de inovação, como incentivos fiscais para aumentar o financiamento privado e utilização estratégica dos contratos públicos.

Está ainda por explorar o grande potencial económico e de criação de emprego do setor dos serviços. A Comissão estima que o PIB da UE poderia aumentar entre 0,8 % e 2,6 % se os Estados-Membros eliminassem as restrições à prestação de serviços em conformidade com a Diretiva «Serviços». Segundo o cenário mais ambicioso, os maiores ganhos seriam obtidos em Chipre, Espanha, Reino Unido, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Áustria, Suécia e França⁶. São recomendadas medidas concretas para melhorar a concorrência no setor dos serviços, em particular eliminando obstáculos no setor retalhista e restrições excessivas nos serviços profissionais e profissões regulamentadas. A aplicação integral da Diretiva «Serviços» da UE pode desempenhar uma função importante no desenvolvimento dos serviços transfronteiriços e contribuir para aumentar a produtividade nos mercados nacionais.

A melhoria do enquadramento empresarial, de um modo mais geral, constitui uma prioridade, tendo sido tomadas várias medidas positivas (cf. caixa 4). Algumas dessas boas práticas poderiam ser adotadas mais generalizadamente.

Caixa 4. Exemplos de medidas tomadas para desenvolver atividades económicas no setor dos serviços

A legislação que regula a forma das sociedades ou a propriedade do capital foi flexibilizada na Polónia, na Alemanha, em França, em Chipre e em Itália desde que a Diretiva «Serviços» entrou em vigor. A necessidade de autorização prévia para a criação de uma empresa foi abolida para alguns serviços em Itália e em França. No mercado de retalho, deixou de ser necessária a sujeição a um teste económico para abrir determinados estabelecimentos em Espanha e na Alemanha. Malta aboliu igualmente as tarifas obrigatórias para profissões regulamentadas, permitindo às empresas fixar os seus próprios preços.

É necessário um ambiente empresarial favorável, que incentive a criação de novas empresas e permita às já existentes crescer e atrair investimentos. Embora se verifiquem algumas melhorias no ambiente empresarial nos últimos cinco anos, a situação ainda varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Espanha tem um plano ambicioso para reduzir os encargos administrativos – se o projeto de lei sobre a unidade do mercado for aprovado como proposto, poderá fazer o PIB crescer 1,28 % no primeiro ano. Em França foi anunciado um plano de simplificação importante e Portugal e a Lituânia realizaram progressos significativos na contratação eletrónica.

A qualidade, a cobertura e a acessibilidade das indústrias de rede são essenciais para a competitividade da economia. Várias recomendações dizem respeito ao desenvolvimento da banda larga, à melhoria do funcionamento do mercado da energia e a melhorias no setor dos transportes (caminhos-de-ferro, portos, aeroportos e transporte rodoviário). O

⁶ Cf. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

desenvolvimento e renovação de infraestruturas importantes, de acordo com as prioridades da UE, deve permanecer uma importante fonte de atividades. O mercado ferroviário é mais aberto na Dinamarca, na Suécia e no Reino Unido, apresentando todos estes países uma quota de mercado do transporte ferroviário cada vez maior.

O potencial de criação de emprego da economia verde não é inteiramente explorado. A eficiência dos recursos faz sentido dos pontos de vista económico e ambiental e é parte integrante da nossa futura competitividade. Os Estados-Membros devem intensificar estes investimentos no âmbito da modernização dos métodos de produção de uma forma mais sustentável. Tardam as medidas de eficiência energética, apesar do seu impacto positivo em termos de postos de trabalho e de poupança de custos para as empresas e as famílias⁷. A redução das emissões de CO₂, nomeadamente pelos setores dos transportes e da construção, continua a ser uma prioridade óbvia, em conformidade com os compromissos assumidos pela UE. O potencial do setor dos resíduos e dos materiais recicláveis deve ser explorado. Estimou-se que a aplicação plena da legislação da UE em matéria de resíduos economizaria 72 mil milhões de EUR por ano, aumentaria o volume de negócios anual do setor de 42 mil milhões de EUR e criaria mais de 400 000 postos de trabalho até 2020⁸.

Combater o desemprego e as consequências sociais da crise

A crise teve um impacto grave e duradouro nos níveis de desemprego e a situação social em muitas partes da Europa. Os sistemas de proteção social têm ajudado a amortecer as piores consequências sociais da crise, embora alguns deles estejam a ficar sob pressão devido à duração da crise. No entanto, como indicado no quadro 2, a disparidade entre os Estados-Membros é crescente. Em alguns deles, os níveis de desemprego aumentaram abruptamente, tendo os números de desempregados atingido níveis muito elevados. A situação do desemprego dos jovens (com uma taxa de desemprego de 23,5 % em média, mas um nível de 55,9 % e 62,5 % em Espanha e na Grécia, respetivamente) e a proporção e o número crescentes de desempregados de longa duração (de 4,1 % em 2011, para 4,6 % da mão de obra em 2012) são particularmente inquietantes.

No entanto, alguns Estados-Membros apresentam um sólido desempenho em matéria de emprego. A Áustria tem a mais baixa taxa de desemprego da UE, 4,7 % em março de 2013, tendo a taxa de participação global aumentado ligeiramente para mais de 75 %. Na Alemanha, o desemprego diminuiu de mais de 8 % para 5,4 % em apenas alguns anos. No Reino Unido, a taxa de desemprego global diminuiu de 8,2 % em 2011 para 7,7 % em fevereiro de 2013.

Vários Estados-Membros, em particular os sujeitos a programas, efetuaram grandes reformas no mercado de trabalho, com o objetivo de melhorar a sua resistência, introduzindo mais flexibilidade interna e externa, reduzindo a segmentação e facilitando a transição entre postos de trabalho, por vezes, em concertação com os parceiros sociais. Estas reformas deverão produzir efeitos gradualmente. É importante que os Estados-Membros tenham em conta a necessidade de acumular direitos para o futuro e garantir a empregabilidade dos trabalhadores.

Dada a situação demográfica da UE, as reformas têm de se concentrar no aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e dos trabalhadores mais velhos, garantindo que os sistemas fiscais e de prestações proporcionem os incentivos adequados ao regresso e à

⁷ Dois Estados-Membros não comunicaram as suas metas de eficiência energética indicativas, conforme estabelecido nos artigos 3.º e 24.º da Diretiva «Eficiência Energética» (2012/27/UE) e nove Estados-Membros transmitiram comunicações incompletas.

⁸ Cf. <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>.

permanência no mercado de trabalho. O desenvolvimento de creches e da educação na primeira infância – habitualmente designados por «puericultura» –, a eliminação da pobreza infantil e a prevenção do abandono escolar precoce são determinantes para este fim. A qualidade e acessibilidade dos serviços conexos desempenham uma função decisiva.

A curto prazo, a capacidade dos serviços públicos de emprego para fazer face ao número crescente de desempregados será fortemente posta à prova. Em vários países, é necessário proporcionar oportunidades de formação e uma assistência mais eficaz na procura de emprego, incluindo o apoio a regimes de mobilidade. Todos os dados demonstram que o apoio personalizado produz melhores resultados; contudo, diversos Estados-Membros com as taxas de desemprego mais elevadas não tomaram ainda medidas nesse sentido – ou não o fizeram com celeridade suficiente. Confrontados com exigências crescentes, os serviços de emprego públicos devem procurar aumentar a sua eficácia e reforçar a cooperação.

O direito fundamental à livre circulação, consagrado no Tratado, proporciona oportunidades de emprego. Esta é uma das possibilidades de resolver as inadequações entre competências e empregos. A mobilidade no mercado de trabalho é também um mecanismo de ajustamento da UEM. A Comissão basear-se-á no serviço europeu de emprego (EURES), intensificando e alargando as suas atividades, inclusivamente através da promoção da mobilidade dos jovens.

Quadro 2. Taxas de desemprego e número de desempregados, gerais e dos jovens (menores de 25 anos) – março de 2013*

	Taxa de desemprego %	Número de desempregados (arredond.)	Taxa de desemprego Jovens em %	Número jovens desempregados (arredond.)		Taxa de desemprego %	Número de desempregados (arredond.)	Taxa de desemprego Jovens em %	Número jovens desempregados (arredond.)
UE	10,9	26 521 000	23,5	5 690 000	LT	13,1	193 000	24,8	32 000
BE	8,2	403 000	22,4	93 000	LU	5,7	14 000	19,7	3 000
BG	12,6	421 000	29,2	71 000	HU	11,2	486 000	29,7	92 000
CZ	7,3	384 000	19,5	71 000	MT	6,5	12 000	17,7	4 000
DK	7,2	210 000	14,5	65 000	NL	6,4	573 000	10,5	150 000
DE	5,4	2 291 000	7,6	344 000	AT	4,7	207 000	7,6	46 000
EE	9,4	66 000	21,9	15 000	PL	10,7	1 871 000	28,0	446 000
IE	14,1	301 000	30,3	65 000	PT	17,5	939 000	38,3	154 000
EL	27,0	1 320 000	62,5	186 000	RO	6,7	666 000	22,2	181 000
ES	26,7	6 080 000	55,9	960 000	SI	9,9	102 000	24,4	17 000
FR	11,0	3 254 000	26,5	773 000	SK	14,5	389 000	34,5	74 000
IT	11,5	2 950 000	38,4	631 000	FI	8,2	219 000	19,8	66 000
CY	14,2	63 000	32,3	14 000	SE	8,4	428 000	25,1	168 000
LV	14,3	150 000	24,8	25 000	UK	7,7	2 452 000	20,2	914 000

* Dados de março de 2013 ou os disponíveis mais recentes.

Fonte: Comissão Europeia.

É igualmente necessário avaliar de forma mais aprofundada as possibilidades de tornar a educação e a formação mais transparentes e mais eficientes, obter uma melhor adequação entre as competências e os empregos disponíveis e reforçar as sinergias entre os diversos prestadores de formação. A taxa de abandono escolar precoce, em especial entre as pessoas de origem desfavorecida ou migrante, mantém-se inaceitavelmente elevada em vários Estados-Membros e as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida proporcionadas não são satisfatórias. O abandono escolar precoce está acima da média da UE, em Malta, Espanha,

Portugal, Itália, Roménia e Reino Unido⁹, apresentando a Bulgária, a Roménia, a Grécia, a Hungria e a Eslováquia as taxas mais baixas de participação na aprendizagem ao longo da vida¹⁰. Estes problemas existiam antes da crise, mas tornaram-se especialmente problemáticos agora, devido à amplitude dos ajustamentos económicos em curso e à perspectiva de uma vida ativa mais longa. As disparidades das competências e os estrangulamentos em muitos setores e regiões constituem outras tantas ilustrações da inadequação de certos sistemas de educação e de formação.

Vários Estados-Membros encetaram reformas nos seus sistemas de ensino e de formação profissional, para adaptar as qualificações e competências dos jovens às necessidades do mercado de trabalho. Alguns Estados-Membros estabeleceram as bases para aprendizagens de alta qualidade das e formação profissional alternada (Grécia, Espanha, Itália, Letónia, Portugal e Eslováquia), embora o processo se encontre ainda em fase inicial e requeira um envolvimento estreito dos parceiros sociais para que tenha êxito. Outros Estados-Membros iniciaram reformas para aumentar a eficiência dos seus sistemas de ensino superior, de modo a reduzir o abandono académico, e adaptá-los às necessidades do mercado de trabalho (Áustria, Itália e Polónia) e utilizam cada vez mais modelos de financiamento baseados no desempenho inovador para atingir estes objetivos (República Checa, Hungria, Eslováquia e Reino Unido).

Os jovens têm sido particularmente afetados pelo aumento do desemprego. Foram desenvolvidos importantes esforços ao nível da UE para apoiar as estratégias nacionais e regionais (caixa 5).

Caixa 5. Aplicação da Garantia Europeia da Juventude

Na sequência de uma proposta da Comissão, os Estados-Membros acordaram em estabelecer esta garantia para a juventude, que dá a todos os jovens com menos de 25 anos de idade a possibilidade de receber ofertas de emprego de boa qualidade, prosseguir os estudos ou obter aprendizagem ou estágio profissional nos quatro meses seguintes à perda de um emprego ou ao termo do ensino convencional.

A Finlândia lançou uma garantia que oferece a cada jovem com menos de 25 (menos de 30 para recém-licenciados) um emprego, um estágio, formação no local de trabalho, um lugar para estudar ou um período numa oficina ou reabilitação nos três meses seguintes à perda de um emprego. Na Áustria, foi instituída uma «garantia de emprego e formação» para jovens dos 19 aos 24 anos de idade. São oferecidos a jovens desempregados emprego, formação específica ou emprego subsidiado nos seis meses seguintes à sua inscrição no serviço público de emprego. Na Suécia, a abordagem consiste em habilitar os jovens desempregados inscritos, começando com três meses de apoio intenso à procura de emprego, seguido de um processo ativo de adequação combinado com aprendizagem ou educação complementar.

A Comissão propôs, e o Conselho Europeu aprovou, o lançamento da Iniciativa para o Emprego dos Jovens. Esta iniciativa disponibilizará 6 mil milhões de EUR durante o próximo período financeiro plurianual (2014-2020) para apoiar os jovens sem emprego, educação ou formação (NEET) em regiões que com uma taxa de desemprego jovem superior a 25 %. A iniciativa pode desempenhar uma função fundamental no apoio à aplicação da garantia da juventude.

As graves repercussões sociais da crise está a elevar os níveis de pobreza em vários Estados-Membros. Alguns destes Estados estão intensificar os esforços para combater a pobreza e a exclusão social, mas há ainda muito a fazer para reforçar as redes de segurança

⁹ Cf. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_early_school_leaving.pdf.

¹⁰ Cf.: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/22_quality_of_education_and_training.pdf

social e a adequação e a melhorar a relação custo-eficácia das prestações, designadamente através de uma melhor orientação, da simplificação administrativa e de maior absorção de direitos. Os desempregados de longa duração devem ser apoiados para retomarem a ligação com o mercado de trabalho, sendo essenciais para o efeito melhores ligações entre a assistência social e as medidas de ativação.

Modernizar a administração pública

A crise revelou que as deficiências na administração pública podem comprometer a capacidade dos Estados-Membros para aplicarem políticas económicas e sociais modernas e orientadas para a reforma. A necessidade de modernizar as administrações públicas dos Estados-Membros é evidente, desde a necessidade de rever determinados serviços públicos de emprego até à falta de capacidade de análise económica para conceber e executar as reformas estruturais, melhorar a gestão e aumentar os baixos níveis de absorção dos fundos estruturais da UE.

A modernização da administração pública requer um reforço da conceção estratégica e da aplicação: os ministérios e as autoridades públicas aos níveis nacional, regional e local devem aumentar as suas capacidades para definirem os desafios essenciais, detetar as prioridades principais na resposta a esses desafios, avaliar o impacte económico, social e ambiental das intervenções e elaborar planos de ação adequados, com fases claras. É fundamental, todavia, adotar uma abordagem integrada: para evitar a proliferação de estratégias para a reforma da administração pública, a elaboração e aplicação dessas estratégias em todos os departamentos abrangidos deve ser estreitamente coordenada.

Uma administração pública moderna é um dos elementos essenciais de apoio à conceção e à aplicação das políticas de promoção do emprego, do crescimento e da competitividade. A criação de um ambiente favorável às PME, por exemplo, requer, nomeadamente, a redução dos encargos administrativos relacionados com o estabelecimento de novas empresas e um enquadramento administrativo que promova a inovação. Para tal, é necessário reforçar a capacidade administrativa das autoridades públicas, dispor de serviços de apoio em linha e de infraestruturas de informação modernas.

É importante que a mão-de-obra da administração pública seja qualificada, especialmente em tempos de crise, com a conseqüente contração do financiamento público. Importa não só a capacidade de atrair, mas também de reter bons profissionais, garantindo, assim, a atratividade da administração pública. Para o efeito, são necessárias, em primeiro lugar, políticas de recrutamento rigorosas, regimes de promoção e de progressão na carreira e promoção da liderança, designadamente através de aprendizagem e da formação.

Alguns Estados-Membros estão a reduzir o emprego no setor público e outros estão a investir na administração pública em linha para aumentar a eficiência e a rendibilidade. A crise revelou igualmente o impacto económico negativo de sistemas jurídicos lentos e obsoletos e a pertinência da qualidade, da independência e da eficiência do sistema judicial para manter ou restabelecer a confiança dos investidores. Alguns Estados-Membros estão a diligenciar no sentido de rever a legislação em matéria de insolvência, aumentar a eficiência dos seus sistemas judiciais (Portugal e Espanha); a outros (Malta, Roménia, Itália, Eslováquia, Hungria, Letónia e Bulgária), a Comissão recomendou uma atuação mais rápida e mais eficaz e/ou de medidas para reforçar a independência do poder judicial. São também necessários esforços para reformar as administrações e a legislação fiscais, de modo a melhorar o cumprimento pelos contribuintes e reduzir os custos administrativos e de fiscalização.

Caixa 6. Exemplos de medidas recentes para resolver o problema do incumprimento das obrigações fiscais e aumentar a eficiência da administração fiscal

Para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, os países estão a aplicar tanto medidas de cumprimento voluntários como medidas coercivas. A combinação varia em função das circunstâncias nacionais. A Bélgica quadruplicou as sanções por fraude fiscal e foi concedido às autoridades fiscais maior acesso a dados pessoais. A Bulgária introduziu serviços eletrónicos suplementares e expandiu os canais de comunicação com o Centro de Informações da Agência Nacional das Receitas, aumentando a utilização de informações de terceiros. A República Checa continuou a trabalhar na racionalização da organização da sua autoridade fiscal (no sentido de uma agência de receitas integrada) e reforçou as suas capacidades de gestão dos riscos, introduzindo o conceito de «contribuinte do IVA «não fiável»». A Itália, por um lado, reforçou os controlos e agravou as sanções, e, simultaneamente, aumentou as obrigações de informação que impendem sobre os contribuintes. Por outro lado, o país adotou também um certo número de medidas de simplificação. A Letónia reforçou a sua estratégia para o cumprimento, aumentou a assistência prestada aos contribuintes, aumentando, simultaneamente, os controlos, em especial das transações baseadas na contabilidade de caixa. A Eslováquia aperfeiçoou as suas técnicas de gestão do risco, em particular no que se refere à fraude no IVA, e tomou medidas para combater a evasão, impondo os pagamentos eletrónicos para montantes acima de um certo limiar.

4. CONCLUSÃO

As perspetivas económicas imediatas para a Europa mantêm-se fracas, mas muitas das ações que estão a ser adotadas pelos Estados-Membros estão a contribuir para ajudar a UE a ultrapassar a crise. Os desequilíbrios das contas correntes estão a ser reduzidos na área do euro e a balança de transações correntes está a passar a excedentária. Os esforços envidados para reequilibrar a economia devem prosseguir em todos os Estados-Membros: os países deficitários têm de aumentar a sua competitividade e os superavitários devem eliminar os obstáculos ao aumento da procura interna.

As reformas estruturais devem prosseguir mais intensamente, porquanto esta não é uma recessão cíclica ordinária. Porém, muitas vezes a concretização dos benefícios é morosa e, com base na experiência do passado, a mudança na situação do emprego verificar-se-á com desfasamento temporal. As políticas ativas do mercado de trabalho são essenciais, especialmente as de combate ao desemprego juvenil. O tempo suplementar proposto para o processo de consolidação orçamental em alguns Estados-Membros deve ser utilizado para aplicar reformas estruturais ambiciosas que aumentem a capacidade de ajustamento, o crescimento e o emprego. É necessária maior urgência e celeridade na tomada de decisões, assim como a mobilização de recursos financeiros ao nível nacional, para combater o desemprego dos jovens. O regime de garantia para os jovens, proposto pela Comissão e adotado pelos Estados-Membros, constitui um elemento importante neste contexto, devendo ser rapidamente ativado ao nível nacional. Deve ser considerada também altamente prioritária a conclusão do acordo sobre o próximo quadro financeiro plurianual, que disponibilizará financiamento suplementar específico para o combate ao desemprego juvenil.

A restauração da capacidade do setor financeiro para canalizar as poupanças para os fins mais produtivos será importante para aumentar os níveis de investimento, particularmente nos países do sul da Europa. Devem ser orientados para este esforço, em especial para o acesso das PME ao financiamento, todos os meios possíveis à disposição das instituições da UE, inclusivamente do Banco Europeu de Investimento. É igualmente importante para a economia da UE a adoção e a aplicação do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020. A Comissão apela o Parlamento Europeu e o Conselho para que cheguem a acordo o mais rapidamente

possível. Paralelamente, os Estados-Membros devem acelerar os seus preparativos para o próximo quadro financeiro plurianual, a fim de que o cofinanciamento pela UE de investimentos e medidas de apoio ao emprego possa ser disponibilizado no início de 2014, de modo a apoiar a aplicação das reformas pedidas nas recomendações específicas por país. Por outro lado, para reforçar a confiança, urge realizar progressos na União Bancária. A curto prazo, devemos assegurar que os balanços dos bancos apresentem capitalização adequada, para que estes possam desempenhar a sua função na intermediação financeira e contribuir para o reforço do potencial de crescimento da Europa.

O processo do semestre europeu encontra-se assente e contribui para uma elaboração de políticas mais coordenada em toda a UE. O processo tem em conta a especificidade de cada país, desenvolvendo, simultaneamente, sinergias entre países e reconhecendo a interdependência entre os membros da UE. Para o exercício de 2013, a Comissão intensificou os seus contactos políticos e técnicos com os Estados-Membros, tendo muitos destes feito um esforço maior para envolver os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e a sociedade civil na elaboração e discussão dos seus programas nacionais de reforma. A apropriação nacional do processo de reforma será fundamental para que este tenha êxito.

A Europa está a empreender uma série de reformas que permitirão a emergência de um novo crescimento, sustentável e gerador de emprego. Não podemos baixar as nossas defesas na resposta a estes desafios, nem ao nível nacional nem ao nível da União. A aplicação das reformas estruturais será o programa comum da Europa para os próximos meses. Agindo em conjunto aos níveis europeu e nacional, podemos ajudar a Europa a ultrapassar a crise atual e a entrar numa via de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

PANORÂMICA DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS RELATIVAS AO PERÍODO DE 2013-2014*

	Finanças públicas				Setor financeiro		Reformas estruturais					Emprego, políticas sociais					
	Solidez das finanças públicas	Sistemas de pensões e de saúde	Quadro orçamental	Tributação	Setor bancário e acesso ao financiamento	Mercado da habitação	Indústrias de rede	Concorrência no setor dos serviços	Serviços públicos e regulamentação inteligente	I&D e inovação	Eficiência dos recursos	Participação no mercado de trabalho	Política ativa de mercado de trabalho	Mecanismos de fixação de salários	Mercado de trabalho (segmentação)	Educação	Pobreza e inclusão social
AT																	
BE																	
BG																	
CZ																	
DE																	
DK																	
EE																	
ES																	
FI																	
FR																	
HU																	
IT																	
LT																	
LU																	
LV																	
MT																	
NL																	
PL																	
RO																	
SE																	
SI																	
SK																	
UK																	

Nota: Recomendações da Comissão para 2013-2014 apresentadas em 29 de maio de 2013. Chipre, Grécia, Irlanda e Portugal devem cumprir os compromissos assumidos no âmbito dos programas de assistência financeira da UE e do FMI. Para mais informações: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm.

Anexo 2 – Panorama dos objetivos da Estratégia Europa 2020¹¹

Estes países formularam o seu objetivo nacional em relação a um indicador diferente do do grande objetivo da UE. Objetivos dos Estados-Membros Taxa de emprego (em %) I&D (em % do PIB) Objetivos de redução de emissões (em comparação com os níveis de 2005) Energias renováveis Eficiência energética – redução do consumo de energia (em Mtep) Abandono escolar precoce (em %) Ensino superior (em %)

Objetivos dos Estados-Membros	Taxa de emprego (em %)	I&D em % do PIB	Objetivos de redução de emissões (em relação aos níveis de 2005) ¹²	Energias renováveis	Eficiência energética ¹³	Abandono escolar precoce em %	Ensino superior em%	Diminuição da população em risco de pobreza ou de exclusão social em número de pessoas
Objetivo central da UE	75%	3%	-20% (em comparação com os níveis de 1990)	20%	20%	10%	40%	20,000,000
Estimativa da UE	73.70-74%	2.65-2.72%	-20% (em comparação com os níveis de 1990)	20%	n.a.	10.3-10.5%	37.6-38.0%¹⁴	
AT	77-78%	3.76%	-16%	34%	31.5	9.5%	38% (incluindo CITE 4a, que em 2010 foi de cerca de 12%)	235,000
BE	73.2%	3.0%	-15%	13%		9.5%	47%	380,000
BG	76%	1.5%	20%	16%		11%	36%	260,000*
CY	75-77%	0.5%	-5%	13%	2.8	10%	46%	27,000
CZ	75%	1% (setor público apenas)	9%	13%		5.5%	32%	Manter o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social ao nível de 2008 (15,3% da população total) com esforços para uma redução de 30 000
DE	77%	3%	-14%	18%	251.0	<10%	42% (incluindo CITE 4 que em 2010 foi de 11,4%)	320 000 (desempregados de longa duração)*
DK	80%	3%	-20%	30%	17.8	<10%	Pelo menos 40%	22.000 (pessoas que vivem em agregados familiares com muito fraca intensidade do

¹¹ Objetivos nacionais definidos nos programas nacionais de reformas em abril de 2013.

¹² Os objetivos nacionais de redução de emissões definidos na Decisão 2009/406/CE (ou Decisão «Partilha de Esforços») dizem respeito às emissões não abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão. As emissões abrangidas pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão serão reduzidas em 21%, em comparação com os níveis de 2005. A correspondente redução geral de emissões será de -20%, em comparação com os níveis de 1990.

¹³ A Diretiva «Eficiência Energética» (2012/27/UE) estabelece, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea a), que o consumo de energia da União Europeia para 2020 não pode exceder 1474 Mtep de energia primária ou 1078 Mtep de energia final. Todos os Estados-Membros, à exceção de dois (Luxemburgo e República Checa) criaram os seus objetivos até 30 de abril de 2013, mas nem todos exprimiram estas metas aos níveis de energia primária e final, como estabelece a diretiva. Este facto explica a falta de dados de alguns Estados-Membros e da estimativa do nível da UE. Este quadro apenas indica o consumo de energia primária até 2020, expresso em Mtep. «*» indica que o objetivo é provisório.

¹⁴ O cálculo não inclui os países CITE 4 (Alemanha e Áustria).

								trabalho)*
EE	76%	3%	11%	25%	6.5	9.5%	40%	61 860 pessoas retiradas do risco de pobreza*
EL	70%	0.67%	-4%	18%	27.1	menos de 10%	32%	450,000
ES	74%	2%	-10%	20%	121.6	15%	44%	1,400,000-1,500,000
FI	78%	4%	-16%	38%	35.9	8%	42% (definição nacional estreita)	150,000
FR	75%	3%	-14%	23%	236.3	9.5%	50%	Sem novo objetivo atualmente (objetivo válido até 2012)*
HU	75%	1.8%	10%	14.65%	26.6	10%	30.3%	450,000
IE	69-71%	aprox. 2% - em % do PNB	-20%	16%	13.9	8%	60%	200,000*
IT	67-69%	1.53%	-13%	17%	158.0	15-16%	26-27%	2,200,000
LT	72.8%	1.9%	15%	23%		<9%	40%	170,000
LU	73%	2.3-2.6%	-20%	11%		<10%	66%	6,000
LV	73%	1.5%	17%	40%	5.23*	13.4%	34-36%	121,000*
MT	62.9%	0.67%	5%	10%	0.825	29%	33%	6,560
NL	80 %	2,5 %	-16%	14%	.	<8 %	>40% previsão de 45% em 2020	93,000*
PL	71%	1.7%	14%	15.48%	96.4	4.5%	45%	1,500,000
PT	75%	3%	1%	31%	22.5	10%	40%	200,000
RO	70%	2%	19%	24%		11.3%	26.7%	580,000
SE	Claramente superior a 80%	Cerca de 4%	-17%	49%	36.7-66.0	<10%	40-45%	Redução da percentagem de mulheres e homens que não fazem parte da população ativa (à exceção dos estudantes a tempo inteiro), de desempregados de longa duração ou de trabalhadores em licença prolongada por doença para um nível claramente inferior a 14 % até 2020*
SI	75%	3%	4%	25%		5%	40%	40,000
SK	72%	1.2%	13%	14%	16.2	6%	40%	170,000
UK	Sem objetivo no PNR	Sem objetivo no PNR	-16%	15%	177.6.	Sem objetivo no PNR	Sem objetivo no PNR	Objetivos quantitativos existentes do Ato contra a Pobreza Infantil de 2010*
HR¹⁵	59%	1.4%	+26%	20%		4%	35%	100,000

¹⁵ A Croácia apresentou uma lista de objetivos nacionais para 2020. Dada a sua natureza provisória, não são incluídos nas estimativas ao nível da UE.