



Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 600 final

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

Semestre Europeu 2022 - Pacote da primavera

{SWD(2022) 628 final} - {SWD(2022) 629 final} - {SWD(2022) 630 final} -
{SWD(2022) 631 final} - {SWD(2022) 632 final} - {SWD(2022) 633 final} -
{SWD(2022) 634 final} - {SWD(2022) 635 final} - {SWD(2022) 636 final} -
{SWD(2022) 637 final} - {SWD(2022) 638 final} - {SWD(2022) 639 final}

1. INTRODUÇÃO

A resposta política decisiva da UE na sequência da pandemia de COVID-19 apoiou a resiliência da União, também demonstrada no atual contexto geopolítico e económico sem precedentes. A ação política coordenada a nível da UE e a nível nacional atenuou o impacto da pandemia nas economias dos Estados-Membros e abriu caminho a uma recuperação forte. A economia da UE regressou ao seu nível de produto anterior à pandemia no outono de 2021, sendo que as perspetivas antes de a Rússia invadir a Ucrânia apontavam para uma fase de expansão prolongada e robusta. No entanto, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia criou um novo ambiente que veio exacerbar os obstáculos que já se colocavam ao crescimento, contrariando as anteriores expectativas quanto ao eventual abrandamento destes fatores desfavoráveis. O repetido aumento dos preços dos produtos de base, as novas perturbações no aprovisionamento e a maior incerteza estão a abrandar o crescimento e implicam riscos significativos de revisão em baixa. Coloca igualmente desafios adicionais às economias da UE relacionados com a segurança do aprovisionamento energético e as dependências dos combustíveis fósseis da Rússia. As crescentes pressões inflacionistas que se estendem além dos preços da energia, juntamente com o grande afluxo de pessoas que fogem da guerra, estão a ter um impacto direto nas sociedades europeias. No entanto, a economia da UE está a demonstrar a sua resiliência, prevendo-se que continue a crescer em 2022-2023. Os efeitos residuais da dinâmica de reabertura, a melhoria contínua do mercado de trabalho e a forte resposta política ao choque pandémico continuam a apoiar o crescimento. As medidas de curto prazo, incluindo o instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE), a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus, a REACT-EU ou o quadro temporário em matéria de auxílios estatais, e a implantação em curso do NextGenerationEU, com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) no seu cerne, produziram claramente resultados. Ao mesmo tempo, as projeções de crescimento revestem-se de uma incerteza excecional e estão sujeitas a fortes riscos de revisão em baixa.

O REPowerEU constitui o plano da UE para reduzir a dependência da Europa dos combustíveis fósseis russos o mais rapidamente possível e muito antes de 2030, acelerando para tal a aplicação do Pacto Ecológico Europeu. Com base no pacote da Comissão de 18 de maio¹, o REPowerEU acelera as medidas que visam tornar a energia mais acessível, segura e sustentável face aos desafios emergentes. As razões para reduzir a nossa dependência dos combustíveis fósseis provenientes da Rússia nunca foram tão claras. Esta redução deve ser acompanhada de uma transição rápida para alternativas aos combustíveis fósseis, bem como do reforço da nossa resiliência social e económica. O plano REPowerEU inclui medidas concretas destinadas a reduzir a dependência energética da União de todos os combustíveis fósseis e acelerar a aplicação do Pacto Ecológico Europeu através de novas medidas, partindo do pacote Objetivo 55. O plano mobiliza financiamento adicional para acelerar ainda mais a descarbonização da nossa economia e colmatar as lacunas ainda existentes em matéria de infraestruturas na UE, incluindo importantes ligações transfronteiras. Inclui igualmente medidas destinadas a atenuar os impactos nas empresas e nos agregados familiares decorrentes das perturbações do aprovisionamento energético relacionadas com a invasão russa. As medidas destinadas a acelerar os procedimentos de licenciamento permitirão tirar partido do potencial da

¹ COM(2022) 230

UE no domínio das energias renováveis, acompanhadas de ações destinadas a colmatar a escassez de competências verdes.

O Semestre Europeu e o MRR estabelecem quadros sólidos para assegurar uma coordenação eficaz das políticas e enfrentar os desafios atuais. As quatro dimensões da sustentabilidade competitiva da UE — sustentabilidade ambiental, produtividade, equidade e estabilidade macroeconómica — continuarão a orientar a ação política a nível europeu e nacional. As recomendações específicas por país adotadas no contexto do Semestre Europeu orientam os Estados-Membros, ajudando-os a responder adequadamente aos desafios, novos ou persistentes, e a alcançar os principais objetivos estratégicos comuns. Este ano, incluem também orientações para novos capítulos específicos dedicados ao REPowerEU no quadro dos planos de recuperação e resiliência (PRR), com vista a reduzir a dependência dos combustíveis fósseis através de reformas e investimentos realizados em consonância com as prioridades do REPowerEU². O MRR continuará a impulsionar as agendas de reforma e de investimento dos Estados-Membros para os próximos anos e constitui o principal instrumento para acelerar a dupla transição ecológica e digital e reforçar a resiliência dos Estados-Membros, nomeadamente através da aplicação de medidas nacionais e transfronteiras no âmbito do REPowerEU. O MRR também apoia projetos plurinacionais e reforça a cooperação entre os Estados-Membros. É complementado pelos fundos da política de coesão e por outros programas³, que facilitam a concretização das principais prioridades da União em matéria de investimento a nível nacional e regional, de modo a não deixar nenhuma região ou pessoa para trás. O ciclo do Semestre Europeu de 2022 também fornece informações atualizadas e coerentes sobre os progressos realizados na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em todos os Estados-Membros. A nível da União, não obstante os progressos registados nos últimos anos relativamente a quase todos os ODS, é necessário envidar mais esforços, também no contexto das consequências da COVID-19 e da atual situação geopolítica e económica⁴.

2. PERSPETIVAS ECONÓMICAS E DE EMPREGO

Após o ligeiro abrandamento registado no final de 2021, a economia da UE entrou em 2022 com a perspetiva de uma expansão vigorosa ao longo do corrente ano e do próximo. Na sequência da forte recuperação da atividade económica que teve início na primavera do ano passado e se manteve no início do outono, o dinamismo do crescimento na UE abrandou devido à intensificação das circunstâncias adversas. O ressurgimento da pandemia no outono passado e a rápida propagação da nova variante ómicron conduziram a novas tensões nos sistemas de saúde e levaram ao restabelecimento das restrições, embora, de um modo geral, de natureza mais ligeira ou mais direcionada do que nas vagas anteriores. Os estrangulamentos logísticos e de abastecimento persistentes, incluindo a escassez de semicondutores e de algumas matérias-primas e metais de base, afetaram a produção, tal como os elevados preços da energia e a escassez de mão de obra em muitos países da UE. As pressões inflacionistas começaram a pesar sobre o poder de compra das famílias. No entanto, uma vez que se esperava que as condições da

² COM(2022) 231

³ Como o Mecanismo Interligar a Europa, o Mecanismo para uma Transição Justa, o Horizonte Europa e os Fundos de Inovação e Modernização no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE.

⁴ Ver o apêndice 3 sobre os progressos realizados a nível da UE na execução dos ODS e o relatório de acompanhamento dos ODS relativo a 2022 do Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=KS-09-22-019>.

oferta se normalizassem e que as pressões inflacionistas se mantivessem moderadas, previa-se que a atividade económica recuperasse. A melhoria contínua do mercado de trabalho, o grande volume de poupanças acumuladas das famílias, as condições de financiamento ainda favoráveis e a implantação do MRR constituíam fatores de apoio a uma fase expansionista prolongada e robusta.

A invasão russa da Ucrânia abalou as expectativas económicas mundiais. O impacto negativo nas perspetivas económicas é sentido através de múltiplos canais. Estes incluem efeitos negativos sobre a confiança, menores trocas comerciais, condições de financiamento mais restritivas e, em especial, preços mais elevados dos produtos de base, provocando, por sua vez, novas perturbações nas cadeias de abastecimento e pressões adicionais sobre a logística mundial. Para além destas consequências imediatas, a invasão da Ucrânia pela Rússia conduziu a uma dissociação da Rússia, nomeadamente no que diz respeito às relações comerciais e financeiras, cuja dimensão é difícil de apreender plenamente na presente fase. Paralelamente, as recentes medidas drásticas de contenção da pandemia aplicadas em algumas partes da China poderão, se prolongadas, aumentar substancialmente os estrangulamentos existentes. O novo contexto geopolítico exige a tomada de medidas para alcançar a autonomia estratégica aberta da UE e reduzir a sua dependência a nível da energia e de outros produtos e tecnologias estratégicos.

Embora a invasão russa da Ucrânia tenha aumentado a incerteza, as perspetivas económicas apontam ainda para a continuação da expansão económica em 2022 e 2023, demonstrando a resiliência da economia da UE. Tal reflete a confortável situação de partida antes do início da guerra e o apoio crucial prestado pela plena implantação do MRR. De acordo com as previsões económicas europeias da primavera de 2022, o crescimento do PIB real na UE deverá abrandar, passando de cerca de 5,4 % em 2021 para 2,7 % em 2022 e 2,3 % em 2023. Prevê-se que a taxa de desemprego das pessoas com idades compreendidas entre 15 e 74 anos aumente de 72,5 % em 2021 para 73,5 % em 2022 e 74,2 % em 2023. A inflação deverá ser superior e permanecer elevada durante mais tempo do que o anteriormente previsto, impulsionada pelos aumentos dos preços dos produtos de base induzidos pela guerra e pela generalização das pressões sobre os preços. Prevê-se que se situe em 6,8 % em 2022 e 3,2 % em 2023. As novas perspetivas de crescimento são consideravelmente menos positivas do que as projetadas antes da invasão da Ucrânia pela Rússia, devido aos riscos de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da agressão da Rússia, dos aumentos sem precedentes dos preços da energia e da continuação das perturbações nas cadeias de abastecimento. Ao mesmo tempo, a natureza e a dimensão sem precedentes dos novos choques fazem com que todas as projeções estejam sujeitas a uma incerteza considerável.

As perspetivas de crescimento mais baixas e a intensificação das pressões sobre os preços suscitam dilemas estratégicos. Durante uma grande parte dos últimos dois anos, a combinação de uma política monetária acomodatória e de um forte apoio orçamental permitiu aos Estados-Membros da UE estabilizar a economia face à pandemia. Os choques desencadeados pela guerra pesam predominantemente sobre o lado da oferta da economia, travando o crescimento do produto e aumentando a inflação para taxas nunca observadas desde a introdução da moeda única. Por seu lado, a política orçamental é chamada a atenuar o impacto do aumento dos preços da energia, em particular para os agregados familiares vulneráveis, tendo em conta o potencial impacto das medidas na inflação, a coerência com o objetivo de longo prazo de reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e selecionar outras fontes que não a Rússia para a

importação destes combustíveis, bem como a necessidade de prudência para manter a sustentabilidade orçamental.

3. LIGAR O SEMESTRE EUROPEU AO MRR E AO REPOWEREU – PRINCIPAIS OBJETIVOS PARA AS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS DE 2022

O MRR é o instrumento central para concretizar as prioridades políticas da UE no âmbito do Semestre Europeu e, em combinação com o REPowerEU, dar resposta aos novos desafios emergentes. O mecanismo, com o seu sólido sistema de acompanhamento baseado no desempenho, presta um apoio financeiro importante à execução de reformas e investimentos essenciais, traduzindo-se num impulso orçamental e de reformas financiado pela União. Um ano após a sua introdução, registam-se grandes progressos, desencadeando efeitos de contágio positivos em toda a UE e apoiando simultaneamente a convergência, em especial na área do euro. A execução dos ambiciosos planos de recuperação e resiliência é fundamental para promover a dupla transição e aumentar a resiliência dos Estados-Membros. Em conformidade com o Regulamento MRR, os PRR nacionais abrangem a totalidade ou um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes. O Semestre Europeu e o MRR continuarão, por conseguinte, a estar estreitamente interligados, a fim de assegurar a complementaridade das prioridades políticas que devem alcançar, evitando sobreposições e minimizando a carga administrativa. A invasão da Ucrânia pela Rússia alterou o contexto geopolítico e económico. A Declaração de Versalhes⁵ apelou à adoção de novas medidas decisivas para o reforço da soberania europeia, reduzindo as dependências estratégicas da UE, aumentando a segurança do aprovisionamento, nomeadamente no domínio das matérias-primas críticas, e eliminando progressivamente as nossas dependências de combustíveis fósseis da Rússia. O MRR desempenhará um papel central na mobilização e orientação dos recursos disponíveis a nível europeu para alcançar estes objetivos, tal como referido no REPowerEU.

Tal como anunciado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022, o pacote da primavera deste ano reintroduz os relatórios por país e as recomendações específicas por país (REP). Os relatórios por país apresentam uma panorâmica dos desafios existentes e emergentes em função das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva, bem como da resiliência de cada Estado-Membro para fazer face a estes desafios, tal como refletida nos quadros de indicadores de resiliência elaborados pela Comissão⁶. Os relatórios por país fazem o balanço da aplicação das anteriores recomendações específicas por país e das medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, que orientarão em grande medida as agendas de reforma e de investimento dos Estados-Membros até 2026⁷. Os relatórios identificam os principais desafios pendentes ou emergentes, não suficientemente cobertos pelos compromissos assumidos nos PRR, que constituem a base para as REP do corrente ano. Esta «análise das lacunas» e as recomendações conexas têm nomeadamente em conta a necessidade de reduzir as nossas

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/54786/20220311-versailles-declaration-pt.pdf>

⁶ Os quadros de indicadores de resiliência, elaborados pela Comissão, visam fornecer uma avaliação holística da resiliência na UE e nos seus Estados-Membros. Avaliam a resiliência como a capacidade de realizar progressos na consecução dos objetivos políticos num contexto de desafios. Ver: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_pt

⁷ Ver apêndice 2 sobre os progressos realizados a nível da UE na aplicação das recomendações específicas por país.

dependências energéticas na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, em consonância com as prioridades do REPowerEU, e de dar resposta às implicações socioeconómicas conexas.

Tendo em conta a natureza abrangente das REP, as novas recomendações específicas por país incidem num número limitado de desafios em matéria de reformas e investimentos⁸.

Os Estados-Membros devem concentrar-se principalmente na execução atempada dos planos de recuperação e resiliência. Por conseguinte, a Comissão propõe ao Conselho que dirija a todos os Estados-Membros juntamente com um PRR aprovado: uma recomendação sobre a política orçamental, incluindo reformas orçamentais estruturais, se for caso disso; uma recomendação sobre a execução do PRR e dos programas da política de coesão; uma recomendação sobre a política energética em consonância com os objetivos do REPowerEU; se for caso disso, uma recomendação adicional sobre os desafios estruturais pendentes e/ou emergentes, com base na análise das lacunas. O âmbito das recomendações é mais alargado no caso dos Estados-Membros cujos planos de recuperação e resiliência não foram aprovados.

O MRR constitui um instrumento poderoso para alcançar os objetivos do REPowerEU. O MRR proporciona um quadro de acompanhamento e de comunicação de informações, no âmbito do qual os Estados-Membros podem também comunicar os progressos realizados na consecução dos objetivos do REPowerEU, em plena sinergia com a execução dos planos nacionais existentes e atualizados em matéria de energia e clima⁹ e com o Semestre Europeu. Os Estados-Membros são fortemente incentivados a apresentar investimentos e reformas adicionais e a reforçar as medidas existentes para promover a segurança energética da UE e diminuir a dependência dos combustíveis fósseis russos. Para o efeito, os Estados-Membros são convidados a dedicar um capítulo dos seus planos de recuperação e resiliência ao REPowerEU, em conformidade com as respetivas orientações emitidas em 18 de maio¹⁰. Neste contexto, as recomendações específicas por país recentemente emitidas em 2022 no domínio da energia tornar-se-ão particularmente relevantes para as reformas e os investimentos incluídos nos capítulos dedicados ao REPowerEU. Ao avaliar os capítulos adicionados e outras eventuais alterações destinadas a dar resposta às novas REP, a Comissão terá em conta todas as informações analíticas sobre o Estado-Membro disponíveis no contexto do Semestre Europeu e terá em conta as medidas já incluídas nos planos de recuperação e resiliência, bem como nos programas da política de coesão para 2021-2027.

4. IR ALÉM DOS PRR — PANORÂMICA DOS DESAFIOS COMUNS IDENTIFICADOS

Ao mesmo tempo que os Estados-Membros devem prosseguir a execução dos seus planos de recuperação e resiliência, persistem vários desafios pendentes e surgiram novos desafios, nomeadamente em resultado da invasão da Ucrânia, que afetam as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Por conseguinte, os Estados-Membros enfrentam desafios tanto

⁸ Ver apêndice 1 sobre a panorâmica dos domínios temáticos abrangidos pelas propostas de recomendações específicas por país do corrente ano.

⁹ Os Estados-Membros atualizarão os planos nacionais em matéria de energia e clima em 2023, em conformidade com o REPowerEU, as recomendações específicas por país pertinentes e as eventuais alterações dos planos de recuperação e resiliência.

¹⁰ C(2022) 3300

comuns como específicos que exigem medidas políticas, como refletido nas recomendações específicas por país.

4.1 Energia e sustentabilidade ambiental

A aceleração da descarbonização reduzirá a nossa dependência dos combustíveis fósseis, contribuindo simultaneamente para alcançar os nossos objetivos climáticos para 2030, tal como estabelecido na Lei Europeia em matéria de Clima¹¹. A invasão da Ucrânia expôs a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis. Reforça os argumentos ambientais, económicos e de segurança no sentido de aumentar as energias renováveis e reduzir o consumo de energia. Com uma quota de 22 % do consumo final bruto de energia proveniente de fontes renováveis, com base nos dados mais recentes, a UE excedeu em 2 pontos percentuais a sua meta para 2020, mas é necessário envidar mais esforços. No seu pacote Objetivo 55, de julho de 2021, a Comissão tinha proposto aumentar a meta em matéria de energias renováveis para 2030 (passando de, pelo menos, 32 % para, pelo menos, 40 % do cabaz energético global da UE), bem como aumentar a meta de eficiência energética com vista a alcançar uma redução de 9 % no consumo de energia até 2030, em comparação com as projeções de base. Dada a necessidade urgente de tornar a UE menos dependente dos combustíveis fósseis russos, no âmbito do seu plano REPowerEU, a Comissão apresentou alterações legislativas destinadas a aumentar a meta em matéria de energias renováveis para 2030 para, pelo menos, 45 %, e a meta de eficiência energética para 2030 para, pelo menos, -13 %.

A redução do consumo de energia e o aumento da quota de energias renováveis exigem a mobilização de níveis mais elevados de investimento público e privado. As estimativas anteriores das necessidades de investimento adicionais para a transição ecológica, equivalentes a 520 mil milhões de EUR por ano¹², deverão situar-se no limite inferior das necessidades reais, em resultado da necessidade de antecipar a transição energética na sequência da invasão russa da Ucrânia. O investimento público e privado na energia deve centrar-se na redução do consumo de energia em consonância com o princípio da prioridade à eficiência energética¹³, no apoio aos agregados familiares em situação de pobreza energética, na promoção da participação ativa dos consumidores na transição energética, no aumento da quota das energias renováveis e no fomento da mobilidade sustentável e da descarbonização da indústria, devendo os subsídios diretos e indiretos às energias fósseis ser eliminados com caráter prioritário. Os investimentos em investigação e inovação serão cruciais para acelerar a transição ecológica. O investimento em infraestruturas energéticas, incluindo num contexto transfronteiras, será igualmente necessário para diversificar as fontes de aprovisionamento energético, com destaque para as energias limpas, e para garantir a segurança energética. Em especial, o desenvolvimento de interligações transfronteiras contribuirá para aumentar a segurança do aprovisionamento, uma vez que permitirá aos Estados-Membros aceder a fontes de energia adicionais e mais diversificadas e

¹¹ Regulamento (UE) 2021/1119.

¹² Caixa 2 da Comunicação da Comissão intitulada «A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?», COM(2021) 662 final.

¹³ O princípio da prioridade à eficiência energética é um dos pilares fundamentais, não só para cumprir os objetivos climáticos da UE, mas também para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis provenientes do estrangeiro e aumentar a segurança do aprovisionamento e a utilização de energias renováveis. Deve ser aplicado tendo em máxima conta, na definição da política energética e na tomada de decisões de investimento pertinentes, medidas de eficiência energética que sejam eficientes em termos de custos.

aumentar a flexibilidade e a resiliência dos seus mercados energéticos. Os Estados-Membros têm de mobilizar todas as fontes de financiamento públicas e privadas disponíveis para financiar estes investimentos, nomeadamente através da afetação de uma percentagem mais elevada das receitas do RCLE. Os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás podem desempenhar um papel na diversificação do aprovisionamento energético e no aumento da segurança do aprovisionamento. Recomenda-se que estejam preparados para o futuro sempre que possível, a fim de facilitar a sua sustentabilidade no longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis.

Os procedimentos administrativos complexos dificultam a implantação de projetos de energias renováveis. As partes interessadas assinalaram repetidamente que os procedimentos administrativos em vários Estados-Membros constituem um ponto de estrangulamento fundamental para a implantação de projetos de energias renováveis e infraestruturas conexas, afetando a segurança dos investidores, o planeamento dos projetos e as taxas globais de aprovação dos projetos. Os esforços devem centrar-se, em especial, na transposição integral da Diretiva Energias Renováveis e na aplicação rigorosa da Recomendação relativa à aceleração dos processos de licenciamento, adotada em 18 de maio. Os Estados-Membros devem também identificar sem demora as «zonas propícias ao desenvolvimento da energia renovável», como estabelecido na proposta de alteração da Diretiva Energias Renováveis, e eliminar os obstáculos ainda existentes à implantação das energias renováveis e às infraestruturas conexas. Os novos projetos de energias renováveis e de infraestruturas energéticas devem beneficiar de procedimentos simplificados de planeamento e licenciamento. A este respeito, a Comissão tem também vindo a trabalhar com as autoridades dos Estados-Membros no âmbito do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único, desde março de 2022, para remover os obstáculos relacionados com as licenças. Os Estados-Membros terão também de se concentrar na resolução dos estrangulamentos relacionados com a escassez de mão de obra e disponibilizar oportunidades adicionais de melhoria de competências e requalificação, nomeadamente para as autoridades de licenciamento competentes a nível nacional, regional e local, como parte dos seus esforços mais amplos para garantir a disponibilidade das competências necessárias para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico, incluindo a Iniciativa Vaga de Renovação.

As preocupações relativas à disponibilidade de matérias-primas sublinham a necessidade e a urgência de acelerar a nossa transição para uma economia circular. Juntamente com uma reformulação estratégica do aprovisionamento de matérias-primas, em especial de terras raras necessárias para a dupla transição, incluindo a possibilidade de realizar a extração e transformação sustentáveis de matérias-primas na UE, a aplicação em maior escala de soluções da economia circular e inovadoras aumentará a disponibilidade de matérias-primas e contribuirá para reduzir a procura de energia¹⁴. A economia circular, a eficiência na utilização dos recursos e as medidas de gestão dos resíduos têm benefícios ambientais, climáticos e económicos. Devem ser consideradas prioritárias pelos Estados-Membros cujas políticas atuais nestes domínios ainda não atingiram todo o seu potencial. Tal exige a criação de quadros regulamentares mais sólidos para promover a economia circular, com incentivos a práticas inovadoras.

¹⁴ No domínio das matérias-primas críticas, estão em curso esforços relevantes que serão intensificados, como anunciado no plano REPowerEU [COM(2022) 230].

4.2 Produtividade

A garantia do bom funcionamento do mercado único continua a ser fundamental para o crescimento da produtividade, a prosperidade económica e a convergência. O efeito combinado da crise da COVID-19 e da invasão da Ucrânia pela Rússia agravaram as perturbações a nível das cadeias de abastecimento, devendo as empresas diversificar as suas cadeias de abastecimento para gerir os riscos relacionados com os preços, a qualidade, e o aprovisionamento de matérias-primas. As medidas de confinamento em curso e a escassez prolongada de mão de obra podem também prejudicar a atividade económica e perturbar o funcionamento de cadeias de abastecimento críticas durante mais tempo do que o previsto. Uma vez que o bom funcionamento do mercado único é a principal fonte de crescimento da produtividade, de criação de emprego e de resiliência da UE, é necessário combater quaisquer distorções e obstáculos ao mercado único que restrinjam a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Para tal, é necessário que os Estados-Membros envidem esforços constantes para eliminar os estrangulamentos, nomeadamente nas infraestruturas de transporte, a fim de promover os investimentos e a estabilidade das cadeias de abastecimento em todos os ecossistemas. São necessárias medidas para atenuar o impacto nas empresas viáveis da UE, tanto do aumento do preço da energia como dos riscos decorrentes da invasão russa da Ucrânia a nível da logística, dos investimentos e das perturbações das cadeias de abastecimento. Explorar a diversidade das regiões da UE e ajudar todas as regiões a tirar plenamente partido do seu potencial contribuirá para um mercado único mais integrado, dinâmico e resiliente. Um mercado único mais integrado melhorará a capacidade das empresas da UE para mobilizar capital em toda a UE, incentivando assim os investimentos de longo prazo destinados a apoiar a inovação e financiar as transições ecológica e digital. A este respeito, é igualmente importante realizar novos progressos na conclusão da União dos Mercados de Capitais e da União Bancária.

Os investimentos adicionais devem ser acompanhados de reformas ambiciosas destinadas a melhorar o ambiente empresarial, as capacidades administrativas e a resiliência institucional. A fim de implementar reformas estruturais dinamizadoras da produtividade e investimentos de grande escala, é necessária uma abordagem estratégica abrangente, orientada para a melhoria das capacidades administrativas e condições de enquadramento adequadas a nível nacional e infranacional. Em alguns Estados-Membros, a melhoria do ambiente empresarial continua a representar um desafio, incluindo as profissões regulamentadas, a eficiência da administração pública, os contratos públicos, o acesso ao financiamento e a redução da carga administrativa das empresas, em especial das pequenas e médias empresas (PME). Além disso, os esforços continuados para reforçar o Estado de direito, em especial sistemas judiciais independentes, de qualidade e eficientes e quadros eficazes de luta contra a corrupção, são essenciais para a solidez da resiliência institucional dos Estados-Membros e para a qualidade do ambiente empresarial.

A investigação e inovação continua a ser um instrumento vital para impulsionar a competitividade dos Estados-Membros, sendo fundamental para a dupla transição e para a autonomia estratégica aberta da UE. No contexto atual, é crucial dispor de instrumentos de investigação e inovação eficazes e bem coordenados, bem como envidar novos esforços para colmatar o fosso entre a inovação e o mercado, a fim de acelerar as transições ecológica e digital e reduzir a dependência dos combustíveis fósseis em todos os países e regiões da UE. Embora o conjunto substancial de reformas e investimentos em investigação e inovação (I&I) incluído nos

PRR deva contribuir significativamente para reforçar os sistemas de I&I dos Estados-Membros, vários países terão de tomar medidas adicionais para reforçar o seu quadro de inovação e superar os desafios que enfrentam neste domínio. Essas medidas incluem a melhoria das ligações entre o meio científico e as empresas, a facilitação das transferências de conhecimentos, a produção de excelência, a promoção da inovação empresarial, nomeadamente através do apoio às PME, às empresas em fase de arranque e às empresas sociais, a expansão da base regional dos seus ecossistemas nacionais de I&I públicos e privados, e a atração de talentos. Para o efeito, é fundamental dispor de uma dotação financeira adequada, associada a objetivos de investigação e inovação e metas de financiamento claramente articulados.

Os investimentos em tecnologias digitais, nas pessoas e nas suas competências são motores da nossa transformação digital. De acordo com o índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES), os progressos dos Estados-Membros na implantação de redes 5G e na digitalização dos setores dos serviços públicos e privados são heterogéneos. No entanto, os progressos no domínio digital estão estreitamente interligados com outros fatores facilitadores, como as reformas em matéria de I&I, setor financeiro, mercado de trabalho e ensino e formação, bem como a necessidade de sinais claros de investimento para facilitar a integração de soluções digitais em setores relevantes (por exemplo, energia, mobilidade, saúde). Os investimentos em infraestruturas e tecnologias digitais constituem importantes facilitadores da transformação ecológica e digital das nossas economias e sociedades e devem ser complementados pelo investimento na educação digital, nas pessoas e nas suas competências, nomeadamente no apoio à melhoria de competências e à requalificação, com uma forte ênfase na resolução das disparidades regionais, incluindo através da resolução dos problemas de fuga de cérebros, da clivagem urbano-rural e do despovoamento em determinadas regiões. Tal contribuirá igualmente para estimular ganhos de produtividade por parte das empresas europeias e incentivará as empresas, em especial as PME, a avançarem no sentido de uma maior digitalização das suas atividades e a contribuírem para a recuperação económica em geral.

4.3 Equidade

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais é o quadro orientador global destinado a garantir a equidade na UE; a sua plena aplicação é crucial para alcançar uma convergência social e económica crescente. Os planos de recuperação e resiliência incluem uma vasta gama de reformas e investimentos que contribuirão para apoiar uma maior participação no mercado de trabalho, ganhos de produtividade através de medidas de educação, requalificação e melhoria de competências, bem como a inclusão social e a resiliência. Juntamente com os fundos da política de coesão e o Mecanismo para uma Transição Justa, o MRR apoia uma recuperação justa e inclusiva na UE, em consonância com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O plano de ação da Comissão para aprofundar a aplicação do Pilar propôs novas grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza até 2030¹⁵, bem como um painel de indicadores sociais revisto, todos eles favoravelmente acolhidos na Cimeira Social do Porto de 2021. Os Estados-Membros estão a estabelecer metas nacionais consonantes com o grau de ambição das grandes metas da UE. A aplicação do Pilar e o seu acompanhamento através do painel de

¹⁵ Até 2030: uma taxa de emprego de, pelo menos, 78 % da população entre os 20 e os 64 anos; a participação de pelo menos 60 % de todos os adultos em ações de formação todos os anos; redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social de, pelo menos, 15 milhões.

indicadores sociais foram integrados no ciclo do Semestre Europeu e refletem-se nas análises subjacentes às recomendações específicas por país pertinentes.

A pandemia de COVID-19 afetou de forma desigual diferentes grupos populacionais e regiões e revelou vulnerabilidades e desigualdades subjacentes. Graças a uma resposta política rápida, as desigualdades globais de rendimento e o risco de pobreza ou exclusão social mantiveram-se geralmente estáveis entre 2019 e 2020 na maioria dos Estados-Membros. No entanto, os efeitos a médio prazo da pandemia na pobreza e na desigualdade ainda são incertos. A crise da COVID-19 afetou de forma desproporcionada algumas regiões, setores e grupos da população que já encaravam piores condições sociais e de emprego, nomeadamente: os jovens, os trabalhadores temporários e pouco qualificados, as pessoas com deficiência, as pessoas oriundas da imigração e os ciganos. Também aumentou as desigualdades no domínio da educação e as lacunas de competências, demonstrando a importância de assegurar o acesso a uma educação de qualidade a todos os níveis, bem como uma cobertura adequada das redes de segurança social e dos regimes de tempo de trabalho reduzido, incluindo os apoiados pelo Fundo Social Europeu e pelo SURE, que ajudaram a preservar o emprego. O acesso, a adequação e a eficácia das prestações sociais variam entre os Estados-Membros, o que aponta para ineficiências nos sistemas de proteção social. Em vários Estados-Membros, é necessário aumentar a disponibilidade de habitação social e a preços acessíveis. A pandemia também salientou a importância de dispor de sistemas de saúde eficazes, resilientes e sustentáveis. Vários Estados-Membros continuam a enfrentar o desafio de melhorar a resiliência, a qualidade e a acessibilidade dos seus sistemas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração, incluindo a necessidade de colmatar a escassez de mão de obra no setor da saúde, assegurando simultaneamente a sua sustentabilidade orçamental no longo prazo.

Os recentes aumentos dos preços da energia e dos produtos alimentares afetaram mais duramente os agregados familiares mais pobres. A invasão da Ucrânia veio agravar os aumentos os preços dos combustíveis fósseis, da eletricidade e dos produtos de base, já perceptíveis na segunda metade de 2021. Estes pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis, que têm de gastar uma percentagem mais elevada do seu rendimento disponível em bens básicos, como a energia e os alimentos. A Comunicação da Comissão sobre os preços da energia¹⁶ inclui um conjunto de medidas que a UE e os seus Estados-Membros podem utilizar para fazer face ao impacto imediato dos aumentos dos preços da energia e reforçar a resiliência contra choques futuros. As medidas nacionais de curto prazo incluem o apoio de emergência ao rendimento das famílias, auxílios estatais às empresas e reduções de impostos. A Comunicação REPowerEU veio complementar este conjunto de medidas através de orientações adicionais sobre as intervenções na fixação de preços. A execução dos planos de recuperação e resiliência, do plano REPowerEU, dos programas de coesão e de políticas de acompanhamento que tenham em conta os impactos distributivos e sociais afigura-se ainda mais necessária a fim de assegurar uma transição ecológica justa para todos os cidadãos e territórios¹⁷. Para serem o mais eficazes possível, as políticas de apoio devem ser temporárias e direcionadas

¹⁶ COM(2021) 660 final.

¹⁷ Ver: Proposta da Comissão de recomendação do Conselho que visa assegurar uma transição justa para a neutralidade climática https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_6795

para os mais vulneráveis, mantendo simultaneamente incentivos para reduzir o consumo de combustíveis fósseis e limitando o seu impacto orçamental.

À medida que os mercados de trabalho recuperam, registam-se mudanças no emprego devido a transformações digitais, ecológicas, geopolíticas e demográficas, que conduzem à escassez de mão de obra. Para muitos empregadores, a sobreposição de transformações digitais, ecológicas e geopolíticas é suscetível de conduzir a mudanças profundas nas operações e nos modelos empresariais. Verifica-se uma escassez de mão de obra em muitos Estados-Membros, em especial em setores como a construção, os cuidados de saúde e as tecnologias da informação e comunicação. Dotar a mão de obra das competências adequadas continua a ser um grande desafio, não só para fazer face à escassez de mão de obra, mas também para desbloquear os investimentos das empresas e facilitar as transições ecológica e digital. Tal destaca ainda mais o papel que a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho e dos serviços públicos de emprego, a relevância da educação e da formação para o mercado de trabalho e o nível de qualificação dos professores e formadores desempenham em mercados de trabalho e sociedades cada vez mais exigentes em termos de conhecimentos, como salientado na Recomendação sobre um apoio ativo e eficaz ao emprego. No contexto da escassez de mão de obra e das persistentes disparidades no emprego, o aumento da participação no mercado de trabalho das mulheres (nomeadamente através da melhoria do acesso à educação e ao acolhimento na primeira infância) e dos grupos sub-representados (como as pessoas com deficiência, os migrantes e os ciganos) continua a representar uma grande oportunidade para o crescimento inclusivo e sustentável e para a igualdade.

A invasão da Ucrânia pela Rússia obrigou milhões de pessoas a fugirem do seu país em busca de segurança. Estas pessoas, principalmente mulheres e crianças, necessitam de apoio através dos sistemas sociais, educativos e de saúde dos Estados-Membros¹⁸. A vaga de pessoas deslocadas da Ucrânia deu origem a uma vaga de solidariedade sem precedentes em toda a Europa. Em 4 de março de 2022, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada pela primeira vez, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito de permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e acolhimento na primeira infância, à educação e formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, à habitação e à proteção social¹⁹. É essencial que a vida das pessoas deslocadas não seja interrompida durante a guerra, para que possam prosseguir a sua educação, trabalhar e adquirir novas competências. Para tal, é necessário que os Estados-Membros prestem assistência de forma a dar resposta às necessidades imediatas das pessoas que fogem da Ucrânia, mas também que apoiem os esforços das suas administrações nacionais para ajudar as pessoas deslocadas a aceder a cuidados de saúde, a estruturas de acolhimento de crianças, à habitação, à proteção social, à educação e formação e à procura de emprego. A fim de apoiar financeiramente os Estados-Membros que acolhem as pessoas que

¹⁸ O maior número de chegadas é registado na Polónia, seguida de outros Estados-Membros da UE vizinhos da Ucrânia, mas prevê-se que algumas pessoas se instalem posteriormente noutros países da UE. Ver: Comunicação intitulada «Preparar a Europa para acolher e suprir as necessidades das pessoas em fuga da guerra na Ucrânia», de 23 de março de 2022.

¹⁹ Ver: Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

fogem da Ucrânia, a Comissão empreendeu uma série de iniciativas a partir de março de 2022²⁰ e continuará a prestar assistência no âmbito de um esforço coordenado da UE.

A prossecução das reformas e dos investimentos dos Estados-Membros será crucial para apoiar a criação de emprego de qualidade, o desenvolvimento de competências e transições eficientes no mercado de trabalho, como salientado na proposta da Comissão relativa às Orientações para o Emprego. As orientações fornecem diretrizes sobre a forma de modernizar as instituições do mercado de trabalho, a educação e a formação, bem como a proteção social e os sistemas de saúde, com vista a torná-los mais inclusivos e mais justos. Também integram orientações específicas destinadas a dar resposta à crescente escassez de competências e de mão de obra e a concretizar as transições ecológica e digital de forma socialmente justa. Em 2022, a Comissão propõe alinhar as Orientações para o Emprego de modo a refletir melhor o ambiente pós-COVID, as iniciativas políticas mais recentes e os elementos estratégicos pertinentes relacionados com a agressão da Rússia contra a Ucrânia.

4.4 Estabilidade macroeconómica

A ação política coordenada atenuou o impacto da pandemia nas economias da UE e abriu caminho a uma recuperação robusta em 2021. A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, conjugada com o quadro temporário relativo aos auxílios estatais, permitiu conceder um apoio orçamental em grande escala a todos os Estados-Membros. Paralelamente, a UE mobilizou o seu orçamento, nomeadamente através do SURE, para atenuar o impacto da crise nos trabalhadores e nas empresas. A implantação do NextGenerationEU, incluindo o MRR, está a dar um forte impulso à recuperação. Estima-se que a orientação da política orçamental do conjunto da UE – incluindo a despesa pública financiada por subvenções do MRR e outros fundos da UE²¹ – tenha sido globalmente neutra em 2020 e expansionista em quase 1 % do PIB em 2021.

As medidas políticas discricionárias, incluindo o aumento do investimento, contribuem para uma orientação expansionista da política orçamental em 2022 para a UE no seu conjunto. Esta orientação expansionista em 2022 é estimada em cerca de 1¾ % do PIB. A composição das medidas discricionárias evoluiu ao longo do tempo face aos desafios emergentes, incluindo, em especial, políticas destinadas a atenuar o impacto do aumento dos preços da energia nas empresas e nos agregados familiares, bem como medidas de apoio às pessoas que fogem da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia. As medidas orçamentais discricionárias adotadas desde o outono de 2021 para reduzir o impacto dos elevados preços da energia são atualmente estimadas em 0,6 % do PIB da UE em 2022. Estas medidas incluem

²⁰ Em 8 de março, a Comissão adotou a proposta sobre a Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE), que permite a rápida reafetação dos fundos disponíveis da política de coesão (FSE, FEDER) para 2014-20 e do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD). A dotação de 2022 da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) pode também ser utilizada pelos Estados-Membros para dar resposta às necessidades das pessoas que fogem da Ucrânia. A Comissão propôs aumentar em 3,4 mil milhões de EUR o pré-financiamento total da REACT-EU para os Estados-Membros que acolhem pessoas deslocadas da Ucrânia. Estes fundos complementarão os fundos temáticos existentes, como o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política dos Vistos (IGFV). Em 13 de abril, a Comissão introduziu um novo procedimento de financiamento simplificado no âmbito da política de coesão 2014-2020 para cobrir as necessidades básicas das pessoas a quem foi concedida proteção temporária em resultado da guerra na Ucrânia.

²¹ Excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a COVID-19.

reduções temporárias dos impostos indiretos sobre os produtos energéticos, subsídios à produção de energia, subsídios aos consumidores de energia, transferências sociais (diretamente relacionadas com o consumo de energia) a favor de agregados familiares vulneráveis e preços regulamentados a nível retalhista. Embora a maioria destas medidas tenha sido anunciada como temporária, a sua prorrogação ou o alargamento do seu âmbito aumentará os custos associados, na ausência de medidas compensatórias. Além disso, é importante notar que o impacto do aumento dos preços da energia nas finanças públicas não se limita às medidas discricionárias tomadas. A desaceleração da atividade económica resultante do choque dos preços da energia deverá conduzir a um abrandamento da cobrança de impostos e contribuições sociais. Esta situação, juntamente com um eventual aumento da despesa pública resultante de ajustamentos dos salários, das prestações sociais e de outras despesas em função da inflação, tem impacto no défice e na dívida públicos. A fim de conter os custos orçamentais, maximizar os seus impactos económicos e sociais e manter incentivos à transição ecológica, as medidas políticas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia devem ser temporárias e direcionadas para os agregados familiares vulneráveis, para os quais a fatura energética representa uma parte significativa do seu cabaz de consumo, bem como para os setores especificamente expostos. Estas medidas devem também ser acompanhadas de incentivos para aumentar a eficiência energética e reduzir o consumo de energia fóssil.

A política orçamental deve ser prudente em 2023, mantendo-se pronta a reagir à evolução da situação económica. A natureza específica do choque macroeconómico causado pela invasão russa da Ucrânia, bem como as suas implicações no longo prazo para as necessidades de segurança energética da UE, exigem uma conceção cuidadosa da política orçamental em 2023. Com base nas previsões da primavera de 2022, segundo as quais o crescimento do PIB deverá permanecer positivo ao longo do período abrangido pelas previsões, embora num contexto de elevada incerteza e de riscos de revisão em baixa, não parece justificar-se um estímulo orçamental generalizado para a economia em 2023. A política orçamental deve associar um maior investimento ao controlo do crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional, permitindo simultaneamente o funcionamento dos estabilizadores automáticos e prevendo medidas temporárias e específicas para atenuar o impacto da crise energética e prestar assistência humanitária às pessoas que fogem da invasão da Ucrânia pela Rússia. A execução plena e atempada dos planos de recuperação e resiliência é fundamental para alcançar níveis mais elevados de investimento. Além disso, os planos orçamentais dos Estados-Membros para o próximo ano devem assentar em trajetórias prudentes de ajustamento de médio prazo que reflitam os desafios da sustentabilidade orçamental associados aos elevados rácios dívida/PIB, que aumentaram ainda mais devido à pandemia. A fim de reduzir os riscos decorrentes das alterações climáticas, os Estados-Membros são incentivados a considerar sistematicamente as suas implicações no planeamento orçamental, juntamente com políticas e instrumentos que contribuam para prevenir, reduzir e preparar os impactos relacionados com o clima de forma equitativa. As práticas de ecologização do orçamento nos Estados-Membros devem ser prosseguidas e incentivadas para assegurar a coerência das despesas e receitas públicas com os objetivos ambientais.

As políticas orçamentais devem continuar a ser adequadamente diferenciadas entre os Estados-Membros (ver também a caixa 1). Os Estados-Membros com elevados níveis de endividamento devem assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional abaixo do crescimento do

produto potencial de médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado às pessoas que fogem da Ucrânia e aos agregados familiares e empresas (sujeito às regras em matéria de auxílios estatais) mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. Os Estados-Membros com níveis de endividamento baixos ou médios devem assegurar especificamente que o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional é consonante com uma orientação globalmente neutra da política orçamental, tendo em conta a continuação do apoio temporário orientado às pessoas que fogem da Ucrânia e aos agregados familiares e empresas (sujeito às regras em matéria de auxílios estatais) mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. Todos os Estados-Membros devem expandir o investimento público no quadro das transições ecológica e digital e da segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, a outros fundos da UE e ao REPowerEU.

O aumento da incerteza e os fortes riscos de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, dos aumentos sem precedentes dos preços da energia e das perturbações contínuas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

Em 3 de março de 2021, a Comissão concluiu que a desativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento deve depender do estado da economia da UE e da área do euro, reconhecendo que será necessário tempo para que a economia regresse a condições mais normais e que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deve ser tomada no âmbito de uma avaliação global do estado da economia, tendo como critério quantitativo fundamental o nível de atividade económica na UE ou na área do euro em comparação com os níveis anteriores à crise²². Num contexto de guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações contínuas nas cadeias de abastecimento, a economia da UE e da área do euro não regressou a condições mais normais. Além disso, a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deve também considerar a necessidade de a política orçamental ser capaz de responder adequadamente às repercussões económicas da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, incluindo as perturbações do aprovisionamento energético. A ativação contínua da cláusula de derrogação de âmbito geral em 2023 proporcionará margem para que a política orçamental nacional reaja rapidamente quando necessário, assegurando simultaneamente uma transição eficiente do apoio generalizado à economia durante a pandemia para uma maior ênfase nas medidas temporárias e específicas e na prudência orçamental necessárias para assegurar a sustentabilidade no médio prazo. A cláusula de derrogação geral não suspende a aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A sua ativação autoriza um desvio temporário relativamente aos requisitos orçamentais normais, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental no médio prazo. No outono de 2022, a Comissão reavaliará a necessidade de propor o início de procedimentos relativos aos défices excessivos com base nos dados da execução orçamental relativos a 2021. Na primavera de 2023, a Comissão avaliará a necessidade de propor o início de procedimentos relativos aos défices excessivos com base nos dados da execução orçamental relativos a 2022, em especial tendo em conta o cumprimento das recomendações orçamentais específicas por país dirigidas pelo Conselho aos Estados-Membros. Com base nas considerações acima expostas, e tendo em conta

²² COM(2021) 105 final

as implicações do aumento da incerteza e dos fortes riscos de revisão em baixa das perspetivas económicas para a UE e a área do euro no seu conjunto, a Comissão considera que a União ainda se encontra numa situação de grave recessão económica. Nesta base, estão preenchidas as condições para continuar a aplicar a cláusula de derrogação de âmbito geral em 2023 e para a desativar em 2024. A Comissão solicita ao Conselho que aprove esta conclusão por motivos de clareza perante os Estados-Membros. A Comissão apresentará orientações sobre eventuais alterações do quadro de governação económica após as férias de verão e a tempo útil antes de 2023.

Para muitos Estados-Membros, continua a ser importante garantir a sustentabilidade da dívida pública. Os desafios em matéria de sustentabilidade orçamental no médio e longo prazo refletem, em grande medida, a deterioração significativa das situações orçamentais estruturais, que agravou as vulnerabilidades inerentes à dívida já anteriores à crise em vários países. A resposta ao desafio do aumento das despesas com pensões, cuidados de saúde e cuidados de longa duração, ligado ao envelhecimento da população, deve ser acompanhada de uma garantia da adequação das pensões e de outras prestações sociais. Para tornar os sistemas de pensões sustentáveis, tanto do ponto de vista orçamental como social, serão necessárias novas reformas para prolongar as carreiras e tornar os mercados de trabalho mais inclusivos. A melhoria da sustentabilidade orçamental dos cuidados de saúde e dos cuidados de longa duração exige uma maior eficiência, garantindo simultaneamente a sua adequação e acessibilidade.

Devem continuar a ser envidados esforços concertados para intensificar a luta contra o planeamento fiscal agressivo e a evasão fiscal²³. Estes esforços, juntamente com a transferência da carga fiscal que recai sobre o trabalho para o apoio à dupla transição, correspondem a políticas que previnem distorções da concorrência, tratam os contribuintes de forma equitativa, salvaguardam as finanças públicas e asseguram um crescimento sustentável e gerador de emprego. Os efeitos de repercussão entre Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo dos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da UE. As horas de trabalho das pessoas com baixos rendimentos e das segundas fontes de rendimento são particularmente reativas à evolução dos salários após impostos. Pelo contrário, alguns outros impostos, em especial os impostos recorrentes sobre imóveis e os impostos sobre o consumo, provocam menos distorções e permitiriam aliviar a carga fiscal que recai sobre o trabalho, tendo simultaneamente em conta o impacto distributivo. Além disso, os impostos ambientais reduzem as externalidades negativas, como a poluição, contribuindo assim para a consecução dos objetivos ambientais da UE.

Caixa 1: Atualização sobre a supervisão no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento

No âmbito do pacote do Semestre Europeu da primavera de 2022, a Comissão adotou, para 18 Estados-Membros, um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE. É o caso da

²³ Em dezembro de 2021, a Comissão apresentou uma iniciativa fundamental para pôr termo à utilização de entidades fictícias para efeitos fiscais. O objetivo da proposta («UNSHELL») é assegurar que as entidades da União Europeia cuja atividade económica é mínima ou nula não possam beneficiar de quaisquer benefícios fiscais. Em dezembro de 2021, a Comissão adotou igualmente uma proposta de diretiva relativa à aplicação de um nível mínimo global de tributação (pilar 2) na UE. A proposta estabelece regras para assegurar um nível mínimo de tributação das grandes empresas multinacionais e dos grandes grupos nacionais, contribuindo assim para uma tributação justa e para um ambiente empresarial sólido. Uma vez adotada pelo Conselho, a diretiva terá por objetivo limitar a concorrência fiscal excessiva entre jurisdições.

Bélgica, da Bulgária, da Chéquia, da Alemanha, da Grécia, de Espanha, de França, de Itália, da Letónia, da Lituânia, da Hungria, de Malta, da Estónia, da Áustria, da Polónia, da Eslovénia, da Eslováquia e da Finlândia. O relatório avalia o cumprimento do critério do défice por todos estes Estados-Membros, com exceção da Finlândia. No caso da Lituânia, da Estónia e da Polónia, o relatório foi elaborado devido à superação projetada do valor de referência do défice de 3 % do PIB previsto no Tratado em 2022, enquanto os outros Estados-Membros registaram um défice das administrações públicas superior a 3 % do PIB em 2021. Além disso, os relatórios relativos à Bélgica, França, Itália, Hungria, Eslováquia e Finlândia avaliam o cumprimento do critério da dívida em 2021 com base nos dados da execução orçamental.

A Comissão não propõe o início de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022. A pandemia de COVID-19 continua a ter um impacto extraordinário a nível macroeconómico e orçamental, que, juntamente com a atual situação geopolítica, cria uma incerteza excecional, nomeadamente para a definição de uma trajetória pormenorizada da política orçamental. Por este motivo, a Comissão considera que não deve ser tomada qualquer decisão de submeter Estados-Membros a procedimentos relativos aos défices excessivos. No que diz respeito aos Estados-Membros com um rácio da dívida superior ao valor de referência de 60 % do PIB, a Comissão considera, no âmbito da sua avaliação de todos os fatores relevantes, que o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida implicaria um esforço orçamental antecipado demasiado exigente, suscetível de comprometer o crescimento económico. Por conseguinte, na opinião da Comissão, não se justifica, nas atuais condições económicas excecionais, impor o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida.

A Roménia é o único Estado-Membro sujeito a um procedimento relativo aos défices excessivos, com base na evolução anterior à pandemia. Em 3 de abril de 2020, o Conselho decidiu que existia uma situação de défice excessivo na Roménia, à luz do défice excessivo previsto em 2019. Na sua última recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho solicitou à Roménia que pusesse termo à situação de défice excessivo até 2024, o mais tardar. O défice das administrações públicas e o esforço orçamental da Roménia em 2021 estão em consonância com as recomendações do Conselho. Por conseguinte, o procedimento foi suspenso.

A Comissão reavaliará a situação orçamental dos Estados-Membros no outono de 2022. A evolução da dívida e do défice continuará a ser acompanhada com base nas previsões económicas do outono de 2022 e nos projetos de planos orçamentais de 2023 que os Estados-Membros da área do euro devem apresentar até 15 de outubro de 2022. No outono de 2022, a Comissão reavaliará a necessidade de propor o início de procedimentos relativos aos défices excessivos.

Com a recuperação registada em 2021, os desequilíbrios macroeconómicos recomeçaram, de um modo geral, a diminuir. Espera-se que o crescimento económico, juntamente com medidas políticas adequadas e ambiciosas, reduza ainda mais as vulnerabilidades macroeconómicas. Em especial, a rápida execução dos planos de recuperação e resiliência e do plano REPowerEU reforçará o crescimento potencial, aumentará a resiliência das economias da UE e ajudará, assim, a resolver as vulnerabilidades nos próximos anos. No contexto do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, a Comissão identificou vulnerabilidades macroeconómicas relacionadas com desequilíbrios e desequilíbrios excessivos em 10 dos 12 Estados-Membros que foram objeto de uma apreciação aprofundada. A caixa 2

resume as conclusões relativas aos desequilíbrios macroeconómicos nos Estados-Membros; o apêndice 4 contém mais pormenores sobre os mesmos.

Caixa 2: Desequilíbrios macroeconómicos nos Estados-Membros

A Comissão avaliou a existência de desequilíbrios macroeconómicos nos 12 Estados-Membros selecionados para uma apreciação aprofundada no quadro do Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2022. Todos esses Estados-Membros tinham sido identificados como registando desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos no último ciclo anual de supervisão no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.

A avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas é marcada por uma forte recuperação económica da crise da COVID-19, num contexto de incerteza crescente face à subida dos preços da energia e dos produtos de base e a outros impactos decorrentes da agressão russa contra a Ucrânia. Os níveis da dívida pública e privada estão a diminuir à medida que a economia recupera da crise. No entanto, em muitos casos, permanecem acima dos níveis anteriores à COVID-19, refletindo a acentuada contração económica em 2020 e as medidas tomadas para apoiar a economia. O reequilíbrio externo ainda não foi plenamente concretizado: em países que são grandes devedores líquidos e cujos setores de turismo transfronteiras são significativos, as balanças correntes registaram uma melhoria, mas continuam abaixo dos níveis pré-COVID-19, ao passo que outros Estados-Membros continuam a registar grandes excedentes da balança corrente, não obstante uma diminuição temporária durante a pandemia. Os preços da habitação estão a aumentar ao seu ritmo mais rápido em mais de uma década. O setor bancário resistiu bem à crise pandémica, embora possam surgir alguns riscos associados ao fim das moratórias sobre os reembolsos da dívida e à supressão das medidas de apoio temporárias.

Em termos gerais, as vulnerabilidades estão a diminuir, situando-se em níveis inferiores aos registados antes da pandemia em vários Estados-Membros, o que justifica uma revisão da classificação dos desequilíbrios em dois casos. A agenda política integrada nos planos de recuperação e resiliência, bem como as medidas políticas anteriores, permitem um maior ajustamento e parâmetros económicos fundamentais mais sólidos para as economias em causa, possibilitando assim uma redução contínua das vulnerabilidades. O crescimento económico apoiará um maior ajustamento, mas os países caracterizados por um baixo crescimento potencial poderão enfrentar dinâmicas difíceis. As pressões inflacionistas estão a aumentar e as condições de financiamento mais restritivas e a volatilidade da taxa de câmbio podem afetar o serviço da dívida. Trata-se de um risco especial quando a dívida pública ou privada é detida em moeda estrangeira e quando as necessidades de refinanciamento são substanciais.

- A Irlanda e a Croácia já não registam desequilíbrios. Na Irlanda, os rácios da dívida diminuíram significativamente ao longo dos anos e continuam a apresentar uma forte dinâmica descendente. Na Croácia, os rácios da dívida diminuíram significativamente ao longo dos anos e continuam a apresentar uma forte dinâmica descendente.

- A Grécia, Itália e Chipre continuam a registar desequilíbrios excessivos.

- A Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Portugal, Roménia e Suécia continuam a registar desequilíbrios.

O apêndice 4 especifica os aspetos específicos por país relativamente aos 12 Estados-Membros em causa.

5. UM ESFORÇO CONJUNTO DAS INSTITUIÇÕES DA UE, DOS ESTADOS-MEMBROS E DAS PARTES INTERESSADAS

O diálogo construtivo com os Estados-Membros, bem como o diálogo interinstitucional reforçado a nível europeu, serão mantidos ao longo de todo o processo do Semestre Europeu. O intenso diálogo político sobre os planos de recuperação e resiliência permitiu à Comissão e aos Estados-Membros reforçar e aprofundar a sua cooperação, o que assegurou uma ampla apropriação e deverá prolongar-se durante a fase de execução dos planos. O reatamento dos relatórios por país e das recomendações específicas por país constitui uma nova oportunidade para alargar o diálogo interinstitucional e bilateral, criando um entendimento comum sobre a evolução dos desafios e das prioridades políticas. Um intercâmbio contínuo sobre a evolução económica e social na União Europeia é assegurado no âmbito do diálogo macroeconómico semestral a nível político e técnico entre o Conselho, a Comissão e os representantes dos parceiros sociais europeus. A Comissão prosseguirá igualmente o seu estreito diálogo com o Parlamento Europeu sobre os principais desenvolvimentos sociais e económicos e continuará a dialogar com o Parlamento Europeu antes de cada fase fundamental do ciclo anual de coordenação.

O êxito da execução do Semestre Europeu e do MRR assenta na participação sistemática dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, tanto a nível da UE como a nível nacional. A participação ativa das partes interessadas, através de reuniões regulares específicas, é importante ao longo de todas as fases do Semestre Europeu e do processo de execução do MRR. A Comissão insta todos os Estados-Membros a colaborarem ativamente com os seus parceiros sociais, autoridades locais e regionais e outras partes interessadas, nomeadamente representantes das organizações da sociedade civil, através de intercâmbios periódicos, tirando partido da aplicação bem-sucedida do princípio da parceria na programação e execução da política de coesão. Tal ajuda a identificar conjuntamente os desafios, a melhorar as soluções políticas e a assegurar uma maior apropriação da agenda de política económica e social, incluindo a aplicação das REP. A Comissão recorrerá aos fóruns existentes no âmbito do Semestre Europeu para informar e envolver os parceiros sociais, nomeadamente sobre a execução do MRR. No decurso do ano, a Comissão adotará igualmente uma comunicação e uma proposta de recomendação do Conselho sobre o reforço do diálogo social a nível nacional e da UE.

6. CONCLUSÃO

Enfrentar os desafios contínuos e emergentes será crucial para assegurar a resiliência das economias e sociedades europeias e um crescimento inclusivo e sustentável. Com a reintrodução dos relatórios por país e das recomendações específicas por país, o novo ciclo do Semestre Europeu de 2022 centra-se numa recuperação sustentável e inclusiva, baseada na execução de planos de recuperação e resiliência ambiciosos e nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva como princípios orientadores da nossa ação política, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Ao mesmo

tempo, a invasão da Ucrânia por parte da Rússia e o seu impacto nas economias dos Estados-Membros destacam claramente os desafios estratégicos da Europa. Os argumentos a favor do rápido abandono dos combustíveis fósseis nunca foram tão fortes. São necessárias novas medidas decisivas para promover a resiliência económica e social, garantir a segurança do aprovisionamento energético da UE e reduzir as nossas dependências dos combustíveis fósseis provenientes da Rússia muito antes de 2030.

Para além de continuarem a aplicar os planos de recuperação e resiliência, os Estados-Membros devem tomar medidas para aplicar as REP de 2022, que refletem os desafios remanescentes e emergentes, tendo em conta o plano REPowerEU. Os relatórios por país simplificados do corrente ano identificam os desafios não abordados, ou apenas parcialmente abordados, nos planos de recuperação e resiliência em função das quatro dimensões da sustentabilidade competitiva, incluindo as necessidades adicionais de reforma e investimento que podem apoiar a execução do plano REPowerEU. Por conseguinte, a avaliação dos desafios pendentes e emergentes serve de base à proposta de REP de 2022 da Comissão. Uma vez adotadas pelo Conselho, estas recomendações desempenharão um papel central nos novos capítulos dedicados ao REPowerEU no quadro dos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros, em conformidade com as orientações pertinentes, e fornecerão orientações sobre as medidas adicionais necessárias no contexto do plano REPowerEU.

A Comissão exorta o Conselho Europeu a aprovar e o Conselho a adotar as propostas da Comissão de recomendações específicas por país de 2022. A Comissão convida igualmente os Estados-Membros a aplicar as recomendações na íntegra e em tempo útil, em concertação com os seus parceiros sociais, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas a todos os níveis.

APÊNDICE 2 – PROGRESSOS NA APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS

O ciclo do Semestre Europeu de 2022 faz o balanço das medidas tomadas pelos Estados-Membros para dar resposta aos desafios estruturais identificados nas recomendações específicas por país (REP) adotadas desde 2019. Na sequência da criação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) como instrumento central para concretizar as prioridades estratégicas nacionais e da UE, a avaliação das REP de 2022 tem em conta as medidas tomadas pelos Estados-Membros até à data ⁽²⁴⁾, bem como os compromissos assumidos nos planos de recuperação e resiliência (PRR), em função do seu grau de execução. Por conseguinte, a avaliação reflete apenas as atuais fases iniciais de execução dos PRR, e não o nível de progressos que poderiam ser alcançados pressupondo a plena execução dos planos ⁽²⁵⁾. Em consonância com o âmbito de aplicação do MRR, a avaliação das REP de 2022 centra-se nas REP de 2019-2020 (avaliação plurianual). A avaliação inclui igualmente a avaliação das REP de 2021 que apenas dizem respeito à política orçamental (avaliação anual).

Gráfico 1: Nível atual de aplicação das recomendações específicas por país (REP) de 2019-2020

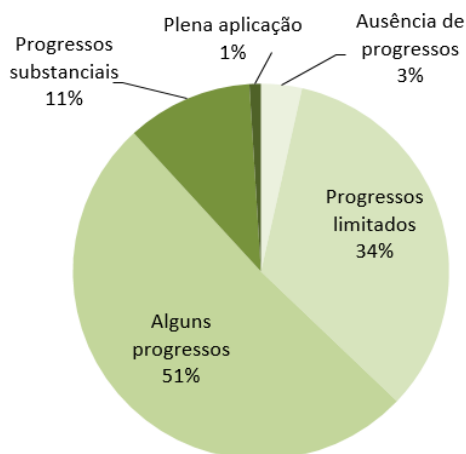
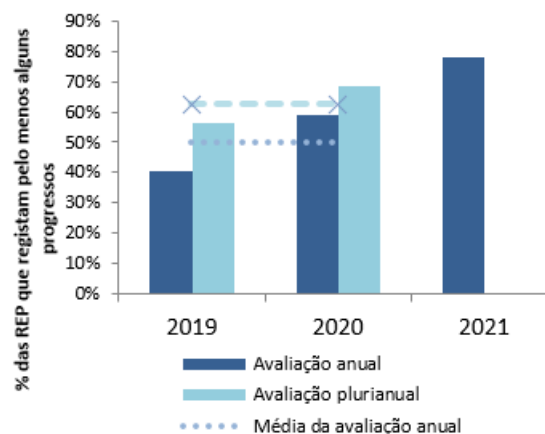


Gráfico 2: Aplicação das REP de 2019-2021: avaliação anual em cada ano consecutivo em comparação com a aplicação até à data



Nota: a avaliação plurianual analisa a aplicação das REP de 2019-2020 desde o momento em que estas foram adotadas até à publicação da presente comunicação. As REP de 2021 dizem apenas respeito à política orçamental.

²⁴ Incluindo as medidas comunicadas nos programas nacionais de reformas, bem como nos relatórios relativos ao MRR (relatórios semestrais sobre os progressos realizados na execução dos marcos e das metas e resultantes da avaliação do pedido de pagamento), com exceção dos Estados-Membros que, até à data-limite da presente comunicação, ainda não apresentaram um plano de recuperação e resiliência ou cujo plano não foi aprovado (Hungria, Polónia e Países Baixos).

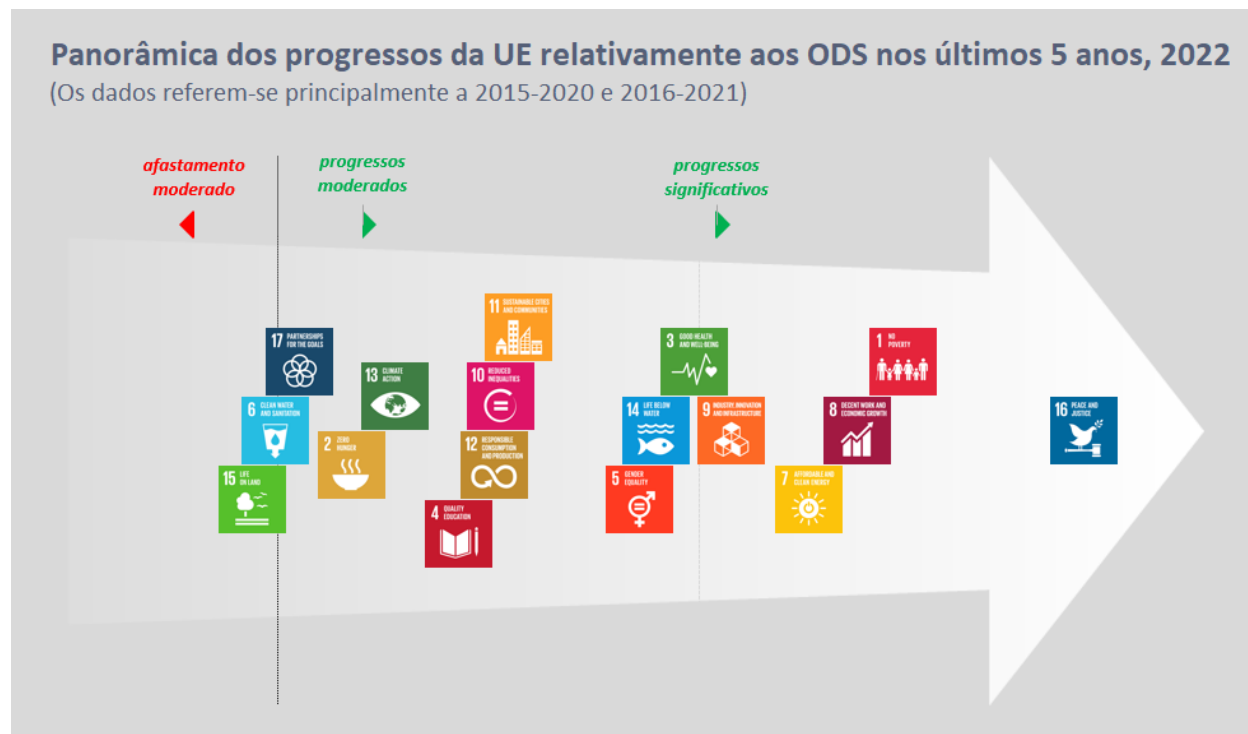
²⁵ Os Estados-Membros foram convidados a dar uma resposta eficaz, nos seus PRR, à totalidade ou a um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes. Para os PRR adotados até à data-limite da presente comunicação, as REP pertinentes são as adotadas pelo Conselho em 2019 e 2020. A avaliação das REP aqui apresentada tem em conta o grau de execução das medidas incluídas nos PRR e das medidas previstas fora do âmbito dos PRR no momento da avaliação. As medidas previstas nos anexos das decisões de execução do Conselho relativas à aprovação da avaliação dos PRR que ainda não foram adotadas nem aplicadas, mas consideradas como anunciadas de forma credível, em conformidade com a metodologia de avaliação das REP, são classificadas na categoria «progressos limitados». Uma vez implementadas, estas medidas podem conduzir a «alguns progressos / progressos substanciais» ou à «plena aplicação», em função da sua relevância.

Numa perspetiva plurianual, realizaram-se pelo menos alguns progressos na aplicação de 63 % das recomendações específicas por país de 2019-2020 (ver gráfico 1). Em comparação com a avaliação do ano passado, foram alcançados progressos adicionais consideráveis no que diz respeito às REP de 2019 de natureza estrutural e às REP de 2020 mais orientadas para a crise. No entanto, a execução das reformas varia significativamente consoante o domínio de intervenção. Mais concretamente, nos últimos anos, os Estados-Membros realizaram mais progressos nos domínios do acesso ao financiamento e serviços financeiros, do combate ao branqueamento de capitais e do ambiente empresarial. Por outro lado, os progressos têm sido particularmente lentos no que respeita aos regimes de pensões, ao mercado único, à concorrência, aos auxílios estatais e à habitação.

Os progressos na aplicação das recomendações adotadas em 2021 têm sido consideráveis. Os Estados-Membros realizaram pelo menos «alguns progressos» relativamente a quase 80 % das recomendações que lhes foram dirigidas em julho de 2021, que incidiam apenas nas políticas orçamentais (gráfico 2).

Os resultados da avaliação das REP de 2022, juntamente com os dos últimos anos, estão disponíveis a partir de junho no sítio Web da Comissão.

APÊNDICE 3 — PROGRESSOS REALIZADOS A NÍVEL DA UE NA EXECUÇÃO DOS ODS



Nota: O gráfico supra mostra o ritmo de progressão da UE relativamente a cada um dos 17 objetivos durante o período de cinco anos mais recente, de acordo com os indicadores selecionados. O método de avaliação das tendências dos indicadores e da sua agregação a nível de objetivos, bem como análises mais pormenorizadas, estão disponíveis no sítio Web do Eurostat: [Panorâmica - Indicadores de desenvolvimento sustentável - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

No período observado (últimos cinco anos e até 2021), tal como em anos anteriores, a UE realizou os maiores progressos no sentido de promover a paz e a segurança pessoal no seu território e de melhorar o acesso à justiça e a confiança nas instituições (ODS 16). Foram igualmente alcançadas melhorias significativas no que respeita ao crescimento económico e ao mercado de trabalho (ODS 8), que recuperou em 2021 na sequência do início da pandemia de COVID-19, e à inovação e às infraestruturas (ODS 9). Os progressos no sentido da redução da pobreza e da exclusão social (ODS 1) também foram significativos, mas os dados disponíveis referem-se, em parte, apenas ao período até 2019 e, por conseguinte, não refletem plenamente os impactos da pandemia de COVID-19. Foram também realizados progressos em matéria de energia limpa e a preços acessíveis (ODS 7), mas esta evolução foi fortemente afetada pela redução notável do consumo de energia em 2020, em resultado das restrições à vida pública relacionadas com a COVID-19 e da consequente diminuição da atividade económica. Os dados também não têm em conta os últimos desenvolvimentos energéticos relacionados com a invasão russa da Ucrânia.

A UE realizou igualmente progressos satisfatórios na consecução dos objetivos em matéria de saúde e bem-estar (ODS 3), vida marinha (ODS 14) e igualdade de género (ODS 5). Registaram-se menos progressos quanto aos objetivos em matéria de cidades sustentáveis (ODS 11), redução das desigualdades (ODS 10), consumo e produção responsáveis (ODS 12), educação de qualidade (ODS 4), ação climática (ODS 13) e erradicação da fome e agricultura sustentável (ODS 2). No que diz respeito à água potável e saneamento (ODS 6) e às parcerias

globais para a implementação dos objetivos e a governação (ODS 17), nos últimos anos para os quais existem dados disponíveis, a UE tem seguido uma trajetória neutra, marcada por níveis quase equivalentes de desenvolvimentos sustentáveis e insustentáveis. Pelo contrário, verificou-se um ligeiro retrocesso quanto ao objetivo da vida terrestre (ODS 15), o que reflete a pressão contínua exercida pelas atividades humanas sobre os ecossistemas e a biodiversidade.

APÊNDICE 4 – CONCLUSÕES DAS APRECIACÕES APROFUNDADAS DOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS NOS PAÍSES DA UE

Foram identificados desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos em 10 dos 12 Estados-Membros que foram objeto de uma apreciação aprofundada. A apreciação aprofundada examina a gravidade dos desequilíbrios, a sua evolução recente e futura e as respostas estratégicas correspondentes. Também tem em conta os efeitos de contágio e as implicações transfronteiras sistémicas pertinentes dos desequilíbrios.

Após registarem aumentos acentuados em 2020, os rácios da dívida privada e da dívida das administrações públicas estão a retomar a sua trajetória de redução gradual na maioria dos casos. Os aumentos do endividamento dos setores privado e público, impulsionados pela queda acentuada do PIB e pelas medidas necessárias para atenuar as consequências da pandemia de COVID-19, foram, em geral, limitados a 2020. Os níveis de endividamento têm vindo a diminuir à medida que a economia recupera. No entanto, até à data, as reduções foram limitadas e, em alguns casos, os níveis de endividamento permanecem substancialmente acima dos registados antes da crise da COVID-19. As reduções dos rácios da dívida pública têm sido particularmente pouco significativas e refletem o importante apoio que as políticas orçamentais continuaram a prestar à economia em 2021. A evolução da dívida privada tem variado mais consoante os Estados-Membros, com algumas reduções visíveis.

No futuro, o crescimento económico impulsionado por uma rápida execução dos planos de recuperação e resiliência apoiará um maior desendividamento, mas subsistem riscos. A incerteza em torno das perspetivas económicas é elevada, em especial devido à invasão da Ucrânia pela Rússia. As pressões inflacionistas estão a aumentar e as condições de financiamento mais restritivas e a volatilidade da taxa de câmbio podem afetar o serviço da dívida por parte das empresas, dos agregados familiares e das administrações públicas. Trata-se de um risco especial nos casos em que a dívida é denominada em moeda estrangeira, em que as taxas de juro são variáveis e em que as necessidades de financiamento são mais elevadas. Ao mesmo tempo, o aumento da inflação atenua os rácios dívida/PIB através de efeitos de denominador. As mudanças estruturais e a escassez de mão de obra podem resultar numa aceleração dos salários, o que pode suscitar preocupações em matéria de competitividade. A rápida execução dos planos de recuperação e resiliência e do plano REPowerEU reforçará o crescimento potencial e aumentará a resiliência das economias da UE. Este aspeto reveste-se de especial importância para os países caracterizados por um baixo crescimento potencial, uma vez que pode ajudar a resolver as suas vulnerabilidades nos próximos anos, incluindo as relacionadas com o elevado endividamento.

As posições externas estão novamente a melhorar. Nos países que são grandes devedores líquidos e cujos setores de turismo transfronteiras são significativos, as balanças correntes começaram a registar uma melhoria, mas continuam abaixo dos níveis pré-crise. A esperada retoma das viagens internacionais deverá apoiar um maior reforço, mas há riscos de perturbações decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Persistem grandes excedentes da balança corrente em alguns Estados-Membros, com variações marginais, devido ao excesso de poupança em relação ao investimento, ao passo que o aumento dos preços das importações de energia deverá reduzir as balanças correntes de quase todos os Estados-Membros. A maior parte das posições líquidas de investimento internacional muito negativas começaram a melhorar em 2021, apoiadas pelo crescimento do PIB e pela melhoria das balanças correntes, prevendo-se que continuem a

melhorar durante este ano e o próximo. Numa série de casos, o afluxo de fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) apoiará a posição externa nos próximos anos.

Os preços da habitação continuaram a registar um forte crescimento, sendo que o dinamismo da procura é confrontado com uma oferta limitada. Os preços reais da habitação voltaram a acelerar na maioria dos Estados-Membros em 2021, registando em alguns casos o seu crescimento mais rápido numa década. É de esperar que as limitações da oferta que já existiam antes da pandemia persistam nos próximos anos. As expectativas de condições de financiamento mais restritivas nos últimos meses poderão ter conduzido à antecipação de algumas decisões de compra, alimentando novos aumentos de preços. Nos casos em que se verificaram aumentos de preços associados a um endividamento elevado – e crescente – dos agregados familiares, as famílias e os mutuantes podem apresentar uma maior vulnerabilidade a correções em baixa dos preços da habitação.

O setor bancário resistiu bem à crise pandémica e está a mostrar-se mais forte, beneficiando de reformas anteriores. Os Estados-Membros com um elevado volume de empréstimos não produtivos continuaram a reduzi-lo, em alguns casos de forma significativa. Não obstante, este volume poderá voltar a aumentar à medida que o impacto do fim das moratórias sobre o reembolso da dívida e da supressão das medidas de apoio relacionadas com a pandemia de COVID-19 se fizer gradualmente sentir. Por último, o agravamento das perspetivas económicas pode também levantar problemas para os balanços dos bancos, ao passo que as taxas de juro mais elevadas deverão aumentar as margens de lucro dos bancos. Nos Estados-Membros caracterizados por uma forte interdependência entre os bancos e as entidades soberanas, o aumento dos custos de financiamento da dívida soberana pode também representar um risco para os bancos.

Quadro 1: CONCLUSÕES DAS ANÁLISES APROFUNDADAS POR ESTADO-MEMBRO

	Resultado das apreciações aprofundadas de 2021	Resultado das apreciações aprofundadas de 2022
Sem desequilíbrios	-	HR, IE
Desequilíbrios	DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE	DE, ES, FR, NL, PT, RO, SE
Desequilíbrios excessivos	CY, EL, IT	CY, EL, IT

Estados-Membros que já não registam desequilíbrios

A **Croácia**, identificada como um Estado-Membro que registava desequilíbrios em 2021, já não regista desequilíbrios. Foram realizados progressos importantes na redução do endividamento privado e do passivo externo líquido. A dívida das administrações públicas continua a ser elevada, mas retomou a trajetória descendente que produziu melhorias acentuadas antes da pandemia. O setor bancário permanece estável e com liquidez, verificando-se uma diminuição do rácio de empréstimos não produtivos. O crescimento do produto potencial aumentou graças à

ação política determinante, sendo que um novo reforço baseado numa aplicação sólida do PRR pode dar resposta às vulnerabilidades remanescentes²⁶. De acordo com as previsões atuais, o endividamento privado e público deverá continuar a diminuir e a posição externa deverá reforçar-se graças aos fundos do MRR.

A **Irlanda**, identificada como um Estado-Membro que registava desequilíbrios em 2021, já não regista desequilíbrios. Foram realizados progressos importantes na redução do endividamento público e privado, bem como do passivo externo líquido, tanto antes como desde a pandemia. As reduções dos rácios da dívida continuam a ser significativas, embora menores, quando a produção nacional é ajustada para ter em conta os efeitos das operações das empresas multinacionais registadas na Irlanda. Prevê-se que o endividamento dos setores privado e público continue a diminuir e que a posição externa seja reforçada. Os bancos irlandeses continuaram a reduzir o seu rácio de empréstimos não produtivos. O elevado crescimento dos preços da habitação continua a ser um desafio para a acessibilidade da habitação, mas os riscos para a estabilidade macroeconómica afiguram-se contidos até à data. Embora o seu impacto direto possa ser limitado devido à sua dimensão comparativamente pequena, o PRR tem potencial para ajudar a reforçar ainda mais os parâmetros económicos fundamentais.

Estados-Membros que registam desequilíbrios

A **França** regista desequilíbrios. As vulnerabilidades estão relacionadas com a elevada dívida pública e a fraca competitividade, que têm relevância transfronteiras, num contexto de baixo crescimento da produtividade. A crise da COVID-19 provocou um aumento considerável da já elevada dívida pública, mas a recuperação económica permitiu diminuir o rácio dívida pública/PIB em 2021, prevendo-se que este continue a diminuir ao longo deste ano e do próximo, mantendo-se muito acima do seu nível anterior à pandemia. O endividamento privado continuou a aumentar nos últimos anos e ultrapassa os níveis prudenciais, embora os riscos relacionados com o aumento do endividamento das empresas sejam de algum modo atenuados pela acumulação paralela de reservas de liquidez. A dinâmica subjacente da produtividade manteve-se estável ao longo do tempo. As quotas de mercado das exportações, que, de um modo geral, se estabilizaram em anos anteriores, diminuíram acentuadamente durante a pandemia, tendo os principais setores de exportação sido gravemente afetados, mas prevê-se uma recuperação significativa para 2022 e 2023. A competitividade em termos de custos, bem como a produtividade, deverão beneficiar das reformas recentes e futuras, incluindo a execução contínua e sólida do PRR.

A **Alemanha** regista desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com a persistência de um elevado excedente da balança corrente, que reflete um investimento moderado em relação à poupança, com relevância transfronteiras. O excedente da balança corrente diminuiu apenas lentamente até 2020, tendo aumentado em 2021. Continua a ser muito superior aos níveis sugeridos pelos parâmetros económicos fundamentais do país, refletindo a contenção do consumo e o investimento persistentemente moderado. O investimento das empresas manteve-se abaixo do nível anterior à pandemia e as empresas continuaram a registar fortes poupanças líquidas. O investimento residencial aumentou gradualmente, partindo de um nível baixo, mas a

²⁶ O cumprimento dos compromissos assumidos pela Croácia no contexto da participação no MTC II será avaliado em tempo oportuno pela Comissão e pelo BCE, nas respetivas áreas de competência.

oferta de habitação continua a ser inferior à procura. Os obstáculos existentes, incluindo os de natureza administrativa, restringem o investimento público e privado. É provável que o excedente da balança corrente permaneça elevado, não obstante a previsão de uma ligeira descida em 2022 ligada aos preços mais elevados dos produtos de base. Os recentes anúncios no sentido de promover o investimento são promissores e o PRR está orientado para resolver os estrangulamentos ao investimento. No entanto, são necessários mais recursos e esforços para resolver os estrangulamentos ao investimento, bem como uma aplicação rigorosa para promover o investimento.

Os **Países Baixos** registam desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com a elevada dívida privada e o grande excedente da balança corrente, que têm relevância transfronteiras. Do ponto de vista setorial, o elevado nível de poupança e o baixo investimento interno das sociedades não financeiras são os principais motores estruturais do excedente elevado e persistente da balança corrente, que ultrapassa largamente os níveis sugeridos pelos parâmetros económicos fundamentais do país e voltou a aumentar em 2021. Parte do excedente externo e a sua dinâmica recente estão associados às operações de algumas grandes empresas multinacionais. No futuro, é provável que o excedente permaneça elevado, uma vez que os seus principais fatores subjacentes se mantêm. A dívida do setor privado, tanto dos agregados familiares como das empresas, continua a ser elevada, em parte devido à dívida transfronteiras intragrupo das multinacionais. O elevado endividamento dos agregados familiares torna-os mais vulneráveis a choques, dado que os fortes aumentos dos preços da habitação contribuíram para o aumento da dívida e os preços da habitação afiguram-se sobrevalorizados. Prevê-se que o endividamento dos agregados familiares permaneça elevado, tendo em conta o crescimento contínuo dos preços da habitação e as distorções no mercado da habitação que favorecem a aquisição de habitação própria através da contração de empréstimos, em combinação com a oferta insuficiente de habitação. Foram tomadas medidas limitadas, mas é necessário fazer mais.

Portugal regista desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com as elevadas dívidas pública, privada e externa, num contexto de baixo crescimento da produtividade. Os níveis elevados de empréstimos não produtivos diminuíram consideravelmente. Após uma inversão temporária em 2020 devido à crise da COVID-19, essas vulnerabilidades retomaram a sua trajetória descendente em 2021. O saldo da balança corrente passou a ser negativo em 2020 e 2021, devido principalmente ao choque provocado pela pandemia no setor do turismo, enquanto a posição líquida de investimento internacional melhorou consideravelmente já em 2021, superando mesmo o seu nível anterior à pandemia. Os rácios das dívidas privada e pública em relação ao PIB retomaram as suas tendências descendentes em 2021, mas permanecem acima dos níveis anteriores à pandemia e a primeira continua a exceder os níveis prudenciais. No futuro, prevê-se que as dívidas privada, pública e externa continuem a diminuir em resultado do crescimento económico. A posição externa beneficiará também diretamente dos fundos do MRR. Foram tomadas medidas para corrigir os desequilíbrios e uma aplicação bem-sucedida do PRR pode contribuir para a sua redução, mas subsistem desafios estratégicos.

A **Roménia** regista desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com as contas externas, associadas a grandes défices orçamentais, e ao ressurgimento de problemas de competitividade. O elevado défice da balança corrente continuou a agravar-se em 2021, não se prevendo que venha a melhorar no corrente ano ou no próximo. Os défices orçamentais eram já elevados antes da crise da COVID-19 e conduziram ao aumento do défice da balança corrente, o que representa um risco para a sustentabilidade da dívida externa. Os custos da dívida soberana aumentaram

desde o início de 2021. A aceleração prevista dos salários poderá afetar ainda mais a competitividade em termos de custos. A depreciação nominal poderá atenuar as perdas de competitividade, mas aumentar as pressões inflacionistas e o custo do serviço das dívidas em moeda estrangeira, que são significativas para os setores público e privado. A posição líquida de investimento internacional negativa deverá manter-se abaixo dos níveis anteriores à pandemia. Espera-se que a posição externa beneficie de fundos significativos do MRR, mas o financiamento externo pode, de outro modo, tornar-se mais difícil num contexto de condições financeiras mundiais mais restritivas. As recentes iniciativas políticas, incluindo a aplicação bem sucedida do PRR da Roménia, podem dar resposta a algumas vulnerabilidades, sendo ainda necessárias medidas adicionais para melhorar a competitividade e o crescimento potencial.

A **Espanha** regista desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com a elevada dívida externa, pública e privada, num contexto de taxas de desemprego elevadas que assumem relevância a nível transfronteiras. Em 2021, os rácios dívida/PIB retomaram as tendências decrescentes observadas antes da pandemia, prevendo-se que voltem a diminuir no corrente ano e no próximo. A balança corrente regista um pequeno excedente e a posição líquida de investimento internacional atingiu o seu melhor nível desde meados da década de 2000. No entanto, a dívida privada continua a ser mais elevada do que antes da crise da COVID-19, ultrapassando ainda os níveis prudenciais, enquanto o elevado rácio dívida pública/PIB continua a ser muito superior ao seu nível anterior à pandemia. O volume de empréstimos não produtivos continuou a diminuir, mas subsistem alguns riscos, em especial nos setores com utilização intensiva de energia e nos setores duramente afetados pela crise da COVID-19. O desemprego começou novamente a diminuir em 2021, mas a segmentação do mercado de trabalho e o desemprego dos jovens continuam a ser elevados, embora as reformas passadas e recentes do mercado de trabalho e a aplicação continuada do PRR contribuam para resolver as vulnerabilidades que subsistem em Espanha.

A **Suécia** regista desequilíbrios. As vulnerabilidades prendem-se com os preços elevados e crescentes da habitação e com o elevado endividamento dos agregados familiares. Em 2021, os preços da habitação afastaram-se dos valores fundamentais, continuando as condições financeiras favoráveis a alimentar a procura de habitação. O elevado endividamento dos agregados familiares expõe a Suécia ao risco de choques adversos e de uma correção desordenada dos preços da habitação, com potenciais implicações negativas para a economia real e o setor bancário. A dívida privada voltou a aumentar, sendo uma grande parte concentrada no imobiliário, tanto comercial como privado, e a maior parte da dívida hipotecária dos agregados familiares foi contraída a taxas de juro variáveis. As medidas tomadas não resolveram suficientemente as vulnerabilidades relacionadas com a dívida imobiliária e as potenciais sobreavaliações dos preços da habitação. Os incentivos fiscais à aquisição de habitação própria através da contração de empréstimos mantêm-se, juntamente com a escassez da oferta e as deficiências identificadas no funcionamento do mercado de arrendamento. As medidas previstas no PRR abordam as vulnerabilidades de forma apenas parcialmente satisfatória.

Estados-Membros que registam desequilíbrios excessivos

Chipre regista desequilíbrios excessivos. As vulnerabilidades prendem-se com elevados níveis de dívida pública e privada, grandes défices da balança corrente e um volume ainda elevado de empréstimos não produtivos. Os rácios dívida pública e privada/PIB voltaram a diminuir graças a uma forte recuperação económica em 2021. O volume de empréstimos não produtivos do setor

bancário diminuiu substancialmente graças às vendas avultadas desses empréstimos a empresas adquirentes de crédito, mas continuam a ser elevados. Não obstante a melhoria registada em 2021, o défice da balança corrente permanece elevado e deverá aumentar em 2022, diminuindo apenas lentamente em seguida, não assegurando assim uma posição líquida de investimento internacional prudente no médio prazo. Os rácios dívida pública e privada/PIB deverão continuar a melhorar, em parte graças ao crescimento económico. No entanto, as perspetivas económicas para 2022 revestem-se uma maior incerteza relacionada com o impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo em conta a exposição particularmente significativa ao comércio de serviços. Se for aplicado em tempo útil e de forma eficaz, o PRR pode contribuir para uma redução significativa das vulnerabilidades, mas são necessárias medidas políticas adicionais.

A **Grécia** regista desequilíbrios excessivos. As vulnerabilidades prendem-se com a elevada dívida das administrações públicas, um reequilíbrio externo incompleto e um elevado nível de empréstimos não produtivos, num contexto de baixo potencial de crescimento e de desemprego elevado. O rácio dívida pública/PIB voltou a diminuir e deverá continuar numa trajetória descendente graças à melhoria dos resultados orçamentais e ao crescimento económico. O défice da balança corrente continua a refletir a retoma parcial do turismo externo após a queda acentuada registada em 2020, prevendo-se que permaneça claramente negativo durante o corrente ano e no próximo. A posição líquida de investimento internacional também permanece francamente negativa, refletindo, em grande medida, a dívida pública detida principalmente por credores do setor oficial. No entanto, pode melhorar em termos de percentagem do PIB, graças ao crescimento económico e aos fluxos de fundos significativos do MRR. Apesar dos progressos substanciais, a percentagem de empréstimos não produtivos continua a ser elevada e prejudica a capacidade dos bancos para conceder crédito às empresas e às famílias. Foram tomadas medidas relevantes para facilitar o ajustamento económico e a correção das vulnerabilidades. A aplicação bem sucedida do PRR representa uma grande oportunidade de corrigir as vulnerabilidades e reforçar o crescimento potencial.

A **Itália** regista desequilíbrios excessivos. As vulnerabilidades prendem-se com a elevada dívida pública e o fraco crescimento da produtividade, num contexto de fragilidade do mercado de trabalho e de algumas vulnerabilidades dos mercados financeiros, com relevância transfronteiras. A persistência de um baixo crescimento da produtividade tem sido um fator fundamental subjacente ao nível persistentemente fraco de crescimento do PIB de Itália, que tem dificultado a redução da dívida pública, reduzido as oportunidades de emprego e afetado os balanços dos bancos. O rácio dívida pública/PIB começou a diminuir em 2021 e deverá continuar a diminuir, mas ainda representa um risco para a sustentabilidade orçamental, o setor financeiro e o crescimento económico. Apesar das melhorias registadas no mercado de trabalho, as taxas de participação permanecem baixas. Foram alcançadas melhorias significativas na redução dos empréstimos não produtivos, embora a interdependência entre os bancos e as entidades soberanas se tenha reforçado durante a crise da COVID-19 e continue a ser um desafio. Além disso, o setor bancário poderá enfrentar desafios à medida que o impacto da supressão progressiva das medidas de apoio temporárias em resposta à crise pandémica se fizer gradualmente sentir. O PRR está a dar resposta às vulnerabilidades, nomeadamente estimulando a competitividade e a produtividade. No entanto, o efeito positivo do investimento e das reformas sobre o crescimento deverá demorar a manifestar-se e depende fundamentalmente de uma execução rápida e sólida.