

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RECOMENDAÇÕES

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de março de 2017

sobre a política económica da área do euro

(2017/C 92/01)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 136.º, em conjugação com o artigo 121.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) A recuperação económica na área do euro continua, mas mantém-se frágil. Registaram-se progressos significativos nos últimos anos: desde 2015, o produto interno bruto (PIB) da área do euro recuperou o seu nível anterior à crise em termos reais e o desemprego baixou para o seu nível mais baixo desde 2010-2011. Contudo, a procura agregada é letárgica, a inflação está claramente abaixo do objetivo, apesar da política monetária acomodatória do Banco Central Europeu, e o crescimento é travado pelos legados da crise, nomeadamente a persistência de desequilíbrios macroeconómicos e um elevado nível de endividamento em todos os setores da economia, o que exige uma desalavancagem e reduz os recursos disponíveis para o consumo e o investimento. Além disso, embora o potencial de crescimento da economia da área do euro tenha vindo a registar uma tendência descendente a longo prazo, essa tendência foi ainda mais acentuada pela crise. Apesar dos sinais de melhoria, o persistente défice de investimento e o elevado nível de desemprego podem acentuar a diminuição das perspetivas de crescimento. A natureza assimétrica do reequilíbrio na área do euro tem-se mantido, com a correção dos desequilíbrios apenas pelos países devedores líquidos, o que resulta num excedente crescente na balança corrente. No âmbito do acordo global a nível do G20, os Estados-Membros da área do euro são convidados a usar todos os instrumentos de política, incluindo de política orçamental e estrutural, individual e coletivamente, a fim de alcançar um crescimento forte, sustentável, equilibrado e inclusivo.
- (2) A realização de reformas estruturais ambiciosas deverá facilitar a reafetação suave e eficiente de recursos humanos e de capital e ajudar a enfrentar os desafios colocados pelas mudanças tecnológicas e estruturais em curso. São necessárias reformas que criem um ambiente propício à atividade empresarial, completem o mercado único e eliminem os obstáculos ao investimento. Esses esforços são cruciais para aumentar a produtividade e o emprego, reforçar a convergência e melhorar o potencial de crescimento e a capacidade de ajustamento da economia da área do euro. Através da criação de mercados eficientes com mecanismos de preços reativos, a implementação de reformas estruturais apoiaria a política monetária, facilitando a sua transmissão à economia real. As reformas que eliminem os estrangulamentos ao investimento e apoiem o investimento podem trazer um duplo benefício, através do apoio à atividade económica a curto prazo e da criação de capacidades para o crescimento sustentável e inclusivo a longo prazo. As reformas que melhorem a produtividade são particularmente importantes para os Estados-Membros com grandes necessidades de desalavancagem ligadas a uma elevada dívida externa, dado que

um crescimento mais rápido contribui para reduzir a dívida em percentagem do PIB. O reforço da competitividade dos preços, bem como da competitividade não baseada nos preços, contribuiria ainda mais para o processo de reequilíbrio externo desses países. Os Estados-Membros com elevados excedentes da balança corrente podem contribuir para o reequilíbrio da área do euro mediante a introdução de medidas, incluindo reformas estruturais, que facilitem o encaminhamento do excesso de poupança para a procura interna, nomeadamente através do reforço do investimento. O atual contexto de taxas de juro baixas também proporciona oportunidades adicionais nesse capítulo, em especial nos Estados-Membros com uma significativa folga orçamental.

- (3) Uma melhor coordenação na execução de reformas estruturais, incluindo as previstas nas recomendações específicas por país e as necessárias para completar a União Económica e Monetária (UEM), pode ter uma repercussão positiva nos Estados-Membros e reforçar os seus efeitos positivos a curto prazo. Os debates temáticos no âmbito do Eurogrupo revelaram-se úteis para promover um entendimento comum das prioridades de reforma na área do euro, através da partilha de boas práticas, e promovendo a implementação das reformas e a convergência estrutural. Esses debates devem ser prosseguidos no Eurogrupo e reforçados sempre que possível, inclusive mediante a utilização eficaz de princípios comuns acordados e de avaliações comparativas. Esses debates deverão continuar, sem prejuízo dos debates em curso nas formações pertinentes do Conselho, e reconhecendo a relevância e a natureza à escala da União dos desafios e das experiências comuns, se for caso disso. Em resposta à Recomendação do Conselho relativa à criação de Conselhos Nacionais da Produtividade⁽¹⁾, adotada em 20 de setembro de 2016, os Conselhos Nacionais da Produtividade podem igualmente contribuir para promover a apropriação e execução a nível nacional das reformas necessárias.
- (4) Uma forte coordenação das políticas orçamentais nacionais, baseada em regras comuns, é essencial para se chegar a uma orientação orçamental global adequada e para o bom funcionamento da união monetária. As regras orçamentais comuns visam obter a sustentabilidade da dívida a nível nacional, deixando simultaneamente margem para a estabilização macroeconómica. Por conseguinte, as orientações orçamentais nacionais e agregadas da área do euro têm de equilibrar o duplo objetivo de garantir a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas nacionais e a estabilização macroeconómica a curto prazo tanto a nível nacional como a nível da área do euro. Na atual conjuntura de elevada incerteza quanto à solidez da retoma e ao nível da capacidade disponível na economia, em que a política monetária proporcionou uma acomodação substancial, é necessária uma política orçamental na área do euro que complemente a política monetária no sentido de apoiar a procura, nomeadamente o investimento, e sair da baixa inflação, tendo, ao mesmo tempo, devidamente em conta as atuais preocupações quanto à sustentabilidade da dívida. A eficácia da política orçamental, incluindo dos efeitos de repercussão entre países, é reforçada pelo contexto das taxas de juro baixas. Na sua Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Uma orientação orçamental positiva para a área do Euro» publicada em 16 de novembro de 2016, a Comissão considera que para 2017, é desejável uma expansão orçamental de até 0,5 % do PIB em toda a área do euro nas atuais circunstâncias.

Em julho de 2016, o Eurogrupo concluiu, com base na análise da Comissão, que a orientação orçamental globalmente neutra para 2017 alcança um equilíbrio adequado. Em dezembro de 2016, o Eurogrupo salientou a importância de encontrar um equilíbrio adequado entre a necessidade de garantir a sustentabilidade e a necessidade de apoiar o investimento para reforçar a frágil retoma, contribuindo assim para uma combinação de políticas mais equilibrada. Ao mesmo tempo, a dívida pública permanece elevada e continua a ser necessário tornar as finanças públicas sustentáveis a médio prazo em vários Estados-Membros. Por esse motivo, é necessário assegurar uma diferenciação adequada dos esforços orçamentais nos vários Estados-Membros, tendo em conta a folga orçamental e as repercussões nos países da área do euro. Os Estados-Membros que estão a superar os seus objetivos orçamentais poderão utilizar a sua situação orçamental favorável para reforçar a sua procura interna e o seu potencial de crescimento, consoante as circunstâncias específicas de cada país, sem deixar de respeitar o objetivo de médio prazo, as prerrogativas orçamentais nacionais e os requisitos nacionais.

Por exemplo, as garantias para o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos criado pelo Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽²⁾ constituem uma forma particularmente eficaz de os Estados-Membros com folga orçamental maximizarem o impacto na economia real e a retoma na área do euro. Os Estados-Membros que necessitam de novos ajustamentos orçamentais no âmbito da vertente preventiva do

⁽¹⁾ Recomendação do Conselho, de 20 de setembro de 2016, relativa à criação de conselhos nacionais da produtividade (2016/C 349/01) (JO C 349 de 24.9.2016, p. 1).

⁽²⁾ Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) deverão certificar-se que respeitam os requisitos do PEC para 2017. No âmbito da vertente corretiva do PEC, os Estados-Membros têm de assegurar a correção atempada e duradoura dos seus défices excessivos, o que permite a criação de reservas orçamentais contra imprevistos. Os Estados-Membros deverão prosseguir políticas orçamentais no pleno respeito do PEC. As reformas estruturais, em especial as que aumentem a produtividade, apoiariam o crescimento e melhorariam a sustentabilidade das finanças públicas. Além disso, a melhoria decisiva da composição e da gestão dos orçamentos nacionais, tanto do lado da receita como do da despesa, através da transferência de recursos para investimentos corpóreos e incorpóreos, aumentaria o impacto dos orçamentos na procura a curto prazo e na produtividade a mais longo prazo. São necessários quadros orçamentais nacionais eficazes para fortalecer a credibilidade das políticas dos Estados-Membros e ajudar a encontrar o justo equilíbrio entre a estabilização macroeconómica a curto prazo, a sustentabilidade da dívida e o crescimento a longo prazo.

- (5) Os mercados de trabalho continuam a recuperar gradualmente na área do euro, registando uma redução estável do desemprego. No entanto, as taxas de desemprego de longa duração e de desemprego dos jovens permanecem elevadas, ao passo que a pobreza, a exclusão social e a desigualdade continuam a ser bastante preocupantes em vários Estados-Membros. Apesar dos progressos com as reformas destinadas a melhorar a resiliência e a capacidade de ajustamento dos mercados de trabalho, subsistem diferenças significativas no interior da área do euro, que continuam a pôr em causa o seu bom funcionamento. São necessários mercados de trabalho, regimes de proteção social e sistemas fiscais e de segurança social bem concebidos, justos e inclusivos, que possibilitem a reafetação sem atritos e constante da mão de obra para atividades mais produtivas, que apoiem a integração ou reintegração dos que são afetados pelas transições entre empregos ou estão excluídos do mercado de trabalho, que reduzam a segmentação, e promovam a convergência económica e social, nomeadamente através do aumento das oportunidades de emprego de qualidade. Daí resultará igualmente uma estabilização automática mais eficaz e um crescimento e emprego mais fortes, sustentáveis e inclusivos, que são importantes para responder aos desafios sociais na área do euro.

As reformas necessárias incluem: i) alterações na legislação de proteção do emprego tendo em vista disposições contratuais fiáveis, que ofereçam flexibilidade e segurança tanto aos trabalhadores como aos empregadores, promovam transições no mercado de trabalho, evitem um mercado de trabalho a duas velocidades e permitam o ajustamento dos custos de mão de obra quando necessário, que é um domínio em que os esforços de reforma têm sido particularmente intensos nos últimos anos; ii) o reforço das competências graças à melhoria do desempenho e da eficácia dos sistemas educativos e a estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida, incidindo nas necessidades do mercado de trabalho; iii) políticas ativas e eficazes no mercado de trabalho, para ajudar os desempregados, incluindo os desempregados de longa duração, a regressar ao mercado de trabalho e aumentar a participação no mercado de trabalho, e iv) sistemas de proteção social modernos, sustentáveis e adequados que contribuam de modo eficaz e eficiente, ao longo do ciclo de vida, para a inclusão social e a integração no mercado de trabalho. Além disso, a redução da carga fiscal sobre o trabalho, em particular para os trabalhadores com baixos rendimentos, e a garantia de regimes fiscais equitativos podem melhorar os resultados do mercado de trabalho. Os Estados-Membros da área do euro que executem essas reformas são mais resilientes e exibem um melhor desempenho social e de emprego. O desenho destas reformas tem de ter em conta o seu potencial impacto social.

- (6) A criação da União Bancária registou progressos, mas continua por concluir. Em conformidade com o roteiro de junho de 2016, conforme delineado nas conclusões do Conselho de 16 de junho de 2016, os trabalhos deverão continuar para concluir a União Bancária no que respeita à redução e partilha dos riscos, nomeadamente criando um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e tornando operacional o mecanismo de apoio comum para o Fundo Único de Resolução o mais tardar até ao final do período de transição do Fundo, como definido no Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾. Embora a resiliência global do setor bancário da área do euro tenha aumentado desde a crise, a pressão sobre os bancos cresceu devido a uma série de fatores, como os elevados níveis de crédito malparado, os modelos de negócio ineficientes e a sobrecapacidade em alguns Estados-Membros, dando origem a uma fraca rentabilidade e, em alguns casos, a desafios à viabilidade. Esta pressão compromete a capacidade dos bancos de conceder crédito à economia. Os riscos estendem-se também à economia real, tendo-se mantido elevado o nível de endividamento público e privado não financeiro em alguns Estados-Membros. É necessário prosseguir uma desalavancagem metódica do setor privado através da determinação, do serviço e, se necessário, da reestruturação da dívida de devedores viáveis em situação difícil, bem como da liquidação das carteiras de dívida inviável, para que o capital possa ser reafetado de forma mais rápida e eficaz. Neste contexto, tratar dos níveis ainda elevados de crédito malparado e seguir princípios comuns no desenho de regimes de insolvência para as empresas e as famílias, incluindo através da melhoria dos processos nacionais de insolvência e da criação de mecanismos de resolução extrajudicial, constituem componentes essenciais para um processo de desalavancagem bem sucedido e favorável ao crescimento.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

- (7) Durante 2016, realizaram-se alguns progressos nas iniciativas apresentadas no Relatório dos Cinco Presidentes intitulado «Completar a União Económica e Monetária da Europa», de 22 de junho de 2015, preparado pelo Presidente da Comissão Europeia, em estreita cooperação com os Presidentes do Conselho Europeu, do Banco Central Europeu, do Eurogrupo e do Parlamento Europeu, nomeadamente o papel crescente da dimensão da área do euro no Semestre Europeu, a Recomendação do Conselho sobre os Conselhos Nacionais da Produtividade e a criação do Conselho Orçamental Europeu no âmbito da Comissão. Estão também em curso trabalhos para aumentar a transparência e reduzir a complexidade das regras orçamentais, e, em novembro de 2015, a Comissão apresentou uma proposta para um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos. Além disso, existem, à luz do Relatório dos Cinco Presidentes, desafios mais amplos a que é preciso dar resposta. Em 1 de março de 2017, a Comissão lançou um Livro Branco sobre o futuro da Europa, que inclui igualmente o futuro da UEM. Chegar a acordo sobre o método operacional a seguir exige um sentimento comum de apropriação e um sentimento de objetivos comuns a prosseguir por todos os Estados-Membros da área do euro e as instituições da União, mas também por Estados-Membros fora da área do euro, uma vez que uma UEM forte ajudará a fazer face aos desafios com que a União se depara com mais firmeza, tendo também um impacto positivo nos Estados-Membros que não pertencem à área do euro. A esse respeito, é importante que os debates sobre a forma de completar a UEM sejam conduzidos de forma aberta e transparente para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro, no pleno respeito do mercado interno da União, e que as iniciativas relevantes sejam abertas aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro, em condições equivalentes, se for caso disso.
- (8) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social foram consultados sobre os aspetos sociais e de emprego da presente recomendação,

RECOMENDA que, no período 2017-2018, os Estados-Membros da área do euro atuem, individual e coletivamente, no âmbito do Eurogrupo, no sentido de:

1. Prosseguirem políticas de apoio ao crescimento sustentável e inclusivo a curto e a longo prazo, e melhorarem a capacidade de ajustamento, reequilíbrio e convergência. Darem prioridade às reformas que aumentem a produtividade, melhorem o enquadramento institucional e empresarial, eliminem os estrangulamentos ao investimento e apoiem a criação de emprego. Os Estados-Membros com défices na balança corrente ou elevada dívida externa deverão aumentar a produtividade, e simultaneamente conter os custos unitários do trabalho. Os Estados-Membros que apresentem grandes excedentes na balança corrente deverão aplicar prioritariamente medidas, incluindo reformas estruturais e de promoção do investimento, que ajudem a reforçar a procura interna e o potencial de crescimento.
2. Procurarem um equilíbrio adequado nas suas políticas orçamentais entre a necessidade de garantir a sustentabilidade e a necessidade de apoiar o investimento para reforçar a retoma, contribuindo assim para uma orientação orçamental global adequada e uma combinação de políticas mais equilibrada. Os Estados-Membros que, segundo a avaliação da Comissão, estão em risco de não cumprir as suas obrigações no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2017 deverão, nessa base, tomar, em tempo útil, medidas adicionais para garantir o respetivo cumprimento. Em contrapartida, os Estados-Membros que ultrapassaram os seus objetivos de médio prazo são convidados a continuar a dar prioridade aos investimentos destinados a estimular o potencial de crescimento, preservando simultaneamente a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Os Estados-Membros que se prevê estejam globalmente em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2017 deverão assegurar essa conformidade nos seus processos orçamentais nacionais. Prosseguirem políticas orçamentais no pleno respeito do PEC, fazendo a melhor utilização da flexibilidade existente no âmbito das regras em vigor. De um modo geral, os Estados-Membros deverão melhorar a composição das finanças públicas através da criação de mais folga para investimentos corpóreos e incorpóreos e garantir o funcionamento eficaz dos quadros orçamentais nacionais.
3. Implementarem reformas que promovam a competitividade, a criação de emprego, a qualidade do emprego, a resiliência, e a convergência económica e social, apoiadas por um diálogo social eficaz. Estas deverão associar: i) contratos de trabalho fiáveis que ofereçam flexibilidade e segurança para os trabalhadores e os empregadores; ii) sistemas de educação e de formação de qualidade e eficientes e estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida orientadas para as necessidades do mercado de trabalho; iii) políticas ativas eficazes do mercado de trabalho para apoiar a participação no mercado de trabalho; iv) sistemas de proteção social modernos, sustentáveis e adequados que contribuam de modo eficaz e eficiente para a inclusão social e a integração no mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida. Reduzirem a carga fiscal sobre o trabalho, em particular para os trabalhadores com baixos rendimentos e nos Estados-Membros em que a competitividade dos custos fica abaixo da média da área do euro, tornando essa redução neutra do ponto de vista orçamental em países sem margem de manobra orçamental.
4. Em conformidade com o roteiro de junho de 2016, continuarem os trabalhos no sentido de concluir a União Bancária no que respeita à redução e partilha dos riscos, nomeadamente criando um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e tornando operacional o mecanismo de apoio comum para o Fundo Único de Resolução o mais tardar até ao final do período de transição do Fundo. Conceberem e aplicarem uma estratégia eficaz ao nível da área do euro, para

complementar as medidas de supervisão prudencial destinadas a dar resposta aos riscos de viabilidade no setor bancário, incluindo no que respeita ao elevado nível de crédito malparado, aos modelos de negócio ineficientes e à sobrecapacidade. Promoverem, nos Estados-Membros com grande volume de dívida privada, uma desalavancagem metódica.

5. Progredirem no sentido da conclusão da UEM, no pleno respeito do mercado interno da União e de forma aberta e transparente para os Estados-Membros que não pertencem à área do euro. Prosseguirem as iniciativas e os trabalhos em curso sobre as questões de mais longo prazo para a UEM, tendo devidamente em conta o Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa.

Feito em Bruxelas, em 21 de março de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

E. SCICLUNA
