



Bruxelas, 28.11.2012  
COM(2012) 750 final

**ANEXO**

**RELATÓRIO MACRO-ECONÓMICO**

*à*

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**

**Análise anual do crescimento 2013**

## INTRODUÇÃO

**A economia da UE continua a debater-se com o processo de correção na sequência da crise financeira.** As tensões financeiras continuaram na área do euro, antes do verão, enquanto a desaceleração da economia mundial reduziu a contribuição potencial das exportações para a recuperação. Por conseguinte, as perspetivas a curto prazo para a economia da União Europeia continuam frágeis, prevendo-se porém, um regresso gradual ao crescimento em 2013 e uma nova consolidação em 2014. Estas perspetivas complicam ainda mais o ajustamento que é, no entanto, necessário em muitos Estados-Membros da UE. Em especial, as fracas perspetivas de crescimento entravam o investimento, a criação de emprego e aceleram o desemprego, uma vez que as margens que permitem o recurso à flexibilidade no mercado de trabalho se encontram agora reduzidas.

**Os desafios que se colocam à economia da UE continuam a ser incomensuráveis.** Em particular, algumas economias dos Estados-Membros continuam a enfrentar importantes desalavancagens tanto no setor privado como público, o que reflete a correção de desequilíbrios financeiros acumulados, ligados aos anteriores níveis insustentáveis de despesa financiados pelo crédito, promovidos, em alguns casos, por preços especulativos dos ativos no setor privado, ou pela falta de rigor orçamental no setor público. Esta desalavancagem está agora a pesar no crescimento, na medida em que as despesas são reduzidas e as receitas canalizadas para o reembolso da dívida.

**Do lado positivo, há sinais de que o ajustamento nas economias da UE progride.** A situação do mercado financeiro melhorou depois do verão, graças à progressiva implementação do programa de reformas, incluindo os progressos realizados na arquitetura da UEM, e às importantes decisões políticas adotadas na área do euro, nomeadamente pelo BCE. Os importantes esforços de reforma envidados nos Estados-Membros vulneráveis também estão a dar os seus frutos: a alavancagem retrocedeu nos setores públicos e privado e a competitividade regista melhorias em países com graves problemas neste domínio, criando condições para que o ajustamento avance. As exportações contribuem cada vez mais para reduzir os elevados défices das balanças de transações correntes, o que constitui um bom prenúncio do caráter duradouro da correção. As grandes disparidades de crescimento entre os países da UE são também um reflexo do ajustamento em curso: um crescimento temporariamente mais fraco ou negativo é muitas vezes um reflexo de ajustamentos profundos, mas que abrem o caminho para um crescimento e convergência mais sustentáveis, cujos efeitos deverão fazer-se sentir já em 2014.

*O processo de desalavancagem e de ajustamento é inevitável e a principal tarefa dos decisores políticos é geri-lo e encontrar formas de atenuar as consequências sociais e económicas a ele associadas.*

**O ajustamento orçamental tem de prosseguir seguindo uma estratégia de consolidação diferenciada e favorável ao crescimento, tendo em conta os elevados níveis de endividamento e os desafios de longo prazo para as finanças públicas.** No entanto, atendendo aos eventuais efeitos negativos da consolidação orçamental sobre o crescimento a curto prazo, o processo tem de ser conduzido de molde a favorecer o crescimento, ou seja:

- o ritmo da consolidação orçamental deve ser diferente consoante os países, de acordo com a sua margem de manobra orçamental, a fim de se obter o justo equilíbrio entre potenciais efeitos do crescimento negativo e os riscos que ameaçam a sustentabilidade da dívida. O Pacto de Estabilidade e Crescimento e o papel central do saldo orçamental estrutural constituem o quadro adequado para determinar os diferentes ritmos do ajustamento;

- a consolidação deve incidir do lado das despesas, contudo, importa estabelecer um conjunto de medidas, tanto do lado das receitas como das despesas, que promovam o crescimento, dirigidas à proteção dos principais pilares do crescimento, assegurando simultaneamente a eficiência da despesa.

Além disso, se a consolidação estiver assente num quadro orçamental de médio prazo credível e for acompanhada de reformas destinadas a encontrar uma solução para a problemática da sustentabilidade a longo prazo decorrente do envelhecimento da população, a sua credibilidade e os seus efeitos positivos são reforçados.

**A desalavancagem ordenada do setor privado exige um setor financeiro sólido e eficaz.** Por conseguinte, as medidas de recuperação financeira e a reestruturação têm de ir em frente, nomeadamente no setor bancário, tendo em conta o seu importante papel na economia da UE, devendo igualmente ser promovidas novas fontes de financiamento. O estabelecimento de um quadro político micro e macroprudencial coerente é fundamental para restabelecer a confiança na estabilidade do setor bancário, fomentar um fluxo sustentável de capitais para atividades produtivas e assegurar um financiamento estável da economia.

**São necessárias reformas estruturais com vista a facilitar o ajustamento e a melhorar as condições de enquadramento do crescimento.** As reformas estruturais, que melhoram a competitividade, a adaptabilidade salarial e a flexibilidade dos preços, são fundamentais para intensificar a capacidade de ajustamento e estimular a transferência de recursos de setores em declínio para outros em expansão. As reformas a favor da criação de emprego, o investimento em inovação, competências e crescimento inclusivo são determinantes para lutar contra o risco de histerese e atenuar o impacto negativo da crise sobre as condições sociais. Para se alcançar um crescimento sustentado, é importante uma distribuição equitativa do esforço de ajustamento por toda a sociedade. Contudo, é indispensável um conjunto de políticas coerentes que inclua, simultaneamente, políticas macrofinanceiras e estruturais, para assegurar o regresso ao crescimento. Por conseguinte, é necessária uma ação política determinada em todas estas frentes para contrariar a dinâmica negativa e melhorar a situação económica de forma sustentável.

*Os países da área do euro estão numa situação especial, em virtude das suas fortes interligações económicas e financeiras e dos efeitos colaterais daí decorrentes.*

**Os fluxos de capitais na área do euro alteraram-se abruptamente, abandonando os países vulneráveis.** O consequente défice de financiamento externo foi colmatado através da disponibilização de liquidez pelo setor oficial, o que impediu uma correção desordenada. Contudo, em consequência desta distorção crescente, as condições de financiamento entre os países da área do euro tornaram-se cada vez mais divergentes, tanto no setor público como no privado. Esta situação conduziu à instauração de um conjunto de políticas rigorosas nos Estados-Membros vulneráveis da área do euro, à medida que o agravamento das condições de financiamento se vem juntar à indispensável consolidação orçamental. Este facto está a entrar o ajustamento, contribuindo para aumentar as divergências entre as economias da área do euro e pondo em causa a estabilidade de toda a zona monetária.

**A principal prioridade da área do euro será prosseguir na via da reforma estrutural e travar a fragmentação financeira, melhorar as condições de financiamento nos países vulneráveis e incentivar o afluxo e afetação eficiente de capital, a fim de apoiar o ajustamento.** Estes elementos são indispensáveis para o crescimento e o ajustamento. Por outro lado, a necessidade de reduzir os desequilíbrios macroeconómicos põe em evidência a necessidade de um ritmo de desalavancagem diferenciado entre os países excedentários e os deficitários. Por último, tendo em conta a política monetária única, as reformas estruturais

destinadas a aumentar a flexibilidade salarial e dos preços, assim como a facilitar o ajustamento, desempenham um papel ainda mais preponderante na área do euro.

**A perseverança na realização das reformas é de importância capital para dar resposta aos desafios.** O Mecanismo Europeu de Estabilidade está operacional desde 8 de outubro de 2012 e, em setembro de 2012, o BCE decidiu introduzir as Transações Monetárias Definitivas. Trata-se de importantes contributos para enfrentar o desafio mais premente de estabilizar a situação financeira e restaurar a confiança. A reestruturação e o reequilíbrio das economias darão os seus frutos a médio prazo, uma vez que, normalmente, as reformas estruturais levam tempo a produzir plenamente os seus efeitos. Por último, uma verdadeira UEM é um objetivo a desenvolver a longo prazo, embora importe desde já envidar esforços concretos para apoiar a dinâmica das reformas. Consequentemente, apesar de uma certa acalmia recentemente observada nos mercados financeiros, estes mantêm-se instáveis tendo-se tornado dependentes da manutenção das políticas de apoio. Por conseguinte, qualquer bloqueio nas reformas pode provocar imediatamente um recrudescimento das tensões e anular as recentes melhorias.

## **1. CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL FAVORÁVEL AO CRESCIMENTO**

**A existência de finanças públicas sólidas e sustentáveis é um pré-requisito essencial para a estabilidade macroeconómica e, consequentemente, o crescimento.** Tal é especialmente o caso na área do euro, onde a política monetária única não pode reagir à situação inerente a cada país e os orçamentos nacionais têm de demonstrar a sua capacidade para assumir uma função estabilizadora no caso de perturbações próprias do país. Por outro lado, os Estados-Membros da área do euro sofrerão fortes repercussões caso sejam aplicadas políticas orçamentais inviáveis, sobretudo a nível financeiro, tal como claramente demonstrado pela atual crise. Esta situação exige uma maior responsabilidade em termos da evolução orçamental a nível nacional, o que constitui a estrutura da governação orçamental baseada nas regras previstas no Tratado e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC). O respeito destas regras é fundamental para o bom funcionamento da UEM.

**A consolidação orçamental tem efeitos negativos no crescimento a curto prazo, na medida em que a contenção orçamental reduz a despesa global, mas apresenta benefícios redobrados a médio prazo.** O impacto da política orçamental no crescimento pode ser superior ao habitual num contexto de crise financeira, uma vez que os denominados multiplicadores orçamentais são considerados mais importantes do que em condições normais de mercado<sup>1</sup>. A curto prazo, o ajustamento poderá igualmente provocar efeitos adversos nos rácios da dívida se forem elevados à partida e, por conseguinte, as necessidades de consolidação, são consideráveis.

**No entanto, em alguns Estados-Membros, a consolidação é a única alternativa viável, e sem ela as consequências poderiam ser ainda mais graves.** Atendendo aos elevados e crescentes níveis da dívida, importa igualmente analisar a sustentabilidade da dívida, um conceito a médio prazo. A análise da Comissão<sup>2</sup> mostra que só em cenários bastante improváveis (grau de «miopia» dos mercados muito elevado, reações muito invulgares dos prémios de risco) a consolidação provocaria efeitos negativos na dívida a médio prazo. Além disso, a criação de condições para uma consolidação permanente e as expectativas daí resultantes, são uma componente importante para evitar os efeitos negativos na dívida, na

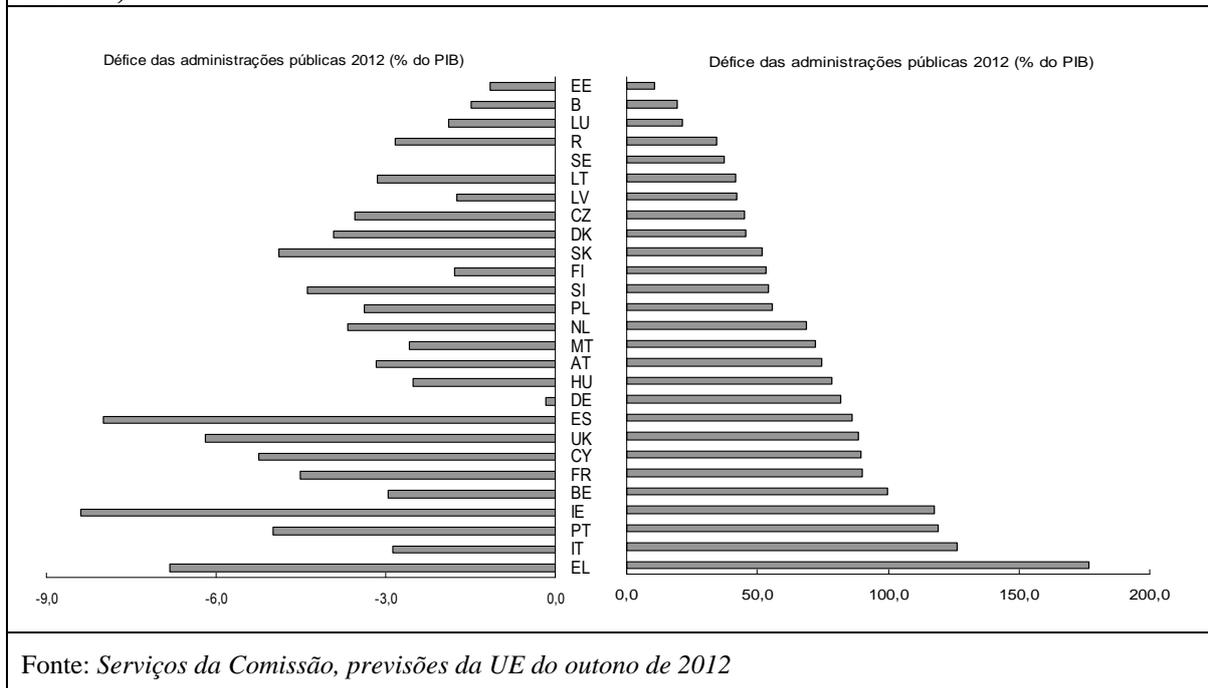
<sup>1</sup> Contudo, algumas propostas recentes sobre a grande dimensão dos multiplicadores não se baseiam em nenhuma prova concreta. Ver, por exemplo, *Forecast errors and multiplier uncertainty* (erros de previsão e incerteza ligada aos multiplicadores) em Previsões Económicas Europeias, outono de 2012, *European Economy* 7/2012.

<sup>2</sup> Ver relatório da Comissão Europeia (2012) sobre as finanças públicas na UEM 2012, *European Economy* 4/2012, DG Assuntos económicos e financeiros.

medida em que a percepção de inversão na consolidação pode anular os seus potenciais efeitos positivos sobre os prémios de risco. Por outro lado, nos Estados-Membros com acesso limitado ao mercado, a avaliação dos custos do processo de consolidação, mesmo a curto prazo, depende do cenário alternativo previsto. Quando a sustentabilidade financeira está em risco, a ausência de consolidação pode levar a um aumento dos prémios de risco ou à total inacessibilidade ao mercado, o que obrigaria a um ajustamento muito mais dramático, com consequências muito mais devastadoras para o crescimento do que no caso de uma consolidação ou da melhoria da sustentabilidade orçamental

**Embora alguns países da UE beneficiem de uma maior margem de manobra, os riscos decorrentes do abrandamento da consolidação orçamental têm de ser cuidadosamente avaliados.** Alguns Estados-Membros da UE beneficiam atualmente de taxas de juro historicamente baixas para a sua dívida pública e poderiam, aparentemente, aumentar os seus empréstimos sem correrem o risco de entrar numa espiral insustentável. Contudo, esses países também atingiram elevados níveis de endividamento nunca registados em tempo de paz. Além disso, em quase todos eles, as despesas públicas deverão aumentar devido ao envelhecimento da população e, em alguns casos, às fracas perspetivas de crescimento. Por conseguinte, não se pode excluir que um abrandamento do compromisso em relação a políticas orçamentais sustentáveis não conduza a uma mudança na percepção do mercado, o que teria graves consequências, não só para os países em causa, mas também para a capacidade de gestão de crises em toda a área do euro, que assenta na solvabilidade dos mesmos.

**Gráfico 1. Dívida pública e déficit público nos Estados-Membros da UE (2012, em % do PIB)**



Fonte: *Serviços da Comissão, previsões da UE do outono de 2012*

**As finanças públicas da UE enfrentam grandes desafios e a estabilidade orçamental deve ser restaurada de forma permanente** (gráfico 1). Os desafios resultam da necessidade de reduzir os elevados níveis da dívida, numa conjuntura de fracas perspetivas de crescimento, de pressões sobre as despesas a longo prazo e de uma carga fiscal já relativamente elevada. Por conseguinte, continua a ser determinante o princípio geral de levar a cabo uma consolidação orçamental favorável ao crescimento. A estratégia defendida pela Comissão na anterior AAC revelou-se eficaz, mesmo se não puderam ser evitadas certas consequências negativas a curto prazo, conforme já referido, e que os seus plenos benefícios só sejam visíveis a médio prazo.

**O efeito da consolidação** orçamental no crescimento pode ser influenciado pela sua composição. Além disso, para garantir o carácter permanente da consolidação orçamental e melhorar as expectativas de sustentabilidade orçamental, a consolidação terá de ser acompanhada de reformas que reforcem a viabilidade a longo prazo das finanças públicas e apoiada por um sólido quadro institucional.

#### *Ritmo da consolidação orçamental*

**O ritmo da consolidação orçamental deve continuar a ser diferente consoante os países, em função da sua margem de manobra orçamental.** Em especial, tendo em conta a pressão constante dos mercados sobre os países com elevadas dívidas públicas, aqueles que perderam o acesso aos mercados financeiros ou estão sujeitos a uma enorme pressão do mercado devem prosseguir os compromissos orçamentais acordados. Os outros Estados-Membros devem continuar a respeitar os compromissos assumidos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), o que permite aos estabilizadores automáticos funcionarem com base na trajetória de ajustamento orçamental estrutural acordada, garantindo simultaneamente a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas.

**O Pacto de Estabilidade e Crescimento proporciona um quadro flexível e eficaz, para definir o ritmo diferenciado da consolidação.** As regras do PEC permitem adaptar o ritmo

da consolidação orçamental consoante as características específicas dos Estados-Membros. No âmbito do PEC, são fixados objetivos nominais por país, em prol da transparência e da consolidação das políticas orçamentais. No entanto, as recomendações do Conselho também especificam o esforço estrutural necessário, que deve incidir na situação orçamental subjacente, sem ter em conta os efeitos cíclicos e as medidas extraordinárias. Se um país realizou o esforço estrutural acordado, mas não atingiu os seus objetivos devido, exclusivamente, a um crescimento menos favorável do que o previsto, o prazo para a correção do défice excessivo pode ser prorrogado. Esta opção foi tida em conta em várias ocasiões no passado, mais recentemente em relação à Espanha e a Portugal.

#### *Composição da consolidação*

**A consolidação deve incidir do lado da despesa, porém importa instaurar um conjunto de medidas tanto a nível da despesa como da receita, que sejam globalmente eficazes e favoreçam o crescimento.** A análise de etapas anteriores de consolidação sugere que a consolidação baseada nas despesas tem maiores probabilidades de êxito. Além disso, dada a carga fiscal relativamente elevada na UE, mais aumentos de impostos poderiam afetar negativamente o crescimento futuro, devendo, por conseguinte, ser introduzidos com prudência. De um modo geral, a fim de limitar os efeitos negativos a curto prazo sobre o crescimento, a composição adequada das consolidações deverá integrar medidas favoráveis ao crescimento tanto do lado das despesas como das receitas.

**A eficiência das despesas e a qualidade das finanças públicas em geral é cada vez mais importante tendo em conta os desafios a enfrentar pelas finanças públicas a longo prazo.** Atendendo aos níveis de endividamento historicamente elevados e ao impacto a longo prazo decorrente do envelhecimento demográfico, é provável que a pressão sobre as despesas públicas se mantenha para além do atual ajustamento orçamental. Por conseguinte, é cada vez mais importante reapreciar a eficiência das despesas ao equacionar a necessidade de finanças públicas sustentáveis e a prestação de serviços públicos de nível satisfatório. As melhores práticas internacionais mostram que, em muitos países, ainda há margem para poupanças dos recursos públicos, mantendo o mesmo nível de serviços.

**A prossecução das reformas do setor público e a introdução das melhores práticas em matéria de orçamentação orientada para os resultados poderão ter um papel determinante no reforço da eficácia das despesas públicas.** Há uma interação importante em termos de objetivos e prazos entre as reformas da administração pública baseadas na análise das despesas e a orçamentação baseada nos resultados. Embora esse modelo de orçamentação favoreça uma abordagem global e exija uma visão a longo prazo, tanto para introdução, como para a obtenção de resultados, as reformas da administração pública podem gerar resultados significativos e rápidos em termos de eficácia das despesas públicas e de poupança, desde que se baseiem numa análise rigorosa das despesas e se inscrevam em estratégias a mais longo prazo. As reformas da administração pública poderiam centrar-se na obtenção de poupanças, sempre que os indicadores, incluindo as comparações entre países e a nível nacional, apontarem para um maior potencial de poupança (ver igualmente secção 3). Outras medidas relevantes para a eficiência da despesa podem refletir a diversidade dos objetivos socioeconómicos das diferentes rubricas de despesas, incluindo as questões distributivas, tais como uma melhor conceção e escopo das transferências sociais, dos auxílios estatais e de outras subvenções, a identificação dos projetos de investimento público mais produtivos ou uma maior eficiência na oferta de bens e serviços públicos. Contudo, independentemente do instrumento escolhido para reforçar a eficácia da despesa pública, terá de basear-se numa gestão orientada para os resultados a todos os níveis da administração.

**As poupanças a nível da despesa devem preservar rubricas que tenham um impacto positivo no crescimento e no potencial de crescimento.** Sempre que estejam previstos

cortes, estes devem ser minimizados nos domínios relacionados com o desenvolvimento do capital humano e os progressos tecnológicos. A situação é menos clara quando se trata de investimentos públicos em ativos fixos. Esse tipo de investimento contribui para o crescimento potencial na medida em que as novas infraestruturas são fatores de produção para o investimento privado, o que se aplica, principalmente, aos investimentos nos transportes, comunicações e determinados serviços públicos de base. Em segundo lugar, o investimento público em ativos fixos só é benéfico até um certo ponto e para os Estados-Membros que já dispõem de um nível satisfatório de infraestruturas, os aspetos a valorizar devem privilegiar, sobretudo, a sua manutenção e eventual modernização.

**Do lado das receitas orçamentais, não obstante as recentes reformas, muitos Estados-Membros continuam confrontados com importantes desafios decorrentes da subida de impostos.** Alguns Estados-Membros poderiam beneficiar, embora em diferentes graus, de medidas do lado das receitas para consolidar as suas finanças públicas e assegurar a sua sustentabilidade. Contudo, essas medidas devem visar a melhoria dos sistemas fiscais, assegurando, simultaneamente, uma distribuição equitativa dos encargos da consolidação por todos os setores da sociedade. As receitas adicionais devem, preferencialmente, obter-se através do alargamento das bases coletáveis e não do aumento das taxas ou da instauração de novos impostos. Neste sentido, poderia ser necessário rever as despesas fiscais e outras lacunas na tributação dos rendimentos das pessoas singulares e das sociedades, limitando simultaneamente as possibilidades de isenção ou de taxas reduzidas do IVA ou aumentando as taxas reduzidas para um nível mais próximo da taxa uniformizada. As isenções de impostos especiais de consumo poderão também ser revistas, a fim de aumentar as receitas e contribuir eficazmente para outras políticas públicas (por exemplo, nos domínios da saúde e do ambiente).

**Uma melhor governação fiscal poderia igualmente complementar as medidas de aumento das receitas.** Algumas medidas para combater a evasão fiscal, tais como o levantamento do sigilo bancário, parecem ter proporcionado importantes receitas fiscais adicionais, mesmo a curto prazo. No entanto, é normalmente difícil estimar antecipadamente o ganho de receitas provenientes de uma melhor governação fiscal, pelo que não deverão ser sobrestimadas no quadro de uma política orçamental prudente, em especial a curto prazo. O reforço da disciplina fiscal poderia assumir diversas formas, como, por exemplo, reduzir a economia paralela, combater a potencial fraude e evasão ao IVA, ou promover a eficácia da administração fiscal. Melhorar a administração fiscal é um desafio que muitos Estados-membros têm de enfrentar para obter receitas suplementares, reduzir o elevado custo das receitas líquidas cobradas e aliviar a carga administrativa excessiva para as pequenas e médias empresas.

**Quanto ao reforço do potencial de crescimento e de emprego das economias europeias, poderia estudar-se a hipótese de reformas neutras do ponto de vista das receitas.** Tal é o caso, nomeadamente, dos Estados-Membros que têm de transferir a tributação dos rendimentos do trabalho para uma tributação com menos efeitos distorcivos (impostos sobre o consumo, impostos recorrentes sobre imóveis, impostos ambientais) e que dispõem de margem para o efeito. Uma composição fiscal com uma elevada percentagem de impostos diretos e contribuições para a segurança social, juntamente com uma baixa percentagem de impostos indiretos, poderá dar margem para aplicar uma tributação desse tipo. Uma reforma neutra do ponto de vista das receitas também permitiria reduzir as elevadas taxas do imposto sobre o rendimento das sociedades.

**A elaboração da estratégia de consolidação e das reformas fiscais deverá ter em conta outras questões referentes à conceção de impostos específicos.** Em primeiro lugar, a fiscalidade das empresas é frequentemente orientada para o financiamento da dívida em vez dos capitais próprios. Em segundo lugar, a fiscalidade sobre a habitação baseia-se demasiado na tributação das transações em vez de incidir nos impostos recorrentes sobre imóveis, com efeitos menos nocivos, enquanto a dedutibilidade dos juros hipotecários gera distorções da dívida e um risco de sobre-investimento no setor da habitação. Por último, os impostos ambientais podem desempenhar um papel fundamental na realização dos objetivos comuns nesta área e, com o tempo, oferecer incentivos adequados para reduzir as emissões prejudiciais, nomeadamente de gases com efeito de estufa. As reformas fiscais deverão refletir as considerações de eficiência económica e a equidade social, de acordo com as preferências coletivas. A conceção das reformas dos sistemas fiscais deverá ter em conta a componente distributiva.

**A necessidade de consolidação é ainda maior devido aos desafios colocados às finanças públicas pelo envelhecimento da população.** O relatório de 2012 sobre a sustentabilidade orçamental<sup>3</sup> mostra que a dívida na UE se manterá estável até 2020, graças aos recentes esforços de consolidação orçamental e aos progressos das reformas que quase estabilizam as despesas ligadas ao envelhecimento demográfico. No entanto, a partir de 2021, os custos relacionados com o envelhecimento da população terão mais peso e a dívida pública na UE recomeça a subir, devendo situar-se perto dos 90% do PIB em 2030. Esta dinâmica só pode ser travada graças aos esforços sustentados dos Estados-Membros. Se o saldo estrutural melhorasse 0,5% do PIB por ano até que o objetivo de médio prazo fosse alcançado e mantido a longo prazo, em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o nível da dívida desceria para cerca de 60% do PIB até 2030.

**Embora alguns países já estejam a fazer face à pressão do envelhecimento demográfico sobre as despesas, ainda há muito a fazer, para além da execução dos planos atuais.** Muitos Estados-Membros já empreenderam esforços substanciais na última década para reformar os sistemas de pensões, com resultados positivos concretos a nível orçamental. Porém, a longo prazo, é ainda de esperar um novo aumento das despesas públicas com as pensões, à escala europeia<sup>4</sup> (+ 1,5 pontos percentuais do PIB até 2060). Assim, é necessário intensificar os esforços para reestruturar os regimes de pensões, especialmente nos países cujos aumentos das despesas neste setor deverão ser muito superiores à média da UE e em que o processo de reforma ainda não foi verdadeiramente iniciado. Foram formuladas recomendações à maioria dos Estados-Membros para adaptarem a política de pensões em 2012. Embora se tenham observado progressos significativos em vários países, nomeadamente através da limitação do acesso à reforma antecipada e à harmonização da idade de reforma entre homens e mulheres, noutros Estados-Membros, o programa de reformas tem de ser intensificado ou ativado.

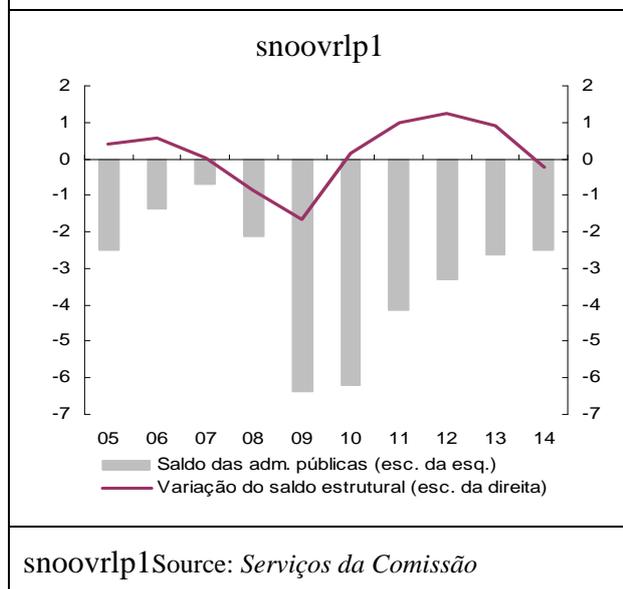
**Associar a idade de reforma à esperança de vida contribuiria para estabilizar o equilíbrio entre anos de trabalho e anos de reforma.** Para evitar negociações sucessivas e difíceis, essa associação deverá, de preferência, seguir regras automáticas. Esta medida é uma forma eficaz de reduzir o risco de longevidade, abordando, simultaneamente as questões de sustentabilidade e de adequação, através da concessão de incentivos ao prolongamento da idade ativa e, por conseguinte, direitos de pensão mais elevados. Para o êxito do aumento da idade ativa, as reformas dos sistemas de pensões têm que ser sustentadas por políticas que desenvolvam as oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos e apoiem o envelhecimento ativo e saudável, complementadas por políticas fiscais e de prestações que ofereçam incentivos para que as pessoas permaneçam mais tempo no mercado de trabalho e possibilitem o acesso à aprendizagem ao longo da vida.

---

<sup>3</sup> Ver Comissão Europeia (2012) "Fiscal Sustainability Report 2012", European Economy 8/2012.

<sup>4</sup> Ver Comissão Europeia e Economic Policy Committee (2012) "2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", European Commission, European Economy, No 2.

snoovrlp1 Gráf. 2. Evolução orçamental – na área do euro



Os Estados-Membros mostraram determinação em prosseguir a consolidação orçamental e reduzir os défices de forma significativa. De acordo com as previsões do outono de 2012 dos serviços da Comissão, em média, o défice das administrações públicas na UE deverá diminuir 0,8 pontos percentuais em 2012 e situar-se em 3,6% do PIB. Na área do euro, a situação é semelhante, com o défice a diminuir para 3,3% do PIB. Com a prossecução da consolidação orçamental em 2013, o défice das administrações públicas na área do euro deverá passar para menos de 3% do PIB, pela primeira vez desde 2008 (gráfico 2). Na maioria dos Estados-Membros, a composição da consolidação pode ser considerada, de um modo geral, favorável ao crescimento e globalmente

equilibrada entre receitas e despesas. Entre 2007 e 2012 as principais poupanças do lado da despesa registaram-se no consumo intermédio, despesas de investimento e massa salarial do setor público. No mesmo período, a parte das transferências sociais aumentou em geral, particularmente nos países mais fortemente atingidas pela crise económica.

**A consolidação orçamental afigura-se ter sido mais robusta em termos estruturais do que nominais.** Prevê-se que em 2012 os ajustamentos estruturais excedam 1 p.p., tanto na UE como na área do euro. Para atingir esse resultado, os Estados-Membros respeitaram, em média, os seus objetivos nominais, tendo aplicado medidas corretivas ao longo do ano, face à deterioração do contexto macroeconómico. A trajetória de consolidação deverá manter-se estável em 2013, uma vez que os Estados-Membros têm de executar o esforço orçamental exigido no âmbito do Procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) que lhes foi aplicado, ou de convergir na via dos seus objetivos de médio prazo, o que deverá reduzir o défice estrutural na UE em mais de 0,5 pp em 2013.

#### *Governança e instituições orçamentais*

**A existência de quadros orçamentais nacionais sólidos é determinante para a tomada de decisões orçamentais firmes.** Nos termos dos tratados, as decisões orçamentais definitivas continuam a ser da competência das autoridades nacionais. É, pois, fundamental que os Estados-Membros tomem medidas a nível nacional que aumentem a previsibilidade e a credibilidade dos seus compromissos em matéria de política orçamental prudente. A Diretiva relativa aos quadros orçamentais nacionais e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (TECG) melhoram substancialmente os quadros orçamentais nacionais. A correta transposição da diretiva até ao final de 2013, deverá assegurar quadros orçamentais sólidos nos Estados-Membros da UE, incluindo estatísticas completas e atempadas, planificação a médio prazo, previsões realistas e definição de regras orçamentais nacionais que promovam o cumprimento das obrigações orçamentais do Tratado. Além disso, através do TECG, 25 Estados-Membros comprometeram-se a introduzir no direito nacional o objetivo de um orçamento equilibrado ou excedentário, consagrando assim nas suas ordens jurídicas um princípio fundador do PEC. A conformidade deverá ser ainda reforçada através de

mecanismos nacionais de correção automática, a conceber segundo princípios comuns, e acionados em circunstâncias bem definidas.

**A governação orçamental a nível europeu foi intensificada e a Comissão apresentou aos legisladores novas propostas de melhorias.** O pacote composto por 6 propostas legislativas (o chamado «six-pack»)<sup>5</sup> reforçou a vertente preventiva da supervisão orçamental da UE e a capacidade de detetar e corrigir os desequilíbrios orçamentais numa fase precoce. Introduziu novos instrumentos, tais como limiares de despesa e uma regra numérica para a dívida. Dado que as políticas orçamentais dos Estados-Membros que partilham a mesma moeda têm maiores efeitos indiretos, reforçaram-se as sanções financeiras por incumprimento, a aplicar aos Estados-Membros da área do euro, mas de forma mais progressiva e aplicáveis numa fase mais precoce. A Comissão propôs novas melhorias da supervisão orçamental para os Estados-Membros da área do euro, nos dois regulamentos que constituem o «Two-Pack». O Regulamento relativo ao reforço da supervisão racionaliza e intensifica a supervisão orçamental dos Estados-Membros ameaçados ou que enfrentam dificuldades financeiras, enquanto o Regulamento relativo ao reforço das políticas orçamentais instaura uma supervisão mais rigorosa dos Estados-Membros objeto de um PDE, a fim de garantir a correção atempada dos défices excessivos. Reforça igualmente a ação preventiva a nível da UE, ao estabelecer marcos para uma coordenação efetiva das políticas orçamentais na UEM, por exemplo, um calendário orçamental comum, a apresentação coordenada dos planos orçamentais nacionais anuais à Comissão, antes da sua aprovação pelo parlamento.

---

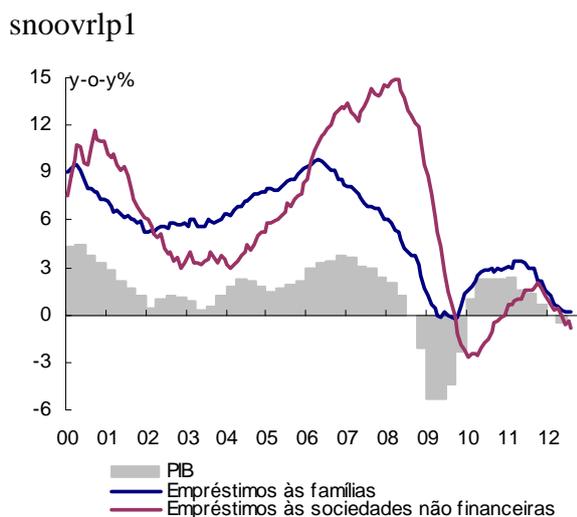
<sup>5</sup> O pacote legislativo, composto por cinco regulamentos e uma diretiva, entrou em vigor a 13 de dezembro de 2011. A legislação reforçou o Pacto de Estabilidade e Crescimento e introduziu um novo conjunto de regras para a supervisão dos desequilíbrios macroeconómicos. Ver também: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm)

## 2. RESTAURAR A ESTABILIDADE FINANCEIRA

No ano passado, continuaram as tensões financeiras nos mercados financeiros da UE, registando-se, porém, recentemente, sinais de melhoria. O ciclo de retroação negativa entre os mercados da dívida soberana, o setor bancário e o crescimento continuaram a alimentar as pressões financeiras e a minar a confiança. As firmes medidas políticas adotadas pela UE e pelas autoridades nacionais traduziram-se recentemente em melhorias, mas os juros da dívida soberana nos países vulneráveis mantiveram-se elevados e instáveis. Ao mesmo tempo, alguns outros países da UE beneficiaram de importantes entradas de capitais privados e registaram níveis historicamente baixos, ou mesmo negativos, de taxas de juro, sobre as suas obrigações da dívida soberana. As fortes interligações entre mercados da dívida soberana e o setor bancário da UE continuam a representar sérias ameaças para a estabilidade financeira na UE e na área do euro em particular.

O setor bancário da UE continua a debater-se com problemas de liquidez e de financiamento estrutural. Particularmente nos Estados-Membros vulneráveis, alguns bancos continuam a ter dificuldades em se financiar no mercado. A descida das notações de crédito destes Estados-Membros reduziu as garantias dos bancos nas suas operações com o Eurosistema, o que provocou uma descida das suas notações e aumentou os seus custos de financiamento. No primeiro semestre de 2012, as dificuldades de financiamento dos Estados-Membros mais vulneráveis da área do euro foram agravadas pela retirada de depósitos, enquanto os Estados-Membros mais bem cotados registaram um afluxo de depósitos. O financiamento interno dos bancos também ficou sobre pressão devido às fracas perspetivas de crescimento e, conseqüentemente, a um menor potencial de receitas. A resposta dos bancos às dificuldades de financiamento foi privilegiar a concessão de crédito a mutuários seguros e a emissão de obrigações garantidas, o que se traduziu por um claro aumento do montante dos ativos hipotecados nos seus balanços. Esta situação constitui uma nova fonte de preocupação.

Gráf. 3. Empréstimos às famílias e às sociedades não financeiras – área do euro



Fonte: Serviços da Comissão

A escassez de financiamento pelos mercados e o aumento dos riscos de crédito, devido à estagnação do crescimento, entravam a capacidade de empréstimo dos bancos à economia real. Os condicionalismos de financiamento são especialmente pesados para as pequenas e médias empresas, que constituem a espinha dorsal da economia da UE e proporcionam o maior volume de emprego. As dificuldades de concessão de empréstimos são mais graves nos países vulneráveis onde os bancos em dificuldade têm vindo a reduzir a concessão de crédito, ainda que as fracas perspetivas de crescimento e a necessidade de reduzir a dívida das empresas e das famílias também diminuam a necessidade de contração de empréstimos (gráfico 3). Entretanto, os bancos prosseguiram os necessários ajustamentos dos seus balanços, não havendo nenhum indício de

desalavancagem excessiva ou desordenada. Os fluxos de capitais públicos, que atenuaram o êxodo de capitais privados, bem como o exercício de recapitalização coordenado conduzido pela Autoridade Bancária Europeia, desempenharam um papel fundamental neste capítulo.

Contudo, a necessidade de desalavancagem variou consoante os países, com os bancos nos Estados-Membros vulneráveis a ajustar mais rapidamente os seus balanços do que os outros. Tendo em conta estes elementos, é um sinal positivo que os empréstimos bancários ao setor privado se tenham estabilizado, em 2012, no conjunto da área do euro, tendo o último inquérito do BCE revelado uma certa atenuação das tensões de financiamento.

**O recrudescimento dos riscos associados à dívida soberana inverteu o processo de integração financeira na área do euro.** A introdução do euro, assim como a avaliação do risco de crédito a nível mundial, antes da eclosão da crise, estimulou a integração dos mercados financeiros na área do euro e facilitou os fluxos de crédito entre os países nela participantes. O colapso das bolhas de ativos em alguns países e o eclodir da crise das dívidas soberanas, provocou uma queda drástica dos fluxos transfronteiriços, mantendo-se o capital dentro das fronteiras nacionais. Em particular, os fluxos de capital privado, que na década anterior fluíam do norte para o sul da área do euro, diminuíram drasticamente, dado que os bancos reduziram a sua exposição transfronteiras face aos setores público e privado nos países vulneráveis. O défice de financiamento externo daí resultante foi colmatado pela liquidez proveniente do Eurossistema e nas fases ulteriores, pelos empréstimos UE/FMI, no âmbito de programas de assistência financeira. A distorção na detenção de títulos da dívida soberana também se acentuou, agravando os ciclos viciosos entre Estados fragilizados e bancos em dificuldade.

**Divergências nas condições de financiamento entre os países da área do euro.** O aumento dos prémios de risco nos empréstimos transfronteiras conduziu a uma fragmentação financeira crescente dos mercados financeiros e, concomitantemente, ao agravamento das disparidades das taxas de juro dos empréstimos às empresas e às famílias na área do euro. Nos países vulneráveis, o setor privado confronta-se agora com taxas de juro consideravelmente mais elevadas do que noutros Estados-Membros, nomeadamente os considerados "porto seguro" pelos mercados (gráficos 4 e 5).

Gráfico 4. Taxas de juros dos empréstimos às empresas	Gráfico 5. Empréstimos às empresas
<p>Nota: <i>Novas empresas, prazo de vencimento até 1 ano</i>            Fonte: <i>Serviços da Comissão</i></p>	<p>Nota: <i>Índice da taxa anual de crescimento das reservas nacionais</i>            Fonte: <i>Serviços da Comissão</i></p>

**O disfuncionamento dos mercados de crédito na área do euro constitui um sério problema para o funcionamento da União Monetária.** O ajustamento em curso e a reestruturação das economias dos Estados-Membros mais vulneráveis da área do euro pesa fortemente sobre o crescimento. Os seus processos de ajustamento dependem do restabelecimento de condições normais de concessão de crédito pelo sistema bancário, que atualmente não desempenha o seu papel de intermediação no mercado único. A supervisão

micro e macroprudencial transfronteiras deverá contribuir para que o sistema bancário integrado restaure a sua função de intermediário financeiro.

**As condições relativas à atividade normal de concessão de crédito à economia só poderão ser restabelecidas se forem abordadas as causas profundas das dificuldades dos bancos.** A UE tomou medidas vigorosas para quebrar o ciclo vicioso entre os bancos em dificuldades e o respetivo Estado, abordar os problemas de financiamento, a fragmentação financeira e as deficiências dos mecanismos de transmissão da política monetária na área do euro.

**Nos seus esforços para se alcançar uma verdadeira UEM, em junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo da UE concordaram em avançar para uma união bancária, sendo a criação do mecanismo único de supervisão (MUS) um primeiro passo concreto nesse sentido.** Na sequência desse acordo, a Comissão apresentou uma proposta para criar o MUS e conferir poderes de supervisão ao Banco Central Europeu. Ao mesmo tempo, a Autoridade Bancária Europeia inserir-se-ia no novo quadro de supervisão bancária, a fim de assegurar a coerência a nível da UE. O MUS visa suprimir as diferenças nas práticas de supervisão que acentuaram a tendência para a fragmentação do mercado financeiro europeu e colocaram o setor bancário em risco. Graças ao MUS todos os Estados-Membros participantes poderão confiar plenamente na qualidade e imparcialidade da supervisão bancária. Este aspeto é importante para garantir que os fluxos de capitais apoiarão o reequilíbrio a curto prazo e não conduzirão a novos desequilíbrios no futuro (ver também a secção 3).

**Com a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), a área do euro foi dotada de uma forte proteção permanente.** Dotado de uma grande capacidade de financiamento (500 mil milhões de EUR) e de um conjunto de instrumentos flexíveis o MEE está bem equipado para quebrar o ciclo de retroação negativa entre bancos e dívidas soberanas e contribuir para o restabelecimento da confiança. Para além de disponibilizar empréstimos e linhas de crédito para fazer face aos problemas de liquidez dos Estados-Membros da área do euro, o MEE dispõe de um vasto conjunto de instrumentos e pode, se estiverem reunidas determinadas condições prévias, intervir nos mercados obrigacionistas primário e secundário, sem recorrer a um programa de ajustamento macroeconómico.

**A possibilidade de utilizar o MEE para recapitalizar os bancos diretamente constituirá, em última análise, uma ferramenta poderosa para quebrar o ciclo vicioso entre os bancos e as dívidas soberanas na área do euro.** O MEE pode também conceder empréstimos especificamente destinados à recapitalização dos bancos. No entanto, até agora, estes empréstimos só podiam ser concedidos aos Estados-Membros que, por seu turno, os aplicariam na recapitalização de bancos em dificuldades. Embora trazendo algum alívio às limitações de liquidez dos Estados, esta abordagem é uma solução provisória para o problema da interligação entre bancos e os respetivos países. Em especial, esses empréstimos seriam inscritos nas contas orçamentais dos Estados-Membros e aumentariam a sua dívida pública. Para solucionar este problema, a Cimeira da área do euro decidiu, em junho de 2012, autorizar o MEE a recapitalizar os bancos diretamente, logo que o MUS tiver sido efetivamente estabelecido. Esta possibilidade deverá contribuir fortemente para quebrar as ligações entre os bancos e os Estados-Membros da área do euro e permitirá a esta última dar um passo importante na resolução da crise que a atinge.

**O Banco Central Europeu tomou medidas eficazes para reduzir os problemas de financiamento dos bancos e aperfeiçoar o mecanismo de transmissão da política monetária.** As duas operações de refinanciamento a longo prazo por um período de 3 anos, realizadas pelo BCE em dezembro de 2011 e fevereiro de 2012, permitiram colmatar as lacunas de refinanciamento dos bancos da área do euro, garantindo o seu acesso ao financiamento de médio prazo, a menores custos. Contudo, face às dificuldades de

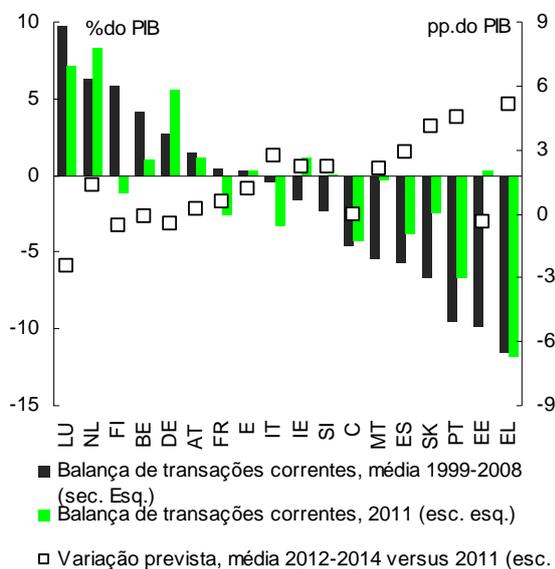
financiamento persistentes e ao aparecimento, em alguns Estados-Membros da área do euro, de sinais de fortes perturbações do mecanismo de transmissão da política monetária, o BCE criou um novo instrumento; as transações monetárias definitivas (TMD) (Outright Monetary Transactions -OMT), para assegurar a boa transmissão da política monetária na área do euro. As OMT são transações definitivas no mercado secundário das obrigações soberanas e sujeitas a rigorosa condicionalidade no quadro de um programa de ajustamento financiado pelo MEE. Embora o instrumento ainda não tenha sido utilizado, o seu anúncio já conduziu a melhorias no mercado das obrigações soberanas da área do euro e, juntamente com os planos para implementar a união bancária, tem grande potencial para atenuar as tensões financeiras na área do euro e restaurar as condições para uma atividade sã de concessão de empréstimos à economia.

**Embora as firmes medidas políticas tenham atenuado as tensões nos mercados, estes últimos continuam muito dependentes da manutenção de políticas de apoio e da concretização dos compromissos assumidos.** Ainda existem vulnerabilidades subjacentes na UE e, em especial, no sistema financeiro da área do euro. Ao mesmo tempo, devido à persistência da crise na área do euro, a evolução dos mercados depende fortemente das medidas adotadas. Por conseguinte, para conter a instabilidade dos mercados, é fundamental instaurar um clima de segurança em torno das ações políticas e uma aplicação efetiva das medidas e das reformas nacionais acordadas. O empenho em construir uma verdadeira UEM e, nomeadamente, uma efetiva união bancária, irá restabelecer a estabilidade financeira a título permanente.

### **3. REFORMAS ESTRUTURAIS PARA APOIAR O CRESCIMENTO E CORRIGIR OS DESEQUILÍBRIOS**

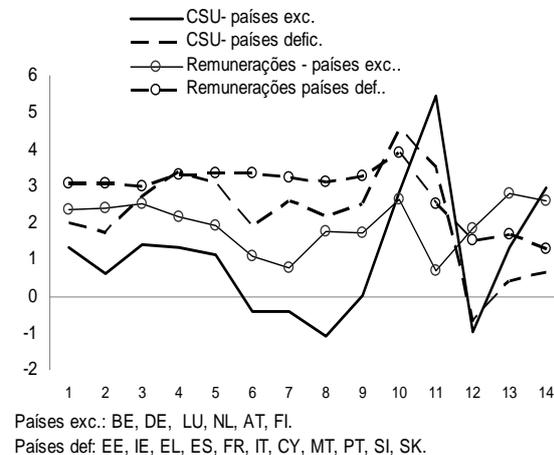
**Melhorar a confiança e estimular o crescimento a curto prazo, criando simultaneamente condições para um crescimento sustentável no futuro constitui atualmente o principal desafio.** Num contexto de políticas macroeconómicas austeras, as reformas estruturais são um elemento fundamental da estratégia de crescimento e reequilíbrio, que visam explorar o potencial das economias da União Europeia. À medida que a crise avançou, os países vulneráveis envidaram esforços consideráveis de reforma. Embora a necessidade de intervenção nestes Estados-Membros seja mais premente, o crescimento, a curto e médio prazos, é um problema à escala da UE que exige uma resposta coletiva. Apesar das acentuadas diferenças entre os Estados-Membros quanto à situação económica, uma abordagem coordenada das reformas nos planos nacional e da UE despoletaria uma dinâmica política, atenuaria os condicionalismos económicos e facilitaria o processo de reforma.

**Gráfico 6. Saldos da balança de transações correntes - área do euro e Estados-Membros**



Fonte: *Serviços da Comissão*

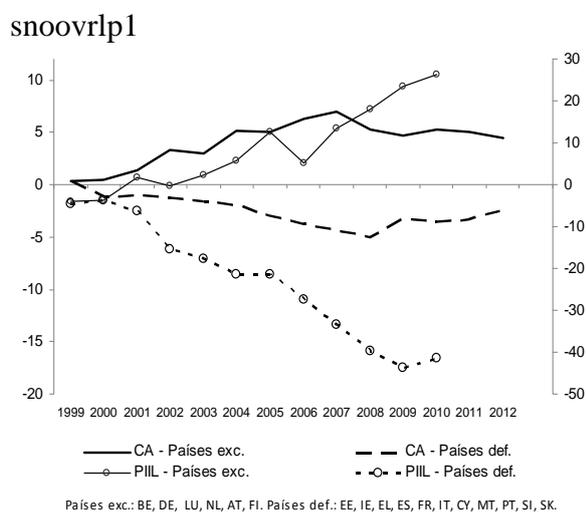
**Gráfico 7. Custos unitários de trabalho e de remuneração nominal por trabalhador – área do euro**



Fonte: *Serviços da Comissão*

**O crescimento da economia da UE está atualmente condicionado pela persistência de desequilíbrios macroeconómicos e a necessidade de ajustar os excessos do passado a nível do consumo e do endividamento.** Um crescimento temporariamente baixo ou negativo é uma consequência dos profundos ajustamentos em curso, na medida em que as economias estão sob um processo de reestruturação, os recursos são transferidos dos setores não exportadores para setores exportadores e os balanços de todos os setores da economia têm de ser ajustados. O ajustamento necessário prosseguiu ao longo do último ano, estando a dar os seus frutos, não obstante a difícil conjuntura económica. Os principais valores dos saldos das contas correntes, os dados comerciais e da procura interna revelam que o ajustamento avança na UE, nomeadamente nos países da área do euro, mas é necessário realizar mais progressos (gráfico 6). O ajustamento também está em curso nos países sujeitos a um programa de assistência e noutros países vulneráveis, incluindo naqueles em que, até ao presente, os progressos se afiguram limitados. Regista-se não só uma diminuição dos desequilíbrios das contas correntes, mas também uma evolução dos custos unitários do trabalho mais favorável a um reequilíbrio no futuro (gráfico 7). Em alguns países deficitários, está a proceder-se a um ajustamento dos salários nominais nos setores público e privado.

**Gráfico 8. Balança corrente e posição de investimento internacional líquida (PIIL) – países excedentários e deficitários**



Fonte: *Serviços da Comissão*

O ajustamento das posições externas em curso parece ser em grande medida estrutural. Os países deficitários sofreram uma forte contração das importações e, em certa medida, uma expansão das exportações. A contração das importações foi até agora a nota dominante, contudo os ganhos de competitividade preparam o terreno para uma futura expansão das exportações e – segundo as previsões económicas do outono dos serviços da Comissão – a contribuição das exportações para o reequilíbrio deverá aumentar durante o período de previsão. Se os ganhos de competitividade se mantiverem, o aumento das exportações deverá conduzir ao desenvolvimento das indústrias viradas para a exportação e contribuir para o carácter permanente do ajustamento. Não obstante, o reequilíbrio externo dos fluxos de capital na balança de transações correntes ainda não é suficiente para alterar as tendências

insustentáveis das reservas (posição de investimento internacional líquida e dívida externa) (Gráfico 8). Na maioria dos países deficitários, os rácios da dívida externa/PIB continua a aumentar; se diminuírem, tal deve-se principalmente a grandes revalorizações de passivos. Será necessário um ajustamento de vulto, cujo custo – nomeadamente em termos de emprego – dependerá da capacidade do ajustamento do Estado-Membro em causa. Os progressos na redução dos desequilíbrios bilaterais das balanças correntes entre países deficitários e excedentários foram muito mais visíveis. Em relação aos países excedentários, também há sinais de reequilíbrio a nível da procura interna, embora o ajustamento dos excedentes da balança de transações correntes reflita que esta se tornou excedentária no conjunto da área do euro.

**Embora o efeito integral das reformas estruturais no crescimento e reequilíbrio seja concretizável a médio/ longo prazo, poderá também haver ganhos a curto prazo.** Os processos de reforma estão normalmente associadas a custos de ajustamento e de transição a curto prazo, em parte devido à sua distribuição, geralmente, desigual entre empresas e famílias. No entanto, as reformas estruturais podem igualmente ter efeitos expansionistas imediatos, na medida em que melhoram a confiança e as expectativas entre os agentes económicos. Deverá ser dada prioridade às reformas que tenham menor impacto nos custos orçamentais (como as que promovam a competitividade e a concorrência nos mercados de produtos ou a redução da carga regulamentar e administrativa para as empresas), embora a tónica deva também ser colocada na procura de melhores condições (por exemplo, promoção do diálogo social), a fim de apoiar as ações em setores tradicionalmente mais resistentes às reformas, como o mercado de trabalho. Além disso, há que ter em conta as sinergias entre diferentes áreas de reforma. Por exemplo, as reformas do mercado de trabalho destinadas a moderar os custos unitários do trabalho, poderiam reforçar a competitividade se fossem associadas às reformas do mercado de produtos que visam aumentar a concorrência e diminuir as margens. Em geral, há que analisar cuidadosamente as interações entre as diferentes áreas

de reforma, assim como um calendário adequado, tendo em conta a situação específica de cada Estado-Membro.

**A regulamentação e supervisão financeiras são determinantes para assegurar um reequilíbrio ordenado e evitar ciclos oscilatórios prejudiciais.** O necessário processo de desalavancagem a realizar no setor privado de alguns países da UE, e as condições financeiras difíceis descritas na secção 2, poderão afetar negativamente o crescimento a curto prazo. É, no entanto, uma condição prévia para a correção dos desequilíbrios excessivos, internos e externos. Paralelamente, o crescimento excessivo do crédito e a alavancagem no setor financeiro, observados antes da crise, conduziram a uma acumulação de vulnerabilidades no setor, com um elevado risco de correção desordenada e enormes consequências negativas para o crescimento económico. Neste contexto, é crucial desenvolver instrumentos eficazes macro e microprudenciais para garantir que, uma vez normalizadas as condições de financiamento em toda a UE, o reequilíbrio manter-se-á com base em fluxos sustentáveis de capitais orientados para atividades mais produtivas e necessidades de investimento a longo prazo da UE, e que esta situação de desequilíbrio excessivo não volta a verificar-se.

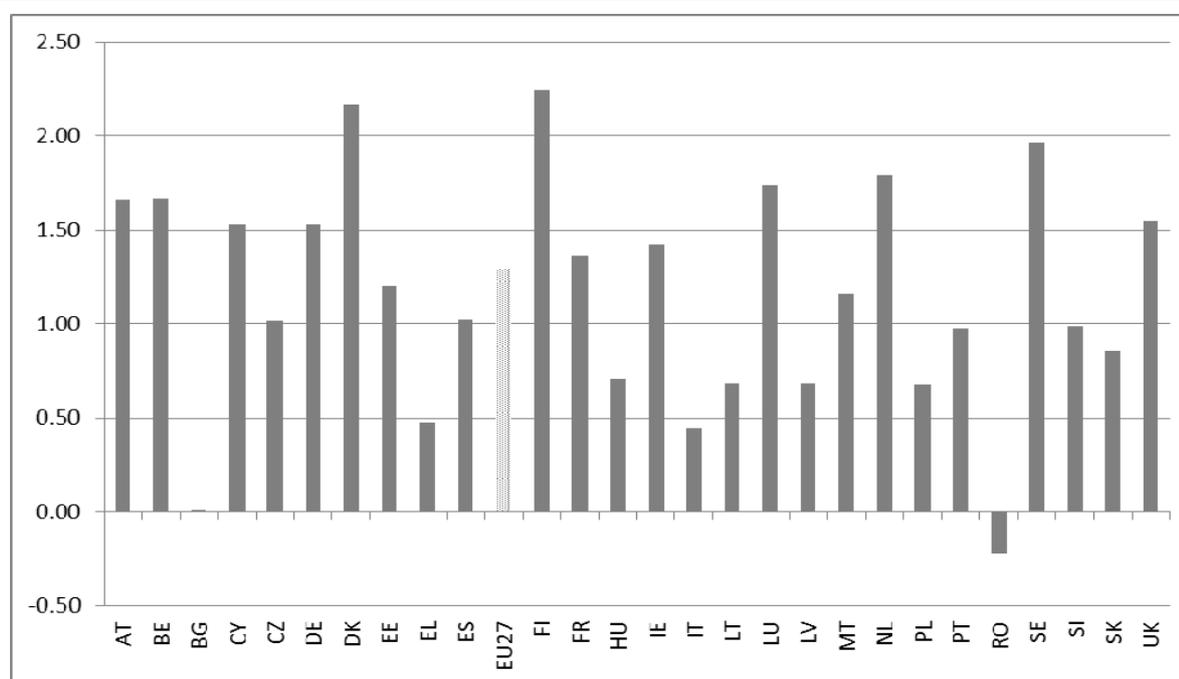
**As reformas estruturais propícias à produtividade continuam a ser uma prioridade para impulsionar as perspetivas de crescimento a médio prazo e assegurar um reequilíbrio duradouro da economia da UE.** A experiência mostra que as reformas destinadas a aumentar a eficiência dos mercados do trabalho, dos produtos e dos serviços podem fomentar a produtividade, a inovação e aumentar os níveis de produção e de emprego. As reformas estruturais orientadas especificamente para apoiar a inovação, o investimento e a utilização das TIC, e intensificar a liberalização do comércio, também podem ter um impacto direto na produtividade. Essas reformas também favorecem a reafetação do trabalho e do capital, permitindo transferências para setores com elevado potencial de crescimento (nomeadamente o crescimento verde e a economia digital). Além disso, este tipo de reformas estruturais pode desempenhar um papel essencial na redução dos desequilíbrios internos e externos, por exemplo, através do aumento da competitividade e dos resultados das exportações. As reformas estruturais são particularmente relevantes na área do euro, onde os preços relativos não podem ser influenciados pela variação das taxas de câmbio nominais.

**Promover as oportunidades de crescimento verde poderia traduzir-se em melhores resultados, tanto a nível macroeconómico como microeconómico.** Uma mudança para padrões de produção hipocarbónica e eficiente em matéria de recursos irá aliviar a pressão dos choques dos preços dos produtos de base nos níveis de custos e nas expectativas inflacionistas. Tal reduzirá a dependência de recursos e de energia e, concomitantemente, o défice comercial de energia, para além de aumentar a competitividade da economia da UE a longo prazo. A UE desenvolveu políticas para melhorar a eficiência na utilização dos recursos, incluindo metas ambiciosas com implicações para todos os Estados-Membros. Estas políticas só produzirão plenamente os seus efeitos se forem acompanhadas de um quadro regulamentar estável e previsível para orientar os investimentos, de uma transferência da carga fiscal do trabalho para o consumo e o ambiente, de uma eliminação progressiva das subvenções prejudiciais para o ambiente, de molde a promover as novas tecnologias e os novos mercados «verdes», assim como a tornar mais ecológicos os atuais padrões de produção e de consumo.

**A dinâmica da liberalização dos mercados de produtos e serviços deverá ser mantida.** São necessárias novas medidas para suprimir restrições injustificadas e melhorar a concorrência nos mercados dos produtos e dos serviços, em especial nos setores do comércio a retalho, profissões regulamentadas, construção, turismo e serviços às empresas, bem como as indústrias de rede. Isto exige igualmente uma ação a nível da UE, onde o bom funcionamento do mercado único poderia, simultaneamente, melhorar o potencial de crescimento e contribuir para a correção dos desequilíbrios. A fim de atingir o seu pleno potencial, o desenvolvimento do mercado único exige melhorias ambiciosas, quer reforçando a execução quer redobrando os esforços de reforma a nível nacional, como previsto nos atos

relativos ao mercado único (I e II). Neste contexto, convidam-se os Estados-Membros, em especial, a tomar medidas ambiciosas para executar a Diretiva Serviços, dado o seu potencial de crescimento e a sua capacidade de ajustamento<sup>6</sup>.

**Gráfico 9. Índice de eficácia das administrações públicas, Estados-Membros da UE, 2011**



Nota: O índice de eficácia do Banco Mundial sobre a eficácia das administrações públicas reflete o sentimento do público em geral sobre a qualidade dos serviços públicos e o seu grau de independência relativamente às pressões políticas, qualidade da formulação e da execução das políticas, e a credibilidade dos compromissos das autoridades públicas para com estas políticas. O índice varia entre -2.5 to 2.5.

Fonte: Banco Mundial

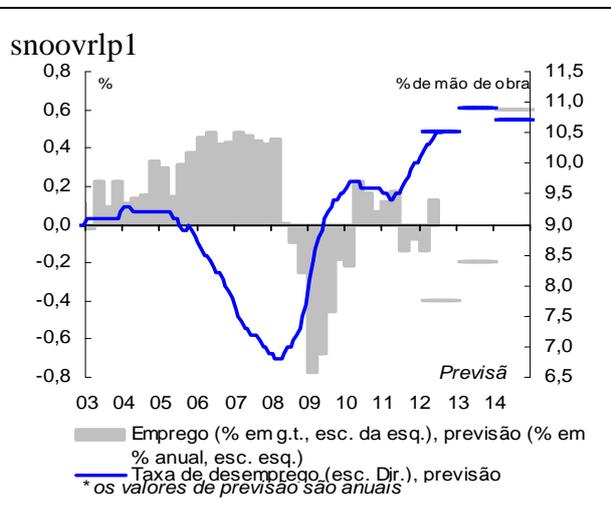
**É urgente melhorar o ambiente empresarial, nomeadamente procurando formas de aumentar a eficiência do setor público.** Um ambiente empresarial aberto e eficaz é um catalisador para o crescimento, na medida em que favorece a atividade empresarial e reduz os custos desnecessários para as empresas. Os factos provam que a complexidade administrativa ou a burocracia têm um impacto negativo considerável no espírito empresarial, inovação e competitividade, e nos fluxos de IDE que poderiam desempenhar um papel significativo no combate aos desequilíbrios. Além disso, uma carga regulamentar excessiva tende a alimentar a economia paralela. Uma administração pública eficiente deverá fornecer serviços ao conjunto da economia, sem impor encargos burocráticos desproporcionados aos agentes económicos (gráfico 9). A resolução dos problemas da administração pública contribuiria tanto para a consolidação orçamental como para melhorar as perspetivas de competitividade e crescimento. Em especial, as reformas do sistema judicial deverão reduzir os riscos e a incerteza na criação e funcionamento das empresas, o que favorecerá o investimento e

<sup>6</sup> Os serviços da Comissão estimam em cerca de 0,8% do PIB da UE os ganhos associados à atual aplicação da Diretiva Serviços nos Estados-Membros, embora uma aplicação ligeiramente mais ambiciosa, com cada país a apresentar um nível médio europeu de obstáculos ao fornecimento transfronteiras de serviços e estabelecimento de atividades, traga ganhos adicionais correspondentes de 0,4 pontos percentuais do PIB. Num cenário extremamente ambicioso, se cada Estado-Membro atingisse a média dos cinco países com melhor desempenho, obter-se-ia 1,8% suplementares de crescimento do PIB a nível da UE.

contribuiria para reduzir os custos de transação e reforçar a concorrência. Para o efeito, vários Estados-Membros já adotaram medidas que tornem os serviços públicos mais racionais e eficazes. Os sistemas judiciais, uma maior utilização da administração em linha e a realização dos contratos públicos por via eletrónica são domínios prioritários das reformas.

O desemprego tornou-se um problema muito preocupante em vários países da UE, com a agravação das suas consequências económicas, sociais e políticas (gráfico 10). O aumento do desemprego é acompanhado por um grande aumento das divergências entre os vários mercados de trabalho da UE. Embora na maioria dos países, o desemprego tenha aumentado, atingindo, nalguns casos níveis sem precedentes, noutros Estados-Membros registou-se uma diminuição. Tendo em conta os períodos de desemprego mais longos e a inadequação entre a procura e a oferta de trabalho em muitos países da UE, devido, nomeadamente a mudanças setoriais em alguns países, o desemprego poderá tornar-se cada vez mais estrutural, com consequências nefastas para o potencial de crescimento a longo prazo.

**Gráfico 10. Crescimento do emprego e taxa de desemprego – UE**

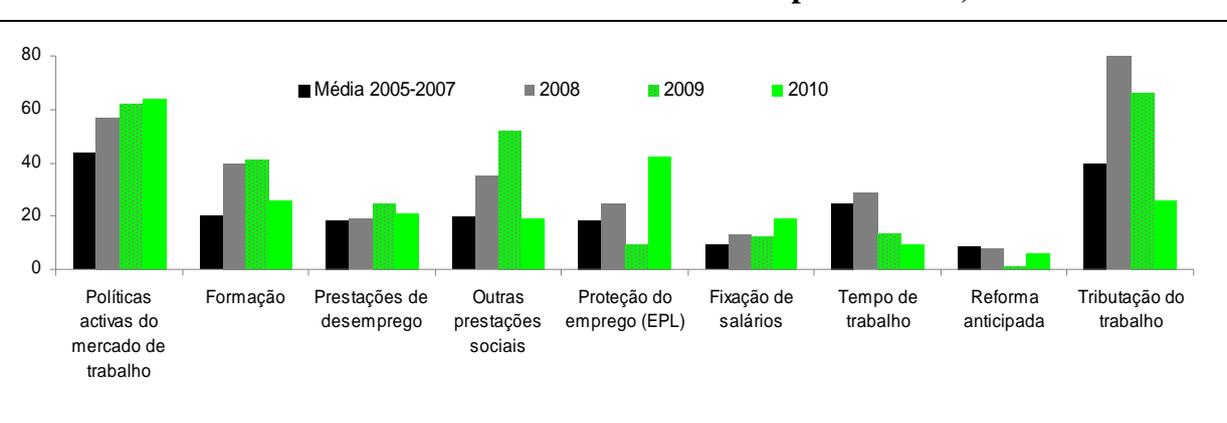


Fonte: *Serviços da Comissão*

As reformas estruturais desempenham um papel essencial na luta contra o desemprego, ao melhorarem o crescimento e promoverem o ajustamento. Para reduzir significativamente as taxas de desemprego, há que criar condições para restabelecer a confiança e dar estabilidade à procura de emprego. Ao mesmo tempo, a redução do desemprego será fundamental para reforçar a confiança e garantir a sustentabilidade social e a política das reformas em curso. No entanto, o desafio imediato consiste em gerir as elevadas e persistentes taxas de desemprego num contexto de fraco crescimento e, em alguns países, num contexto de desalavancagem e de reequilíbrio externo em curso. À luz das diferentes condições do mercado de trabalho na UE, a resposta política deve ser coordenada, mas adaptada às circunstâncias específicas de cada país.

**Desde o início da crise, vários países da UE adotaram uma política ativa em matéria de reforma do mercado de trabalho.** Em alguns casos, foram adotados ambiciosos planos de reforma, com o objetivo de criar condições mais favoráveis ao emprego (gráfico 11). As reformas empreendidas recentemente afiguram-se, de um modo geral, consentâneas com as prioridades estabelecidas a nível europeu, nomeadamente com as medidas que contribuem para o dinamismo dos mercados de trabalho, a redução da precariedade e a melhoria da competitividade. Alguns países com uma elevada taxa de desemprego e grandes desequilíbrios externos tomaram em mãos o desafio de melhorar a capacidade de resposta dos salários e a sua capacidade de ajustamento do mercado de trabalho, nomeadamente através da reforma da legislação em matéria de proteção do emprego e o sistema de fixação salarial. As políticas de proteção dos rendimentos, de ativação e de assistência à procura de emprego foram adaptadas aos crescentes desafios do mercado de trabalho. Contudo, até à data, nem todos os países tomaram as medidas necessárias para responder aos desafios políticos que têm pela frente.

**Gráfico 11. Número de medidas no mercado de trabalho por domínio, total UE**



Nota: As PAMT não têm em conta a formação.

Fonte: Serviços da Comissão. base de dados LABREF da DG ECFIN.

Combater o desemprego e apoiar a criação de emprego deviam ser as principais prioridades políticas. Importa manter a dinâmica de reforma do mercado de trabalho, em especial nos países confrontados com grandes desafios nesta área. A sustentabilidade do crescimento potencial, depende em grande medida do êxito com que os estrangulamentos no mercado de trabalho são abordados e da resolução dos riscos de histerese no desemprego. É urgente tomar as medidas adequadas para fazer face aos desafios institucionais e estruturais do mercado de trabalho (segmentação do mercado de trabalho, deterioração da correspondência entre oferta e procura de emprego e desemprego estrutural persistente). Os países confrontados com grandes problemas no mercado de trabalho têm de prosseguir as reformas estruturais ambiciosas que favoreçam o ajustamento (legislação sobre a proteção do emprego, fixação de salários) e executar as medidas adotadas. Podem igualmente ser ponderadas medidas específicas para aumentar a procura de mão de obra, reduzindo a fiscalidade sobre o trabalho (nomeadamente nos grupos com salários baixos), quando a situação orçamental o permitir, e apoiando o espírito empresarial e a economia social. Além disso, são igualmente necessárias medidas específicas para promover a contratação de grupos específicos de trabalhadores em risco de abandonarem o mercado de trabalho (por exemplo desempregados de longa duração ou trabalhadores jovens sem experiência), nomeadamente através da implementação de políticas ativas do mercado de trabalho e com uma boa relação custo-eficácia e da exploração do potencial dos setores geradores de emprego.

## Anexo. Indicadores macro-económicos selecionados

	Crescimento e emprego						Competitividade						Finanças públicas						Estabilidade financeira				
	PIB per capita em PPC	Previsão crescimento do PIB	Taxa de emprego	Desemprego de longa duração*	Desemprego jovem (<25)*	Taxa de atividade*	custos unitários nominais do trabalho*			Remuneração nominal por trabalhador*		balança de transações correntes*	Parte do mercado de exportação (bens + serviços)*	Dívida das administrações públicas*	Posição orçamental das administrações públicas*	Carga fiscal global	Indicador de sustentabilidade (S2)*	Idade média de abandono do mercado de trabalho*	Esperança de vida*	Dívida privada*	Empréstimos improdutos	Diferencial das taxas de juro a longo prazo em rel. à Alemanha	Rendibilidade do capital próprio
							Economia global	Serviços	Setor transformador	Setor público	Setor privado												
	Nível comparado UE 27=100	Taxa de variação anual	Grupo etário 15-64	% população ativa	% da população ativa	%	Taxa anual de variação	Taxa de variação anual	Taxa de variação anual	Taxa de variação anual	Taxa de variação anual	% do PIB	% variação	% do PIB	% do PIB	Fiscalidade total em % do PIB	Nível elevado igual a fraca sustentabilidade	2010 ou último ano disp.	aos 60 anos	% do PIB	%	Pontos percentuais	%
2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011 ou último ano disp.	2011 ou último ano disp.	Março 2012	2011 or latest available	Setembro 2012	2011 ou último ano disp.	
BE	118	-0.2	61.9	3.5	18.7	66.7	2.7	2.6	-0.9	3.5	2.9	1.0	5.0	97.8	-3.7	45.6	7.4	61.6	23.6	238.4	4.2	1.1	1.4
BG	45	0.8	58.5	6.3	25.0	66.0	1.1	-1.0	:	4.8	8.1	1.7	5.6	16.3	-2.0	27.1	2.8	64.1	19.4	:	19.7	2.3	4.6
CZ	80	-1.3	65.7	2.7	18.1	70.5	1.1	0.4	-1.3	1.4	2.6	-3.9	5.9	40.8	-3.3	34.4	5.5	60.5	21.4	78.1	7.1	0.9	13.7
DK	125	0.6	73.1	1.8	14.2	79.3	0.5	0.1	0.0	0.9	2.2	6.6	5.4	46.6	-1.8	49.0	3.3	62.3	22.8	241.5	3.0	-0.2	0.6
DE	120	0.8	72.5	2.8	8.6	77.2	1.4	2.3	-2.2	3.0	3.1	5.6	5.2	80.5	-0.8	39.8	1.4	62.4	23.8	128.3	1.6	0.0	2.2
EE	67	2.5	65.1	7.1	22.3	74.7	-1.4	1.6	-10.1	3.5	-2.0	0.3	7.4	6.1	1.1	33.0	1.2	62.6	21.5	141.0	4.5	:	25.5
IE	127	0.4	59.2	8.6	29.4	69.4	-3.2	:	:	0.1	:	1.1	4.6	106.4	-13.4	29.9	4.1	64.1	23.5	332.0	:	3.8	-11.1
EL	82	-6.0	55.6	8.8	44.4	67.7	-1.8	-2.3	-0.2	-1.7	-5.5	-11.7	4.9	170.6	-9.4	34.8	-2.4	61.5	23.8	124.6	12.1	19.4	43.5
ES	99	-1.4	57.7	9.0	46.4	73.7	-1.5	-0.1	-4.1	-1.1	1.4	-3.7	4.2	69.3	-9.4	32.9	4.8	62.3	25.1	214.2	5.2	4.4	0.1
FR	107	0.2	63.9	4.0	22.9	70.4	1.6	1.6	2.3	2.5	3.2	-2.6	4.9	86.0	-5.2	45.6	1.6	60.2	25.4	141.1	4.6	0.8	5.6
IT	101	-2.3	56.9	4.4	29.1	62.2	0.9	1.4	2.1	-0.1	2.4	-3.3	5.4	120.7	-3.9	42.4	-2.3	60.4	24.6	126.0	9.5	3.8	-13.0
CY	92	-2.3	68.1	1.6	22.4	74.0	3.3	1.9	0.7	3.2	2.7	-4.2	7.4	71.1	-6.3	34.7	8.2	62.8	23.6	:	:	5.5	-86.0
LV	58	4.3	61.8	8.8	31.0	73.3	3.0	3.4	3.5	5.1	:	-2.4	10.4	42.2	-3.4	27.7	-0.7	62.7	20.0	123.1	10.1	2.4	5.1
LT	62	2.9	60.7	8.0	32.9	72.0	-0.1	0.2	-2.9	2.6	4.7	-3.7	9.8	38.5	-5.5	26.4	4.7	59.9	20.3	69.4	16.0	3.0	17.0
LU	274	0.4	64.6	1.4	16.4	67.9	3.3	3.1	2.0	1.9	2.0	7.1	10.1	18.3	-0.3	38.1	9.7	59.4	23.8	:	:	0.2	6.2
HU	66	-1.2	55.8	5.2	26.1	62.7	1.8	2.5	5.7	1.6	3.3	1.0	6.1	81.4	4.3	36.6	0.5	59.7	20.0	154.9	14.9	5.8	-7.9
MT	83	1.0	57.6	3.0	13.8	61.6	1.3	:	:	2.3	0.7	-0.3	4.4	70.9	-2.7	34.8	5.8	60.5	24.1	212.3	1.5	2.5	4.2
NL	131	-0.3	74.9	1.5	7.6	78.4	1.2	2.0	-1.8	0.9	1.8	8.3	5.2	65.5	-4.5	38.8	5.9	63.5	23.9	:	2.4	0.4	6.2
AT	129	0.8	72.1	1.1	8.3	75.3	0.9	2.9	-3.9	1.9	2.5	1.1	5.9	72.4	-2.5	43.7	4.1	60.9	24.1	161.9	4.1	0.6	1.5
PL	65	2.4	59.7	3.6	25.8	66.1	0.7	4.3	-7.9	4.8	4.2	-4.5	6.2	56.4	-5.0	32.5	1.6	59.3	21.5	79.0	6.0	3.4	12.3
PT	77	3.0	64.2	6.2	30.1	74.1	-0.7	:	:	:	:	-6.6	3.9	108.1	-4.4	36.1	-1.8	62.6	24.2	247.9	5.3	7.1	-4.1
RO	49	0.8	58.5	3.1	23.7	63.3	1.7	:	:	-8.5	7.2	-4.1	5.4	33.4	-5.0	27.5	3.7	64.3	19.7	:	11.4	5.1	1.3
SI	84	-2.3	64.4	3.6	15.7	70.3	-0.6	-0.3	-1.0	-0.1	1.5	0.1	5.5	46.9	-6.4	37.6	7.6	59.8	23.3	130.3	:	4.8	-11.1
SK	73	2.6	59.5	9.2	33.5	68.9	-0.4	2.7	0.0	-0.6	2.8	-2.5	6.2	43.3	-4.9	28.8	6.9	58.8	20.4	74.8	4.0	2.7	11.1
FI	116	0.1	69.0	1.7	20.1	74.9	1.8	2.6	1.9	2.8	3.8	-1.1	7.7	49.0	-0.6	43.4	5.8	61.7	23.9	179.9	0.8	0.3	8.1
SE	126	1.1	74.1	1.4	22.9	80.2	-0.8	-1.0	-4.1	0.6	1.3	6.5	5.0	38.4	0.4	44.9	2.0	64.4	24.2	234.7	:	0.0	10.7
UK	108	-0.3	69.5	2.7	21.1	75.7	1.5	:	:	:	:	-1.9	5.2	85.0	-7.8	37.6	5.2	63.0	23.8	:	2.2	0.0	4.2
EA	108	-0.4	64.3	4.6	20.8	71.5	0.9	:	:	:	:	0.3	5.1	88.1	-4.1	40.6	2.7	61.5	24.0	:	:	2.3	:
EU	100	-0.3	64.3	4.1	21.4	71.2	0.9	:	:	:	:	0.0	5.2	83.0	-4.4	39.9	2.1	61.5	23.2	:	:	2.0	:

\* Variáveis referidas no texto do Pacto Euro + nas conclusões do Conselho Europeu de março de 2011  
Fontes: Serviços da Comissão, Eurostat, BCE