



Bruxelas, 17.12.2019
COM(2019) 650 final

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

Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020

{SWD(2019) 444 final}

«Quero que a Europa se esforce mais para garantir a justiça social e a prosperidade. É nesta promessa que assenta a União.»
Ursula von der Leyen, 16 de julho de 2019

INTRODUÇÃO

O crescimento económico não é um fim em si mesmo. A economia deve estar ao serviço das pessoas e do planeta. As preocupações relativas ao clima e ao ambiente, o progresso tecnológico e as alterações demográficas deverão ditar transformações profundas das nossas sociedades. A União Europeia e os seus Estados-Membros devem agora dar resposta a estas mudanças estruturais com um novo modelo de crescimento, que respeite os limites dos nossos recursos naturais e garanta a criação de emprego e uma prosperidade duradoura para o futuro.

Os anos de gestão da crise financeira fazem parte do passado da economia europeia. Embora a economia se encontre no seu sétimo ano de crescimento consecutivo, as expetativas no plano externo e geopolítico têm vindo a reduzir, constatando-se um grau elevado de incerteza. A Europa parece dirigir-se para um período de menor crescimento e de baixa inflação.

Para manter a competitividade no mundo de amanhã e alcançar o objetivo europeu da neutralidade climática, devemos agora voltar-nos para os desafios da economia a mais longo prazo. A entrada em funções de uma nova Comissão, com um Pacto Ecológico Europeu ambicioso e que dá prioridade a uma Europa ao serviço das pessoas, preparada para a era digital, é um bom momento para um novo ponto de partida rumo a este novo modelo de crescimento sustentável.

Esta agenda económica deve transformar a União numa economia sustentável e ajudá-la e aos seus Estados-Membros a cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, de acordo com os compromissos assumidos. Esta agenda deve orientar e acompanhar a dupla transição, digital e climática, transformando a nossa economia social de mercado de forma a garantir que a Europa continua a ser o berço dos sistemas de proteção social mais avançados do mundo e a constituir um polo dinâmico de inovação e empreendedorismo competitivo.

O Pacto Ecológico Europeu constitui a nossa nova estratégia de crescimento, colocando a sustentabilidade - em todas as suas vertentes - e o bem-estar dos cidadãos no centro da nossa ação. Tal requer a conjugação de quatro dimensões: ambiente, produtividade, estabilidade e equidade.

No centro da nova estratégia de crescimento contam-se quatro dimensões complementares.

Em primeiro lugar, devemos concentrar esforços em liderar a transição para um continente respeitador do ambiente e com impacto neutro no clima até 2050, assegurando, simultaneamente, que todos podem beneficiar das oportunidades inerentes a este processo.

Em segundo lugar, através do desenvolvimento de novas tecnologias e de soluções sustentáveis, a Europa pode encabeçar o crescimento económico futuro e tornar-se um líder mundial num mundo cada vez mais digitalizado, incluindo em áreas fulcrais para a sua soberania tecnológica, como a cibersegurança, a inteligência artificial e a tecnologia 5G. As tecnologias digitais são um dos principais motores do Pacto Ecológico Europeu.

Em terceiro lugar, a União tem de concluir a sua União Económica e Monetária de modo a assegurar a prontidão e a disponibilidade de todos os instrumentos económicos em caso de choque económico adverso significativo. Importa reforçar o papel internacional do euro para aumentar a influência da Europa no mundo e nos mercados mundiais e ajudar a proteger as empresas, os consumidores e os

governos europeus em caso de desenvolvimentos externos desfavoráveis. Uma União Económica e Monetária dinâmica e resiliente assente nas bases sólidas proporcionadas pela União Bancária e pela União dos Mercados de Capitais constitui a melhor forma de aumentar a estabilidade financeira na Europa e, por conseguinte, o papel internacional do euro.

Em quarto lugar, a nova agenda económica tem de assegurar uma transição justa e inclusiva, colocando as pessoas no centro das suas prioridades, prestando especial atenção às regiões, indústrias e trabalhadores para os quais a transição terá maior impacto.

No cerne deste processo estará uma estratégia industrial fortemente assente no mercado único que permita às empresas inovarem e desenvolverem novas tecnologias ao mesmo tempo que reforçam a circularidade e criam novos mercados. Tal significa uma reorientação da política económica europeia para o longo prazo, com o objetivo de oferecer às gerações mais jovens em todas as regiões da Europa um futuro sustentável e próspero. Devemos passar de uma abordagem progressiva para uma abordagem sistémica em todos os domínios de intervenção, privilegiando uma «governança integrada». Este processo deverá ser inclusivo e desenvolvido em conjunto com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros, os parceiros sociais e as partes interessadas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estarão no centro das decisões políticas da UE e da sua ação. Para tal, o Semestre Europeu proporciona um quadro bem definido para a coordenação das políticas económicas e de emprego necessárias para orientar a União e os seus Estados-Membros nestas transformações, com implicações para toda a economia. Na presente Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável, a Comissão define as prioridades da UE em matéria económica e de emprego, no âmbito da qual se podem criar sinergias, soluções de compromisso entre as quatro dimensões da agenda para o crescimento e apresentar soluções.

1. Perspetivas económicas para a Europa

A economia europeia está a crescer pelo sétimo ano consecutivo. Estima-se que continue na via da expansão em 2020 e 2021, embora as perspetivas de crescimento tenham diminuído. Os mercados de trabalho continuam fortes e o desemprego continua a baixar, embora a um ritmo mais lento⁽¹⁾. As finanças públicas continuam a apresentar melhorias, o sistema bancário apresenta uma situação mais sólida e os alicerces da União Económica e Monetária são mais fortes. No entanto, o investimento e o crescimento potencial continuam a ser inferiores aos níveis anteriores à crise. Os saldos orçamentais dos governos deverão registar uma ligeira deterioração entre 2019 e 2021 devido ao impacto de um menor crescimento e de políticas orçamentais discricionárias um pouco mais flexíveis em alguns Estados-Membros, incluindo, nalguns casos, de políticas orçamentais expansionistas.

As perspetivas económicas a curto prazo são ensombradas por um ambiente económico e geopolítico muito menos favorável e por um elevado grau de incerteza. As previsões de crescimento mundial são ténues. As tensões comerciais no setor manufatureiro e a incerteza geopolítica estão a ter um impacto negativo nas decisões de investimento. A diminuição das trocas comerciais, associada a um crescimento reduzido da produtividade poderá ter um impacto duradouro na posição da Europa num mundo cada vez mais definido pelas rivalidades entre os Estados Unidos e a China. Esta situação afeta particularmente o setor manufatureiro, que está também a passar por mudanças estruturais. Consequentemente, a economia europeia deverá entrar num período de

¹ A proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego, da Comissão e do Conselho, adotada juntamente com a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável [COM(2019) 653], apresenta uma descrição pormenorizada da evolução do mercado de trabalho e da política social, nomeadamente através do painel de indicadores sociais.

crescimento menos dinâmico e de baixa inflação. De acordo com as previsões, o produto interno bruto (PIB) da área do euro deverá crescer 1,1 % em 2019 e 1,2 % em 2020 e 2021. Para a UE no seu conjunto, prevê-se um aumento do PIB de 1,4 % por ano entre 2019 e 2021.

As perspetivas económicas a médio prazo são afetadas pelo envelhecimento demográfico, pelo crescimento lento da produtividade e pelo impacto crescente da degradação do ambiente. Em 2024, por força do envelhecimento da população, prevê-se que a mão de obra de 11 Estados-Membros diminua mais de 3 % em comparação com os dias de hoje². Até 2060, a força de trabalho da UE diminuirá 12 %. Esta situação, aliada a uma tendência, de várias décadas, para a diminuição do crescimento da produtividade, exerce pressão sobre o potencial de crescimento da economia e sobre as finanças públicas em termos futuros. De acordo com as previsões, o impacto da degradação do ambiente deverá afetar cada vez mais a atividade económica, sob a forma de condições meteorológicas extremas mais frequentes, impacto na saúde humana e acesso menos fiável aos recursos materiais e aos serviços ecossistémicos.

Com um horizonte nublado, é necessário desenvolver um novo paradigma de crescimento, que responda eficazmente aos desafios a longo prazo que estão a transformar a sociedade europeia. Este novo paradigma será também fundamental para afirmar a liderança política e económica da Europa a nível mundial, promovendo ainda o potencial de crescimento e ajudando a Europa a manter-se forte face ao aumento da incerteza a curto prazo.

2. Um novo paradigma para enfrentar desafios fulcrais interligados

A sustentabilidade competitiva sempre esteve no centro da economia social de mercado da Europa e deve continuar a ser o seu princípio orientador. Ao enveredar por um modelo económico sustentável, assente em tecnologias digitais e limpas, a Europa poderá encabeçar a transformação. A liderança em matéria de proteção do ambiente e uma base industrial forte e inovadora devem ser encaradas como as duas faces da mesma moeda, conferindo à UE a vantagem competitiva oferecida aos pioneiros. Uma economia estável, que permita políticas centradas no longo prazo, bem como uma transição justa para os mais afetados pelas transformações, constituem a condição prévia do êxito e devem completar o quadro.

A sustentabilidade ambiental, os ganhos de produtividade, a equidade e a estabilidade macroeconómica serão as quatro dimensões da política económica para os próximos anos. Estas dimensões, que estão estreitamente interligadas e se reforçam mutuamente, devem orientar as reformas estruturais e os investimentos, bem como políticas orçamentais responsáveis em todos os Estados-Membros.

Estas quatro dimensões fundamentais serão cruciais para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A integração dos ODS no Semestre Europeu, com especial destaque para os aspetos económicos e ligados ao emprego, constitui uma oportunidade única para colocar as pessoas, a sua saúde e o planeta no centro da política económica. No contexto geopolítico atual, colocar os ODS no centro das políticas da União e da sua ação envia igualmente uma mensagem forte sobre o compromisso assumido pela Europa em prol da sustentabilidade.

² Relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf



Para ter êxito, os custos e os benefícios devem ser equilibrados a curto e a longo prazo. Os benefícios devem ser partilhados e os custos não devem recair sobre os mais vulneráveis. As alterações climáticas e as políticas de acompanhamento necessárias para enfrentar os desafios por estas colocados têm consequências significativas em termos de repartição, sobretudo a curto prazo. Ao conceber políticas e formular recomendações de reformas estruturais, importa assegurar a concessão de apoio aos mais afetados por estas mudanças sociais. Por outro lado, a transição ecológica criará igualmente novos postos de trabalho e mais bem-estar, por exemplo, sob a forma de condições de trabalho e de vida mais saudáveis. Também noutros domínios de intervenção existem soluções de compromisso a curto prazo. Por exemplo, no que toca aos esforços para um crescimento mais inclusivo, a integração no mercado de trabalho de mais trabalhadores com menos qualificações poderá reduzir a produtividade média a curto prazo. Tal não altera, porém, a vantagem a longo prazo da integração no mercado de trabalho, contribuindo para uma sociedade gradualmente mais equilibrada e próspera. Para maximizar as sinergias entre os vários objetivos políticos descritos, será necessário realizar investimentos públicos e privados significativos, por exemplo, na educação, na reciclagem profissional e na inovação.

3. Sustentabilidade ambiental

A resposta aos desafios climáticos e ambientais é a principal tarefa da atual geração. Continuará a sê-lo nos próximos anos. A transição para a neutralidade climática exige uma transformação profunda da economia ao longo de uma geração. Estas alterações não dizem respeito unicamente aos setores da energia, da construção e dos transportes, mas também à indústria, à agricultura e aos serviços. Simultaneamente, estas alterações oferecem uma oportunidade única para modernizar o

capital fixo envelhecido da economia da UE e relançar a competitividade de forma sustentável, colocando as pessoas no centro da transição.

Com uma maior ênfase nas políticas climáticas e ambientais, o Semestre Europeu é reforçado como um instrumento abrangente para a política económica e de emprego. As oportunidades de crescimento decorrentes da maior tónica colocada na sustentabilidade ambiental são essenciais para a agenda económica europeia. O Semestre pode proporcionar orientações específicas aos Estados-Membros sobre as reformas estruturais e investimentos mais necessários para um modelo económico mais sustentável e competitivo. Pode igualmente ajudar os Estados-Membros a identificar e a adotar soluções de compromisso essenciais, por exemplo, combatendo os impactos sociais do aumento dos preços da energia através de políticas sociais e fiscais adequadas. A Europa tem de agir de forma decisiva em domínios como a economia circular, as energias renováveis, os edifícios energeticamente eficientes e os transportes com baixo nível de emissões. A indústria europeia é já, em termos energéticos, uma das mais eficientes do mundo. A Europa precisa de tirar partido desta situação e conceder incentivos adicionais às empresas e aos investidores para que os Estados-Membros possam alcançar os ambiciosos objetivos climáticos. As reformas devem incluir apoios para as pessoas, os setores de atividade e as regiões mais afetados pela transformação. No que respeita à política de coesão, a maior ênfase colocada no investimento verde e digital contribuirá para a boa execução da estratégia.

A Europa precisa de investir montantes sem precedentes na investigação e na inovação de ponta, fazendo uso da flexibilidade total que lhe é dada no próximo orçamento da UE para se concentrar nas áreas com maior potencial. Os investimentos devem ser canalizados para os ativos são mais produtivos na atenuação das alterações climáticas e para os esforços de inovação ao nível da UE e nacional. A consecução dos atuais objetivos em matéria de clima e de energia para 2030 exigirá um investimento anual adicional de 260 mil milhões de EUR no sistema energético no período de 2021-2030. Será necessário conceder o maior incentivo ao investimento para aumentar a eficiência energética nos setores habitacional e terciário. São igualmente necessários investimentos substanciais na produção de eletricidade e na infraestrutura de rede. O desenvolvimento rápido de uma infraestrutura de combustíveis alternativos nos próximos dois anos será essencial para a indústria automóvel cumprir os objetivos de redução de emissões para os veículos novos.

Neste contexto, é preciso introduzir alterações nos sistemas fiscais/de subvenções, a fim de assegurar incentivos ecológicos e respeitadores do ambiente e de aumentar o financiamento necessário ao investimento. No entanto, o financiamento público por si só não será suficiente. Será necessário recorrer ao investimento privado, colocando o financiamento ecológico e sustentável no centro da cadeia de investimento e do sistema financeiro europeu.

A União Europeia pode, através do plano de investimento para uma Europa sustentável, desempenhar um papel catalisador dos investimentos ecológicos, públicos e privados. Este plano combinará um financiamento específico para apoiar os investimentos sustentáveis com propostas no sentido de um quadro legislativo aperfeiçoado, mobilizando o investimento sustentável em cada recanto da UE. Tal será possível dedicando uma parte mais importante do que nunca das despesas da UE às questões climáticas, captando financiamento privado através de garantias, criando um quadro facilitador e ajudando os promotores de projetos a estruturar projetos ecológicos financiáveis. O programa InvestEU contribuirá significativamente para este objetivo. Acresce que o Grupo do Banco Europeu de Investimento (BEI) se transformará no banco europeu do clima, duplicando as suas metas climáticas para 50 %. A Comissão está igualmente a trabalhar com o Grupo do BEI, no âmbito do futuro Mecanismo para uma Transição Justa, para mobilizar investimentos substanciais para as regiões que mais precisarão de assistência na transição ambiental e climática durante o período de execução do próximo QFP.

O aumento das receitas do regime de comércio de licenças de emissão da UE (RCLE) proporciona uma fonte adicional de financiamento da ação climática e da modernização da economia. Em 2018, as receitas dos leilões realizados no âmbito do RCLE cifraram-se em cerca de 14 mil milhões de EUR. Em 2019, estima-se que as receitas destes leilões venham a ser ainda mais altas e que, durante os próximos anos, as receitas anuais continuem a ser consideráveis. Este montante deve ser usado para apoiar as metas climáticas e energéticas para 2030 e para investir na transição para a neutralidade climática.

4. Crescimento da produtividade

No contexto do envelhecimento demográfico e de um cada vez maior número de limitações em termos de recursos, o rendimento futuro e o crescimento do emprego na Europa dependerão em grande medida de uma maior produtividade e inovação. O crescimento da produtividade na UE continua a um nível consideravelmente inferior ao de outros protagonistas mundiais, Os Estados-Membros deixaram de convergir com os Estados Unidos nos anos 80, o que reflete igualmente a situação geral das empresas europeias. Atualmente, entre as 100 empresas de maior dimensão cotadas em bolsa, apenas 23 são europeias, ao passo que há 10 anos atrás eram contavam 40. Ao mesmo tempo, as disparidades na UE aumentaram: 10 % das regiões mais produtivas são-no seis vezes mais do que 10% das regiões menos produtivas. A criação de conselhos nacionais da produtividade poderá contribuir para os debates internos sobre a forma de estimular a produtividade, proporcionando uma análise independente e de elevada qualidade e reforçando a apropriação nacional das reformas estruturais.

O aumento da produtividade exige uma estratégia de investigação e inovação visionária e sistemática. A diferença de produtividade entre as empresas com melhores resultados e as empresas mais atrasadas tem vindo a aumentar na maioria dos Estados-Membros. As reformas estruturais destinadas a apoiar a difusão da inovação e a melhorar o acesso ao financiamento poderão permitir a muito mais empresas beneficiar das inovações, impulsionando, desta forma, o crescimento da produtividade. É preciso apoiar o investimento público e privado nas tecnologias inovadoras, incluindo as tecnologias digitais avançadas, de forma a estimular a criação de novos produtos, serviços e modelos de negócios. A UE necessita de mais gente inovadora, jovem e dinâmica, capaz de desenvolver soluções tecnológicas de ponta, como era o caso dos atuais gigantes dos setores tecnológicos há apenas uma década.

As tecnologias digitais, como a inteligência artificial e a Internet das Coisas, bem como o acesso à informação, são cruciais para uma economia mais produtiva e ecológica. Estas tecnologias estão a mudar os nossos modos de comunicar, de viver e de trabalhar. Esta mudança de dinâmica provocada pela transformação digital exige uma maior ambição a nível nacional e da UE em termos de aumento do investimento, de regulamentação favorável à inovação, de reformas eficazes e de uma abordagem centrada no ser humano, baseada nos valores europeus. A Europa precisa de uma base industrial forte, assente numa estratégia e em recursos comuns em setores fundamentais, de forma a poder produzir domesticamente as tecnologias de que necessita para permanecer na vanguarda da concorrência mundial. A Europa necessita igualmente de manter a soberania a nível tecnológico, investindo em tecnologias inovadoras, como a cadeia de blocos, a computação de alto desempenho e a computação quântica, os algoritmos e os instrumentos, para permitir a partilha e a utilização de dados. Os dados e a inteligência artificial são motores essenciais da inovação, que podem ajudar a encontrar soluções para os desafios sociais em domínios que vão desde a saúde à agricultura e à produção alimentar, passando pela segurança e pelas indústrias transformadoras.

Num momento de tensões crescentes a nível mundial, o mercado único da UE oferece aos Estados-Membros múltiplas oportunidades para expandir as trocas comerciais, criar emprego e

estimular o crescimento. O mercado único é uma importante fonte de resiliência para a economia da UE. Os concorrentes da Europa são economias de dimensão continental, pelo que a UE precisa de um verdadeiro mercado único com a dimensão de um continente. As vantagens são evidentes: os progressos tecnológicos difundem-se mais rapidamente num mercado unificado. Os mercados de produtos e serviços que se pautam pelo bom funcionamento constituem uma força motriz fundamental ao crescimento da produtividade, uma vez que permitem uma afetação mais eficiente dos recursos. Contudo, os progressos na integração do mercado são desiguais. A UE carece de um novo ímpeto, nomeadamente para o mercado único digital, as redes europeias e a União dos Mercados de Capitais.

No cerne do mercado único, a normalização desempenha um papel fundamental na prossecução da agenda da UE para o desenvolvimento sustentável. É essencial estabelecer normas para orientar as empresas para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma vez que funcionam como pontes de ligação entre as disposições jurídicas e a prática técnica concreta. Ao reduzir os custos de produção e aumentar a dimensão do mercado, as normas contribuem igualmente para a competitividade. Por estas razões, a normalização pode ajudar a desenvolver produtos e processos de produção inovadores que, com base nos progressos tecnológicos recentes, contribuam para a eficiência energética, uma melhor reciclagem e uma produção sustentável. Os exemplos mais claros do papel das normas na promoção da agenda de desenvolvimento sustentável são a «conceção ecológica» e o quadro estratégico de rotulagem energética³. Por último, as normas também contribuem para a concorrência leal a nível mundial.

Caixa 1: contributo do mercado único e relatório sobre o desempenho do mercado único⁴

O mercado único é um trunfo essencial da União. A integração sem precedentes ao longo dos últimos 25 anos levou ao estreitamento dos laços económicos e sociais entre indivíduos e empresas em todos os Estados-Membros. O mercado único tem potencial para proporcionar mais benefícios aos cidadãos e às empresas.

O mercado único deve ser completado e implantado nos domínios em que os resultados dos esforços envidados no passado continuam aquém das expectativas, devendo ser continuamente atualizado para enfrentar novos desafios. O mesmo se aplica aos atos jurídicos recentemente adotados que afetam a vertente **digital** da economia. A crise financeira sublinhou a importância da estabilidade e da integração nos **mercados financeiro e de capitais**, onde a fragmentação continua a ser um entrave ao crescimento das empresas e ao investimento. A **energia** tornou-se um elemento fundamental da integração na União, mas os mercados energéticos continuam muito fragmentados a nível nacional. Os objetivos ambientais, climáticos e a nível de infraestruturas são também essenciais para assegurar que o mercado único funciona em consonância com as expectativas sociais. O mercado único tem vindo a sofrer transformações profundas para permitir que as empresas e os cidadãos da UE tirem o máximo partido das possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias, como a digitalização.

O mercado único é fundamental para o Semestre Europeu e vice-versa. Muitos dos obstáculos estruturais que impedem a plena realização dos benefícios do mercado único devem-se, na realidade, a regulamentações ou práticas administrativas a nível nacional, regional ou local que afetam negativamente o ambiente empresarial e desencorajam as empresas de operar transfronteiras. A falta de capacidade administrativa ou de pessoal qualificado prejudica o desempenho dos mercados de contratos públicos em alguns Estados-Membros.

³ Desde 2009, a conceção ecológica tem contribuído para a realização de poupanças de energia substanciais e para a redução das emissões de CO₂. Tem também permitido cada vez mais poupanças na eficiência dos materiais.

⁴ Relatório sobre o desempenho do mercado único [SWD(2019) 443].

Estas conclusões constam do **Relatório sobre o desempenho do mercado único**, que constitui uma novidade no ciclo do Semestre Europeu de 2020 e que é publicado juntamente com a presente Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável.

O objetivo do relatório é **avaliar o desempenho do mercado na economia real no mercado único**. Enquanto no passado os esforços de acompanhamento se centravam principalmente no quadro jurídico do mercado único, a fim de garantir a sua correta aplicação, o relatório centra-se, em primeiro lugar, **nos seus resultados e realizações**.

Em primeiro, o relatório tem em conta os **obstáculos que impedem os cidadãos e as empresas de tirar partido do mercado único**. Em segundo lugar, avalia as **realizações do mercado único**: maior escolha para os consumidores e as empresas, preços mais baixos e normas elevadas de segurança dos consumidores e de proteção do ambiente. Por último, examina uma vasta gama de atividades relevantes para o bom desempenho do mercado único, **incluindo no domínio ambiental e da digitalização**. Neste contexto, o relatório pretende salientar a importância das reformas estruturais a nível dos Estados-Membros, para permitir o bom desempenho do mercado único.

A maior atenção dada às questões do mercado único beneficiará igualmente a integração. Os ganhos das reformas estruturais num mercado estreitamente integrado beneficiarão os consumidores nacionais no país onde essas reformas são realizadas, mas terão também repercussões sobre os consumidores de outros Estados-Membros.

O setor financeiro europeu necessita de apoiar melhor a inovação e os investimentos na economia. A Europa precisa de continuar a desenvolver os seus mercados financeiros para que todas as empresas viáveis possam obter financiamento para investir na criação de emprego e no crescimento, incluindo as empresas inovadoras do futuro. A adoção de novas medidas para completar a União dos Mercados de Capitais garantirá o acesso das empresas ao financiamento de que necessitam para crescerem, inovarem e expandirem-se. As empresas, em especial as PME, precisam de beneficiar plenamente da integração nas cadeias de valor transfronteiras e da coalescência contínua da indústria e dos serviços que caracterizam a era digital. O orçamento da UE contribuirá também para este objetivo, libertando o investimento privado nestes setores.

Não se poderá atingir um maior nível de produtividade e de inovação sem um investimento abrangente na educação e no desenvolvimento de competências. É essencial apoiar os trabalhadores adultos, em particular os 60 milhões de adultos pouco qualificados, para que desenvolvam mais competências, a um nível mais elevado. Do mesmo modo, são necessárias reformas no ensino básico e na formação para inverter a tendência para o aumento da percentagem de alunos com fraco desempenho - atualmente acima de 20 % no caso da leitura, matemática e ciências. É necessário colmatar o défice de competências digitais. As estratégias globais em matéria de competências devem centrar-se nas necessidades individuais de atualização e requalificação, uma responsabilidade partilhada entre os cidadãos, as empresas e os governos, tendo em conta as necessidades dos mais vulneráveis.

Importa apoiar o crescimento e a produtividade com mercados competitivos e eficientes e com reformas estruturais que eliminem os obstáculos no ambiente empresarial. Uma boa governação, instituições eficazes, sistemas de justiça independentes e eficientes, administrações públicas de qualidade, quadros sólidos de luta contra a corrupção, contratos públicos eficientes, quadros eficientes em matéria de insolvência e sistemas fiscais eficazes são determinantes para o ambiente empresarial dos Estados-Membros. Todos estes aspetos, incluindo os relacionados com o Estado de direito, podem ter impacto nas decisões de investimento e são, por conseguinte, importantes para aumentar a produtividade e a competitividade. Tal é tanto mais verdade num ambiente globalizado e digitalizado com capital muito móvel. As informações sobre o desempenho institucional e administrativo dos

Estados-Membros, obtidas a partir de outros processos de governação existentes, contribuirão para o Semestre Europeu e para a avaliação macroeconómica.

5. Equidade

Para reforçar o seu desempenho económico e social, a UE deve respeitar plenamente os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Embora a recuperação económica tenha contribuído para melhorar a taxa de emprego e os resultados sociais em toda a Europa, é necessário tomar medidas para garantir o exercício dos direitos sociais e combater os riscos decorrentes de uma clivagem social crescente.

Todos os trabalhadores europeus merecem condições de trabalho justas. Na maioria dos países da UE, a pobreza no trabalho continua acima dos níveis anteriores à crise, com quase 1 em cada 10 trabalhadores em risco. Embora esteja a diminuir, o trabalho a tempo parcial, não voluntário, continua a ser elevado em vários Estados-Membros, e a propagação de formas de trabalho atípicas contribui para a fragmentação do mercado de trabalho. Assim, garantir que cada trabalhador aufera um salário justo, promover transições para contratos a tempo inteiro e de duração indeterminada e investir nas pessoas e nas suas competências constituem objetivos políticos importantes. É necessário promover um maior envolvimento dos parceiros sociais e um maior apoio ao desenvolvimento das suas capacidades nos países em que o diálogo social é ténue. A fim de garantir que os trabalhadores continuam a receber apoio também em caso de grave crise económica, o sistema europeu de resseguro do subsídio de desemprego (SURE) poderá complementar as medidas nacionais. Além disso, a UE deverá intensificar os esforços para combater todas as formas de emprego irregular que contribuem para o *dumping* social e a exploração dos trabalhadores.

As mulheres continuam em desvantagem no mercado de trabalho. Apesar de registarem, em geral, melhores resultados escolares, o fosso entre homens e mulheres em termos de taxa de emprego e de remuneração permaneceu estável nos últimos anos. Colmatar este fosso teria um impacto positivo na economia e na sociedade. É fundamental promover políticas eficazes de conciliação da vida profissional e familiar, garantir o acesso a estruturas de acolhimento de qualidade para crianças e combater os desincentivos sócio-fiscais, a fim de aumentar as taxas de emprego das mulheres e ajudar a combater a pobreza infantil.

Promover a equidade obriga a investir nas competências e em sistemas de proteção social adequados e sustentáveis e a lutar contra a exclusão. A melhoria da inclusividade e da qualidade dos sistemas de educação e de formação é crucial para fomentar a inclusão de todos nas sociedades de amanhã. Há que reduzir o abandono escolar precoce e aumentar a qualidade e a atratividade do ensino profissional e da formação. No entanto, o investimento nas qualificações está longe de ser suficiente. Os sistemas de proteção social têm de ser adaptados para proteger todos os necessitados, independentemente do seu estatuto laboral. A Europa tem também de combater de forma mais eficiente as desigualdades de que são vítimas os grupos em risco de exclusão, incluindo os portadores de deficiência, a comunidades cigana e os migrantes, para que possam utilizar plenamente o seu potencial para contribuir para a economia, os sistemas de proteção social e a sociedade. O envelhecimento demográfico torna cada vez mais importante o investimento em saúde e em cuidados de longa duração, assegurando simultaneamente a sustentabilidade do sistema de proteção social, a fim de garantir a justiça entre gerações.

Verifica-se um aumento dos desafios à coesão em todos os Estados-Membros e no interior dos mesmos. Na sequência da crise económica e financeira, as desigualdades a nível de rendimentos e de acesso aos serviços básicos aumentaram nos Estados-Membros. As disparidades regionais na Europa continuam a representar um desafio, uma vez que afetam negativamente o crescimento. Muito embora as regiões mais pobres se tenham tornado mais prósperas desde 2010, as disparidades económicas face

às regiões mais ricas agravaram-se, em parte devido a um menor investimento. Em alguns casos, as alterações tecnológicas e a transição energética poderão aumentar ainda mais este fosso, a menos que sejam tomadas medidas adequadas para reforçar a competitividade regional.

A UE tem de continuar a ser um motor de coesão. Para fazer face às disparidades regionais e sociais, é necessário criar oportunidades para aqueles que não beneficiam diretamente das aberturas de mercado e das mudanças tecnológicas. Tal inclui a melhoria das qualificações, através de uma melhor educação e formação, e a garantia de uma convergência regional adequada em questões como o acesso aos cuidados de saúde e a uma educação de qualidade. Os Estados-Membros devem continuar as reformas nestes domínios, utilizando plenamente o apoio concedido pelos instrumentos previstos no orçamento da UE. A conectividade das regiões e o acesso à mobilidade são fundamentais, tanto para a coesão, como para a produtividade, e devem ser apoiadas por um investimento adequado.

Ao conceber e aplicar políticas climáticas e ambientais, nem todos os Estados-Membros, regiões e cidades têm o mesmo ponto de partida. É por esta razão que as políticas em matéria climática devem continuar a ser integradas numa abordagem coesa, a fim de evitar comprometer a convergência. Embora a transição para um modelo económico mais sustentável possa potencialmente impulsionar o crescimento e o emprego em toda a UE a médio prazo, são necessárias medidas políticas para atenuar o impacto negativo a curto prazo em setores e regiões específicos. Alguns setores terão eles próprios de se transformar, ao passo que muitos outros terão de tomar medidas para preservar a sua competitividade. O impacto destas alterações é suscetível de se fazer sentir de forma desigual na Europa. O novo Mecanismo para uma Transição Justa prestará apoio adaptado às pessoas e regiões mais afetadas e assegurará que ninguém fique para trás. Este mecanismo dará especial ênfase à reconversão das regiões mais afetadas pelo abandono dos combustíveis fósseis.

A evasão e a elisão fiscal e o nivelamento por baixo em matéria de tributação comprometem a capacidade de os países definirem políticas fiscais que respondam às necessidades das suas economias e populações. Os sistemas fiscais e de prestações sociais nacionais devem ser otimizados para reforçar os incentivos à participação no mercado de trabalho, aumentar a equidade e a transparência e assegurar a sustentabilidade financeira e a adequação dos sistemas de proteção social num mundo laboral em mutação. Os sistemas fiscais devem também assegurar receitas suficientes para o investimento público, a educação, os cuidados de saúde e o bem-estar, garantir uma partilha equitativa dos encargos e evitar distorções da concorrência entre empresas. Neste contexto, a luta contra as práticas de planeamento fiscal agressivo e a tributação justa das empresas globalizadas são questões essenciais. Os sistemas de tributação das sociedades vigentes na UE carecem urgentemente de reforma, na medida em que não se adequam às realidades da moderna economia mundial e não refletem os novos modelos empresariais do mundo digital. Sempre que são gerados lucros, os impostos e taxas devem também contribuir para os sistemas de segurança social, os sistemas de ensino e saúde e as infraestruturas.

6. Estabilidade macroeconómica

A União Europeia deve reforçar ainda mais a estabilidade da sua economia, dando resposta às fragilidades remanescentes a nível nacional e da UE. Trata-se de um pré-requisito necessário para assegurar a resistência aos choques futuros e facilitar a transformação. Tal implica políticas económicas, orçamentais e financeiras responsáveis a nível nacional, a curto prazo, e um planeamento político adequado, a longo prazo, bem como medidas a nível da UE para completar as reformas essenciais destinadas a reforçar a área do euro.

É necessário coordenar as políticas orçamentais nacionais, no pleno respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a fim de apoiar o bom funcionamento da União Económica e

Monetária. São necessárias políticas orçamentais responsáveis e reativas, que conduzam a finanças públicas sólidas e sustentáveis, para assegurar que a política orçamental cumpre todas as suas funções. A orientação orçamental da área do euro deverá ser entre globalmente neutra e ligeiramente expansionista em 2020 e 2021. Simultaneamente, as políticas orçamentais nacionais continuam a ser insuficientemente diferenciadas em função da margem de manobra orçamental disponível nos Estados-Membros. A prossecução de políticas orçamentais prudentes por parte dos Estados-Membros com elevados níveis de dívida pública colocaria esta última numa trajetória descendente, reduziria a vulnerabilidade aos choques e permitiria o pleno funcionamento dos estabilizadores automáticos em caso de recessão económica. Por outro lado, o reforço do investimento e de outras despesas produtivas nos Estados-Membros com uma situação orçamental favorável apoiaria o crescimento a curto e a médio prazo, contribuindo simultaneamente para o reequilíbrio da economia da área do euro. No caso de uma deterioração das perspetivas, para ser eficaz, a resposta exigiria uma orientação orçamental de apoio ao nível agregado, prosseguindo simultaneamente as políticas no pleno respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada país e evitando a prociclicidade, na medida do possível.

Para assegurar a estabilidade, é necessário abordar as potenciais fontes de desequilíbrios internos e externos, protegendo simultaneamente os investimentos na sustentabilidade e produtividade futuras. Os desequilíbrios internos e externos devem ser controlados através de um acompanhamento adequado e de reformas estruturais. Atendendo às taxas de juro baixas, os Estados-Membros com necessidades de desalavancagem devem proceder rapidamente a uma redução da dívida sem comprometer o investimento. Os atuais níveis elevados de dívida pública são uma fonte de vulnerabilidade em alguns Estados-Membros e um obstáculo para os governos envolvidos na estabilização macroeconómica, quando necessário. Será igualmente necessário reduzir a dívida de modo a dar aos Estados-Membros margem de manobra orçamental para fazer face aos desafios futuros e libertar fundos para investimento, o que é particularmente relevante considerando os balanços no limite da capacidade dos bancos e o endividamento do setor privado. A correção dos grandes desequilíbrios externos em termos do volume da dívida e a redução do endividamento das empresas e das famílias são importantes para diminuir as vulnerabilidades.

Importa melhorar a qualidade das finanças públicas para impulsionar o potencial de crescimento e apoiar a transformação económica relacionada com os desafios climáticos e digitais. Deverão envidar-se esforços do lado das receitas e das despesas, através de análises regulares da despesa pública, dando prioridade às despesas que promovem o crescimento a longo prazo e recorrendo aos instrumentos orçamentais ecológicos. Do lado da despesa, devem levar-se regularmente a cabo análises da despesa pública e dar prioridade às despesas que promovem o crescimento a longo prazo, nomeadamente no domínio da educação, emprego e investimento. Do lado da receita, os impostos devem apoiar a transição para uma economia verde, ser mais equitativos e evoluir para fontes menos prejudiciais para o crescimento.

É necessário reforçar o setor financeiro, através da conclusão da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais. Tal deverá ser alcançado, nomeadamente, através da criação de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos, da redução dos créditos não produtivos, da abordagem da interdependência entre os bancos e as entidades soberanas, da melhoria da legislação em matéria de insolvência bancária e da adoção de medidas destinadas a reforçar a integração financeira. Simultaneamente, importa acompanhar de perto o aumento dos custos unitários do trabalho e os aumentos acentuados dos preços da habitação em vários países, bem como adaptar os quadros macroprudenciais e tomar medidas adequadas, sempre que necessário, para evitar a acumulação de novos desequilíbrios. É necessário prosseguir os trabalhos sobre a União dos Mercados de Capitais para diversificar as fontes de financiamento das empresas e as oportunidades de investimento para os

aforradores, aumentando assim a partilha de riscos privados na área do euro. O sistema financeiro deve igualmente tornar-se mais resiliente às ameaças cibernéticas e climáticas.

A Europa necessita de investimentos bem direcionados para apoiar a transição para uma economia com impacto neutro no clima e totalmente digital. Importa utilizar plenamente a flexibilidade permitida no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de forma a possibilitar o investimento necessário, salvaguardando ao mesmo tempo a sustentabilidade orçamental, o que contribuirá para uma orientação orçamental mais favorável ao crescimento na área do euro, salvaguardando simultaneamente a responsabilidade orçamental. É também fundamental adotar rapidamente o novo quadro financeiro plurianual, para assegurar a rápida disponibilidade de investimentos adicionais para apoiar a transformação digital e climática (cf. caixa 2).

Todas as medidas anteriormente expostas serão essenciais para reforçar o papel internacional do euro, um fator crucial para aumentar a influência europeia nos mercados mundiais. Tal ajudará as empresas, os consumidores e os governos europeus a resistir aos desenvolvimentos externos desfavoráveis e a afirmar o papel da economia da área do euro na cena mundial. A urgência destas medidas tornou-se ainda mais premente no atual contexto, em que as rivalidades mundiais e as ameaças ao sistema multilateral estão na origem de novos conflitos económicos, comerciais e monetários, que podem pôr em risco muitos dos benefícios da globalização.

Caixa 2: contribuição do orçamento da UE - necessidade de adotar rapidamente o novo quadro financeiro plurianual

O orçamento da União Europeia está no centro das nossas ambições políticas, que estão a ganhar forma.

Com base nos mecanismos existentes e novos, o **plano de investimento para uma Europa sustentável** proporcionará os investimentos necessários para concretizar o Pacto Ecológico Europeu. O **Mecanismo para uma Transição Justa** focar-se-á nas regiões mais afetadas e garantirá que ninguém seja deixado para trás.

O Programa InvestEU deverá mobilizar mais de 650 mil milhões de EUR de investimento adicional até 2027, através da utilização de uma garantia da UE. Trata-se de um instrumento fundamental para atrair recursos financeiros privados para promover os objetivos da UE.

Os fundos da política de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu Mais e Fundo de Coesão) desempenham um papel crucial no apoio à coesão social e territorial nos Estados-Membros, regiões e zonas rurais, a fim de acompanhar as transformações do mundo de hoje no domínio digital e da ecologia. A proposta da Comissão para o próximo quadro financeiro plurianual fixou a dotação global para a política de coesão para o período de 2021-2027 em 374 mil milhões de EUR a preços correntes.

O Programa de Apoio às Reformas alargará os instrumentos disponíveis a nível da UE para ajudar a executar as reformas estruturais em todos os Estados-Membros, prestando apoio técnico e financeiro. Neste contexto, o instrumento orçamental para a convergência e competitividade deverá apoiar as reformas e o investimento nos Estados-Membros da área do euro.

No plano orçamental, a UE investirá montantes sem precedentes na investigação e na inovação de ponta, fazendo uso da flexibilidade total do próximo orçamento para apostar nas áreas com maior potencial. O programa Horizonte Europa disponibilizará 98 mil milhões de EUR para investimentos na inovação à escala da UE.

O orçamento da UE servirá de catalisador para alavancar o investimento sustentável público e privado e canalizar o apoio da UE para a transição para fontes de energias limpas onde for mais necessário. O atual orçamento da UE a longo prazo para 2014-2020 aumentou o peso do clima e do

ambiente nos seus programas de despesas. A atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas foram integradas e tidas em conta em todos os principais domínios de despesa da UE. Na sua proposta de orçamento da UE, de mais de 1 bilião de EUR para o período 2021-2027⁵, a Comissão Europeia aumentou a sua ambição de canalizar, pelo menos, 25 % das despesas para atividades relacionadas com o clima, o que representa 320 mil milhões de EUR. No âmbito da futura política agrícola comum (PAC), a nova arquitetura ecológica dará uma melhor resposta às preocupações ambientais e climáticas, prevendo-se que as ações no âmbito da PAC contribuam com 40 % da dotação financeira global desta política para os objetivos climáticos.

7. Reorientar o Semestre Europeu

A nova estratégia de crescimento, centrada na sustentabilidade competitiva, ajudar-nos-á a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os desafios económicos, sociais e ambientais são relevantes para o conjunto da economia. Para termos êxito, serão necessários esforços consideráveis em todos os domínios de intervenção, a nível da UE e nacional. Um fator determinante do êxito deste processo é a capacidade das autoridades públicas para conduzirem políticas económicas, sociais e orçamentais no sentido da consecução dos ODS. O contributo dos diferentes níveis de governação da UE para a realização dos ODS é complexo, devido à repartição de competências entre os Estados-Membros e as instituições da União. Embora os desafios inerentes às transformações sejam comuns, o ponto de partida difere: alguns Estados-Membros estão mais expostos a riscos económicos, sociais e ambientais ou têm de envidar mais esforços para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. São necessárias, por conseguinte, políticas diferenciadas, mas estreitamente coordenadas, nos Estados-Membros. Ao longo da última década, o Semestre Europeu impôs-se como um instrumento fundamental para a coordenação das políticas nacionais a nível económico e de emprego. Como tal, o Semestre pode ajudar a impulsionar estas políticas no sentido da consecução dos ODS, acompanhando os progressos e assegurando uma coordenação mais estreita dos esforços nacionais nos domínios da economia e do emprego, mantendo a tónica nas questões com implicações em toda a economia.

A reorientação do Semestre Europeu começou já com uma reflexão mais aprofundada em matéria económica apresentada na presente Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável. Esta reorientação prosseguirá com os relatórios por país de 2020 e a análise da Comissão sobre a situação social e económica dos Estados-Membros. Como primeiro passo, os relatórios de 2020 conterão uma análise e um acompanhamento reforçados dos ODS. Incluirão uma nova secção dedicada à sustentabilidade ambiental, a fim de complementar a análise sobre os desafios económicos e sociais. O objetivo é apoiar as ações dos Estados-Membros, identificando sinergias e soluções de compromisso entre as políticas ambientais, sociais e económicas a nível nacional. A análise dos relatórios apoiará igualmente a utilização dos fundos da UE em investimentos sustentáveis na União Europeia. Para além desta nova secção, cada relatório por país incluirá também um novo anexo com o desempenho de cada Estado-Membro no que toca aos ODS. Este novo anexo acompanhará os progressos de cada país, com base no conjunto de indicadores da UE para os ODS, do Eurostat. Além disso, a Comissão convidou os Estados-Membros a apresentar um balanço dos progressos realizados ao nível dos ODS nos seus programas nacionais de reforma, como complemento qualitativo da monitorização baseada em indicadores realizada pela Comissão no âmbito do Semestre, o qual incluirá aspetos das políticas conexas relativos ao conjunto da economia. O objetivo não é criar encargos adicionais para as administrações nacionais, mas desenvolver os instrumentos de acompanhamento existentes a nível interno, por exemplo, as Avaliações Nacionais Voluntárias anuais, previstas no

⁵ Proposta de regulamento do Conselho, apresentada pela Comissão, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [COM(2018) 322 final].

quadro da ONU, de modo a formular orientações e a estabelecer uma coordenação mais úteis a nível da UE. Com base nos relatórios por país, as propostas da Comissão de recomendações específicas por país para 2020, a adotar em maio, sublinharão o contributo das reformas nacionais para a realização de ODS específicos, fundamentais para assegurar a coordenação das políticas económicas e de emprego relativamente aos desafios económicos de interesse comum.

Ao desenvolver esta nova abordagem neste ciclo do Semestre Europeu e ao longo dos próximos anos, o Semestre Europeu apoiará diretamente a União Europeia e os seus Estados-Membros na realização dos ODS no âmbito das suas políticas económicas e de emprego e garantirá uma economia ao serviço de todos e um crescimento sustentável.



Fonte: Organização das Nações Unidas.

CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS

Para pôr em prática esta estratégia de crescimento sustentável é necessário um esforço conjunto. Tal exigirá uma ação combinada e o empenhamento de todos os atores europeus. O Conselho Europeu é convidado a aprovar esta estratégia. Os Estados-Membros devem ter em conta as prioridades identificadas pela Comissão nas suas políticas e estratégias nacionais, tal como definidas nos seus programas de estabilidade ou de convergência e nos seus programas nacionais de reforma. Nessa base, a Comissão proporá recomendações específicas por país, que os Estados-Membros poderão adotar no Conselho. Assim, os Estados-Membros são, em última instância, responsáveis pelo teor e pela aplicação dessas recomendações.

Os Estados-Membros devem utilizar plenamente os instrumentos políticos e de financiamento disponíveis a nível da UE. A Comissão está pronta a ajudar os Estados-Membros nos seus esforços de reforma concedendo apoio técnico, nomeadamente através do Programa de Apoio às Reformas por ela proposto, destinado a todos os Estados-Membros. Neste contexto, prevê-se que, para os Estados-Membros da área do euro, o instrumento orçamental para a convergência e a competitividade proporcione incentivos e apoios adaptados às reformas e ao investimento. Por último, os fundos da política de coesão desempenham um papel crucial no apoio à coesão social e territorial.

A governação económica e a responsabilidade democrática devem ser indissociáveis. O Parlamento Europeu deve assumir mais protagonismo na governação económica da UE. Para o efeito, a Comissão encetará um diálogo com o Parlamento Europeu sobre a forma de fazer avançar este processo. Como primeiro passo, os membros da Comissão responsáveis pelas questões económicas apresentar-se-ão no Parlamento Europeu antes de cada fase decisiva do ciclo do Semestre Europeu. Esta maior responsabilização democrática prevista no Semestre Europeu deverá contribuir para

reforçar a apropriação e, por conseguinte, a execução das reformas. Em termos mais gerais, a Comissão prosseguirá o diálogo com os Estados-Membros, convidando-os a associarem os parlamentos nacionais, os parceiros sociais e todas as outras partes interessadas.