COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre a política económica da área do euro

{SWD(2018) 467 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre a política económica da área do euro

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) A área do euro iniciou o seu sexto ano consecutivo de crescimento económico e o hiato do produto negativo tem vindo a diminuir, mas os riscos que pesam sobre as perspetivas aumentam e o crescimento deverá abrandar. O crescimento potencial continua a situar-se significativamente abaixo dos níveis que precederam a crise e persistem as divergências nacionais em consequência das diferenças assinaláveis entre os Estados-Membros em termos de resiliência económica. O crescimento dos salários reais continua a ser moderado, não acompanhando a evolução da produtividade. Assiste-se a uma aceleração do crescimento dos salários nominais e da inflação subjacente, num contexto de crescimento contínuo do emprego, mas perduram casos pontuais de subutilização da mão-de-obra ou de elevado desemprego em alguns Estados-Membros. A área do euro tem registado um importante excedente da balança corrente ao longo dos últimos cinco anos, associado ao dinamismo das suas exportações e à melhoria da sua competitividade, ao passo que as divergências nacionais continuam a ser significativas no plano externo. Os Estados-Membros que registaram durante muito tempo importantes défices externos ainda denotam posições líquidas de investimento internacional muito negativas, o que constitui um fator de vulnerabilidade, na medida em que isto se traduz, de modo geral, em grandes volumes

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

de dívida pública ou privada. Um ritmo adequado de desendividamento, um quadro favorável em matéria de crescimento e inflação, bem como a prossecução das reformas que visam aumentar a produtividade assumem uma importância crucial com vista a assegurar o êxito do reequilíbrio da área do euro[3]. Uma dinâmica favorável do lado da procura é também importante, podendo os países que registam grandes excedentes igualmente contribuir para esse reequilíbrio ao reforçarem as condições que apoiam o crescimento dos salários, bem como o investimento público e privado.

(2) Para aumentar o potencial de crescimento a longo prazo e superar as disparidades nacionais e regionais impõem-se novos aumentos das taxas de participação no mercado do trabalho, reformas estruturais favoráveis ao crescimento e o investimento em ativos corpóreos e incorpóreos para reforçar a produtividade e a inovação, em particular nos Estados-Membros em que esse tipo de investimento é claramente inferior à média da área do euro. Trata-se de um aspeto importante para reforçar a coesão económica, social e territorial na área do euro.

(3) Garantir a coerência e o equilíbrio na dosagem das políticas macroeconómicas da área do euro, nomeadamente das políticas monetária, orçamental e estrutural, é fundamental para garantir um crescimento económico robusto e sustentável. Nos últimos anos, o Banco Central Europeu tem vindo a recorrer a instrumentos pouco convencionais de política monetária para atingir o seu objetivo de inflação a médio prazo, apoiando paralelamente o crescimento e a criação de emprego. No contexto da normalização progressiva da política monetária, são necessárias políticas orçamentais judiciosamente diferenciadas e uma maior ênfase em reformas estruturais para continuar a apoiar o crescimento a curto e a longo prazo.

(4) O reforço da sustentabilidade orçamental da área do euro e dos seus Estados-Membros requer políticas nacionais diferenciadas, no pleno respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e deve ter em conta a margem de manobra orçamental. A coordenação das políticas orçamentais nacionais, em conformidade com as regras orçamentais comuns, é essencial para o bom funcionamento da União Económica e Monetária (UEM). As regras orçamentais comuns visam tornar a dívida sustentável a nível nacional, preservando simultaneamente uma margem para efeitos de estabilização macroeconómica. A orientação orçamental da área do euro manteve-se, em média, globalmente neutra durante 2015-2018 e, com base nas previsões da Comissão, projeta-se que se torne ligeiramente expansionista em 2019, apesar do produto exceder o potencial. A reconstituição das reservas orçamentais é especialmente importante nos Estados-Membros cujos níveis de dívida pública são ainda elevados. Isto reduziria também a sua vulnerabilidade face aos choques e permitiria o pleno funcionamento dos estabilizadores automáticos aquando da próxima recessão. Um maior investimento público, em especial nos Estados-Membros que dispõem de uma margem de manobra orçamental para o efeito, apoiaria o crescimento e o reequilíbrio.

(5) Continua a ser fundamental empreender reformas orçamentais estruturais para melhorar a sustentabilidade das finanças públicas e reforçar o potencial de crescimento económico. Um melhor funcionamento dos quadros orçamentais nacionais, uma boa gestão dos exercícios de revisão da despesa e uma contratação pública eficaz e transparente podem reforçar a eficiência e a eficácia da despesa pública, bem como a credibilidade das políticas orçamentais. A melhoria da composição dos orçamentos nacionais, tanto do lado da receita como da despesa, nomeadamente mediante a

[3] Comissão Europeia (2018), Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2019.

transferência de recursos a favor do investimento, reforçará o impacto dos orçamentos públicos no crescimento e aumentará a produtividade a mais longo prazo. A simplificação e a modernização dos sistemas fiscais e o combate à fraude, à evasão e à elisão fiscais, designadamente através de medidas destinadas a combater o planeamento fiscal agressivo, são essenciais para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e equitativos. É fundamental assegurar que os sistemas fiscais favoreçam o aprofundamento do mercado único e incentivem a concorrência entre as empresas, no intuito de melhorar o quadro empresarial e a resiliência das economias da área do euro e dos Estados-Membros. A matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades assumiria uma importância determinante neste contexto.

(6) As características estruturais e institucionais dos mercados do trabalho e do produto e o bom funcionamento das administrações públicas são importantes para a resiliência dos Estados-Membros da área do euro. A existência de estruturas económicas resilientes permite evitar que os choques tenham efeitos significativos e duradouros em termos de rendimento e oferta de mão-de-obra, o que pode facilitar o funcionamento da política monetária e limitar as divergências, criando assim as condições para um crescimento sustentável e inclusivo. Uma melhor coordenação e aplicação das reformas estruturais, nomeadamente das preconizadas nas recomendações específicas por país, pode gerar repercussões positivas entre os Estados-Membros e reforçar os efeitos positivos em toda a área do euro. As reformas que intensificam a concorrência nos mercados do produto, promovem uma utilização eficiente dos recursos e melhoram o quadro empresarial, bem como a qualidade das instituições, nomeadamente a eficácia do sistema judicial, promovendo a resiliência económica da área do euro e dos Estados-Membros. O mercado único apresenta um grande potencial que continua ainda por explorar, sendo necessários progressos para o aprofundar, nomeadamente no domínios dos serviços financeiros, das atividades digitais, da energia e dos transportes, devendo ser assegurada uma aplicação atempada e um melhor cumprimento da legislação.

(7) O Pilar Europeu dos Direitos Sociais define vinte princípios para promover a igualdade de oportunidades e o acesso ao mercado de trabalho, bem como condições de trabalho equitativas e ainda a proteção e inclusão sociais. As reformas que promovem a participação no mercado, apoiam a transição profissional e reduzem a segmentação podem contribuir para estimular o crescimento, melhorar a resiliência económica e a estabilização automática em toda a área do euro, bem como para reduzir as desigualdades e ajudar a enfrentar os desafios de uma economia em mutação. A prestação de um apoio individualizado na procura de emprego, formação e requalificação pode resultar numa ativação eficaz e oportuna. O acesso a uma educação e formação de elevada qualidade é fundamental, exigindo um investimento adequado no capital humano e nas competências, nomeadamente a favor dos trabalhadores menos qualificados. Essas reformas e investimentos melhoram a empregabilidade, a inovação, a produtividade e os salários a médio e a mais longo prazo, aumentando a resiliência da área do euro, para além de promover a inclusão social e a mobilidade no território dos Estados-Membros e em toda a área do euro. A carga fiscal na área do euro é relativamente elevada e tende a recair sobre o trabalho; a tomada de medidas destinadas a fazer incidir a carga fiscal em bases tributáveis menos nefastas para o crescimento como o património, o consumo ou os impostos ambientais poderia reforçar a oferta e a procura de mão-de-obra. A legislação em matéria de proteção do emprego deve prever condições de trabalho equitativas e dignas para todos os trabalhadores, atendendo em especial às novas formas de emprego e aos novos tipos de contratos que têm vindo a surgir, que proporcionam novas

oportunidades, mas que suscitam também desafios relacionados com a segurança do emprego e a cobertura da segurança social. A existência de sistemas de segurança social eficazes e sustentáveis é igualmente essencial para garantir um rendimento adequado e o acesso a serviços de qualidade. As reformas dos sistemas de pensões e as políticas que visam conciliar a vida profissional e familiar também assumem uma importância fundamental para promover a participação no mercado do trabalho. A imposição de restrições desnecessárias em matéria de emprego, bem como em termos de mobilidade geográfica e setorial pode comprometer a reafectação da mão-de-obra no âmbito dos Estados-Membros e em toda a área do euro. A participação dos parceiros sociais nas reformas empreendidas em matéria de emprego e no domínio social, bem como em outras reformas económicas conexas, é fundamental.

(8) Apesar do setor financeiro da área do euro se ter tornado mais robusto desde a crise, subsistem fatores de vulnerabilidade a suprir. A dívida do setor privado mantém-se elevada e os sistemas fiscais denotam um enviesamento a favor da dívida. Aumentos substanciais no rendimento das obrigações soberanas apresentam o risco de erosão dos fundos próprios dos bancos, o que pode ter repercussões negativas em toda a área do euro. A necessidade de adaptar os modelos de atividade dos bancos, no contexto de baixas taxas de juro, e a crescente concorrência proveniente de outras formas de financiamento continuam a exercer pressões sobre a rentabilidade dos bancos. Os rácios de crédito malparado têm vindo a diminuir em termos de percentagem do volume total dos empréstimos e a um ritmo mais acelerado nos Estados-Membros com os maiores volumes de dívida. Não obstante, os rácios nacionais de crédito malparado que se mantêm a níveis muito acima da média da área do euro requerem novos esforços redobrados. Em março de 2018, a Comissão apresentou um conjunto de medidas para atenuar os riscos com vista a resolver o problema do crédito malparado que subsiste e evitar uma acumulação dos seus níveis no futuro, a ser adotado na íntegra pelo Parlamento e pelo Conselho. A adoção, até ao final de 2018, do pacote bancário de novembro de 2016, que reduz em maior grau os riscos mediante a aplicação das normas acordadas a nível internacional em matéria de reservas de fundos próprios e liquidez dos bancos, continua a ser essencial para a conclusão da União Bancária. Na sequência de graves violações das regras relativas ao branqueamento de capitais, a Comissão propôs o reforço da Autoridade Bancária Europeia e uma maior cooperação em matéria de supervisão para melhorar a aplicação do quadro regulamentar neste domínio. Registaram-se progressos significativos na criação da União Bancária, mas esta continua por concluir. A falta de um sistema comum de seguro de depósitos, bem como de um mecanismo de financiamento comum para o Fundo Único de Resolução, entrava a capacidade de a União Bancária fazer romper o vínculo entre bancos e entidades soberanas.

(9) Reforçar a arquitetura da UEM exige que a conclusão da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais seja tornada uma prioridade absoluta, bem como a tomada de medidas no que diz respeito a todos os elementos do roteiro da Comissão relativamente ao aprofundamento da UEM no período até 2024. Dada a política monetária comum e a descentralização da política orçamental, impõe-se uma maior partilha dos riscos, tendo em conta os progressos alcançados em termos de redução dos riscos. Em dezembro de 2017 e maio de 2018, a Comissão publicou um conjunto de propostas que estabelecem novas medidas com vista à conclusão da UEM, incluindo um Instrumento de Estabilização do Investimento a nível europeu e um Programa de Apoio às Reformas (proposto no âmbito do quadro financeiro plurianual). As propostas têm por base o documento de reflexão sobre o aprofundamento da UEM, de maio de 2017, e o Relatório dos Cinco Presidentes, de

junho de 2015. Em consonância com o acordo concluído entre os Ministros das Finanças da área do euro, em junho de 2018, cabe adotar decisões políticas e medidas concretas no que se refere à União Bancária, nomeadamente o lançamento, a nível político, das negociações sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e a prossecução do reforço do Mecanismo Europeu de Estabilidade, que deverá ser a fonte de financiamento do Fundo Único de Resolução, conforme acordado pelos dirigentes. Todas estas reformas contribuirão para reforçar o papel internacional do euro, a fim de o tornar mais compatível com a importância económica e financeira da área do euro à escala mundial. É importante que estas reformas sejam debatidas de forma aberta e transparente perante os Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

(10) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social foram consultados a respeito dos aspetos relacionados com o emprego e o domínio social, constantes da presente recomendação,

RECOMENDA que, no período 2019-2020, os Estados-Membros da área do euro intervenham, individual e coletivamente, no âmbito do Eurogrupo no sentido de:

1. Aprofundar o mercado único, melhorar o quadro empresarial e empreender as reformas dos mercados do produto e dos serviços com vista a reforçar a sua resiliência. Reduzir a dívida externa e empreender reformas destinadas a aumentar a produtividade nos Estados-Membros da área do euro que apresentam défices da balança corrente e a reforçar as condições de apoio ao crescimento dos salários, no respeito do papel dos parceiros sociais, e aplicar medidas que promovam o investimento nos Estados-Membros da área do euro com grandes excedentes da balança corrente.

2. Proceder à reconstituição das reservas orçamentais nos países da área do euro com elevados níveis de dívida pública, apoiar o investimento público e privado e melhorar a qualidade e a composição das finanças públicas em todos os países.

3. Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para outras bases tributáveis, para além de reforçar os sistemas de ensino e o investimento nas competências, bem como a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a apoiar a transição profissional. Combater a segmentação do mercado de trabalho e garantir sistemas adequados de segurança social em toda a área do euro.

4. Tornar operacional o mecanismo de financiamento do Fundo Único de Resolução, instituir um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos e reforçar o quadro europeu de regulamentação e supervisão. Promover uma desalavancagem ordenada dos grandes volumes da dívida privada. Reduzir rapidamente o nível de crédito malparado na área do euro e impedir o seu desenvolvimento, nomeadamente através da supressão do enviesamento fiscal a favor do endividamento.

5. Assegurar progressos rápidos na conclusão da União Económica e Monetária, igualmente na perspetiva de reforçar o papel internacional do euro, tendo em conta as propostas da Comissão, nomeadamente as respeitantes ao setor financeiro, bem como ao Programa de Apoio às Reformas e ao Instrumento de Estabilização do Investimento no âmbito da proposta para o quadro financeiro plurianual 2021-2027.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente