COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.2.2020
COM(2020) 150 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO BANCO CENTRAL EUROPEU E AO EUROGRUPO

Semestre Europeu 2020: Avaliação dos progressos em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção de desequilíbrios macroeconómicos e resultados das apreciações aprofundadas ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1176/2011

{SWD(2020) 500-527 final}

1. INTRODUÇÃO

A Europa está seriamente empenhada em abrir caminho na direção de uma sustentabilidade competitiva. A prosperidade da Europa e o bem-estar dos seus cidadãos dependem, em última análise, das medidas que vierem a ser tomadas nos próximos anos para enfrentar os desafios de longo prazo que estão a transformar a nossa economia e a nossa sociedade.

A Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2020 apresentou uma nova agenda económica e estabeleceu prioridades claras para a coordenação das políticas económicas e de emprego da UE. O objetivo de sustentabilidade competitiva que preconiza reflete integralmente as ambições do Pacto Ecológico Europeu e baseia-se em quatro dimensões: sustentabilidade ambiental, ganhos de produtividade, equidade e estabilidade macroeconómica. Uma abordagem centrada nestas quatro dimensões permitirá explorar sinergias, encontrar soluções de compromisso e apresentar soluções para assegurar que a economia funcione para bem das pessoas e do planeta. A avaliação hoje apresentada nos relatórios por país contribuirá para assegurar a tradução destes objetivos em políticas concretas ao nível dos Estados-Membros.

O lançamento das fundações para a nossa futura prosperidade dará também resposta aos desafios de curto prazo e à desaceleração do crescimento económico atualmente constatada. O atual contexto de baixo crescimento sublinha a importância de reformas estruturais que reforcem o nosso crescimento potencial e aumentem a produtividade das nossas economias. A economia europeia tem capacidade para mobilizar recursos financeiros que possibilitem os investimentos públicos e privados necessários de forma sustentável. Embora a redução da dívida deva ser uma prioridade nos Estados-Membros em que atinge níveis mais elevados, os Estados-Membros com uma situação orçamental favorável têm margem para reforçar ainda mais o investimento, de modo a aumentar o crescimento económico e apoiar a transição para uma economia mais ecológica e digital. Por último, a continuada redução dos desequilíbrios macroeconómicos, tanto internos como externos, aumentará a resiliência das nossas economias.

Só poderemos ser bem-sucedidos enquanto continente se a União e os seus Estados-Membros orientarem as suas políticas numa única direção, colocando o desenvolvimento sustentável no centro das nossas ações e políticas económicas. A tradução da nova agenda económica em políticas económicas, sociais e orçamentais nacionais eficazes em toda a União ajudará a Europa a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. A Europa poderá assim estabelecer um exemplo global da forma como uma ação política decisiva pode conduzir a um futuro mais sustentável, próspero, equitativo e seguro para todos.

2. PRINCIPAIS NOVOS ELEMENTOS DO SEMESTRE EUROPEU

Para ser bem-sucedida, a nova agenda económica terá de se materializar em políticas concretas, em termos de estratégias de investimento, de políticas orçamentais responsáveis e de reformas estruturais que promovam a sustentabilidade competitiva em todas as suas dimensões. O Semestre Europeu tem um papel fundamental a desempenhar, por via da coordenação e orientação dos esforços nacionais em direção a um crescimento sustentável e inclusivo a longo prazo. Os relatórios por país hoje publicados apresentam uma análise aprofundada dos principais desafios socioeconómicos relevantes em termos macroeconómicos com que cada Estado-Membro se confronta, articulados de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Servirão de referência para as futuras recomendações políticas, centrando-se nas políticas económicas e de emprego necessárias para vencer os desafios nessas mesmas quatro dimensões.

Os relatórios por país de 2020 sublinham os desafios e as oportunidades para as nossas economias que estão ligados à transição ecológica. Estas questões são analisadas numa nova secção, que trata a sustentabilidade ambiental. Os Estados-membros apresentaram recentemente os seus planos nacionais em matéria de energia e clima, que constituirão documentos de referência para a implementação das políticas dos Estados-membros nesses domínios, incluindo elementos com relevância macroeconómica que são monitorizados no âmbito do Semestre Europeu. A Comissão avaliará esses planos em 2020. Os relatórios por país contribuem ainda para a monitorização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e trazem à discussão as políticas macroeconómicas e de emprego que podem contribuir para a sua realização. Cada relatório por país inclui uma avaliação sumária dos progressos realizados globalmente por cada Estado-Membro em direção aos ODS em termos gerais, bem como um anexo específico que mostra o respetivo desempenho em relação aos diferentes objetivos específicos.

Os relatórios estão também centrados nas regiões e setores mais afetados pela transição para a neutralidade climática. Com base nesta análise, orientarão a utilização do recentemente proposto Fundo para uma Transição Justa. Mas isto é só o princípio. Será necessário continuar a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros, em conformidade com a abordagem utilizada para a programação dos fundos da política de coesão.

Para enfrentar com êxito os prementes desafios socioeconómicos e ambientais do presente e do futuro, o Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas terá de continuar a evoluir. Nos próximos anos, será necessário continuar a trabalhar por forma a assegurar uma boa integração no Semestre Europeu das diferentes dimensões da agenda de desenvolvimento sustentável que têm relevância macroeconómica (ver caixa 1).

Caixa 1: Integrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as considerações de sustentabilidade orçamental no Semestre Europeu

- **Em consonância com o âmbito jurídico do Semestre Europeu, a integração dos ODS centra-se na sua dimensão macroeconómica** e na forma como poderão ser alcançados através das políticas económicas, sociais e de emprego. A transição para uma economia sustentável é um desafio decisivo, com implicações para o crescimento e o emprego. Por conseguinte, esta dimensão macroeconómica assume uma perspetiva mais alargada e as políticas e desafios relevantes para os ODS são identificados em todos os relatórios por país, em conformidade com o Pacto Ecológico e com a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável. Esse processo deverá ser coerente com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que servirá de bússola para uma convergência renovada no sentido de melhores condições de trabalho e de vida na UE, e também com o painel de indicadores sociais que permite monitorizar a sua implementação.

- **Em conformidade com o Pacto Ecológico e com a Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável, a sustentabilidade ambiental será plenamente integrada no processo do Semestre Europeu.** Os relatórios por país de 2020 refletem esta nova abordagem numa nova secção específica, que contribui para a integração dos ODS no Semestre Europeu. A nova secção sobre a sustentabilidade ambiental fornece uma análise mais exaustiva dos desafios ambientais e climáticos com que os Estados-Membros se confrontam, com destaque para os domínios que se relacionam com as políticas económicas e de emprego, incluindo o impacto social dos referidos desafios e políticas.

- **Cada um dos relatórios por país inclui também um novo anexo que define o desempenho individual de cada um dos Estados-Membros no que respeita aos ODS e apresenta as tendências observadas nesse contexto nos últimos cinco anos.** Com base na principal publicação anual do Eurostat sobre o desenvolvimento sustentável (*Relatório de acompanhamento sobre os progressos para alcançar os ODS no contexto da UE — Edição de 2019*), os relatórios por país referem as estatísticas disponíveis que permitem acompanhar o desempenho dos Estados-Membros.

- **Para o futuro, será desenvolvida uma análise mais aprofundada por forma a monitorizar a implementação dos ODS e enquadrar a transição para uma economia com impacto neutro no clima e eficiente em termos de utilização dos recursos.** Como primeiro passo, a publicação do principal relatório anual do Eurostat sobre o desempenho alcançado no que respeita aos ODS será adiantada, de modo a que esteja pronto a tempo para o início do próximo ciclo do Semestre Europeu. As informações pertinentes em matéria de ODS, que os Estados-Membros são convidados a fornecer no âmbito dos seus Programas Nacionais de Reformas a partir de 2020, complementarão esta avaliação dos progressos realizados. A Comissão está também a trabalhar na ampliação dos instrumentos de que dispõe para melhorar a análise das implicações macroeconómicas e sociais da transição ecológica em futuros ciclos do

Semestre Europeu. Para o efeito, está a ser desenvolvido um conjunto de indicadores-chave, que se pretende venham a ser aplicados a partir do próximo ciclo do Semestre Europeu. A Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros e outras partes interessadas no seu desenvolvimento.

A Comissão lançou igualmente um debate aberto sobre o quadro de governação económica. A análise da governação económica recentemente publicada[1] pela Comissão avalia a forma como o atual quadro funcionou no passado. Tem igualmente em conta a substancial evolução do contexto económico desde a adoção do primeiro e segundo pacotes sobre a governação económica, respetivamente, em 2011 e 2013, bem como o aumento das ambições no sentido de uma transformação ecológica e digital da Europa, em consonância com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu. Esses factos levaram a Comissão a suscitar uma série de questões para debate público, a fim de recolher pontos de vista sobre o funcionamento da supervisão até à data e sobre as possíveis formas de reforçar a eficácia do quadro na realização dos objetivos fundamentais.

Em ciclos futuros, o Semestre Europeu será condicionado pela criação do instrumento orçamental de convergência e competitividade e do instrumento de convergência e reforma. As prioridades estratégicas apresentadas na recomendação para a área do euro, por exemplo, serão reforçadas pelas reformas e pelos investimentos incentivados pelo instrumento orçamental de convergência e competitividade.

A Comissão irá também criar um novo mecanismo em matéria de Estado de direito, com um relatório anual à escala da UE destinado a reforçar a cultura do Estado de direito. A boa governação, instituições eficazes, sistemas judiciais independentes e eficientes, administrações públicas de qualidade e quadros de insolvência eficazes serão fatores determinantes do ambiente empresarial num Estado-Membro, que poderão ter impacto nas decisões de investimento. A aplicação de um sólido quadro de combate à corrupção poderá também contribuir para preservar o bom funcionamento do mercado interno. As informações sobre o desempenho institucional e administrativo dos Estados-Membros, nomeadamente as relacionadas com o Estado de direito, que poderão, a não ser resolvidas, criar riscos macroeconómicos, continuarão portanto a integrar o Semestre Europeu para efeitos de avaliação macroeconómica.

[1] COM(2020) 55 final de 5.2.2020.

3. POLÍTICAS DOS ESTADOS-MEMBROS

A análise apresentada nos relatórios por país do corrente ano define a via a seguir pelos Estados-Membros para assegurar a sustentabilidade competitiva e aponta as reformas estruturais necessárias e as necessidades de investimento mais importantes.

3.1 Sustentabilidade ambiental

O Pacto Ecológico Europeu visa transformar a Europa no primeiro continente neutro em termos climáticos até 2050, por via de um crescimento mais eficiente em termos de utilização dos recursos. Descreve uma abordagem abrangente e transversal a todas as questões ambientais e climáticas – abordando em especial os desafios no domínio das alterações climáticas, da transição energética, da biodiversidade, da poluição e da economia circular – assim como a todos os setores, incluindo a mobilidade, a indústria e os sistemas alimentares. Esta ambição vincula tanto a UE como os Estados-Membros. As políticas económicas nacionais e da UE devem internalizar o impacto ambiental dos modelos de produção e de consumo existentes e criar os incentivos adequados para melhorar a sua sustentabilidade. Em junho de 2019[2], a Comissão chamou a atenção para as lacunas que subsistem entre o valor combinado das contribuições nacionais propostas, com base nos projetos de planos apresentados pelos Estados-Membros, e os objetivos a nível da UE fixados pela legislação[3].

A transição ecológica exigirá um investimento significativo e orientado, tanto público como privado, bem como a realização de reformas estruturais profundas. Para concretizar este objetivo, será fundamental identificar as principais necessidades de investimento, preparar projetos de investimento de elevado impacto e adequá-los às fontes de financiamento disponíveis, e acompanhar os projetos através de uma abordagem regulamentar correta. A análise apresentada nos relatórios por país sobre as reformas estruturais e as necessidades de investimento mais significativas, em domínios como a energia, os transportes e os edifícios, incluindo a eficiência energética, permitirá orientar a ação política dos Estados-Membros em conformidade com as prioridades acordadas a nível da UE. Os relatórios por país incluem igualmente informações sobre as fontes de financiamento disponíveis a nível da UE.

---

2 Avaliação pela Comissão, a nível da UE, dos projetos de planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima, de 18 de junho de 2019 (COM(2019) 285 final).

3 A avaliação revelou que os planos nacionais, se aplicados conforme previsto nesses projetos, resultariam numa grande diferença em termos agregados: tanto no que respeita ao consumo de energia primária como ao consumo de energia final, a contribuição para um consumo energético mais eficiente ficou aquém das metas da UE. A Comissão instou os Estados-Membros a colmatarem essas faltas de ambição nos seus planos nacionais integrados em matéria de energia e de clima definitivos, que os Estados-Membros tinham de apresentar até 31 de dezembro de 2019. Na medida do possível, o conteúdo dos planos já se encontra refletido nos relatórios por país hoje apresentados.

O apoio financeiro público, nomeadamente através do Plano de Investimento do Pacto Ecológico Europeu, permitirá alavancar fundos privados para aumentar os volumes de investimento sustentável. A orientação da mais importante proporção de sempre das despesas do orçamento da UE para a energia sustentável e para a ação climática e ambiental atrairá financiamento privado, com o Banco Europeu de Investimento a desempenhar um papel fundamental. O acordo político alcançado em dezembro entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre um sistema de classificação a nível da UE para os investimentos sustentáveis do ponto de vista ambiental, a chamada taxonomia, constitui um importante passo no combate às alterações climáticas, permitindo maiores fluxos de investimentos ecológicos[4].

As práticas orçamentais ecológicas constituem um importante instrumento de monitorização da contribuição das finanças públicas para o Pacto Ecológico Europeu. A identificação explícita nos documentos orçamentais das políticas de despesa e de receita que contribuem para a ação climática e outros objetivos ambientais pode ajudar essas mesmas políticas orçamentais a contribuir para a transição ecológica e aumentar a coerência dos objetivos políticos e da respetiva monitorização. Até à data, apenas alguns Estados-Membros (França, Finlândia, Irlanda e Itália) já implementaram algumas técnicas de orçamentação ecológica, no âmbito dos seus processos orçamentais. As abordagens variam significativamente e, com exceção da Itália, as práticas orçamentais ecológicas são recentes. Em alguns casos, as informações sobre a orçamentação ecológica incluem elementos adicionais, como avaliações do impacto ambiental, uma lista de subsídios prejudiciais, informações sobre as emissões de gases com efeito de estufa e indicadores de bem-estar. Seria necessário continuar a desenvolver essas informações, em todos os Estados-Membros, por forma a reforçar o papel das finanças públicas na transição para uma economia com impacto neutro no clima, ecológica, competitiva e inclusiva. A Comissão colaborará com os Estados-Membros na análise e aferição das práticas de ecologização dos orçamentos.

A utilização da tributação ecológica como instrumento para a mudança de comportamentos e para a geração de receitas continua a ser modesta. Os impostos ambientais, bem como as diferentes formas de fixação dos preços do carbono, são instrumentos estratégicos importantes para alcançar a necessária transição. Um preço significativo para as emissões de dióxido de carbono já constitui um dos elementos fundamentais da política sueca em matéria de clima desde 2001[5], aplicando-se atualmente a cerca de 40 % das emissões de gases com efeito de estufa na Suécia, o que ajudou a reduzir as emissões em setores não abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE, sem pôr em causa o crescimento da economia. Outros Estados-Membros, incluindo a Irlanda, a Dinamarca, a França, a Finlândia, a Eslovénia, a Estónia, a Letónia, a Polónia e Portugal, também aplicam um imposto sobre o carbono. Na Irlanda, todas as receitas provenientes de um recente aumento dos impostos sobre o carbono (cerca de 90 milhões de EUR em 2020) serão integralmente afetadas a despesas relacionadas com o clima. Parte

4 Plano de ação da Comissão: Financiar um crescimento sustentável (COM(2018) 097 final)

5 A Suécia introduziu um imposto sobre o carbono de 250 SEK (cerca de 23,50 EUR) por tonelada. Este montante subiu para 1 180 SEK (cerca de 110 EUR) em 2017.

dessas receitas (6 milhões de EUR) será utilizada para criar na Irlanda um Fundo para uma Transição Justa – para a região das Midlands – que cobrirá o investimento em reconversão e requalificação e ajudará as comunidades locais e as empresas a adaptarem-se à transição hipocarbónica.

A transição para uma economia sustentável e neutra em termos climáticos deve ser equitativa e socialmente justa, o que exige uma monitorização regular. Embora o combate às alterações climáticas e à degradação ambiental traga benefícios para todos a longo prazo, e proporcione oportunidades para todos a médio prazo, nem todos os grupos da população, regiões e Estados-Membros terão a mesma capacidade de resposta no curto prazo. As medidas adotadas a nível nacional são essenciais para atenuar os impactos negativos sobre determinados grupos e setores e para garantir a equidade. O orçamento da UE dará também um contributo substancial, através de todos os instrumentos diretamente relevantes para a transição ecológica. O Mecanismo para uma Transição Justa, proposto pela Comissão, ajudará a assegurar que ninguém seja deixado para trás, prestando apoio adicional às regiões e às pessoas mais afetadas pela transição e, em especial, que mais dependem da extração e utilização de combustíveis fósseis sólidos (carvão, lenhite, turfa, xisto betuminoso) para fins energéticos, bem como às indústrias com elevadas emissões de gases com efeito de estufa. Os relatórios por país hoje publicados incluem uma análise dos desafios da transição e apresentam os pareceres preliminares dos serviços da Comissão quanto às prioridades para efeitos de apoio pelo Fundo para uma Transição Justa. Ajudarão os Estados-Membros na preparação dos seus planos territoriais para uma transição justa, que identificarão os territórios elegíveis, especificando as necessidades em termos de diversificação económica, criação de emprego, utilização de competências, inovação local e reabilitação ambiental, consoante o caso. A Comissão prestará apoio técnico específico aos Estados-Membros na elaboração desses planos de transição, que decorrerá em diálogo com a Comissão e será coerente com os planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC).

3.2 Aumento da produtividade

O crescimento da produtividade continua a ser um desafio, sobretudo à luz da evolução demográfica. O crescimento da produtividade do trabalho continua a abrandar, com diferenças consideráveis entre os Estados-Membros e no interior dos mesmos. Em 2018, o crescimento da produtividade do trabalho variou entre 6 % na Polónia e -1,1 % no Luxemburgo. As diferenças são ainda mais acentuadas a nível regional e o crescimento da produtividade foi, em média, mais elevado nas empresas de maior dimensão do que nas PME.

Existem múltiplas causas para este fraco desempenho. Um fator importante prende-se com a disponibilidade e a qualidade dos fatores de produção. O insuficiente investimento no equipamento indispensável e na educação e formação, as tecnologias de produção relativamente obsoletas, o envelhecimento da mão-de-obra, a insuficiente integração nos mercados de trabalho das mulheres e das pessoas oriundas da imigração e a escassez ou inadequação das competências estão a entravar o potencial de crescimento. Na Chéquia, por exemplo, a taxa de emprego atingiu 80 % e a escassez de mão-de-obra começa a suscitar

grande preocupação. Na Bulgária, uma parte significativa do esforço de investimento visa a substituição de máquinas e equipamentos, que não são de forma alguma dos mais modernos. Além disso, as novas tecnologias só muito lentamente estão a chegar às empresas que não estão na vanguarda tecnológica, prejudicando a eficiência global da maioria das empresas e, em especial, das PME.

A transformação ecológica e digital apresenta desafios mas também oportunidades de crescimento para a economia europeia e de desenvolvimento de novos modelos de negócio e de melhores produtos e serviços pelas empresas. Atualmente, a transformação digital da economia europeia é prejudicada por um fraco desempenho em muitos Estados-Membros no respeitante a condições contextuais fundamentais. Existem várias condições que determinam a solidez e a sustentabilidade do ecossistema da economia digital. Entre outras, podem citar-se as competências e infraestruturas digitais, o financiamento da inovação, a disponibilidade de dados, a cibersegurança e serviços públicos adequados à era digital. A título de exemplo, a Alemanha, a Grécia, a Hungria, a Roménia e a Itália registam algum atraso no domínio da administração pública em linha, ao passo que Portugal e a Chéquia melhoraram consideravelmente a sua situação. No domínio das competências digitais, grandes economias como a França, a Espanha, a Polónia e a Itália não estão a melhorar ao ritmo exigido pela evolução tecnológica. As empresas da Dinamarca e da Suécia são as únicas que apresentam um forte nível de intensidade digital, enquanto nos restantes Estados-Membros as empresas com níveis elevados de digitalização representam menos de 10 % do total. Para complementar os esforços a nível nacional, a Comissão definiu a sua visão de uma sociedade digital que traz resultados para todos.

A inovação e as novas tecnologias serão fundamentais para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico Europeu. A parte da UE no investimento a nível mundial em I&D está a diminuir. A China já ultrapassou a UE, tanto em termos relativos como absolutos. Com efeito, em 2019 o Conselho convidou todos os Estados-Membros, nas suas recomendações específicas por país, a abordarem os aspetos relacionados com a investigação e a inovação. O aumento da produtividade, a fim de alcançar uma sustentabilidade competitiva, não será possível sem a investigação e a inovação, que desempenharão um papel fundamental na transformação dos sistemas socioeconómicos europeus, nomeadamente por via de medidas para aumentar a integração do Mercado Único de Bens e Serviços. A nova estratégia industrial para a Europa, que irá ser apresentada em breve, contribuirá para criar o ambiente necessário para essa inovação. Uma nova iniciativa no sentido de conduzir o Espaço Europeu da Investigação para um novo patamar contribuirá também de forma importante para esse processo. A transição para uma economia com impacto neutro no clima exigirá novos modelos de produção e consumo, impulsionados por inovações tecnológicas e sociais. Neste contexto, será fundamental aumentar a produtividade dos recursos e assegurar o bom funcionamento dos sistemas de investigação e inovação europeus.

O estímulo da investigação e inovação pelo setor privado constitui um dos desafios fundamentais para a Europa. Em vários Estados-Membros, os esforços de I&D estão cada vez mais concentrados num número limitado de empresas, à medida que as despesas de

inovação das PME vão diminuindo. Esta tendência contribui para um aumento das diferenças de produtividade entre os líderes tecnológicos e a maior parte das restantes empresas. Os relatórios por país mostram que os Estados-Membros têm um papel a desempenhar. Na Suécia, por exemplo, uma boa base tecnológica e um ambiente empresarial favorável permitiram que uma empresa em fase de arranque (*startup*) ganhasse dimensão e se tornasse, com o apoio do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, num dos primeiros produtores europeus de baterias para automóveis elétricos. Na Chéquia, os investimentos dos fabricantes automóveis em automatização permitiram-lhes aumentar a produtividade, desencadeando a adoção de tecnologias digitais avançadas. Infelizmente, o melhoramento dos ambientes empresariais é lento, em especial no que se refere ao acesso a um financiamento suficiente da I&D e da inovação. A criação da União dos Mercados de Capitais poderá facilitar consideravelmente o acesso das empresas inovadoras a financiamento externo. A futura estratégia da Comissão para as PME abordará igualmente as formas de melhorar o acesso dessas empresas ao financiamento.

Uma divergência significativa entre os Estados-Membros impede a economia europeia de concretizar todo o seu potencial em termos de serviços digitais. Os Estados-Membros diferem significativamente nos progressos realizados em direção à digitalização das suas economias**,** o que poderá levar os utilizadores comerciais e industriais a adiar a implantação e adoção das tecnologias digitais. A implantação generalizada das redes 5G deverá ser prosseguida sem mais atrasos, uma vez que ajudará a Europa a aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas revoluções ecológica e digital [6].

O crescimento da produtividade depende fortemente do capital humano. São necessários sistemas de ensino e formação de elevada qualidade, incluindo o ensino profissional, por forma a dotar todos os envolvidos das competências essenciais e das qualificações profissionais necessárias num mercado de trabalho em rápida mutação. No entanto, a proporção persistentemente elevada de insucesso nas competências básicas, salientada nos resultados mais recentes do PISA, é um importante ponto de estrangulamento para o desenvolvimento de competências e para a empregabilidade futura. Nas suas recomendações específicas por país, o Conselho solicitou repetidamente que os Estados-Membros aumentassem o investimento em competências, para dar resposta às exigências de mão-de-obra qualificada.

As políticas de promoção da produtividade têm de ser adaptadas às circunstâncias nacionais, que os conselhos nacionais da produtividade conhecem bem. Vários conselhos nacionais da produtividade só recentemente foram nomeados, pelo que seria prematuro apresentar uma avaliação global do seu impacto. É encorajador constatar que já foram criados conselhos nacionais da produtividade na maioria dos Estados-Membros da área do euro e que o número de conselhos desse tipo está em constante crescimento. Catorze Estados-Membros

[6] Os processos nacionais de atribuição do espetro nas faixas pioneiras 5G deverão ser concluídos em vários Estados-Membros, tendo em conta a obrigação legal de possibilitar a utilização destas faixas até ao final do ano.

da área do euro e quatro Estados-Membros não pertencentes à área do euro já criaram conselhos nacionais da produtividade.

3.3 Equidade

A transição ecológica e digital e a evolução demográfica exigirão reformas dos sistemas de proteção social e dos mercados de trabalho, assegurando ao mesmo tempo condições de trabalho justas e uma proteção social adequada. Estas reformas são necessárias para garantir que a Europa continue a dispor dos sistemas de proteção social mais avançados do mundo, investindo no seu capital humano e apoiando a inovação e o empreendedorismo competitivo. O Mecanismo para uma Transição Justa, juntamente com o Fundo Social Europeu Mais, será fundamental para garantir que ninguém seja deixado para trás.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais[7] constitui a resposta da Europa a essas ambições fundamentais. Concretizar esse pilar – a nossa estratégia para assegurar que as transições sejam equitativas e socialmente justas – é ainda mais importante num contexto em que as perspetivas apontam para um prolongado período de crescimento mais lento na UE, embora a situação social e o emprego continuem a melhorar, tal como indicado pelo painel de indicadores sociais[8].

A Comissão definiu recentemente um roteiro para um plano de ação relativo à implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[9] e lançou uma primeira fase de consulta dos parceiros sociais sobre os salários mínimos justos[10]. Embora não haja uma solução única e universal, a justiça social e o progresso social constituem alicerces da economia social de mercado europeia. Em 2019, os salários mínimos aumentaram em quase todos os Estados-Membros onde são fixados por lei; a Itália e Chipre estão a debater propostas para a introdução nas respetivas legislações de um salário mínimo. Apesar de um crescimento moderado dos salários nas últimas décadas em alguns Estados-Membros, a situação dos trabalhadores com salários baixos piorou e as desigualdades salariais aumentaram. Cerca de um em cada seis trabalhadores na UE auferem salários baixos, proporção que tem vindo a aumentar[11]. A pobreza no trabalho também aumentou, de 8,1 % em 2005 para 9,6 % em 2018.

Os níveis de desemprego continuam a divergir consideravelmente entre os Estados-Membros. A segmentação do mercado de trabalho representa um desafio em vários Estados-

---

7 Proclamação Interinstitucional sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017/C 428/09).

8 Ver a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego 2020, apresentada pela Comissão (COM(2019) 653 final).

9 Uma Europa social forte para transições justas (COM(2020) 14 final).

10 Primeira fase de consulta dos parceiros sociais, nos termos do artigo 154.º do TFUE, sobre uma eventual ação para dar resposta aos desafios relacionados com os salários mínimos justos (C(2020) 83 final).

11 Aumentou em média, na UE, de 16,7 % para 17,2 % entre 2006 e 2014, com aumentos significativos em alguns países.

Membros, frequentemente associada a consequências negativas nas condições de trabalho e a sentimentos de insegurança. Os trabalhadores com um contrato a termo correm um risco muito mais elevado de pobreza do que os trabalhadores com um emprego permanente (16,2 % contra 6,1 % em 2018). Alguns grupos, como os jovens, as pessoas pouco qualificadas, as pessoas com deficiência e as pessoas oriundas da imigração, também permanecem em desvantagem no mercado de trabalho.

Alguns Estados-Membros estão a tomar medidas para melhorar as suas condições de trabalho e promover a integração dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho. A título de exemplo, e na sequência de um acordo entre os parceiros sociais, Portugal adotou medidas para combater a segmentação do mercado de trabalho e promover o emprego permanente. A Eslovénia tomou medidas para promover a integração no mercado de trabalho e melhorar a segurança social dos desempregados. Chipre reformou a sua inspeção do trabalho e adotou um plano de ação com o objetivo de combater o trabalho não declarado e promover a integração na economia formal, incluindo medidas preventivas e de dissuasão.

Nos últimos anos, as disparidades de emprego e salariais entre homens e mulheres mantiveram-se estáveis, a um nível elevado[12]. As mulheres continuam a registar taxas de emprego mais baixas, a trabalhar menos horas, a ganhar menos e a ter carreiras com mais descontinuidades. Tudo isto tem também um impacto negativo nos seus direitos à pensão. A Espanha introduziu uma licença parental de 16 semanas para cada progenitor, que substituirá as licenças de maternidade e de paternidade a partir de 2021. Na Irlanda, o orçamento de 2020 financiará, entre outros, um programa destinado a ajudar as mulheres inativas devido a responsabilidades de prestação de cuidados a reintegrarem o mercado de trabalho. Na maioria dos Estados-Membros, a parentalidade tem um impacto negativo nas taxas de emprego das mulheres, verificando-se o contrário no caso dos homens. Vários Estados-Membros estão a tomar medidas para melhorar o acesso a serviços de prestação de cuidados de qualidade e a preços acessíveis, mas persistem desafios.

O investimento na educação e nas competências é crucial para a adaptação à evolução estrutural, em especial no contexto das transições ecológica e digital e da evolução demográfica. A igualdade de acesso a uma educação e formação de elevada qualidade desde as primeiras fases da vida é também essencial para promover a igualdade de oportunidades e a inclusão, nomeadamente de grupos sub-representados como os ciganos, as pessoas oriundas da imigração e as pessoas com deficiência. No entanto, a origem socioeconómica continua a ser o principal fator determinante dos resultados escolares dos jovens. Vários Estados-Membros estão a aplicar medidas destinadas a aumentar o caráter inclusivo do ensino e da formação e a modernizar as instituições de investigação. A Eslovénia introduziu, nomeadamente, medidas para reforçar a educação de adultos, enquanto na Irlanda uma revisão do Fundo Nacional de Formação foi combinada com financiamento adicional para

[12] A Comissão vai adotar em março de 2020 uma estratégia para as questões de género e, ainda este ano, tratará a questão das disparidades salariais através de uma proposta legislativa sobre a transparência salarial.

reforçar a avaliação das lacunas de competências[13]. A Finlândia apresentou uma reforma do sistema de formação contínua, a lançar em 2020, que aumentará as possibilidades de combinar o trabalho e os estudos de forma flexível e apoiará a aprendizagem no local de trabalho.

A pobreza e a exclusão social continuam a diminuir, devido às condições favoráveis do mercado de trabalho. Ainda assim, a desigualdade de rendimentos aumentou nos últimos anos e estabilizou em níveis historicamente elevados, que podem limitar o crescimento e ameaçar a coesão social. Num mundo do trabalho em rápida mutação, é necessário assegurar uma proteção social adequada para todos. No ano passado, a Irlanda alargou os subsídios de invalidez e de desemprego aos trabalhadores por conta própria. A Itália estabeleceu um quadro regulamentar para as condições de trabalho e a proteção social dos trabalhadores nas plataformas digitais, introduzindo um nível mínimo de proteção. Num contexto de evolução demográfica, a garantia de igualdade de acesso a cuidados de saúde de qualidade, bem como o reforço dos cuidados continuados, assumirão uma importância crescente. Vários Estados-Membros procuram formas de reforçar os seus serviços de prevenção e promover uma prestação de cuidados acessível, eficiente e eficaz em termos de custos.

A reforma dos sistemas fiscais e de prestações sociais pode contribuir para um crescimento sustentável e inclusivo. Reequilibrar a estrutura fiscal, por exemplo transferindo a carga fiscal do trabalho para impostos menos geradores de distorções, como os impostos ambientais, pode impulsionar o crescimento económico, incentivar o emprego, reduzir as desigualdades e contribuir para uma economia sustentável do ponto de vista ambiental. Vários Estados-Membros deram continuidade à reforma dos seus sistemas fiscais, em particular reduzindo a tributação do trabalho. A França, a Itália, os Países Baixos, a Grécia e a Eslovénia estão a reduzir a carga fiscal sobre o trabalho, baixando os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares ou as contribuições para a segurança social. Muitas dessas reduções dos impostos sobre o trabalho são financiadas através de um maior recurso a impostos menos prejudiciais.

Os progressos na reforma dos sistemas de cuidados de saúde e de cuidados de longa duração variam consoante os Estados-Membros. Uma prestação de serviços de saúde de qualidade, eficientes, acessíveis e sustentáveis do ponto de vista orçamental, contribui para preservar e restaurar a boa saúde de todos, contribuindo assim para uma força de trabalho produtiva e resiliente. Além disso, há margem para melhorias na prestação de cuidados continuados eficientes, adequados e sustentáveis do ponto de vista orçamental. No caso de alguns Estados-Membros, as recomendações específicas por país identificaram os sistemas de saúde e/ou de cuidados a longo prazo como questões que exigem particular atenção. Chipre, a Lituânia, a Letónia e a Eslováquia realizaram alguns progressos na aplicação das recomendações. Os progressos foram limitados no que se refere à Bélgica, Bulgária, Irlanda, Hungria, Malta, Áustria, Portugal, Roménia e Finlândia, não tendo havido progressos no caso da Chéquia e da Eslovénia.

[13] A Comissão apresentará em março de 2020 a sua «Agenda de Competências», com metas e iniciativas para dar resposta aos desafios colocados pela dupla transição.

O diálogo social desempenha um papel fundamental no êxito da conceção e implementação das reformas. A negociação coletiva, bem como um maior envolvimento dos parceiros sociais e da sociedade civil, serão particularmente importantes num momento em que os decisores políticos estão a desenvolver estratégias globais para alcançar uma transição ecológica e digital justa e fazer face à evolução demográfica. Nos últimos anos, em especial, registaram-se alguns progressos no que respeita ao envolvimento dos parceiros sociais na elaboração das políticas na Estónia, na Letónia, em Portugal, na Eslovénia e em Espanha.

3.4 Estabilidade económica

No atual contexto de baixas taxas de juro, os Estados-Membros continuam a confrontar-se com situações muito diferentes no que respeita aos desafios em termos de dívida e de sustentabilidade. Os défices públicos na UE começaram a aumentar de novo em média, invertendo a tendência decrescente dos últimos anos. As políticas orçamentais nacionais continuam a não ser suficientemente diferenciadas. Os atuais níveis elevados de dívida pública são uma fonte de vulnerabilidade em alguns Estados-Membros e um obstáculo à ação dos governos em prol da estabilização macroeconómica, quando se revelar necessária. Na Itália, Bélgica, Espanha e França, os rácios da dívida não diminuíram, apesar das condições económicas e de financiamento favoráveis nos últimos anos. Os Estados-Membros com níveis elevados de dívida pública devem proceder rapidamente à sua redução, redefinindo simultaneamente as prioridades em matéria de despesa com o objetivo de realizar investimentos adicionais. Esse processo deverá permitir margem de manobra para uma política orçamental anticíclica em caso de recessão. 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. Alguns Estados-Membros que dispõem de uma ampla margem de manobra orçamental estão agora a utilizar parte dessa margem. Especificamente, os Países Baixos e a Alemanha tencionam aumentar o seu investimento com vista a estimular o crescimento económico, acrescentando um apoio adicional à transição para uma economia mais ecológica.

A boa conceção e o funcionamento eficiente dos quadros orçamentais nacionais constituem as bases de finanças públicas sólidas na UE. Nos últimos anos, os Estados-Membros reforçaram os seus quadros orçamentais nacionais, em particular em resposta aos requisitos e recomendações da legislação da União. A Lituânia e a Polónia, por exemplo, continuaram a reformar os seus processos orçamentais de modo a melhorar a gestão das despesas. A Hungria simplificou o sistema nacional de regras orçamentais numéricas e harmonizou o cálculo dos rácios da dívida. Em vários Estados-Membros, está em curso uma reflexão sobre a forma de melhorar o quadro orçamental, como acontece em França, onde a Assembleia Nacional apresentou recomendações relacionadas com a conceção do quadro

orçamental de médio prazo. No entanto, ainda há margem para melhorias nesse contexto, como foi também recomendado pelo Tribunal de Contas Europeu[14].

Os Estados-Membros continuam a ter dificuldades em regressar aos níveis de investimento público anteriores à crise. A maioria dos Estados-Membros apresentava uma composição orçamental mais favorável ao crescimento antes ou logo no início da crise. Em particular, a despesa pública de investimento mantém-se a níveis historicamente baixos e o rácio do investimento público em relação ao PIB só deverá aumentar marginalmente, em especial na área do euro. Para aumentar o potencial de crescimento, são necessárias reformas estruturais que reforcem o crescimento sustentável e o investimento em ativos corpóreos e incorpóreos, a fim de aumentar a produtividade. Esse elemento será particularmente importante para os Estados-Membros com um crescimento potencial claramente inferior à média da área do euro. Apesar da debilidade do comércio externo e da crescente incerteza sobre as políticas comerciais, a balança corrente da União Europeia permanecerá excedentária. Isto significa que a Europa gera amplas poupanças, que permitirão financiar a sua transformação económica, desde que sejam adequadamente canalizadas para investimentos estratégicos nos Estados-Membros.

As análises das despesas estão a tornar-se exercícios periódicos em toda a UE e podem ser um instrumento importante para melhorar a qualidade das finanças públicas. Em alguns casos (p. ex.: na Alemanha) são realizadas numa base anual, enquanto noutros casos (p. ex.: na Finlândia, em França, na Irlanda e em Portugal) seguem uma lógica plurianual. Diferem também quanto ao âmbito das despesas. Algumas análises são exaustivas, enquanto outras são orientadas para políticas setoriais fundamentais, como a educação ou os cuidados de saúde (p. ex.: na Letónia, na Lituânia e na Eslováquia), ou para temas muito específicos (forças policiais em Malta, incentivos empresariais na Alemanha e subsídios estatais em Espanha). Embora algumas análises tenham produzido poupanças, os resultados em termos de ganhos de eficiência nem sempre são claros. A realização de avaliações regulares e independentes, a melhoria da articulação com o planeamento orçamental e a expansão da cobertura das despesas subnacionais podem contribuir para reforçar a utilidade das análises das despesas. O reforço da concorrência no quadro dos contratos públicos pode também contribuir para melhorar a qualidade das despesas públicas.

O combate à evasão fiscal e ao planeamento fiscal agressivo é essencial para manter a solidez das finanças públicas e evitar distorções de concorrência entre empresas e entre Estados-Membros. Algumas características dos sistemas fiscais de alguns Estados-Membros (a saber, Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Hungria, Malta e Países Baixos) podem ser utilizadas pelas empresas que recorrem a um planeamento fiscal agressivo. Essas práticas num Estado-Membro têm repercussões tanto noutras empresas como noutros Estados-Membros, incluindo perdas de receitas fiscais e distorções das condições de concorrência entre as empresas. Os Estados-Membros cuja base tributária sofre uma diminuição vêm-se obrigados a procurar

[14] Tribunal de Contas Europeu (2019), «Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada». Relatório Especial n.º 22/2019.

receitas através de outros impostos, sem o que ficam sujeitos a uma redução das receitas que poderão utilizar para efeitos das reformas favoráveis ao crescimento, da redistribuição e do investimento.

A evolução demográfica e a dívida pública elevada colocam desafios significativos para garantir a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas. Numa perspetiva de médio a longo prazo, mais de metade dos Estados-Membros enfrentam riscos de sustentabilidade médios ou elevados. Para vários países, os riscos devem-se às projeções de um volume significativo de dívida pública, em particular na Bélgica, em Espanha, em França, em Itália e em Portugal. Existem também desafios relacionados com os previstos aumentos da despesa pública relacionada com o envelhecimento da população. Em alguns casos, as reformas que visavam reforçar a sustentabilidade dos sistemas de pensões foram revertidas, agravando os problemas orçamentais futuros em Itália e na Roménia. Os progressos na reforma dos sistemas de pensões foram limitados entre os Estados-Membros relativamente aos quais o Conselho adotou recomendações específicas por país nesse domínio em 2019. Continuam portanto a subsistir problemas neste domínio na Bélgica, Chéquia, Alemanha, Irlanda, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Malta, Áustria, Polónia, Roménia, Eslovénia e Eslováquia.

A resiliência do setor bancário foi reforçada em 2019, aproveitando as condições económicas e as medidas destinadas a atenuar os desafios que ainda subsistem. De modo geral, a capitalização do setor bancário manteve-se sólida, com o rácio médio de solvência a nível da UE a atingir 18,8 % no segundo trimestre de 2019. A necessidade de adaptar os modelos de negócio dos bancos, a conjuntura de baixas taxas de juro e a crescente concorrência de outras formas de financiamento constituem desafios para muitos Estados-Membros, continuando a pressionar a competitividade e a rentabilidade dos bancos (p. ex.: Grécia, Alemanha, Irlanda, Portugal e Luxemburgo). O processo de reparação dos balanços continuou a avançar, enquanto o volume acumulado de empréstimos não produtivos (NPL) continuou a diminuir. O rácio dos NPL a nível da UE diminuiu para 2,9 % no segundo trimestre de 2019, uma diminuição de meio ponto percentual em termos homólogos. Embora a qualidade dos ativos tenha sido reforçada em todos os Estados-Membros, em particular naqueles que apresentam rácios mais elevados de NPL, esses rácios continuam a ser superiores a 7 % na Grécia, Chipre, Portugal, Itália, Bulgária e Croácia. A diversificação das fontes de rendimento para continuar a apoiar a rentabilidade dos bancos continuou a ser problemática, em particular para as instituições de crédito de menor dimensão.

O combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo é essencial para proteger a integridade do sistema económico e financeiro da UE. As deficiências na aplicação do quadro de combate ao branqueamento de capitais da UE podem ser aproveitadas para branquear o produto de atividades ilícitas. Os Estados-Membros onde a legislação ainda não é conforme com as normas da UE, a supervisão não é suficiente, a informação financeira não é suficientemente utilizada e a ação judicial é limitada constituem os elos mais fracos do quadro da UE. Os recentes escândalos de branqueamento de capitais vieram mostrar a importância de uma rigorosa aplicação das regras.

4. CORRIGIR OS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS

Os desequilíbrios macroeconómicos podem afetar negativamente a economia de um determinado Estado-Membro, da área do euro ou da UE no seu conjunto[15]. O procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos visa detetar e prevenir a emergência desses mesmos desequilíbrios numa fase precoce, a fim de assegurar que os Estados-Membros em causa tomem as medidas adequadas para os corrigir.

O Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2019 identificou 13 Estados-Membros que deverão ser objeto de uma apreciação aprofundada, a fim de avaliar se já registam ou se estão em risco de vir a registar desequilíbrios[16]. Estes 13 países são os mesmos que já tinham sido identificados há um ano como países que apresentavam desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos. Os resultados das apreciações aprofundadas deste ciclo estão incluídos nos relatórios respeitantes aos Estados-Membros em causa. As apreciações cobrem a gravidade dos desequilíbrios, a sua evolução e as respostas políticas. Os efeitos de contágio relevantes e as implicações transfronteiras sistémicas dos desequilíbrios também são tidos em conta.

4.1. Progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos na UE e na área do euro

Os desequilíbrios macroeconómicos têm vindo a ser progressivamente corrigidos, num contexto de condições económicas favoráveis. Na sequência do processo de desendividamento generalizado após a crise, foram corrigidos vários desequilíbrios e algumas tendências insustentáveis (nomeadamente os elevados défices da balança corrente, o crescimento excessivo do crédito que agrava os preços do imobiliário e, em termos gerais, os altos custos unitários do trabalho, que implicam perdas de competitividade). No entanto, e apesar dos progressos registados ao nível do desendividamento, os volumes acumulados da dívida privada, pública e externa mantêm-se a níveis elevados e levarão mais tempo a ser corrigidos. Por outro lado, continuam a persistir em certos casos bolsas de vulnerabilidade no setor financeiro.

O reequilíbrio das posições externas ainda não foi atingido. Apenas alguns Estados-Membros apresentam atualmente um défice da balança corrente, mas alguns Estados-Membros com grandes volumes de dívida externa devem manter saldos prudentes das suas balanças correntes e evitar perdas de competitividade. Ao mesmo tempo, ainda persistem elevados excedentes da balança corrente em alguns Estados-Membros (p. ex.: Alemanha, Países Baixos), o que faz com que a área do euro registe um excedente de 3,3 % do PIB. Significa isto que, nos últimos anos, as economias europeias têm gerado sistematicamente mais poupança do que investimento, continuando a acumular ativos em relação ao resto do mundo. A fraca procura das exportações contribuiu recentemente para uma certa redução dos excedentes da balança corrente e, em certos casos, para o agravamento dos défices a esse

15 Artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011.

16 COM(2019) 651 final.

nível. No contexto atual, o reequilíbrio tanto dos défices como dos excedentes das balanças correntes poderia ajudar a contrabalançar a conjuntura de baixa inflação e de baixas taxas de juro, bem como a reduzir a dependência da procura externa. Muitos países que são devedores líquidos precisam de realizar reformas destinadas a impulsionar a competitividade e reduzir a dívida externa. Nos países que são credores líquidos, deve ser aproveitada a oportunidade de financiamento de um maior investimento público e privado a baixas taxas de juro. O reforço das condições que apoiam o crescimento dos salários também contribuiria para o reequilíbrio.

Aumentou a resiliência do setor bancário da UE, embora persistam alguns desafios. Os rácios de capitalização pararam de aumentar, situando-se já em níveis acima das normas regulamentares. A rentabilidade do setor bancário aumentou consideravelmente nos últimos anos. Os rácios de NPL registaram uma redução significativa nos últimos anos, nomeadamente nos países que acumulavam grandes volumes desses empréstimos (p. ex.: Chipre, Itália e Portugal). No entanto, subsistem desafios em vários Estados-Membros ainda caracterizados por uma capitalização e uma rentabilidade relativamente baixas e por elevados rácios de NPL. As perspetivas em termos de taxas de juro, baixas desde há muito, bem como a desaceleração do crescimento económico, estão a agravar os problemas.

Os preços da habitação continuam a apresentar taxas de crescimento sustentado, embora se observe alguma desaceleração nos Estados-Membros onde os indícios de sobrevalorização são mais fortes. Em cada vez mais países, os preços da habitação são superiores aos picos registados desde meados da década de 2000 e poderão estar sobrevalorizados. No entanto, o crescimento dos preços da habitação diminuiu recentemente, com o maior crescimento a ser registado em alguns países da UE que, até à data, apenas revelaram indícios limitados de sobrevalorização (p. ex.: Hungria, Irlanda e Portugal). Em contrapartida, os preços desaceleraram em países onde as preocupações com a sobrevalorização são mais intensas e a dívida das famílias é elevada, como é nomeadamente o caso da Suécia. Em alguns países, as fortes taxas de crescimento dos preços da habitação são acompanhadas por um crescimento sustentado dos novos créditos hipotecários.

As condições de competitividade em termos de custos estão a tornar-se menos favoráveis em vários Estados-Membros. Os custos unitários do trabalho têm vindo a aumentar a um ritmo acelerado em alguns Estados-Membros, devido ao elevado crescimento dos salários e ao baixo crescimento da produtividade. Em alguns países da Europa Central e Oriental e do Báltico, o forte e contínuo crescimento dos custos unitários do trabalho reflete a escassez de oferta nos mercados de trabalho e os défices de competências. No respeitante à área do euro, e embora os custos unitários do trabalho tenham aumentado mais em vários países credores líquidos do que aconteceu em países devedores líquidos, esta diferença entre taxas de crescimento tem vindo a diminuir desde 2016, tornando-se assim menos favorável ao reequilíbrio simétrico.

4.2. Aplicação do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos

Foram identificados desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos em 12 dos 13 Estados-Membros que foram objeto de uma apreciação aprofundada, tendo a gravidade dos

desequilíbrios diminuído em vários desses casos. As apreciações aprofundadas de 2020 mostraram que 9 Estados-Membros apresentam *desequilíbrios* e 3 apresentam *desequilíbrios excessivos*. Um Estado-Membro em que tinham sido identificados desequilíbrios no ano passado realizou progressos suficientes, em termos de resultados económicos e de resposta política, para justificar a sua saída do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Na maioria dos outros Estados-Membros, registaram-se alguns progressos na correção dos desequilíbrios macroeconómicos. Nesta fase, esses progressos não justificam uma revisão do respetivo estatuto do ponto de vista da identificação e avaliação dos desequilíbrios. O apêndice 3 resume as constatações das apreciações aprofundadas por Estado-Membro

A **Bulgária**, identificada como um Estado-Membro que apresentava *desequilíbrios* em 2019, *já não apresenta agora esses mesmos desequilíbrios*. Registaram-se progressos importantes ao nível do reforço da governação do setor financeiro e da resolução de questões regulamentares pendentes. Além disso, no setor empresarial, tanto a dívida das empresas como o rácio de NPL diminuíram, embora continuem a ser elevados[17].

Na maioria dos outros Estados-Membros nos quais tinham sido identificados desequilíbrios em 2019, as vulnerabilidades continuaram a diminuir gradualmente, embora subsistam desafios em termos de perspetivas económicas e políticas:

- Na **Alemanha** e nos **Países Baixos**, apesar de alguma correção e num contexto de alguns progressos políticos, persistem grandes excedentes da balança corrente. A **Espanha**, **Portugal, a Irlanda** e a **Croácia** caracterizam-se por uma combinação de vulnerabilidades associadas à elevada dívida privada, pública e externa. Estes desequilíbrios começaram a diminuir com a recuperação económica, em especial na Irlanda, onde foram tomadas medidas políticas com determinação. A ação política sofreu uma certa desaceleração na Croácia e em Espanha. Em **França**, a dívida pública ainda não está a diminuir e, apesar de alguns progressos políticos, o crescimento da produtividade continua a ser moderado. Na **Suécia**, apesar de uma recente correção, os preços da habitação mantêm-se a níveis historicamente elevados, enquanto a dívida das famílias continua a crescer; apesar dos progressos, subsistem lacunas ao nível político. Na **Roménia**, persistem vulnerabilidades associadas às perdas de competitividade em termos de custos e a um agravamento do défice da balança corrente, no contexto de uma política orçamental fortemente expansionista, vulnerabilidades essas que se agravarão se não se inverterem as tendências atuais.

- Como já acontecia em 2019, Chipre, a Grécia e a Itália estão identificados como Estados-Membros afetados por **desequilíbrios excessivos**. Em **Chipre** subsistem vulnerabilidades significativas, apesar dos progressos realizados nos últimos anos. Os NPL foram consideravelmente reduzidos em 2018, mas desde então os progressos têm decorrido a um ritmo mais lento. A dívida pública e privada estão a diminuir,

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

tendência que deverá continuar a verificar-se. No entanto, o défice da balança corrente agravou-se, num contexto em que a posição líquida de investimento internacional é já altamente negativa. Os progressos políticos são díspares, com alguns compromissos de reforma a continuarem por concretizar. Na **Grécia** subsistem vulnerabilidades muito significativas, relacionadas com a dívida pública, os NPL e o setor externo, num contexto de crescimento potencial ainda baixo e de desemprego elevado. No entanto, são visíveis progressos numa série de domínios. O cumprimento dos compromissos políticos monitorizados no âmbito do programa de supervisão reforçada está, em geral, no bom caminho. Em **Itália**, o rácio da dívida pública em relação ao PIB continua a aumentar, embora os planos do Governo sejam agora mais conducentes a uma redução da dívida. O crescimento potencial, embora esteja a melhorar, continua a ser insuficiente para assegurar uma rápida redução da dívida. Foram retomadas as medidas de implementação do programa de reformas. Em todos estes três Estados-Membros, são necessários esforços de reforma sustentados para reequilibrar a economia, fator que será cuidadosamente monitorizado pela Comissão.

A Comissão continuará a analisar a evolução da situação económica e as medidas estratégicas adotadas por todos os Estados-Membros que registavam desequilíbrios ou desequilíbrios excessivos, no âmbito de um acompanhamento específico. O Conselho participa nessas análises e apoiou as conclusões dos relatórios de acompanhamento específicos[18].

5. PROGRESSOS EM RELAÇÃO ÀS RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR PAÍS E PROGRAMAÇÃO DOS FUNDOS DA POLÍTICA DE COESÃO

Embora os Estados-Membros continuem a realizar progressos na aplicação das recomendações específicas por país, o nível de execução das reformas varia conforme os casos. Numa perspetiva plurianual, o nível de implementação tem-se mantido de modo geral estável nos últimos anos. Em particular, os Estados-Membros realizaram pelo menos alguns progressos na implementação de mais de dois terços de todas as recomendações específicas por país desde o início do processo do Semestre Europeu, em 2011. Em termos de domínios de intervenção, os principais progressos realizados pelos Estados-Membros tiveram lugar no domínio dos serviços financeiros, seguidos dos progressos na legislação relativa ao direito do trabalho e à proteção do emprego. Ao mesmo tempo, os progressos foram particularmente lentos no que respeita ao alargamento da base tributável e à reforma dos sistemas de saúde e de cuidados de longa duração.

Num contexto de grande incerteza em torno das perspetivas económicas, a aplicação atempada e efetiva de reformas que impulsionem o crescimento potencial é fundamental para enfrentar os desafios com que a economia se confronta a mais longo prazo. No que respeita às recomendações adotadas pelo Conselho em 2019, a implementação das reformas tem sido intensa nos domínios dos serviços financeiros e das políticas ativas do mercado de

[18] Conclusões do Conselho relativas ao Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2020, adotadas em 18 de fevereiro de 2020 (ST 6145/20).

trabalho. No entanto, a aplicação das recomendações continuou a ser reduzida no respeitante à concorrência no setor dos serviços e à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. A Comissão tomou medidas para assegurar que o processo de avaliação da implementação das recomendações específicas por país seja mais transparente e que o debate sobre a análise multilateral das recomendações seja reforçado. Globalmente, a incerteza das perspetivas económicas exige uma implementação determinada do processo de reformas.

A implementação das políticas económicas relacionadas com o investimento leva tempo. No ano passado, foram emitidas pela primeira vez recomendações específicas por país relativas às políticas económicas relacionadas com o investimento. Foi recomendado que os Estados-Membros centrassem as suas políticas em domínios específicos, com o apoio dos recursos nacionais públicos e privados, bem como de fundos da UE. Os progressos ao nível da implementação devem ser analisados numa perspetiva de longo prazo. Os Estados-Membros devem centrar as suas políticas em domínios específicos, com o apoio dos recursos nacionais públicos e privados, bem como dos fundos da UE. Quanto à utilização dos fundos da UE, as indicações são positivas: no que respeita ao atual período de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (2014-2020), a Comissão procedeu em 2019 a uma análise do desempenho que mostrou que já tinham sido disponibilizados 21,4 mil milhões de EUR da respetiva reserva[19]. Apesar do caráter não discricionário dessa análise de desempenho, três quartos da reserva de desempenho da política de coesão, em média, no montante de 15,9 mil milhões de EUR, foram orientados para domínios relacionados com as recomendações específicas por país em matéria de investimento. Quanto aos montantes relacionados com os diferentes programas e prioridades que não atingiram as suas metas intermédias, os serviços da Comissão convidaram os Estados-Membros a terem em devida conta nas suas propostas de reafetação as recomendações específicas por país em matéria de investimento. Os Estados-Membros começaram a apresentar as correspondentes propostas de reprogramação no outono de 2019, para avaliação e adoção pela Comissão.

Caixa 2: Ponto da situação da programação dos fundos da política de coesão

Em muitos Estados-Membros, os investimentos públicos dependem fortemente dos fundos da UE. Na altura da respetiva programação, os fundos da política de coesão para o período de 2014-2020 tiveram em conta as recomendações específicas por país relacionadas com o investimento. As recomendações específicas por país são orientadas para domínios de importância estratégica para a Europa. Para a programação da política de coesão no período de 2021-2027, a Comissão propôs o estabelecimento de uma articulação ainda mais vincada com o Semestre Europeu. No seu ciclo do Semestre Europeu de 2019, apresentou orientações em matéria de investimento para os fundos da política de coesão e propôs recomendações específicas por país sobre as políticas em matéria de investimento para todos os Estados-Membros, que o Conselho adotou.

No seguimento da publicação dos relatórios por país, em fevereiro de 2019, foram organizados eventos em todos os Estados-Membros na primavera de 2019, assinalando o

[19] A reserva de desempenho, prevista no quadro da dotação global dos FEEI (6 % do orçamento, ou seja, cerca de 26 mil milhões de EUR), é libertada para as prioridades que atingiram em 2018 as suas metas intermédias, estabelecidas no quadro de desempenho.

início do diálogo informal sobre a programação para o período de 2021-2027. O objetivo da Comissão é adotar todos os programas logo que a legislação pertinente estiver em vigor. No âmbito da gestão partilhada, tal dependerá também da disponibilidade dos Estados-Membros para prepararem e discutirem os seus projetos de programas.

6. TRABALHAR EM CONJUNTO COM OS ESTADOS-MEMBROS E O PARLAMENTO EUROPEU

A confiança e a cooperação entre a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros são essenciais para a eficácia do Semestre Europeu. A Comissão oferece múltiplas oportunidades para troca de pontos de vista com todas as partes interessadas, incluindo a participação em reuniões regulares com os parceiros sociais, a sociedade civil, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. No caso do Parlamento Europeu, os membros da Comissão estão prontos a comparecer perante o Parlamento Europeu antes de cada fase principal do ciclo do Semestre Europeu. Antes da adoção do pacote hoje apresentado, os membros da Comissão participaram em reuniões das Comissões EMPL e ECON do Parlamento Europeu. A Comissão realiza também regularmente reuniões com os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil, tanto em Bruxelas como nos Estados-Membros. Ao longo dos anos, estes esforços para estabelecer um diálogo aberto e frutuoso ajudaram a desenvolver uma compreensão cada vez mais comum dos desafios e das respostas que lhes deverão ser dadas a nível europeu e nacional.

Em consonância com os esforços envidados no passado, a Comissão está empenhada num verdadeiro diálogo político com os Estados-Membros e em assegurar que as suas recomendações políticas sejam integradas no processo político nacional, nomeadamente através do reforço da participação dos parlamentos nacionais e dos parceiros sociais a nível nacional. Estes intercâmbios realizam-se através de missões técnicas e políticas em cada Estado-Membro e de reuniões bilaterais, duas vezes por ano, em Bruxelas. Além disso, as autoridades nacionais são consultadas sobre o conteúdo analítico dos relatórios por país, antes da respetiva publicação. Como elemento novo, a Comissão contactou no corrente ano as autoridades nacionais solicitando-lhes que selecionassem um tema de interesse comum para uma análise mais aprofundada nos relatórios por país. A maioria das autoridades nacionais orientou o seu interesse para tópicos relevantes para as transições ecológica e digital e respetivo impacto na economia, na indústria e na mão-de-obra, naquilo que constitui um forte sinal de alinhamento dos seus interesses e prioridades com a nova agenda económica da Comissão. A Comissão pretende igualmente ajudar os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços de reforma, por via do Programa de Apoio às Reformas Estruturais, que presta apoio técnico a todos os Estados-Membros da UE, a seu pedido, para os ajudar a conceber e executar reformas favoráveis ao crescimento. Esse apoio inclui também as dificuldades encontradas no âmbito das reformas, evidenciadas nas recomendações específicas por país.

7. PRÓXIMAS ETAPAS

O Semestre Europeu proporciona à Comissão, aos Estados-Membros, aos parceiros sociais e às partes interessadas a oportunidade de participação num diálogo permanente ao longo de todo o ano. Os relatórios por país publicados em conjunto com a presente comunicação baseiam-se em

intercâmbios de informações pormenorizadas com os governos, autoridades nacionais e partes interessadas a nível técnico e político, nomeadamente durante reuniões bilaterais realizadas em dezembro de 2019. Os seus resultados serão apresentados nas capitais dos Estados-Membros e posteriormente discutidos em novas reuniões bilaterais e multilaterais. Ao longo do ano, os funcionários responsáveis pelo Semestre Europeu continuam a colaborar com as principais partes interessadas nos Estados-Membros. Os vice-presidentes e restantes membros da Comissão visitarão os Estados-Membros para conhecer o parecer dos parlamentos, governos, parceiros sociais e outras partes interessadas sobre a análise e as conclusões dos relatórios por país. A Comissão irá também discutir as principais conclusões dos relatórios por país com o Parlamento Europeu.

À luz dos desafios identificados, os Estados-Membros apresentarão até meados de abril as suas prioridades económicas e sociais, no quadro dos respetivos Programas Nacionais de Reformas. Apresentarão ainda as suas estratégias plurianuais com vista a assegurar a solidez das finanças públicas, sob a forma de programas de estabilidade (para os Estados-Membros da área do euro) e de convergência (para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro). Na versão final dos seus planos nacionais em matéria de energia e clima, apresentados no âmbito do Regulamento Governação da União da Energia, os Estados-Membros definem a forma como tencionam cumprir os seus objetivos nessa matéria. Para dar uma resposta apropriada e sustentável aos desafios, a Comissão recomenda que estes programas sejam elaborados com a participação de todas as principais partes interessadas, tais como os parceiros sociais, as autoridades regionais e locais e as organizações da sociedade civil, consoante o caso.

APÊNDICE 1 - SUPERVISÃO INTEGRADA DOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÓMICOS E ORÇAMENTAIS

	Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)[20]	**Pacto de Estabilidade e Crescimento[21] (OMP: objetivo de médio prazo / PDE: procedimento relativo aos défices excessivos)**	**Observações**
AT		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP; sujeita à regra relativa à dívida[22]	
BE		Vertente preventiva OMP não atingido; sujeita à regra relativa à dívida	
BG		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
CY	Desequilíbrios excessivos	Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP; sujeita à regra relativa à dívida	
CZ		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
DE	Desequilíbrios	Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
DK		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
EE		Vertente preventiva OMP não atingido	
EL	Desequilíbrios excessivos	Vertente preventiva Sujeita à regra transitória relativa à dívida[23]	Uma vez que a Grécia esteve isenta da apresentação de programas de estabilidade enquanto estava sujeita ao programa, a avaliação de 2019 foi realizada na ausência de um OMP.
IE	Desequilíbrios	Vertente preventiva OMP não atingido	
ES	Desequilíbrios	Vertente preventiva OMP não atingido; sujeito à regra transitória relativa à dívida	
FR	Desequilíbrios	Vertente preventiva	

[20] Tanto as categorias «Desequilíbrio» como «Desequilíbrio excessivo» acarretam uma monitorização específica, que será modulada em função da severidade dos desafios.

[21] O grau de realização do OMP e a eventual aplicação da regra (transitória) relativa à dívida são referentes a 2019, com base nas previsões da Comissão do outono desse mesmo ano.

[22] Regra relativa à dívida: quando o valor de referência de 60 % para o rácio dívida/PIB não for respeitado, o Estado-Membro em causa será objeto do procedimento por défice excessivo, após serem tidos em conta todos os fatores pertinentes e o impacto do ciclo económico, se a diferença entre o rácio da dívida e o valor de referência de 60 % não for reduzida em 1/20 anualmente (em média ao longo de um período de três anos).

[23] Regra transitória relativa à dívida: cada Estado-Membro sujeito ao procedimento de défice excessivo beneficia de um período de três anos a contar da correção do seu défice excessivo para cumprir a regra relativa à dívida. Isto não significa que a regra relativa à dívida não se aplica durante este período, uma vez que os Estados-Membros deverão realizar progressos suficientes no sentido do respetivo cumprimento durante o período de transição. Uma avaliação negativa dos progressos realizados no sentido do cumprimento do valor de referência para a dívida durante o período de transição poderá levar à abertura de um procedimento de défice excessivo.

		OMP não atingido; sujeito à regra transitória relativa à dívida	
HR	Desequilíbrios	Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP; sujeita à regra relativa à dívida	
HU		Vertente preventiva (PDS[24]) OMP não atingido; sujeita à regra relativa à dívida	
IT	Desequilíbrios excessivos	Vertente preventiva OMP não atingido; sujeita à regra relativa à dívida	
LT		Vertente preventiva OMP não atingido	
LU		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
LV		Vertente preventiva OMP não atingido	
MT		Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
NL	Desequilíbrios	Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
PL		Vertente preventiva OMP não atingido	
PT	Desequilíbrios	Vertente preventiva OMP não atingido; sujeito à regra transitória relativa à dívida	
SI		Vertente preventiva OMP não atingido; sujeita à regra relativa à dívida	
SE	Desequilíbrios	Vertente preventiva Em vias de alcançar o OMP	
SK		Vertente preventiva OMP não atingido	
RO	Desequilíbrios	Vertente preventiva (PDS) OMP não atingido	
FI		Vertente preventiva OMP não atingido	
UK		Vertente preventiva OMP não atingido; sujeito à regra transitória relativa à dívida	

[24] O procedimento relativo aos desvios significativos visa dar aos Estados-Membros a possibilidade de corrigirem um desvio em relação ao respetivo objetivo de médio prazo (OMP) ou à trajetória de ajustamento em direção ao mesmo.

APÊNDICE 2 - PROGRESSOS NO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020

Metas da Estratégia Europa 2020 para a UE	Dados de 2010	Dados disponíveis mais recentes	Em 2020, com base na evolução recente
1. Aumentar a taxa de emprego da população com idades compreendidas entre 20 e 64 anos para pelo menos 75 %	68,6 %	73,8 % (3.º trimestre de 2019)	Não é provável que o objetivo seja alcançado
2. Aumentar o investimento público e privado combinado em I&D para 3 % do PIB	1,93 %	2,12 % (2018)	Não é provável que o objetivo seja alcançado
3A. Reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 20 % em relação aos níveis de 1990	Redução de 14,3 %	Redução de 23 % (2018)	O objetivo será provavelmente alcançado
3B. Aumentar a proporção das energias renováveis no consumo final de energia para 20 %	12,5 %	18 % (2018)	O objetivo será provavelmente alcançado
3C. Caminhar para a realização de um objetivo de 20 % de eficiência energética	5,7% (para o consumo de energia primária)	4,6 % (distância em relação ao objetivo para o consumo de energia primária em 2020)	Não é provável que o objetivo seja alcançado
4A. Reduzir as taxas de abandono escolar para menos de 10 %	13,9 %	10,6 % (2018)	O objetivo será provavelmente alcançado
4B. Aumentar a percentagem da população com idades compreendidas entre 30 e 34 anos que terminou o ensino superior para pelo menos 40 %	33,8 %	40,7 %	O objetivo será provavelmente alcançado
5. Libertar pelo menos 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão social	Aumento de 1,4 milhões (comparado com o ano de referência de 2008)	Diminuição de 7,1 milhões (comparado com o ano de referência de 2008) em 2018	Não é provável que o objetivo seja alcançado

APÊNDICE 3 - CONSTATAÇÕES DAS APRECIAÇÕES APROFUNDADAS POR ESTADO-MEMBRO

	Resultado das apreciações aprofundadas de 2019	Resultado das apreciações aprofundadas de 2020
Sem desequilíbrios	-	BG
Desequilíbrios	BG, DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE	DE, ES, FR, HR, IE, NL, PT, RO, SE
Desequilíbrios excessivos	CY, EL, IT	CY, EL, IT