



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 28 de março de 2019
(OR. en)

5643/19

ECOFIN 54
UEM 18
SOC 38
EMPL 31
COMPET 60
ENV 67
EDUC 22
RECH 47
ENER 31
JAI 49

ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Assunto: RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO sobre a política económica da área
do euro

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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 económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

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 macroeconómicos¹, 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,

¹ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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. Contudo, os riscos que pesam sobre as perspetivas aumentam e o crescimento deverá ser moderado. O crescimento potencial continua a ser baixo em relação aos níveis registados nas últimas décadas e persistem as disparidades nacionais em consequência das diferenças assinaláveis entre os Estados-Membros em termos de resiliência económica. O crescimento dos salários reais continua a ser moderado e não tem acompanhado 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 continuam a existir casos pontuais de subutilização da mão de obra ou de elevado desemprego em alguns Estados-Membros, enquanto noutros a mão de obra escasseia. A área do euro tem registado ao longo dos últimos cinco anos um importante excedente da balança corrente, em resultado do dinamismo das suas exportações e da melhoria da sua posição concorrencial, ao passo que as disparidades nacionais continuam a ser significativas no plano externo. Os Estados-Membros que registaram durante muito tempo importantes défices externos continuam a apresentar posições líquidas de investimento internacional amplamente negativas, o que constitui um fator de vulnerabilidade, na medida em que se traduzem, de um modo geral, por grandes volumes de dívida pública ou privada. Tal como indicado no relatório sobre o mecanismo de alerta de 2019, adotado pela Comissão em 21 de novembro de 2018, um ritmo adequado de desendividamento, um quadro favorável de crescimento e inflação e a prossecução de reformas destinadas a aumentar a produtividade assumem uma importância crucial para assegurar o êxito do reequilíbrio da área do euro. Uma dinâmica favorável do lado da procura é também importante, podendo os Estados-Membros que registam grandes excedentes também contribuir para esse reequilíbrio através do reforço das condições que apoiam o crescimento dos salários, respeitando simultaneamente o papel dos parceiros sociais, 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 de trabalho, reformas estruturais favoráveis ao crescimento e o investimento em ativos corpóreos e incorpóreos a fim de reforçar a produtividade e a inovação, em particular nos Estados-Membros cujo potencial de crescimento 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, inclusivo e sustentável. Nos últimos anos, o Banco Central Europeu tem vindo a recorrer a instrumentos não convencionais de política monetária para repor a inflação ao nível do seu objetivo de médio prazo, apoiando paralelamente o crescimento e a criação de emprego. É necessário aplicar políticas orçamentais devidamente diferenciadas e dar maior ênfase a reformas estruturais a fim de continuar a apoiar o crescimento a curto e a longo prazo.

- (4) O reforço da sustentabilidade orçamental da área do euro e dos Estados-Membros da área do euro requer políticas nacionais diferenciadas que respeitem plenamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a margem de manobra orçamental e as repercussões entre países. A coordenação das políticas orçamentais nacionais, com base nas 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 o período de 2015-2018 e, com base nas previsões da Comissão, deverá tornar-se ligeiramente expansionista em 2019, apesar de o produto exceder o potencial. A reconstituição das reservas orçamentais é especialmente importante nos Estados-Membros cujos níveis de dívida pública são ainda elevados. Essa reconstituição reduziria também a sua vulnerabilidade face aos choques e permitiria o pleno funcionamento dos estabilizadores automáticos aquando da próxima contração. Um maior investimento público, em especial nos Estados-Membros que dispõem de margem de manobra orçamental e registam baixos níveis de investimento público, contribui para o crescimento e o reequilíbrio.

- (5) Continua a ser fundamental empreender reformas orçamentais estruturais para melhorar a sustentabilidade orçamental 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, inclusive mediante a transferência de recursos para o investimento, reforçará o impacto no crescimento dos orçamentos públicos 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 mais equitativos. É fundamental assegurar que os sistemas fiscais favoreçam o aprofundamento do mercado único e incentivem a concorrência entre as empresas para 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 assumirá uma importância determinante neste contexto.

- (6) As características estruturais e institucionais dos mercados de trabalho e de produtos 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 rendimentos e oferta de mão-de-obra. Essas estruturas podem facilitar o funcionamento da política orçamental e monetária e limitar as disparidades, criando 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 aumentam a concorrência nos mercados de produtos, promovem uma utilização eficiente dos recursos e melhoram o quadro empresarial e a qualidade das instituições, em particular, a eficácia do sistema judicial, estimulam a resiliência económica na área do euro e dos Estados-Membros. O mercado único, que se revelou um importante motor de crescimento e convergência entre os Estados-Membros, encerra ainda um grande potencial por explorar, sendo necessários progressos para o aprofundar, em especial nos domínios dos serviços, das atividades digitais, da energia e dos transportes, devendo desse modo 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, condições de trabalho equitativas e a proteção e inclusão sociais. As reformas que promovem a participação no mercado de trabalho, apoiam transições bem sucedidas no mercado de trabalho, promovem a criação de empregos de qualidade e reduzem a segmentação podem contribuir para estimular o crescimento inclusivo, melhorar a resiliência económica e a estabilização automática, reduzir as desigualdades, combater a pobreza e a exclusão social e ajudar a enfrentar os desafios de uma economia em mutação. A prestação de um apoio individualizado na procura de emprego, na formação e na requalificação pode resultar numa ativação eficaz e oportuna. O acesso a uma educação e formação de elevada qualidade ao longo de todo o ciclo de vida é fundamental, exigindo um investimento adequado no capital humano e nas competências, em especial 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, promovendo 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 transferência da carga fiscal para bases tributáveis menos nefastas para o crescimento, como o património, o consumo ou os impostos ambientais, poderá reforçar a oferta e a procura de mão de obra. É necessário que a legislação de proteção do emprego proporcione 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 proporcionam novas oportunidades mas que também suscitam desafios relacionados com a segurança do emprego e a cobertura da proteção social.

A existência de sistemas de proteção 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 em matéria de conciliação da vida profissional e familiar assumem também uma importância fundamental para promover a participação no mercado de trabalho. A imposição de restrições desnecessárias em matéria de mobilidade profissional, geográfica e setorial pode comprometer a reafetação da mão de obra nos Estados-Membros e em toda a área do euro. A participação dos parceiros sociais nas reformas em matéria de emprego e no domínio social, bem como nas reformas económicas conexas, é fundamental.

- (8) Apesar de o setor financeiro da área do euro se ter tornado mais robusto desde a crise, subsistem fatores de vulnerabilidade a corrigir. A dívida do setor privado mantém-se elevada e os sistemas fiscais ainda denotam uma distorção a favor do endividamento. Aumentos substanciais no rendimento das obrigações soberanas criam um 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 negócio dos bancos, a conjuntura de baixas taxas de juro e a crescente concorrência de outras formas de financiamento continuam a exercer pressão sobre a rentabilidade dos bancos. Registaram-se progressos sustentados na redução dos riscos, nomeadamente no que se refere à redução dos créditos não produtivos (NPL) e ao reforço do requisito mínimo de fundos próprios e passivos elegíveis. Não obstante, os rácios nacionais de NPL que se mantêm a níveis muito acima da média da área do euro requerem novos esforços sustentados. Em março de 2018, a Comissão apresentou um pacote de redução dos riscos a fim de permitir resolver o problema do legado de NPL e evitar a sua acumulação no futuro. O pacote bancário de novembro de 2016, que visa ir mais longe na redução dos riscos mediante a aplicação das normas acordadas a nível internacional em matéria de reservas de fundos próprios, subordinação de passivos e liquidez dos bancos, preservando o equilíbrio do compromisso do Conselho, é importante para alcançar mais progressos no sentido da redução dos riscos e, conseqüentemente, da partilha dos riscos.

Na sequência de graves violações das regras relativas à luta contra o branqueamento de capitais, a Comissão propôs medidas para reforçar a Autoridade Bancária Europeia e uma maior cooperação em matéria de supervisão para melhorar a aplicação do quadro de regulação neste domínio. Foram alcançados progressos significativos na criação da União Bancária, nomeadamente através do recente acordo sobre a forma de pôr em prática um mecanismo de apoio comum para o Fundo Único de Resolução, mas o trabalho ainda não está concluído. As limitações na atual estrutura para a disponibilização de liquidez no âmbito da resolução e a falta de um sistema comum de seguro de depósitos e de um mecanismo de apoio comum para o Fundo Único de Resolução comprometem a capacidade da União Bancária de romper o vínculo entre bancos e entidades soberanas.

- (9) O reforço da arquitetura da UEM implica a conclusão prioritária da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais, mas também requer medidas no que diz respeito aos restantes elementos da declaração da Cimeira do Euro de 14 de dezembro de 2018. 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. Na Cimeira do Euro de 13-14 de dezembro de 2018, foram tomadas decisões sobre a União Bancária e o futuro desenvolvimento do MEE, que, no entender dos dirigentes na Cimeira do Euro, disponibilizará o mecanismo de apoio comum ao Fundo Único de Resolução (FUR), o mais tardar no final do período de transição.

Os trabalhos para preparar as alterações necessárias ao Tratado MEE (incluindo o mecanismo de apoio comum ao FUR) prosseguirão, com base na ficha descritiva aprovada pelos dirigentes na Cimeira do Euro. O mecanismo de apoio será introduzido antecipadamente, desde que tenham sido realizados progressos suficientes na redução dos riscos, a avaliar em 2020. Os trabalhos prosseguirão no primeiro semestre de 2019, nomeadamente através da criação de um grupo de alto nível sobre o Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD) e do desenvolvimento da estrutura para a disponibilização de liquidez no âmbito da resolução. Prosseguirão também os trabalhos sobre a conceção, as modalidades de execução e o calendário de um instrumento orçamental de convergência e competitividade para a área do euro e, a título voluntário, para os Estados-Membros não pertencentes à área do euro que participam no Mecanismo das Taxas de Câmbio (MTC II). As características do instrumento orçamental serão aprovadas em junho de 2019. Este instrumento será adotado pelo processo legislativo, conforme previsto nos Tratados, com base na proposta correspondente da Comissão que será alterada, se necessário. Todas estas reformas poderão contribuir para reforçar o papel internacional do euro, tornando-o mais consentâneo 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 relativamente aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro, respeitando plenamente o mercado interno.

- (10) O Comité do Emprego e o Comité da Proteção Social foram consultados sobre os aspetos sociais e de emprego da presente recomendação,

RECOMENDA que, no período 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 a qualidade das instituições, bem como empreender reformas dos mercados de produtos e serviços com vista a reforçar a sua resiliência; reduzir a dívida externa e empreender reformas destinadas a estimular a competitividade, nomeadamente através da produtividade nos Estados-Membros da área do euro que apresentem défices da balança corrente ou uma dívida externa elevada, reforçar condições propícias ao crescimento dos salários de uma forma que respeite o papel dos parceiros sociais; aplicar medidas que promovam o investimento nos Estados-Membros da área do euro com grandes excedentes da balança corrente.
2. Desenvolvendo políticas que respeitem plenamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento, apoiar o investimento público e privado e melhorar a qualidade e a estrutura das finanças públicas; reconstituir as reservas orçamentais, especialmente nos Estados-Membros da área do euro com níveis de dívida pública elevados; apoiar e executar medidas da UE para combater o planeamento fiscal agressivo.
3. Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para outras bases tributáveis, e reforçar os sistemas de educação e formação e o investimento nas competências; melhorar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho destinadas a apoiar transições bem sucedidas no mercado de trabalho; promover a criação de empregos de qualidade e combater a segmentação do mercado de trabalho; assegurar sistemas de proteção social adequados e sustentáveis em toda a área do euro.

4. Tornar operacional o mecanismo de apoio comum para o FUR e antecipar a sua aplicação, na condição de terem sido realizados progressos suficientes na redução dos riscos; prosseguir os trabalhos relativos ao SESD, nomeadamente criando um grupo de alto nível; reforçar o quadro europeu de regulação e supervisão; continuar a desenvolver soluções para suprir as limitações da estrutura atual para a disponibilização de liquidez no âmbito da resolução; promover uma desalavancagem ordenada dos grandes volumes de dívida privada; continuar a reduzir rapidamente o nível de créditos não produtivos na área do euro e impedir a sua acumulação, nomeadamente através da supressão da distorção fiscal a favor do endividamento; alcançar progressos ambiciosos no domínio da União dos Mercados de Capitais.

5. Alcançar progressos rápidos no aprofundamento da UEM com base na declaração da Cimeira do Euro de 14 de dezembro de 2018, tendo igualmente em vista reforçar o papel internacional do euro, tendo em conta as propostas da Comissão e as iniciativas dos Estados-Membros e respeitando, ao mesmo tempo, o mercado interno da União e de forma aberta e transparente relativamente aos Estados-Membros não pertencentes à área do euro.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente