



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 12.1.2011  
COM(2011) 11 final

**ANÁLISE ANUAL DO CRESCIMENTO**

**ANEXO 1**

**RELATÓRIO SOBRE OS PROGRESSOS ALCANÇADOS NA APLICAÇÃO DA  
ESTRATÉGIA EUROPA 2020**

# ANÁLISE ANUAL DO CRESCIMENTO

## ANEXO 1

### RELATÓRIO SOBRE OS PROGRESSOS ALCANÇADOS NA APLICAÇÃO DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020

A presente Análise Anual do Crescimento, que marca o início do primeiro «Semestre Europeu», é apresentada num momento em que a União Europeia se encontra num ponto de viragem. Com efeito, a Europa emerge lentamente da recessão em que estava mergulhada há dois anos. A recuperação está a consolidar-se e a acelerar, não obstante subsistirem incertezas nos mercados da dívida soberana e a reparação e reforma do sector financeiro ainda não estarem concluídas.

Uma vez que as perspectivas começam a melhorar, chegou a altura de tomar medidas decisivas. Tirar a Europa da crise nunca significou um simples retorno à situação anterior. A crise expôs as fragilidades fundamentais da economia europeia e revelou desequilíbrios internos crescentes. Uma recuperação baseada num crescimento sustentável e gerador de emprego só será possível se as lacunas estruturais subjacentes forem colmatadas e a Europa pode tirar partido da crise para desencadear uma transformação profunda da sua estrutura económica.

No entanto, embora a Europa tenha contido e absorvido o impacto da crise mundial relativamente melhor do que outras partes do mundo, o ritmo da sua saída da crise global ameaça ser mais lento. A crise voltou a agravar a diferença em relação aos Estados Unidos em matéria de produtividade do trabalho. A competitividade em termos de preços e de custos continua a ser problemática. As economias emergentes estão a voltar a crescer a um ritmo mais rápido do que a UE, embora algumas delas devam igualmente fazer face a importantes desafios a nível económico.

A «Europa 2020» é a estratégia que a UE e os seus Estados-Membros acordaram para *«ajudar a Europa a recuperar da crise e a dela sair reforçada, tanto internamente como a nível internacional»*<sup>1</sup>. Fazer sair a Europa da crise exige um programa de reformas coordenado e global, que vise o saneamento orçamental, o regresso a condições macroeconómicas sólidas e a aceleração da aplicação de medidas que promovam o crescimento.

A UE e os seus Estados-Membros têm a responsabilidade colectiva de realizar reformas estruturais, necessárias mas difíceis e voltadas para o futuro, ao mesmo tempo que põem em ordem as suas finanças públicas e restabelecem condições macroeconómicas sólidas.

A Europa deve reforçar a coordenação das reformas e das políticas económicas para garantir a interligação entre o ajustamento macroeconómico, a consolidação orçamental e as reformas das políticas. Embora a consolidação orçamental constitua uma condição prévia essencial para o crescimento, não é suficiente. Na ausência de políticas pró-activas, o crescimento potencial permanecerá provavelmente fraco durante a próxima década. O crescimento dependerá de

---

<sup>1</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 17 de Junho de 2010.

forma crucial do contexto para a indústria e empresas, em especial para as PME. Sem crescimento, a consolidação orçamental será ainda mais difícil.

O Conselho Europeu de Junho de 2010 introduziu o conceito de «Semestre Europeu» para agrupar as políticas macroeconómicas e as reformas estruturais no quadro da estratégia Europa 2020. O «Semestre Europeu» é um período, na primeira metade de cada ano, durante o qual os Estados-Membros apresentam simultaneamente os seus programas previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento e os previstos na estratégia Europa 2020, recebendo orientações e recomendações antes da finalização dos seus orçamentos nacionais. Esta forma de proceder reforçará a vertente a montante da coordenação das políticas económicas e da supervisão económica na UE e permitirá combinar os benefícios de uma agenda comum a nível da UE com uma acção adaptada ao nível nacional. Desta forma, a UE pode retirar ensinamentos das evoluções nacionais em tempo útil, enquanto os Estados-Membros podem inserir as perspectivas e orientações europeias nas suas políticas nacionais para o ano seguinte.

Neste novo ciclo de coordenação das políticas, a Comissão procederá à avaliação, numa análise anual do crescimento, dos principais desafios económicos com que a UE se confronta e recomendará acções prioritárias para lhes dar resposta. Nesta base, o Conselho Europeu da Primavera fornecerá orientações relativamente aos principais desafios futuros. Tomando estas orientações em consideração, os Estados-Membros elaborarão então a sua estratégia orçamental de médio prazo no quadro dos seus programas de estabilidade ou de convergência e apresentarão, nos seus programas nacionais de reforma, as medidas necessárias para a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020 e para suprimir os obstáculos ao crescimento. Esses dois documentos serão apresentados simultaneamente até meados de Abril. Na fase final do «Semestre», com base nas recomendações da Comissão, o Conselho emitirá, antes do Verão, orientações políticas relativamente a cada país. Os Estados-Membros poderão, por conseguinte, ter em conta esses contributos aquando da elaboração do seu orçamento para o ano seguinte.

Neste primeiro «Semestre Europeu», a análise anual do crescimento centrar-se-á principalmente em mensagens essenciais relativamente às acções a realizar prioritariamente pelos Estados-Membros. As análises subjacentes às mensagens serão apresentadas nos três relatórios em anexo.

## **1. ACELERAR AS INICIATIVAS DESTINADAS A PROMOVER O CRESCIMENTO**

### ***É crucial uma acção a nível dos Estados-Membros para evitar uma «década perdida»...***

A análise da situação macroeconómica e do mercado de trabalho da UE mostra que os Estados-Membros terão de agir em 2011 e 2012, a fim de evitar a instalação de um crescimento lento e pouco gerador de emprego (o chamado cenário «década perdida»). A tarefa mais urgente consiste em quebrar o círculo vicioso constituído por uma dívida insustentável, perturbações nos mercados financeiros e fraco crescimento económico, que se instalou em alguns Estados-Membros. A primeira prioridade consiste em repor as políticas orçamentais no bom caminho, protegendo simultaneamente as políticas que favorecem o crescimento, e sanear o sector financeiro, para que possa entrar rapidamente na via da recuperação. A segunda prioridade consiste em reduzir o desemprego sem demora e realizar reformas eficazes do mercado laboral, para criar mais emprego e de melhor qualidade. Estas

prioridades só poderão ser realizadas se forem acompanhadas por um importante esforço para relançar o crescimento.

Para serem eficazes, as reformas deverão melhorar o funcionamento dos mercados do trabalho e dos produtos, incentivar a inovação e melhorar as condições-quadro para a actividade empresarial na Europa, o que irá atrair mais investimento do sector privado que, por seu turno, contribuirá para promover a qualidade das finanças públicas. No que diz respeito ao mercado de trabalho, os esforços de reforma devem ter em vista, principalmente, obviar à baixa participação de certos grupos no mercado de trabalho e ao funcionamento deficiente deste mercado. Tais políticas teriam igualmente um impacto positivo na consolidação orçamental, uma vez que dariam origem a receitas fiscais mais elevadas e a uma diminuição das despesas públicas consagradas às transferências sociais, contribuindo para reduzir no futuro o risco de desequilíbrios macroeconómicos. As reformas estruturais podem gerar ganhos importantes, mesmo a curto prazo. As reformas dos mercados dos produtos e do trabalho e a melhoria das condições-quadro promovem a subida da produção e do emprego.

## *As iniciativas emblemáticas e os instrumentos da UE devem ser mobilizados para apoiar os esforços nacionais*

As acções realizadas a nível da UE contribuirão igualmente para fazer aumentar o crescimento de forma inteligente, sustentável e inclusiva. A Comissão concebeu um programa ambicioso, a realizar através de sete iniciativas emblemáticas e, paralelamente, de acções em domínios transversais que contribuem para a realização da estratégia.

A Comissão apresentou as sete iniciativas emblemáticas previstas na estratégia Europa 2020<sup>2</sup>. Cada uma destas iniciativas aborda questões específicas e contém medidas destinadas a domínios de intervenção precisos. O seu verdadeiro significado reside no facto de estarem estreitamente associadas e de se apoiarem mutuamente. Por conseguinte, algumas medidas essenciais (como por exemplo, a necessidade de um novo sistema de protecção dos direitos de propriedade intelectual, que surge nas iniciativas «União da Inovação», «Política Industrial» e «Agenda Digital», dizem respeito a várias iniciativas emblemáticas.

A realização da estratégia Europa 2020 baseia-se igualmente na mobilização eficaz e na reorientação de todos os instrumentos e ferramentas da UE, a fim de apoiar as reformas. Para o efeito, a estratégia preconiza acções destinadas a reforçar o mercado interno, o orçamento da UE e os instrumentos para a acção económica externa, a fim de os adaptar aos objectivos da Europa 2020:

- em consonância com esse empenhamento, a Comissão lançou um debate sobre um futuro «Acto para o mercado único» destinado a revitalizar o mercado único e a explorar novas fontes de crescimento<sup>3</sup>;
- a comunicação sobre a «Reapreciação do orçamento da UE» estabelece as orientações gerais e as eventuais opções relativamente à forma como o orçamento da UE pode contribuir para a realização dos objectivos da estratégia Europa 2020, tomando em consideração de forma mais adequada as prioridades da estratégia nas políticas de despesa da União<sup>4</sup>;
- por último, a Comunicação intitulada «Comércio, crescimento e questões internacionais: a política comercial como um elemento central da estratégia da UE para 2020», indica a forma como a política em matéria de comércio e de investimento pode constituir um poderoso motor de crescimento<sup>5</sup>.

## *Prioridades para o crescimento a nível da UE*

---

<sup>2</sup> «Agenda Digital para a Europa» (COM(2010) 245 final/2 de 19.5.2010), «Juventude em Acção» (COM(2010) 477 de 15.9.2010), «União da Inovação» (COM(2010) 546 de 6.10.2010), «Uma política industrial para a era da globalização» (COM(2010) 614 de 28.10.2010), «Agenda para novas qualificações e novos empregos». «Um contributo europeu para o pleno emprego» (COM(2010) 682 de 23.11.2010); «Plataforma europeia contra a pobreza: Um quadro europeu para a coesão social e territorial» (COM (2010) 758 de 16.12.2010). A iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» será apresentada no final de Janeiro de 2011.

<sup>3</sup> «Um Acto para o Mercado Único» (COM(2010) 608 de 27.10.2010).

<sup>4</sup> «Reapreciação do Orçamento da UE», COM (2010) 700 de 19.10.2010.

<sup>5</sup> «Comércio, crescimento e questões internacionais: A política comercial como um elemento central da estratégia da UE para 2020, (COM(2010) 612 de 9.11.2010).

A estratégia Europa 2020 apresenta uma vasta gama de reformas políticas integradas a aplicar nos próximos anos. Acelerar a recuperação económica e a criação de emprego representa um desafio considerável e urgente, razão pela qual os esforços da UE em 2011 e 2012 se deverão centrar na adopção de medidas que permitam apoiar mais directamente as reformas dos Estados-Membros que não necessitem de grandes investimentos públicos e que tenham um impacto mais acentuado no crescimento e na criação de emprego. A Comissão centrar-se-á, por conseguinte, num certo número de medidas prioritárias a nível da UE para favorecer o crescimento. Estas medidas, seleccionadas entre as que estão associadas às iniciativas emblemáticas, devem apresentar vantagens económicas evidentes a curto ou médio prazo e prestarem-se para ser adoptadas de forma relativamente rápida. Por exemplo, seria conveniente atribuir prioridade à passagem para uma nova fase do mercado único, explorando todo o potencial do sector dos serviços, atraindo capitais privados para financiar empresas inovadoras de rápido crescimento, modernizando os regimes de normalização e de propriedade intelectual e assegurando um acesso à energia com uma boa relação custo-eficácia. A Comissão irá igualmente propor medidas no domínio do IVA, do estabelecimento de uma matéria colectável consolidada comum do imposto sobre as sociedades e da tributação da energia, a fim de melhorar o contexto fiscal das empresas, promover a luta contra a dupla tributação e cumprir a agenda da UE em matéria de alterações climáticas e energia.

Dada a importância dos sectores dos serviços, enquanto tais e enquanto prestadores aos restantes sectores, a consolidação do mercado interno dos serviços constitui um poderoso vector de crescimento e de criação de emprego para as economias da UE. A aplicação integral da Directiva «Serviços» aumentará a concorrência, modernizará o quadro regulamentar e fará progredir as reformas estruturais importantes. Devem ser tomadas medidas suplementares para aprofundar o mercado interno dos serviços.

Medidas destinadas a tornar os contratos públicos mais abertos e mais eficazes podem reduzir substancialmente os custos incorridos pelo sector público e incentivar a concorrência nos mercados em causa. A utilização eficaz das poupanças que resultariam de tais medidas poderá ter vantagens importantes a nível macroeconómico. Um melhor acesso aos contratos públicos dos países terceiros poderia igualmente originar ganhos suplementares na Europa.

A melhoria das infra-estruturas nos domínios da energia sustentável, dos transportes e das tecnologias da informação (em especial as tecnologias de banda larga) pode contribuir para promover o crescimento e o emprego, em conformidade com os objectivos de descarbonização a longo prazo. Nesta perspectiva, o recurso a mecanismos de financiamento inovadores, incluindo obrigações da UE para o financiamento de projectos, pode aumentar a capacidade de ajustamento da economia.

A nível microeconómico, o reforço da concorrência nos sectores dos transportes e da energia poderá conduzir a um aumento da eficácia económica, graças à entrada de novos fornecedores e a preços mais baixos, bem como a uma utilização mais racional do trabalho e do capital, graças à inovação. A nível macroeconómico, estas medidas podem conduzir a um aumento da actividade económica, uma vez que os ganhos realizados nos sectores dos transportes e da energia poderão repercutir-se no resto economia, tendo em conta a importância destes serviços nos custos de produção dos outros sectores de actividade.

O sector industrial constitui uma fonte importante de inovação e desenvolvimento tecnológico do sector privado, contribuindo para a maior parte das exportações da UE. A sua recuperação é essencial para o crescimento económico. Simultaneamente, um mercado único a funcionar

bem no que diz respeito aos bens e serviços no domínio ambiental proporciona oportunidades importantes de crescimento, inovação e emprego.

Em matéria de normalização, afigura-se essencial que a UE desempenhe um papel de precursor a nível mundial. Por conseguinte, a Comissão irá propor medidas para acelerar e modernizar a normalização na Europa, nomeadamente em matéria de TIC. Com efeito, trata-se de um desafio particularmente importante para este sector interligado e em rápida evolução. A Comissão elaborará igualmente normas europeias específicas, a fim de contribuir para a emergência de um mercado de tecnologias e de produtos inovadores, eficiente em termos de recursos e hipocarbónico.

Para facilitar as transacções transfronteiras no mercado único, a Comissão irá além disso apresentar, em 2011, um instrumento jurídico convivial no domínio do direito europeu dos contratos, que as empresas e os consumidores podem adoptar para as suas transacções no mercado único, bem como um regulamento que irá simplificar a cobrança transfronteiriça de dívidas, nomeadamente através da penhora de contas bancárias. Tal deverá contribuir para ultrapassar a presente situação em que apenas se consegue recuperar 37 % dos créditos transfronteiras na UE.

A fim de desbloquear a actual situação, em que nem sempre é possível aceder licitamente a conteúdos colocados em linha num outro país da União, a Comissão irá propor um quadro europeu de protecção da propriedade intelectual, que irá reforçar o comércio electrónico e, nomeadamente, as indústrias digitais.

No que diz respeito ao acesso ao financiamento, em especial no que diz respeito às PME e às empresas inovadoras em fase de arranque, um pacote de medidas, nomeadamente um passaporte do capital de risco, destinadas a suprimir os obstáculos transfronteiras, incluindo os obstáculos fiscais, que decorrem de divergências entre regulamentações nacionais e que podem contribuir para reduzir os custos de financiamento para jovens empresas, graças a prémios de risco mais reduzidos, incentivando deste modo a inovação. A Comissão irá igualmente abordar o carácter atractivo da UE para os investidores estrangeiros a longo prazo.

## **2. PRIMEIROS PASSOS PARA A REALIZAÇÃO DOS OBJECTIVOS DA ESTRATÉGIA EUROPA 2020**

O Conselho Europeu de Junho de 2010, que adoptou a estratégia Europa 2020 e os seus cinco grandes objectivos para a UE, apelou os Estados-Membros para que agissem desde já no sentido de *«implementar estas prioridades políticas a nível nacional. Deverão, em estreito diálogo com a Comissão, ultimar rapidamente os seus objectivos nacionais, tendo em conta os pontos de partida relativos e a conjuntura de cada um deles, e de acordo com os respectivos processos de decisão internos. Devem também identificar os principais estrangulamentos que impedem o crescimento e indicar, nos respectivos programas nacionais de reforma, como tencionam superá-los»*.

No Outono de 2010, os Estados-Membros trabalharam em estreita cooperação com a Comissão no estabelecimento de objectivos nacionais e na elaboração de estratégias destinadas à sua aplicação. Foram convidados a apresentar até meados de Novembro os seus projectos de programa nacional de reforma (PNR), indicando os objectivos nacionais previstos, bem como as reformas necessárias para os atingir e suprimir os obstáculos ao crescimento que perduram desde há longa data. O facto de cada Estado-Membro estabelecer o seu próprio nível de ambição em relação aos objectivos gerais da Europa 2020 constitui um

elemento importante desta estratégia, garantindo que os Estados-Membros se apropriam dos objectivos nacionais, ou seja, que estes são objecto de um debate político interno.

Todos os Estados-Membros, à excepção de dois, estabeleceram objectivos nacionais. Em alguns casos, só foram apresentados objectivos provisórios ou qualitativos. Além disso, dado o carácter preliminar da reflexão, alguns objectivos foram apresentados sob a forma de intervalo de variação ou de «objectivos mínimos», com base nas políticas actuais.

Apesar de não se poderem tirar conclusões definitivas dos dados preliminares fornecidos nos projectos de PNR, podem ser identificadas certas tendências gerais. Existe um risco de que os objectivos nacionais sejam estabelecidos de forma relativamente pouco ambiciosa e demasiado centrada no curto prazo e de a definição das trajectórias de reforma até 2020 não ser objecto de uma atenção suficiente. A meta da fixação de objectivos não é simplesmente numérica: trata-se de gerar uma dinâmica em que cada Estado-Membro se compromete a fazer esforços para realizar progressos quantificáveis em domínios essenciais, que se resumem nos cinco grandes objectivos. Na maior parte dos casos, a agregação dos objectivos nacionais provisórios mostra que a UE tem ainda algum caminho a percorrer para atingir os grandes objectivos acordados no Conselho Europeu. É compreensível que alguns Estados-Membros tenham dificuldade em assumir compromissos ambiciosos numa conjuntura de incerteza económica. No entanto, para a lógica dos programas nacionais de reforma a longo prazo, o importante é definir uma trajectória que tome em consideração as circunstâncias actuais, mas que vise atingir o resultado pretendido no final do período. A Comissão, reconhecendo por um lado que esta nova abordagem é aplicada este ano pela primeira vez e, por outro, que tomar medidas ambiciosas num período de consolidação orçamental constitui um desafio importante para muitos Estados-Membros, propõe a realização de uma avaliação intercalar em 2014. Tal permitirá à UE analisar se o nível de progressos desejado pode ser atingido e tomar medidas suplementares, se necessário.

A secção que se segue fornece uma primeira visão de conjunto dos actuais projectos de objectivos nacionais, apresentados no quadro em anexo. Até Abril de 2011, todos os Estados-Membros devem estabelecer objectivos nacionais precisos em relação a cada um dos cinco grandes objectivos da UE. A partir do próximo ano, a «Análise Anual do Crescimento» analisará mais de perto os progressos realizados rumo aos grandes objectivos, com base nos objectivos nacionais finalizados.

## **2.1. Emprego**

O grande objectivo da UE é atingir em 2020 uma taxa de emprego de 75 % para as mulheres e os homens da faixa etária entre os 20 e os 64 anos, a realizar nomeadamente graças a uma maior participação dos jovens, dos trabalhadores mais velhos e dos trabalhadores pouco qualificados, bem como a uma melhor integração dos migrantes legais. A baixa participação no mercado de trabalho constitui desde há muito uma das principais fragilidades estruturais da Europa. Antes da crise, as taxas de emprego na Europa eram inferiores em vários pontos percentuais às dos Estados Unidos e do Japão. A crise provocou um forte agravamento do desemprego, enquanto a evolução demográfica ameaça continuar a diminuir a mão-de-obra disponível. O aumento da participação no mercado do trabalho terá um impacto importante no futuro crescimento da Europa.

A análise dos projectos de PNR revela que os Estados-Membros se apropriaram deste objectivo e estão determinados, em grande medida, a solucionar os estrangulamentos no mercado de trabalho. A maior parte dos Estados-Membros optou por um objectivo fixo, mas



vários países como a Áustria, a Bélgica, Chipre, a Itália e a Eslováquia, propuseram um intervalo de variação. Os Países Baixos e o Reino Unido não estabeleceram ainda um objectivo nacional oficial. Os objectivos propostos variam entre 62,9 % (Malta) e 80 % (Suécia).

Se todos os Estados-Membros atingirem, em 2020, o seu objectivo nacional ou o valor inferior da sua gama de objectivos, a taxa de emprego médio para o conjunto dos Estados-Membros que estabeleceram um objectivo nacional seria de 72,6 %. Se todos os Estados-Membros atingirem o valor superior do intervalo indicado, esta taxa de emprego médio na UE subiria para 72,8 %. Por outras palavras, com base nos objectivos nacionais actuais em matéria de taxa de emprego, a UE ficaria 2,2-2,6 pontos percentuais aquém do seu objectivo de 75 %.

## **2.2. Investigação e desenvolvimento**

Tanto no que diz respeito aos recursos investidos, em especial os do sector privado, como à eficácia das despesas, a Europa regista um atraso claro em relação aos Estados Unidos e às outras economias avançadas. Esta divergência tem um impacto negativo nas perspectivas de crescimento, nomeadamente em relação aos sectores que têm maior potencial. O objectivo previsto na estratégia Europa 2020 consiste em melhorar as condições dos investimentos em I&D, a fim de aumentar o nível dos investimentos privados e públicos para pelo menos 3 % do PIB.

O nível agregado calculado a partir do conjunto dos objectivos nacionais provisórios é de 2,7 ou 2,8 % do PIB, valor inferior ao objectivo de um investimento de 3 % do PIB na I&D, mas que representam um esforço importante, principalmente no actual contexto orçamental. Alguns Estados-Membros tomaram medidas para aumentar significativamente os seus investimentos públicos em investigação, inovação e ensino, conscientes de que estes investimentos irão alimentar no futuro o crescimento. Alguns Estados-Membros comunicaram objectivos ambiciosos mas realistas, ainda que seja difícil assumir um compromisso no que diz respeito à contribuição do sector privado para este objectivo.

Um outro aspecto estreitamente associado ao desempenho da UE em matéria de inovação é o peso das empresas inovadoras de crescimento rápido na economia<sup>6</sup>. Os Estados-Membros devem começar a adaptar as suas reformas para suprimir obstáculos ao crescimento das empresas inovadoras, melhorando nomeadamente o seu enquadramento e o acesso ao financiamento.

## **2.3. Acções no domínio do clima e política energética**

Alcançar um crescimento sustentável significa transformar a Europa numa economia e numa sociedade competitivas, eficientes e com poucas emissões de carbono. Esta visão apoia o triplo objectivo estabelecido na estratégia Europa 2020: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em pelo menos 20 % relativamente aos níveis de 1990, ou em 30 %, se estiverem reunidas as condições necessárias; aumentar a proporção das fontes de energia renováveis no consumo final de energia da UE para 20%; e aumentar em 20 % a eficiência energética.

---

<sup>6</sup> A Comissão está a desenvolver um indicador na matéria a pedido do Conselho Europeu - COM(2010) 546, de 6.10.2010, p. 29.

Existem já objectivos nacionais no que diz respeito às fontes de energia renovável e à redução das emissões de gases com efeitos de estufa.

A análise dos projectos de PNR mostra que, até agora, os Estados-Membros se apropriaram pouco do objectivo de eficiência energética. Alguns Estados-Membros não forneceram quaisquer indicações quanto a este objectivo, enquanto outros utilizaram métodos diferentes para exprimir o seu objectivo nacional. Tendo em conta estas diferenças e o carácter incompleto das informações, impõe-se com urgência a clarificação dos objectivos a atingir por cada Estado-Membro.

Será ainda de referir que a avaliação preliminar mostra que os esforços cumulados estariam longe de permitir atingir o objectivo global da UE, que consiste em reduzir o consumo de energia em 20 % até 2020 (o valor atingido seria inferior a 10%). Este facto é preocupante, uma vez que a melhoria da eficiência energética constitui a solução que apresenta a melhor relação custo/eficácia para reduzir as emissões, melhorar a segurança energética e a competitividade e tornar o consumo de energia mais abordável, gerando simultaneamente emprego. A situação é semelhante no que diz respeito à atenuação das alterações climáticas: as medidas existentes e as previstas não são ainda suficientes para atingir os grandes objectivos para 2020.

#### **2.4. Ensino e formação**

Incentivar a inovação e o crescimento exigem igualmente a oferta adequada de mão-de-obra qualificada e formada. É igualmente essencial um nível elevado de qualificação da população para dar resposta aos desafios da evolução demográfica e da inclusão social na Europa. Investir em serviços de boa qualidade nos domínios do ensino, da formação e da aprendizagem ao longo da vida constitui, por conseguinte, um elemento fundamental de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

O objectivo em matéria de ensino estabelecido na estratégia Europa 2020 é duplo: em 2020, a percentagem da população com idade compreendida entre 18 e 24 anos que abandonou prematuramente a escola deve ser inferior a 10 % e pelo menos 40 % dos jovens adultos da UE (30-34 anos) devem ter concluído estudos superiores ou de um nível equivalente. A análise dos projectos de PNR revela que, em média, é dada uma maior atenção à análise dos desafios actuais e das eventuais respostas do que à definição de planos e medidas de reforma concretos. Na maior parte dos projectos de PNR não é claro se as medidas descritas são lançadas em resposta às prioridades da Europa 2020 ou pelo menos ajustadas a essas prioridades.

Todos os projectos de PNR estabelecem objectivos nacionais em matéria de redução da percentagem dos jovens que abandonam a escola prematuramente e de aumento do número de licenciados do ensino superior, à excepção do Reino Unido (que não fixa quaisquer objectivos) e dos Países Baixos (que fixam um objectivo para o abandono escolar precoce, mas não para o ensino superior).

No que diz respeito ao abandono precoce da escola, certos Estados-Membros estabeleceram objectivos muito ambiciosos, mas, em termos globais, os esforços previstos não permitirão provavelmente atingir o objectivo europeu de 10 % em 2020. Com base nos objectivos inscritos nos projectos de PNR e excluindo os países que não definiram ainda os seus objectivos (o Reino Unido em relação aos dois objectivos e os Países Baixos em relação ao ensino superior), estima-se para 2020 uma taxa de 10,5 % para os jovens que abandonam

prematuramente o sistema de ensino, ficando aquém do objectivo europeu comum de 10 %. Em valores absolutos, tal significa que em 2020, um número suplementar de cerca de 200 000 jovens europeus abandonará precocemente o ensino e a formação.

Do mesmo modo, os objectivos nacionais actuais para o ensino superior não serão suficientes para atingir o objectivo global em 2020. Com uma taxa de 37,3 % de licenciados do ensino superior em 2020, o objectivo europeu comum de 40 % não será atingido. Em valores absolutos, tal significa que em 2020 haverá cerca de 800 000 licenciados do ensino superior com idades entre 30 e 34 anos a menos do que se a taxa de 40 % fosse atingida.

## **2.5. Inclusão social / luta contra a pobreza**

O crescimento só pode ser sustentável se as suas vantagens beneficiarem todas as componentes da sociedade. Ora, nos últimos dez anos, as desigualdades aumentaram na Europa e um número cada vez maior de pessoas vive na pobreza e em situação de exclusão social. A crise económica aumentou de forma dramática o número de pessoas que vivem ou que correm o risco de viver abaixo do nível de pobreza. Inverter esta tendência e garantir que o crescimento e a coesão social caminham a par constitui um objectivo essencial da estratégia Europa 2020. O grande objectivo da UE consiste em reduzir em 25 % o número de europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza, o que permitirá tirar da situação de pobreza 20 milhões de pessoas. O objectivo é definido em função de três indicadores<sup>7</sup> que reflectem as múltiplas facetas da pobreza e da exclusão na Europa. Alarga o anterior conceito de pobreza baseado no rendimento relativo por forma a ter em conta a dimensão não monetária da pobreza e as situações de exclusão do mercado de trabalho. Revela igualmente a diversidade das situações e das prioridades nos Estados-Membros.

A análise preliminar mostra que a pobreza relativa continua a ser um desafio importante na maior parte dos países da UE. A melhoria do nível de vida global constitui um factor importante para a redução da pobreza e da exclusão nos países com um PIB por habitante mais reduzido e taxas de privação material elevadas. A luta contra a exclusão do mercado de trabalho constitui uma prioridade para todos os países, nomeadamente os dotados de sistemas avançados de segurança social que protegem relativamente bem a população da pobreza monetária, mas incentivam ou ajudam pouco as pessoas mais afastadas do mercado de trabalho a nele se reinserirem.

Nos seus projectos de PNR, a maior parte dos países estabeleceram objectivos neste domínio, apesar de não atingirem ainda o nível de ambição acordado pelo Conselho Europeu. A maior parte Estados-Membros utilizou os três indicadores para definir o objectivo da UE, reconhecendo deste modo a necessidade de estratégias alargadas para lutar contra a pobreza em todos os seus aspectos. Contudo, seria conveniente aumentar o nível de ambição, a fim de ter em conta a interacção entre os objectivos, nomeadamente a ligação entre participação no mercado de trabalho e pobreza. Vários países não estabeleceram ainda o seu objectivo, sendo urgente que finalizem rapidamente o processo.

---

<sup>7</sup> A taxa de risco de pobreza, a privação material grave e as pessoas que vivem em lares com uma reduzida intensidade de trabalho.

### **3. PROGRAMAS NACIONAIS DE REFORMAS**

#### **3.1. Projectos de programas nacionais de reforma**

Os objectivos da estratégia Europa 2020 constituem um elemento essencial dos programas nacionais de reforma, que devem representar uma agenda de reformas muito mais vasta e abrangente. Os Estados-Membros foram convidados a transmitir os seus projectos de programas nacionais de reforma até 12 de Novembro de 2010 e a incluir as quatro componentes seguintes:

- um cenário macroeconómico a médio prazo: todos os projectos de programas nacionais de reforma incluem um cenário macroeconómico e dão uma atenção especial aos obstáculos macroestruturais ao crescimento, nomeadamente no domínio orçamental;
- os objectivos nacionais que traduzem os grandes objectivos da Europa 2020: a maior parte dos projectos de programas nacionais de reforma incluíram-nos (ver supra);
- uma enumeração dos principais obstáculos ao crescimento e ao emprego. Os projectos de programas nacionais de reforma confirmaram na maior parte dos casos a existência dos obstáculos ao crescimento identificados em Junho de 2010 pelo Comité de Política Económica e em Outubro de 2010 pelo Comité do Emprego. Em certos casos, foram acrescentados alguns desafios suplementares;
- as principais medidas previstas para concentrar no início do processo as iniciativas que promovem o crescimento. A maior parte dos projectos não referia a concentração das reformas estruturais no início do processo, tendo em vista dinamizar o crescimento sustentável a médio e longo prazos.

Os projectos de PNR variam quanto ao seu grau de pormenorização e de preparação, sendo alguns mais completos e mais avançados do que outros. De forma geral, as pressões exercidas sobre o crescimento e o emprego potencial não são plenamente reconhecidas nos PNR. Os cenários macroeconómicos apresentados pelos Estados-Membros têm tendência para ser demasiado optimistas em comparação com a avaliação feita pela Comissão. Ao mesmo tempo, os cenários em matéria de emprego são demasiado pessimistas, sendo influenciados por factores negativos a curto prazo. Uma análise preliminar dos projectos de PNR revela os pontos principais seguintes:

- a grande maioria dos Estados-Membros confronta-se com desafios orçamentais importantes, empenhando-se em reduzir os seus défices estruturais e o seu rácio de endividamento frequentemente importantes e em conter os custos induzidos pelo envelhecimento da população. Em muitos países, o reforço da qualidade das finanças públicas e do quadro institucional, através de um melhor controlo orçamental, poderá ser benéfico em termos de sustentabilidade;
- a maior parte dos Estados-Membros sublinhou a necessidade de garantir um sector financeiro estável e operacional, capaz de assegurar uma intermediação financeira sem apoio do Estado. Entre os desafios neste domínio contam-se o endividamento excessivo dos agregados familiares, a necessidade de assegurar uma supervisão regulamentar eficaz e o bom funcionamento do sector bancário;
- abordar a competitividade e os desequilíbrios das contas correntes é relevante para todos os Estados-Membros, mas particularmente para o bom funcionamento da UEM. Na área do

euro, serão empreendidas acções para reduzir os desequilíbrios internos, reforçando, por exemplo, as condições da procura interna, procedendo a ajustamentos dos preços e dos salários relativos, aumentando a flexibilidade salarial e reafectando recursos do sector dos bens transaccionáveis para o dos bens não transaccionáveis;

- todos os Estados-Membros identificaram igualmente a necessidade de melhorar a participação no mercado de trabalho e/ou as condições de emprego e de ultrapassar o mau funcionamento e a segmentação dos mercados de trabalho, a insuficiente mobilidade profissional e geográfica dos trabalhadores, a falta de incentivos ao trabalho e a exclusão de diferentes grupos etários;
- a maior parte Estados-Membros reconheceu igualmente que se confrontava com desafios relacionados com a necessidade de assegurar uma melhoria da produtividade e de facilitar a transição para uma produção e exportações com maior valor acrescentado; estes desafios dizem respeito ao aumento dos investimentos em capital, à necessidade de se dotar de um quadro normativo para as empresas e de uma administração mais eficazes, e à promoção de uma maior concorrência;
- por último, os Estados-Membros reconhecem a necessidade de promover as suas capacidades de inovação e de reforçar o investimento em capital humano, a fim de aumentar o seu crescimento potencial e reduzir os desequilíbrios do mercado do trabalho.

Contudo, na presente fase, as políticas apresentadas nos projectos de PNR estão longe de dar uma resposta clara aos importantes desafios macroeconómicos e aos estrangulamentos que afectam o crescimento. Com frequência, as acções estratégicas referem-se frequentemente mais aos instrumentos susceptíveis de serem utilizados para abordar estes desafios do que a medidas concretas. Embora as medidas de consolidação orçamental tenham sido apresentadas em pormenor, foi dada pouca atenção às reformas estruturais susceptíveis de estimular o crescimento a médio e longo prazos. Muitos projectos de PNR apresentam uma visão global das medidas planeadas que devem permitir aos Estados-Membros atingir os seus objectivos nacionais. No entanto, a lista das medidas inclui frequentemente medidas já aplicadas ou que se encontram numa fase já avançada. As acções estratégicas previstas foram muitas vezes apresentadas em termos relativamente vagos, com poucos pormenores quanto à natureza exacta das medidas, ao calendário da sua execução, ao impacto esperado, ao risco de execução parcial ou mal sucedida, ao custo orçamental e à utilização dos fundos estruturais da UE. Verifica-se uma excepção a esta tendência geral no que diz respeito aos programas apresentados pelos Estados-Membros que beneficiam de assistência financeira, cujas medidas são expostas mais pormenorizadamente.

### **3.2. Cooperação na perspectiva dos programas nacionais de reforma definitivos**

O lapso de tempo entre a apresentação dos projectos de PNR e dos PNR definitivos será utilizado para proceder a um intercâmbio entre a Comissão e os Estados-Membros, bem como a uma avaliação pelos pares, no âmbito do Conselho. Em Novembro de 2010, os aspectos dos PNR relacionados com o emprego foram objecto de uma avaliação pelos pares no âmbito do Comité do Emprego (COEM) e, em Dezembro, os seus aspectos macroeconómicos foram objecto de uma reapreciação horizontal pelo Comité de Política Económica (CPE).

Após a adopção da presente Análise Anual do Crescimento, que fornece aos Estados-Membros uma orientação geral para que estes concluam os seus projectos de PNR, a Comissão voltará a contactar os Estados-Membros a nível bilateral, a fim de debater a

finalização dos seus programas à luz desta orientação e das circunstâncias que lhes são próprias.

Paralelamente, devem ser concluídas as consultas nacionais, a fim de garantir uma forte apropriação dos PNR. Devem ser chamados a participar nestas consultas tanto os intervenientes políticos (parlamentos nacionais, autoridades regionais e locais), como os parceiros sociais e outras partes interessadas. Apenas num número limitado de casos, os projectos de PNR foram já objecto de consultas a diferentes níveis. Embora alguns Estados-Membros tenham referido que realizariam consultas antes de finalizar os seus PNR, a maior parte deles não forneceu qualquer indicação quanto ao seu processo de consulta.

A falta de atenção dada às reformas estruturais susceptíveis de estimularem o crescimento a médio e longo prazos é preocupante. Na ausência de tais políticas que favoreçam o crescimento, as estratégias de consolidação poderão afigurar-se contraproducentes.

O objectivo consiste em que os PNR correspondam a um programa de reformas orientado para metas específicas, de que os Estados-Membros e os diferentes intervenientes no âmbito dos Estados-Membros se tenham apropriado politicamente, mas que se pautem simultaneamente por determinados critérios comuns que permitam sinergias e um melhor acompanhamento. Os PNR definitivos devem contemplar, nomeadamente:

- estimativas de crescimento potencial e efectivo da produção a médio prazo que se reportem a um horizonte de (pelo menos) quatro anos. Os cenários macroeconómicos apresentados nos programas de 2011 devem, por conseguinte, cobrir o período até 2014;
- objectivos ambiciosos e realistas que abranjam o conjunto dos cinco grandes objectivos da UE, acompanhados de trajectórias a percorrer até 2020 com vista à sua realização, bem como uma análise intercalar em 2014;
- medidas de longo prazo mais pormenorizadas, que vão mais longe do que as que se encontram já em preparação, nomeadamente um plano coerente de reforma dos sistemas de investigação e inovação, com base numa análise dos pontos fortes e fracos de cada Estado-Membro<sup>8</sup>;
- as implicações orçamentais das reformas - nomeadamente, se necessário, indicações mais claras sobre os planos destinados a utilizar os fundos estruturais, por forma a apoiar um investimento propício ao crescimento, e sobre os progressos realizados relativamente a este aspecto a nível nacional;
- medidas destinadas a suprimir os entraves ao crescimento, nomeadamente especificação sobre o prazo, os efeitos esperados e as consequências orçamentais. Estas medidas dirão respeito aos motores de crescimento e às condições-quadro para favorecer o crescimento e podem nomeadamente, incluir medidas de apoio ao mercado interno, ambiente das empresas, crescimento e internacionalização das PME, reformas estruturais nos mercados dos serviços (a Directiva Serviços, por exemplo), passagem para uma sociedade e uma economia digitais, melhores condições para os consumidores, etc. Os benefícios, nomeadamente em termos de produtividade, de um recurso mais generalizado às

---

<sup>8</sup> Em apoio à realização desta análise, os Estados-Membros são incentivados a utilizar o «instrumento de auto-avaliação» apresentado como parte da iniciativa emblemática «União da Inovação», COM(2010) 546 (final).

tecnologias da informação e da comunicação são bem conhecidos e exigem, por conseguinte, em inúmeros casos, medidas bem direccionadas;

- informações sobre a participação e os contributos dos diferentes intervenientes. É conveniente igualmente mencionar, relativamente a este aspecto, os esforços desenvolvidos em termos de comunicação, destinados a aproximar os programas de reforma dos intervenientes e dos cidadãos, bem como os mecanismos criados nos Estados-Membros para acompanhar a execução das reformas.

#### 4. CONCLUSÕES

Em relação a esta primeira Análise Anual do Crescimento, o acompanhamento e a avaliação dos progressos realizados coloca um desafio específico, dado que a estratégia Europa 2020 só foi lançada muito recentemente. Nos meses que se seguiram à adopção da estratégia e à sua aprovação pelo Conselho Europeu em Junho de 2010, as medidas tomadas a nível da UE consistiram naturalmente em estabelecer o quadro e em lançar as sete iniciativas emblemáticas. Os Estados-Membros começaram, por seu lado, a tomar as primeiras medidas destinadas a pôr em marcha os seus próprios programas de reforma. Tomando em consideração o carácter inovador do primeiro ciclo de aplicação da estratégia Europa 2020, os Estados-Membros apresentaram os projectos dos Programas Nacionais de Reforma, dando uma ideia dos documentos definitivos a apresentar até Abril de 2011.

A revisão temática mostra que, embora exista uma consciencialização generalizada para a urgência de proceder a uma consolidação orçamental e para a necessidade de pôr ordem nos sectores bancário e financeiro, foi consagrada muito menos energia à definição das reformas necessárias para corrigir os desequilíbrios e relançar o crescimento e a criação de emprego. É igualmente o que acontece em relação aos objectivos nacionais preliminares, que mostram que a UE corre um forte risco de não atingir os grandes objectivos definidos ao seu nível. No entanto, os dados preliminares revelam que as lacunas não são tão grandes ao ponto de não poderem ser colmatadas por uma acção determinada durante os próximos anos. O que é mais importante nos primeiros anos é gerar uma dinâmica a favor de objectivos que mobilizem os recursos dos Estados-Membros, independentemente do seu ponto de partida. Nos próximos meses, deve ser dada prioridade à realização de progressos nas reformas estruturais, tomando medidas a nível nacional e acelerando as medidas que promovem o crescimento no quadro das iniciativas emblemáticas, em conformidade com as mensagens essenciais da presente Análise Anual do Crescimento.

Os principais temas do «Semestre Europeu» consistirão em gerir o regresso à disciplina orçamental e à estabilidade macroeconómica, executando simultaneamente reformas estruturais. Com base nas conclusões do Conselho Europeu de Março, a Comissão apreciará os PNR e os programas de estabilidade e/ou de convergência até Junho de 2011 e apresentará recomendações integradas específicas para cada Estado-Membro, baseando-se nas directrizes integradas «Europa 2020», fornecendo simultaneamente orientações em matéria de política orçamental no quadro do Pacto de Estabilidade e de Crescimento<sup>9</sup>. As recomendações e os pareceres do Conselho sobre os programas de estabilidade e de convergência serão adoptados

---

<sup>9</sup> Recomendação 2010/410/UE do Conselho, de 13 de Julho de 2010, relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União e Decisão 2010/707/UE do Conselho, de 21 de Outubro de 2010, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, que constituem em conjunto as Orientações Integradas «Europa 2020».

pelo Conselho em Julho de 2011. Caberá então à UE e aos Estados-Membros converter essas recomendações e pareceres em decisões concretas, no momento de estabelecer os seus orçamentos nacionais para 2012 durante o segundo semestre do ano.



**Anexo:**  
**Objectivos provisórios para a estratégia Europa 2020<sup>10</sup>**

Projectos de objectivos dos Estados-Membros	Taxa de emprego (%)	I&D (em % do PIB)	Objectivos de redução de emissões (em relação aos níveis de 2005) <sup>11</sup>	Energias renováveis	Eficiência energética - redução do consumo de energia em Mtep <sup>12</sup>	Abandono escolar precoce %	Ensino superior em %	Redução da pobreza em número de pessoas <sup>13</sup>
<b>AT</b>	77-78%	3,76%	-16%	34%	7,2	9,5%	38% (incluindo CITE 4a, que actualmente é de cerca de 12%)	235 000
<b>BE</b>	71-74%	2,6-3,0%	-15%	13%	Não estabeleceu objectivo no PNR	9,5-10%	46-48%	330 000-380 000
<b>BG</b>	76%	1,5%	20%	16%	3,2	11%	36%	260 000 (500 000)
<b>CY</b>	75-77%	0,5%	-5%	13%	0,46	10%	46%	18 000
<b>CZ</b>	75%	2,70	9%	13%	Não estabeleceu objectivo no PNR	5,5%	32%	30 000
<b>DE</b>	75%	3%	-14%	18%	37,7	Menos de 10 %	42% (incluindo CITE 4, que actualmente é de cerca de 11,4)	330 000 (660 000)
<b>DK</b>	78,5%	3%	-20%	30%	Não estabeleceu objectivo no PNR	Menos de 10 %	40%	22 000
<b>EE</b>	76%	3%	11%	25%	0,49 (apenas utilização final)	9,5%	40%	49 500

<sup>10</sup> Os objectivos nacionais definitivos serão fixados nos Programas Nacionais de Reforma em Abril de 2011.

<sup>11</sup> Os objectivos nacionais de redução de emissões definidos na Decisão 2009/406/CE (ou «Decisão da Partilha de Esforços») dizem respeito às emissões não abrangidas pelo Regime do Comércio de Emissões. As emissões abrangidas pelo Regime do Comércio de Emissões serão reduzidas em 21 %, em comparação com os níveis de 2005. A correspondente redução global das emissões será de -20 % em comparação com os níveis de 1990.

<sup>12</sup> É de notar que as projecções nacionais variam igualmente quanto ao ano (ou aos anos) de referência em relação aos quais são apresentadas estimativa das economias.

<sup>13</sup> Contribuição estimada para o objectivo da UE.

<b>EL</b>	70%	2%	-4%	18%	5,4	10%	32%	450 000
<b>ES</b>	74%	3%	-10%	20%	25,2	15%	44%	Não estabeleceu objectivo no PNR
<b>FI</b>	78%	4%	-16%	38%	4,21	8%	42%	150 000
<b>FR</b>	75%	3%	-14%	23%	43	9,5%	50%	1 600 000 até 2015
<b>HU</b>	75%	1,8%	10%	13%	Não estabeleceu objectivo no PNR	10%	30,3%	450 000-500 000
<b>IE</b>	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR	-20%	16%	2,75	8%	60%	186 000
<b>IT</b>	67-69%	1,53%	-13%	17%	27,9	15-16%	26-27%	2 200 000
<b>LT</b>	72,8%	1,9%	17%	23%	0,74 (apenas utilização final)	9%	40%	170 000
<b>LU</b>	73%	2,6%	5%	11%	0,19 (apenas utilização final)	Menos de 10 %	40%	3 000
<b>LV</b>	73%	1,5%	-16%	40%	0,67	13,4%	34-36%	121 000
<b>MT</b>	62,9%	0,67%	14%	10%	0,24	29%	33%	6 560
<b>NL</b>	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR	1%	14%	Não estabeleceu objectivo no PNR	Reduzir o número de AEP para 25 000 (= redução para 9%)	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR
<b>PL</b>	71%	1,7%	19%	15%	13,6	4,5%	45%	1 500 000-2 000 000
<b>PT</b>	75%	2,7-3,3%	-17%	31%	Não tem objectivo no PNR	10%	40%	200 000
<b>RO</b>	70%	2%	4%	24%	10	11,3%	26,7%	580 000
<b>SE</b>	80%	4%	13%	49%	Não estabeleceu objectivo no PNR	10%	40-45%	Não estabeleceu objectivo no PNR
<b>SI</b>	75%	3%	17%	25%	Não estabeleceu	5,1%	40%	40 000

					objectivo no PNR			
<b>SK</b>	71-73%	0,9-1,1%	5%	14%	1,08 ( apenas utilização final)	6%	30%	170 000
<b>UK</b>	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR	-16%	15%	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR	Não estabeleceu objectivo no PNR	Actual meta em termos de pobreza infantil
<b>Estimativa da UE</b>	72,4-72,8%	2,7-2,8%	<b>-20%</b> <b>(em comparação com os níveis de 1990)</b>	<b>20%</b>	<b>inferior a 10%</b>	<b>10,5%</b>	<b>37,3%</b>	
<b>Grande objectivo da UE</b>	<b>75%</b>	<b>3%</b>	<b>-20%</b> <b>(em comparação com os níveis de 1990)</b>	<b>20%</b>	<b>20% de aumento da eficiência energética</b>	<b>10%</b>	<b>40%</b>	<b>20 000 000</b>

**PT**

**PT**