



Comissão
Europeia

Concluir a União Económica e Monetária Europeia

Relatório apresentado por:

Jean-Claude Juncker

em estreita cooperação com

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

e **Martin Schulz**



Índice

1. A natureza de uma União Económica profunda e genuína	3
2. Rumo à União Económica – Convergência, Prosperidade e Coesão Social	7
3. Rumo à União Financeira – um Setor Financeiro Integrado para uma Economia Integrada	12
4. Rumo à União Orçamental – um Quadro Coerente de Políticas Orçamentais Sólidas e Integradas	15
5. Responsabilização Democrática, Legitimidade e Reforço Institucional	18
Anexo 1: Roteiro em Direção a uma União Económica e Monetária Completa	22
Anexo 2: Um Semestre Europeu mais Integrado	24
Anexo 3: Conselho Orçamental Europeu Consultivo – Princípios Orientadores	25

Introdução

A Cimeira do Euro de outubro de 2014 salientou o facto de que «é essencial uma coordenação mais estreita das políticas económicas para assegurar o bom funcionamento da União Económica e Monetária» (UEM). Apelava ao prosseguimento dos esforços no intuito de «desenvolver mecanismos concretos para uma maior coordenação, convergência e solidariedade das políticas económicas» e de «preparar as próximas medidas para uma melhor governação económica na área do euro».

O presente relatório foi elaborado pelo Presidente da Comissão Europeia, em estreita cooperação com o Presidente da Cimeira do Euro, o Presidente do Eurogrupo, o Presidente do Banco Central Europeu e o Presidente do Parlamento Europeu.

Foi alimentado por intensos debates com os Estados-Membros e a sociedade civil. Baseia-se no relatório intitulado «Rumo a uma verdadeira União Económica e Monetária» (o chamado «Relatório dos quatro presidentes») e na Comunicação da Comissão intitulada «Plano pormenorizado para uma União Económica e Monetária efetiva e aprofundada», de 2012, que continuam a constituir referências essenciais para a conclusão da UEM, bem como na nota analítica

intitulada «Preparar as próximas medidas para uma melhor governação económica na área do euro», de fevereiro de 2015

O presente relatório traduz as posições pessoais e os debates realizados entre os cinco Presidentes. Centra-se na área do euro, uma vez que os países que partilham uma moeda comum se defrontam com os mesmos desafios, interesses e responsabilidades específicos. Todavia, o processo que conduz a uma UEM mais aprofundada é aberto a todos os membros da UE. Deve ser transparente e preservar a integridade do Mercado Único em todas as suas dimensões. Com efeito, a conclusão e o pleno aproveitamento do Mercado Único a nível dos bens e serviços, dos mercados digital, da energia e de capitais devem fazer parte integrante de um impulso mais forte em direção da união económica, bem como de maiores níveis de emprego e crescimento.

Uma UEM integralmente realizada não constitui um fim por si só. Trata-se de uma forma de criar uma vida melhor e mais justa para todos os cidadãos, de preparar a União para os futuros desafios a nível mundial e de capacitar cada um dos seus membros para a prosperidade.

1

A Natureza de uma União Económica e Monetária Profunda e Genuína



O euro é uma moeda estável e bem-sucedida. É partilhado por 19 Estados-Membros da UE e mais de 330 milhões de cidadãos. Tem proporcionado aos seus membros a estabilidade dos preços e tem-nos protegido contra a instabilidade externa. Apesar da recente crise, continua a ser a segunda moeda mais importante do mundo, representando quase um quarto das reservas cambiais a nível mundial, e sendo próximo de sessenta o número de países e territórios em todo o mundo que, direta ou indiretamente, ligam a sua moeda ao euro.

A Europa está neste momento a emergir da crise económica e financeira mais grave das últimas sete décadas. Os desafios dos últimos anos obrigaram os governos nacionais e as instituições da UE a tomar medidas céleres e excecionais. Tiveram de estabilizar as suas economias e de proteger tudo o que tinha sido alcançado ao longo do gradual, e, por vezes, penoso, processo de integração europeia. Conseguiu-se assim preservar a integridade da área do euro no seu conjunto e manter a solidez do mercado interno.

No entanto, à medida que o crescimento económico e a confiança são restabelecidos numa grande parte da Europa, torna-se evidente que as soluções de curto prazo adotadas nos últimos anos têm de ser convertidas, para o futuro, numa base duradoura, justa e legítima do ponto de vista democrático. É igualmente claro que, com 18 milhões de desempregados na área do euro, resta ainda um longo caminho a percorrer na melhoria das políticas económicas.

A União Económica e Monetária (UEM) pode hoje comparar-se a uma casa que tem vindo a ser construída ao longo de décadas mas que ainda não está totalmente acabada. Quando a tempestade a atingiu, houve que estabilizar rapidamente as suas paredes e o seu telhado. Chegou agora o momento de reforçar os seus alicerces e transformá-la na configuração almejada para a UEM: uma área de prosperidade assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, uma economia social de mercado competitiva, visando o pleno emprego e o progresso social. Para o conseguir, será necessário adotar novas medidas com vista à conclusão da UEM.

O euro é mais do que uma simples moeda. É um projeto político e económico. Todos os membros da nossa União Monetária abdicaram definitivamente das suas anteriores moedas nacionais e partilham a título permanente a soberania monetária com os restantes países da área do euro. Em contrapartida, colhem os benefícios da utilização de uma moeda credível e estável no interior de um mercado único alargado, competitivo e poderoso. Este destino comum requer a solidariedade em tempos de crise e o respeito das regras definidas de comum acordo entre todos os membros.

No entanto, esta transação só se opera se for proveitosa para todos os membros. Para esta condição se verificar, os países têm de tomar medidas, quer a título individual quer coletivo, para compensar a ausência dos instrumentos de ajustamento nacionais de que abdicaram com a adesão ao euro. Devem estar aptos, antes de mais, a melhor prevenir situações de crise, através de uma governação, a nível europeu e nacional, de elevada qualidade, de políticas orçamentais e económicas sustentáveis e de uma administração pública justa e eficiente. Em segundo lugar, quando surgem choques económicos, o que é inevitável, cada país deve estar apto a dar-lhes uma resposta eficaz.

Os países devem ser capazes de absorver os choques a nível interno, tendo economias devidamente resistentes e dispostos de reservas orçamentais suficientes ao longo do ciclo económico. Isto porque, sendo a política monetária definida uniformemente para toda a área do euro, as políticas orçamentais nacionais são essenciais para estabilizar a economia sempre que ocorre um choque local. E uma vez que todos os países partilham uma única taxa de câmbio, necessitam de economias flexíveis que possam reagir rapidamente às situações de recessão. Caso contrário, existe o risco de as recessões deixarem marcas profundas e indeléveis.

Porém, o ajustamento dos preços relativos nunca poderá processar-se de forma tão rápida como o ajustamento da taxa de câmbio. E já vimos que as pressões do mercado podem privar os países dos seus estabilizadores orçamentais numa situação de colapso. Se se pretende que todas as economias beneficiem permanentemente com a sua participação na área do euro, estas devem também poder partilhar o impacto dos choques através de uma partilha de riscos no seio da UEM. A curto prazo, esta partilha de riscos pode ser conseguida com a integração dos mercados financeiros e de capitais (partilha de riscos por parte do setor privado) conjugada com os necessários mecanismos comuns de apoio, ou seja uma rede de segurança financeira de último recurso, para a União Bancária. A médio prazo, à medida que as estruturas económicas convergirem em direção aos padrões mais elevados da Europa, deverá ser intensificada a partilha de riscos por parte do setor público, através de um mecanismo de estabilização orçamental para o conjunto da área do euro.

A prevenção das políticas insustentáveis e a absorção dos choques, a nível individual e coletivo, não funcionou devidamente, nem antes nem durante a crise. Apesar de se terem entretanto verificado diversas melhorias a nível institucional, persiste o legado das deficiências iniciais. São patentes, atualmente, discrepâncias significativas em toda a área do euro. Em alguns países, o desemprego situa-se em valores historicamente baixos, enquanto em outros subiu para níveis nunca

conhecidos; alguns países podem utilizar a política orçamental como instrumento contracíclico, enquanto outros necessitam de vários anos de consolidação para recuperar a margem de manobra orçamental.

A disparidade constitui um fator de fragilidade para toda a União. Há que corrigi-la e lançar um novo processo de convergência. O sucesso da União Monetária em termos globais depende do seu sucesso em cada país. Mais ainda, num mundo cada vez mais globalizado, os Estados-Membros têm a responsabilidade, e um interesse individual, em manter políticas sólidas e empreender reformas que tornem as suas economias mais flexíveis e competitivas.

Há que realizar progressos em quatro frentes: em primeiro lugar, rumo a uma genuína **União Económica** que garanta que cada economia tenha as condições estruturais necessárias para prosperar dentro da União Monetária; em segundo lugar, rumo a uma **União Financeira** que assegure a integridade da nossa moeda em toda a União Monetária e aumente a partilha de riscos com o setor privado, o que supõe a conclusão da União Bancária e a aceleração da União dos Mercados de Capitais; em terceiro lugar, rumo a uma **União Orçamental** que promova a sustentabilidade e a estabilização orçamentais; por último, rumo a uma **União Política** que proporcione as bases para o que antecede, através de uma verdadeira responsabilização democrática, legitimidade e reforço institucional.

As quatro Uniões são interdependentes. Por conseguinte, têm de desenvolver-se em paralelo, devendo todos os Estados-Membros da área do euro participar em todas as uniões. Em cada caso, os progressos deverão realizar-se numa sequência de medidas de curto prazo e de prazo mais longo, mas é essencial definir e aprovar desde já essa sequência completa. As medidas de curto prazo apenas poderão contribuir para aumentar a confiança no momento atual se constituírem o ponto de partida para um processo mais vasto, uma ponte para uma UEM completa e genuína. Após muitos anos de crise, os governos e as instituições devem demonstrar aos cidadãos e aos mercados que a área do euro não se vai limitar a sobreviver. É preciso que se convençam de que a área do euro vai prosperar.

Esta visão a mais longo prazo exige que as medidas de curto prazo sejam ambiciosas. É necessário estabilizar a casa europeia hoje e preparar o terreno para uma arquitetura completa a médio prazo. Isto passa, inevitavelmente, por uma crescente partilha de soberania ao longo do tempo. Apesar da inegável importância das regras económicas e orçamentais e do respeito pelas mesmas, a segunda maior economia do mundo não pode ser gerida por uma mera cooperação baseada em regras. Se se pretende que a área do euro evolua gradualmente para uma genuína União

Económica e Monetária, será necessário passar de um sistema de regras e orientações em matéria de elaboração de políticas económicas nacionais para um sistema de maior partilha de soberania no seio de instituições comuns, que na sua maioria já existem e podem assumir progressivamente esta tarefa. Na prática, isto exige que os Estados-Membros aceitem que o processo de tomada de decisão seja cada vez mais conjunto em certos elementos das respetivas políticas orçamentais e económicas nacionais. Após a conclusão com sucesso do processo de convergência económica e integração financeira, tal abriria caminho a um certo grau de partilha pública de riscos, que deveria também fazer-se acompanhar de uma maior participação e responsabilização democrática, tanto a nível nacional como a nível europeu. Esta abordagem faseada afigura-se necessária, uma vez que uma parte das medidas mais ambiciosas requer a introdução de alterações ao atual quadro jurídico da UE – algumas mais profundas do que outras – bem como progressos consideráveis em termos de convergência económica e de harmonização regulamentar nos Estados-Membros da área do euro.

O presente relatório tem um duplo objetivo: definir os primeiros passos para lançar desde já este processo, e apresentar orientações claras no que diz respeito às medidas de longo prazo. Seria organizado em duas fases consecutivas (ver Roteiro no anexo 1):

Fase 1 (1 de julho de 2015 - 30 de junho de 2017): Nesta primeira fase (**«aprofundar através de atos concretos»**), as instituições da UE e os Estados-Membros da área do euro recorreriam aos instrumentos existentes e fariam o melhor uso possível dos atuais Tratados. Em suma, tratar-se-ia de estimular a competitividade e a convergência estrutural, completar a União Financeira, alcançar e manter políticas orçamentais responsáveis a nível nacional e a nível da área do euro e reforçar a responsabilização democrática.

Fase 2: Nesta segunda fase (**«completar a UEM»**), seriam acordadas medidas concretas de maior alcance para completar a arquitetura económica e institucional da UEM. Concretamente, durante esta segunda fase o processo de convergência seria tornado mais vinculativo, através de um conjunto de critérios de referência para a convergência comumente acordados, que poderiam assumir natureza jurídica. Os progressos significativos em direção a estes padrões – bem como a contínua adesão aos mesmos, uma vez alcançados – constituiriam uma das condições para a participação de cada Estado-Membro da área do euro num mecanismo de absorção de choques para a área do euro, durante esta segunda fase.

Fase Final (o mais tardar até 2025): No final da Fase 2, e uma vez todas as medidas plenamente em vigor, uma UEM genuína e aprofundada ofereceria a todos os cidadãos dos Estados-Membros da UE que partilham a moeda única um espaço de estabilidade e prosperidade, que atrairia os outros Estados-Membros da UE a aderirem, desde que estivessem em condições de o fazer.

Os Presidentes das instituições da EU acompanharão a implementação das recomendações contidas no presente relatório. Para preparar a transição da Fase 1 para a Fase 2, a Comissão apresentará um «Livro Branco» na primavera de 2017 que avaliará os progressos alcançados na Fase 1 e delineará as

próximas etapas necessárias, incluindo medidas de natureza jurídica com vista à conclusão da UEM na Fase 2. O Livro Branco basear-se-á em contributos analíticos de um grupo de peritos, que estudará em maior profundidade os pré-requisitos de natureza legal, económica e política das propostas de mais longo prazo contidas no presente relatório. Será redigido em consulta com os Presidentes das outras instituições da EU.

O presente relatório avança ideias que, após um debate mais aprofundado, se podem traduzir em disposições legislativas e instituições, o que exige um processo alargado, transparente e inclusivo - processo este que deve iniciar-se sem demora.

2

Rumo à União Económica - Convergência, Prosperidade e Coesão Social

A noção de convergência encontra-se no âmago da nossa União Económica: convergência entre os Estados-Membros para níveis mais elevados de prosperidade; e convergência no interior das sociedades europeias, para promover o nosso modelo europeu único.

Na UEM, a política monetária está centralizada, mas certos elementos importantes da política económica continuam a ser da competência nacional. Todavia, e tal como a crise o veio realçar, os membros da área do euro dependem uns dos outros para o seu crescimento. Os membros têm um interesse, tanto comum como individual, em estar aptos a amortecer devidamente os choques económicos, em modernizar as estruturas económicas e os sistemas de proteção social, bem como em garantir que os cidadãos e as empresas se possam adaptar às novas exigências, tendências e desafios, e deles tirar proveito. É igualmente do interesse de cada membro que todos os restantes o façam a uma velocidade semelhante. Este ponto é crucial numa união monetária como a UEM, em que não estão previstas transferências orçamentais de grande escala entre os membros e em que a mobilidade laboral é relativamente limitada.

Isto não significa que todos os Estados-Membros que partilham a moeda única são, ou deverão ser, semelhantes, ou que devam seguir as mesmas políticas. O que conta, em última análise, são os resultados: que todos os Estados-Membros da área do euro prossigam políticas sólidas que lhes permitam recuperar rapidamente dos choques a curto prazo, estejam aptos a explorar as suas vantagens comparativas dentro do Mercado Único e a atrair o investimento, sustentando assim níveis elevados de crescimento e de emprego.

Muito se pode já alcançar através de um aprofundamento do Mercado Único, que é importante para todos os 28 Estados-Membros da UE, mas em especial para os Estados-Membros que partilham o euro como moeda. Em certas áreas políticas importantes, como os bens e serviços, assim como em domínios com potencial inexplorado como os mercados da energia, digital e de capitais, o Mercado Único ainda não está concluído. Isto mostra que existem obstáculos políticos significativos, apesar do enorme potencial económico associado a um mercado verdadeiramente único. Para se progredir, há que considerar as decisões relevantes em cada um destes domínios como fazendo parte de um pacote político que beneficia todos os Estados-Membros, em lugar de as conceber como independentes entre si. Mas tal, por si só, não é suficiente. A convergência sustentável exige também um conjunto mais amplo de políticas que figuram sob o título de «reformas estruturais», ou seja, reformas orientadas para a modernização das economias com

vista a aumentar o crescimento e o emprego. Isto implica uma maior eficiência dos mercados de trabalho e de produtos, bem como um reforço das instituições públicas.

São necessários novos progressos para se conseguir a convergência entre os membros da área do euro. Em primeiro lugar, a curto prazo (Fase 1), há que empreender um esforço renovado para que todos convirjam na direção do melhor desempenho e das melhores práticas da Europa, esforço esse que será alicerçado no atual quadro de governação e o reforçará. O objetivo final é conseguir que as estruturas económicas em toda a área do euro tenham uma resiliência similar, o que deverá conduzir a um novo estímulo ao emprego e ao crescimento, com a competitividade e a coesão social em posição fulcral.

Na Fase 2, este processo de convergência seria formalizado e basear-se-ia num conjunto de normas comumente acordadas, com caráter jurídico. Os progressos significativos no sentido desta convergência seriam controlados regularmente e constituiriam uma condição para que os membros pudessem beneficiar de outros instrumentos, como um mecanismo de absorção de choques que deverá ser criado para o conjunto da área do euro.

2.1. Um novo impulse para a convergência, o crescimento e o emprego

Um estímulo renovado ao processo de reforma é algo que está presente no espírito do Pacto para o Euro Mais sobre uma coordenação mais forte das políticas económicas para a competitividade e a convergência, de 2011, que, todavia, não produziu em grande parte os resultados esperados, tendo em conta a sua natureza intergovernamental e não vinculativa¹. Mais do que novos pactos, são necessários progressos concretos, baseados no direito da União, para se avançar no sentido de uma União Económica de convergência, crescimento e emprego. Esses progressos devem assentar nos seguintes quatro pilares: a criação de um sistema de Autoridades de Competitividade da área do euro; uma aplicação reforçada do Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos; uma maior ênfase no emprego e no desempenho social; e um reforço da coordenação das políticas económicas no âmbito de um Semestre Europeu renovado. Tal deverá ser implementado a curto prazo (Fase 1), com base em medidas concretas e em conformidade com o método comunitário.

¹ O «Pacto para o Euro Mais sobre uma coordenação mais forte das políticas económicas para a competitividade e a convergência» foi acordado em 2011 pelos Chefes de Estado e de Governo da área do euro, bem como da Bulgária, da Dinamarca, da Letónia, da Lituânia, da Polónia e da Roménia. Está aberto à participação dos outros Estados Membros da UE numa base voluntária. Foi concebido como uma solução intergovernamental para promover as reformas e a coordenação. No entanto, a sua aplicação tem-se pautado por uma série de deficiências, nomeadamente a ausência de uma instituição de supervisão, mas a lógica a ele subjacente continua a ser relevante e deve ser relançada. Por conseguinte, as suas partes pertinentes devem ser integradas no âmbito do direito da UE.

Um Sistema de Autoridades da Competitividade da área do euro

A governação da área do euro está bem definida no que diz respeito à coordenação e vigilância das políticas orçamentais. Necessita de ser melhorada no domínio mais vasto, e cada vez mais fulcral, da «competitividade». O Semestre Europeu - e a instituição do Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos - constituem um primeiro passo para corrigir esta deficiência, mas resta ainda muito a fazer para garantir que todos os Estados Membros melhoram a sua competitividade no contexto de uma mesma dinâmica.

Recomenda-se a criação, por cada Estado-Membro da área do euro, de um organismo nacional incumbido de acompanhar o desempenho e as políticas no domínio da competitividade. Tal deverá contribuir para evitar as discrepâncias económicas e aumentar o sentimento de apropriação das reformas necessárias a nível nacional. Estas «Autoridades da Competitividade» devem ser entidades independentes com a missão de «avaliar se os salários estão a evoluir em consonância com a produtividade, por comparação com a evolução da situação noutros países da área do euro e nos principais parceiros comerciais homólogos», tal como já foi acordado pela grande maioria dos Estados-Membros no âmbito do Pacto para o Euro Mais. Além disso, estes organismos podem ser incumbidos de avaliar os progressos realizados a nível das reformas económicas, a fim de melhorar a competitividade de um modo mais geral. Em última análise, uma economia competitiva é uma economia em que as instituições e as políticas permitem às empresas produtivas prosperar. O desenvolvimento dessas empresas, por sua vez, contribui para a expansão do emprego, do investimento e das trocas comerciais.

O sistema de Autoridades da Competitividade para a área do euro reuniria estas instâncias nacionais e a Comissão, que assumiria a coordenação das ações das autoridades da competitividade nacionais numa base anual. A Comissão teria então em consideração os resultados desta coordenação ao decidir as diferentes medidas no âmbito do Semestre Europeu, em especial na sua Análise Anual do Crescimento e no que toca às decisões a adotar no âmbito do Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente a decisão de recomendar a ativação do Procedimento por desequilíbrio excessivo

Autoridades da Competitividade

O objetivo das Autoridades da Competitividade não deverá consistir na harmonização transnacional das práticas e instituições responsáveis pela formação dos salários. Esses processos variam amplamente dentro da UE, e refletem, justificadamente, as preferências e tradições jurídicas nacionais.

Com base num modelo comum, cada Estado-Membro deverá decidir qual a configuração precisa da sua Autoridade da Competitividade nacional, mas estas autoridades devem ser sujeitas a controlo democrático e independentes do ponto de vista operacional. Os atores nacionais, como os parceiros sociais, devem continuar a desempenhar o seu papel, de acordo com as práticas estabelecidas em cada Estado-Membro, mas devem utilizar os pareceres das autoridades para nortear as negociações salariais. Em alguns Estados-Membros, como os Países Baixos e a Bélgica, já existem estas autoridades.

Um Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos mais forte

O Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) foi criado no auge da crise. Faz parte do Semestre Europeu, o ciclo anual de elaboração de relatórios e de vigilância das políticas económicas a nível da UE e a nível nacional. Serve como instrumento para prevenir e corrigir os desequilíbrios antes de estes se tornarem incontrolláveis. Tornou-se um dispositivo vital de vigilância europeia, para evitar por exemplo a formação de «bolhas imobiliárias» ou para detetar uma perda de competitividade, um aumento dos níveis de dívida privada e pública ou um défice do investimento. Deve ser utilizado em todo o seu potencial, o que exige uma atuação em duas frentes em particular:

- Deve ser utilizado não só para detetar os desequilíbrios mas também para incentivar as reformas estruturais através do Semestre Europeu. A sua vertente corretiva deve ser utilizada com firmeza. Deve ser desencadeado logo que sejam identificados desequilíbrios excessivos e ser utilizado para acompanhar a implementação das reformas.
- O processo deve também captar melhor os desequilíbrios verificados no conjunto da área do euro, e não apenas em cada país individual. Para esse fim, terá de continuar a centrar-se na correção dos défices externos nocivos, dado o risco que representam para o funcionamento harmonioso da área do euro (por exemplo, sob a forma de «interrupções súbitas» dos fluxos de capitais). Por outro lado, o Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos deve igualmente promover as reformas adequadas nos países que acumulam excedentes da balança de transações correntes significativos e persistentes, se estes resultam, por exemplo, de uma insuficiência da procura interna e/

ou de um baixo potencial de crescimento, uma vez que isso também é importante para assegurar um efetivo reequilíbrio dentro da União Monetária.

Uma maior ênfase no emprego e no desempenho social

As situações sociais e em termos de emprego variam amplamente em toda a área do euro, em parte devido à crise, mas também em virtude das tendências subjacentes e de um fraco desempenho anteriores à crise. A Europa deve ter por ambição obter um «triplo A» social, que constitui igualmente uma necessidade económica.

Para que a UEM seja bem-sucedida, os mercados de trabalho e os sistemas de proteção social têm de funcionar adequadamente e ser equitativos em todos os Estados-Membros da área do euro. Por conseguinte, os problemas sociais e de emprego devem ser priorizados no Semestre Europeu. O desemprego, especialmente o de longa duração, é um dos principais fatores de desigualdade e exclusão social. Assim, é essencial contar com mercados de trabalho eficientes, que promovam um elevado nível de emprego e estejam aptos a absorver os choques sem gerar um desemprego excessivo: contribuem assim para o funcionamento harmonioso da UEM, bem como para promover sociedades mais inclusivas.

Não existe um modelo único a seguir, mas os desafios são muitas vezes semelhantes entre os Estados-Membros: atrair cada vez mais pessoas, de todas as idades, para a vida ativa; encontrar o compromisso adequado entre a flexibilidade e a segurança dos contratos de trabalho; evitar o fosso entre os que estão «dentro», com um nível elevado de proteção e de salários, e os que estão «fora»; transferir (para outras fontes) a carga fiscal que incide sobre o trabalho; prestar apoio específico à reinserção dos desempregados no mercado de trabalho, melhorar a educação e a aprendizagem ao longo da vida, para citar apenas alguns exemplos. Passando para além dos mercados de trabalho, importa assegurar que cada cidadão tenha acesso a uma educação adequada e que exista um sistema de proteção social eficaz para proteger os membros mais vulneráveis da sociedade, nomeadamente um «nível mínimo de proteção social». As nossas populações estão a envelhecer rapidamente, e são ainda necessárias reformas importantes para assegurar que os sistemas de pensões e de saúde não entrem em colapso, incluindo o alinhamento da idade legal de reforma com a esperança de vida.

Para assegurar o êxito a longo prazo da UEM, devemos ir mais longe e promover uma maior integração dos mercados nacionais de trabalho, facilitando a mobilidade geográfica e profissional, nomeadamente através de

um melhor reconhecimento das qualificações, de um melhor acesso ao emprego no setor público para os não nacionais e de uma melhor coordenação dos sistemas de segurança social.

Uma coordenação reforçada das políticas económicas

O Semestre Europeu veio reforçar significativamente a coordenação das políticas económicas. Todavia, a introdução de numerosos «pacotes», «pactos» e «procedimentos», bem como de múltiplos requisitos de prestação de informações, diluiu a sua razão de ser e retirou-lhe eficácia. A essência do Semestre Europeu deve consistir na definição conjunta de prioridades e na adoção de medidas para as concretizar, numa perspetiva europeia e com um sentido claro do nosso interesse comum. Foram adotadas medidas para simplificar e reforçar o Semestre Europeu: maior ênfase às prioridades, menos documentos e mais tempo para os discutir, maior sensibilização a nível político e interação com as autoridades nacionais. Estas medidas têm de continuar a ser aplicadas, a fim de:

- Dirigir aos Estados-Membros recomendações claras que continuem centrar-se nas reformas prioritárias que são essenciais para aumentar o potencial de crescimento, apoiar a criação de emprego e explorar as oportunidades oferecidas pelo Mercado Único. As Recomendações Específicas por País devem ser concretas e ambiciosas, em especial no que se refere ao seu resultado esperado e ao seu calendário de execução. Por outro lado, devem conservar o seu caráter «político», ou seja, os Estados-Membros devem dispor de um certo grau de liberdade no que respeita às medidas exatas a implementar. Os programas nacionais de reformas que os Estados-Membros preparam anualmente devem servir de base para estes poderem debater previamente as suas intenções em matéria de reformas.
- Responsabilizar os Estados-Membros pela realização dos seus compromissos. Deverá recorrer-se de forma mais sistemática a relatórios periódicos sobre a execução, a análises regulares pelos pares ou uma abordagem de tipo «cumprir ou justificar o incumprimento». O Eurogrupo poderia desempenhar, já na Fase 1, um papel de coordenação, procedendo a uma análise cruzada do desempenho, com especial incidência na avaliação comparativa e na prossecução das melhores práticas. Esta ação deverá ir de par com uma utilização, em todo o seu potencial, do Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM).
- Melhor integrar a área do euro e as dimensões nacionais. Para este efeito, o Semestre Europeu deveria organizar-se em duas fases sucessivas - uma fase europeia e uma fase nacional. Isto significa que as discussões e recomendações relativas à área do euro no seu conjunto devem realizar-se

em primeiro lugar, antes das discussões específicas por país, para que os desafios comuns sejam integralmente tidos em consideração nas ações específicas por país. O anexo 2 ilustra esta proposta.

- Definir uma perspectiva clara a longo prazo: nem tudo pode ou deve ocorrer no espaço de um ano. O ciclo anual do Semestre Europeu deve fazer-se acompanhar de uma abordagem plurianual mais firme, em sintonia com o novo processo de convergência.

2.2. Formalizar o processo de convergência

A médio prazo (Fase 2), o processo de convergência para estruturas económicas mais resilientes, tal como acima descrito, deve tornar-se mais vinculativo. Isto pode conseguir-se acordando um conjunto comum de padrões de alto nível que seria transposto para a legislação da UE, uma vez que a soberania em matéria de políticas de interesse comum será partilhada e que será estabelecido um processo robusto de tomada de decisão a nível da área do euro. Em algumas áreas, haverá necessidade de uma maior harmonização. Noutras áreas, em que diferentes políticas podem gerar resultados igualmente bons, tratar-se-á de encontrar soluções específicas para cada país. Os padrões comuns deverão centrar-se essencialmente nos mercados de trabalho, na competitividade, no clima empresarial e nas administrações públicas, bem como em certos

aspectos da política fiscal (por exemplo, a base tributária do imposto sobre as sociedades). Os progressos em direção a estes padrões deverão ser objeto de um acompanhamento regular. As Recomendações Específicas por País continuarão a ser utilizadas neste contexto. Além disso, o Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM) poderá ser utilizado como instrumento não apenas para prevenir e corrigir os desequilíbrios mas também para promover as reformas e acompanhar os progressos realizados em cada Estado-Membro da área do euro em direção a estes padrões comuns. A convergência significativa e sustentada em direção a economias igualmente resilientes deve constituir uma condição de acesso a um mecanismo de absorção de choques que será criado para a área do euro, conforme descrito sucintamente na subsecção 4.2.

A definição dos padrões e indicadores específicos requer uma análise mais aprofundada. No entanto, a título de exemplo, os padrões respeitantes aos mercados de trabalho devem conjugar segurança e flexibilidade e poderão ser desenvolvidos em torno dos diversos pilares do conceito de «flexi-segurança» (por exemplo, contratos de trabalho flexíveis e fiáveis que evitem a emergência de um mercado de trabalho em dois níveis, estratégias abrangentes de aprendizagem ao longo da vida, políticas eficazes para ajudar os desempregados a reintegrar o mercado de trabalho, sistemas de segurança social modernos que permitam a tributação do trabalho).

3

Rumo à União Financeira - um Setor Financeiro Integrado para uma Economia Integrada



Os progressos no sentido de uma União Económica mais forte poderão representar um grande contributo para melhorar o funcionamento da UEM. Por outro lado, deverão ser acompanhados da conclusão de uma União Financeira. Com efeito, a União Económica e a União Financeira são complementares e reforçam-se mutuamente. Os progressos nestas duas frentes têm de constituir uma prioridade de topo na Fase 1 do Roteiro para uma genuína UEM.

Numa união monetária, o sistema financeiro deve ser verdadeiramente único, sob pena de os estímulos das decisões de política monetária (por exemplo, alterações das taxas de juro de referência) não serem transmitidos de modo uniforme em todos os seus Estados-Membros. Foi o que aconteceu durante a crise, o que veio, por sua vez, agravar as discrepâncias económicas. Além disso, um sistema bancário único é o reflexo de uma moeda única. Uma vez que a maior parte da massa monetária é constituída por depósitos bancários, a moeda só pode ser verdadeiramente única se a confiança na segurança dos depósitos bancários for a mesma independentemente do Estado-Membro em que um banco opera. Isto exige uma supervisão bancária única, uma resolução bancária única e uma garantia de depósitos única, o que é também crucial para resolver o problema dos ciclos de retroação negativa entre os bancos e as entidades soberanas, que esteve no centro da crise.

Paralelamente, o sistema financeiro deve ser capaz de diversificar os riscos entre países, por forma a atenuar o impacto dos choques específicos em cada país e reduzir o nível de risco que deve ser partilhado através de meios orçamentais.

Todos estes motivos justificam a necessidade urgente de uma União Financeira. O objetivo no domínio da supervisão bancária foi em larga medida alcançado com a criação do Mecanismo Único de Supervisão. O Mecanismo Único de Resolução foi também acordado, embora ainda não se encontre implementado na íntegra. Para completar a União Financeira, é necessário lançar um sistema comum de garantia de depósitos e a União dos Mercados de Capitais. Dada a sua urgência, estas medidas devem ser implementadas na Fase 1.

3.1. Concluir a União Bancária

A conclusão da União Bancária exige, em primeiro lugar e acima de tudo, a transposição integral, para o direito nacional, da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias por parte de todos os Estados-Membros. Este aspeto é crucial para a partilha de riscos com o setor privado. Com efeito, a União Bancária representa uma forma de melhor proteger os contribuintes dos custos do resgate dos bancos.

Em segundo lugar, é também necessário chegar rapidamente a acordo sobre um mecanismo adequado de financiamento intercalar do Fundo Único de Resolução -

uma forma de garantir que há dinheiro suficiente se um banco tem de ser liquidado, mesmo que o financiamento disponível no Fundo não seja ainda suficiente nessa altura - no momento em que este se torne operacional, em 1 de janeiro de 2016.²

Em terceiro lugar, a criação de um mecanismo comum de apoio credível para o Fundo Único de Resolução, bem como a realização de progressos no sentido de uma plena igualdade de condições concorrenciais para os bancos em todos os Estados-Membros, devem ser prioritárias durante o período de transição para a criação do Fundo Único de Resolução. Impõe-se, por conseguinte, a rápida criação de um mecanismo de apoio, o que pode ser feito através de uma linha de crédito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) para o Fundo Único de Resolução. Esse mecanismo deverá ser neutro do ponto de vista orçamental a médio prazo, assegurando que o apoio público é recuperado através de taxas ex post aplicadas ao setor financeiro.

Em seguida, propõe-se o lançamento de um Sistema Europeu de Seguro de Depósitos (SESD) - o terceiro pilar de uma União Bancária de pleno direito, a par da supervisão e da resolução bancárias. Uma vez que a configuração atual, com sistemas nacionais de garantia de depósitos, continua a ser vulnerável a grandes choques locais (em especial quando existe a perceção de que as entidades soberanas e os setores bancários nacionais se encontram numa situação frágil), um sistema comum de seguro dos depósitos reforçaria a resiliência contra futuras crises. Um sistema comum tem também maiores probabilidades de ser neutro em termos orçamentais ao longo do tempo, se comparado com os sistemas nacionais de garantia de depósitos, em virtude de uma maior dispersão dos riscos e pelo facto de as contribuições privadas serem obtidas junto de um leque muito mais vasto de instituições financeiras. A instituição de um SESD de pleno direito levará algum tempo, mas a tomada de medidas concretas nesse sentido deve constituir uma prioridade já na Fase 1, recorrendo-se às possibilidades previstas no atual quadro jurídico. Uma opção possível consistiria em conceber o SESD como um sistema de resseguro a nível europeu para os sistemas nacionais de garantia de depósitos. Tal como o Fundo Único de Resolução, o SESD comum seria financiado de modo privado, através de taxas ex ante baseadas no risco, que seriam pagas por todos os bancos participantes nos Estados-Membros e concebidas de forma a prevenir o risco moral. O seu âmbito de aplicação seria o mesmo do Mecanismo Único de Supervisão.

Em devido tempo, haverá que analisar a eficácia do instrumento de recapitalização direta dos bancos previsto no MEE, atendendo, nomeadamente, aos critérios de elegibilidade restritivos que atualmente lhe estão associados, sem deixar de respeitar a regras acordadas em matéria de resgate interno. Um mecanismo mais facilmente acessível para a recapitalização direta dos bancos incentivaria a confiança dos depositantes,

² Trata-se do seguimento dado à [declaração do Conselho ECOFIN](#) de 18 de dezembro de 2013.

mantendo as entidades soberanas que se encontram em dificuldades à devida distância no governo dos bancos reestruturados, e quebrando a correlação entre as entidades soberanas e os bancos a nível nacional.

Todos os bancos que participam na União Bancária devem beneficiar de condições de concorrência equitativas, o que irá exigir medidas suplementares, em acréscimo e para além do conjunto único de regras (“single rule book”), para resolver o problema da margem discricionária a nível nacional, que é ainda significativa e tem ainda consequências importantes, nomeadamente para a qualidade e a composição do capital dos bancos. Uma grande parte das discrepâncias poderia ser eliminada no contexto do Mecanismo Único de Supervisão. Todavia, os outros problemas exigem alterações legislativas, em especial os decorrentes das diferenças a nível dos quadros jurídicos e institucionais. Do mesmo modo, a recente revisão da Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos conduziu a uma maior harmonização, especialmente em matéria de pré-financiamento dos sistemas nacionais, mas comporta ainda uma certa discricção nacional, que deve ser reexaminada.

Por outro lado, a UE deve continuar a prestar atenção à possível emergência de novos riscos no setor bancário, nomeadamente os riscos associados ao setor bancário paralelo. As estruturas existentes devem estar aptas a detetar os riscos que se levantam para o setor financeiro no seu conjunto.

Para este fim, a Comissão deve ponderar a possibilidade de reforçar as nossas instituições macroprudenciais, com base no papel e nas competências do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS), otimizando simultaneamente as suas sinergias com o BCE. Por último, numa perspetiva de médio prazo, pode ser conveniente rever o tratamento dado à exposição dos bancos à dívida soberana, estabelecendo por exemplo limites para as grandes exposições. Conseguir-se-ia assim uma maior desvinculação da estabilidade financeira relativamente às finanças públicas nacionais. Todavia, estas profundas alterações à atual estrutura só devem ser consideradas no âmbito de um esforço coordenado a nível mundial.

3.2. Lançamento da União dos Mercados de Capitais.

Paralelamente à União Bancária, também deve ser atribuída prioridade ao lançamento da União dos Mercados de Capitais³. Tal aplica-se aos 28 Estados-Membros da UE no seu conjunto, mas assume particular importância para a área do euro. A sua criação irá garantir fontes de

financiamento mais diversificadas, a fim de as empresas, nomeadamente as PME, poderem mobilizar fundos nos mercados de capitais e dispor de acesso a outras fontes de financiamento não bancário, para além do crédito bancário. Simultaneamente, o bom funcionamento da União dos Mercados de Capitais irá reforçar a repartição dos riscos numa base transnacional através de uma maior integração dos mercados obrigacionista e acionista, constituindo estes últimos um amortecedor essencial dos choques económicos. Mercados de capitais verdadeiramente integrados propiciarão também uma reserva contra os choques sistémicos no setor financeiro e reforçarão a partilha dos riscos com o setor privado dos diferentes países⁴. Tal irá reduzir, por seu turno, o volume dos riscos a partilhar através de meios financeiros (partilha dos riscos assegurada pelo Estado). Todavia, uma vez que a maior integração dos mercados de capitais e a eliminação progressiva dos obstáculos nacionais remanescentes é suscetível de criar novos riscos para a estabilidade financeira, será necessário alargar e reforçar os instrumentos disponíveis para a gestão prudente dos riscos sistémicos dos operadores financeiros (conjunto de instrumentos macroprudenciais) e reforçar o quadro de supervisão no intuito de assegurar a solidez de todos intervenientes financeiros. Tal deverá resultar, em última análise, na criação de uma única autoridade de supervisão europeia dos mercados de capitais.

Neste contexto, é importante que a regulamentação crie incentivos a favor da mutualização e da partilha dos riscos e garanta que todas as instituições financeiras disponham de estruturas adequadas de gestão do risco e se mantenham sólidas do ponto de vista prudencial. A fiscalidade pode igualmente desempenhar um papel importante com vista a assegurar a neutralidade do tratamento aplicado a atividades e investimentos diferentes, mas comparáveis entre os diversos países. Uma verdadeira União dos Mercados de Capitais exige também outras melhorias, algumas das quais só podem ser alcançadas através de medidas legislativas como, por exemplo: simplificação dos requisitos em matéria de publicação dos prospetos; relançamento do mercado da UE tendo em vista uma titularização de elevada qualidade; maior harmonização das práticas em matéria de contabilidade e auditoria; impõe-se igualmente encontrar soluções para o problema dos principais estrangulamentos que impedem a integração dos mercados de capitais em domínios como a legislação de insolvência, o direito das sociedades, os direitos de propriedade e a oponibilidade jurídica dos créditos a nível transnacionais.

³ Ver o Livro Verde intitulado «**Construção de uma União dos Mercados de Capitais**»; Comissão Europeia, 18 de fevereiro de 2015.

⁴ Os maiores fluxos de investimentos transnacionais deverão conduzir, em princípio, a uma maior partilha dos riscos com o setor privado. Tal deve-se a duas razões: 1) uma carteira geograficamente mais diversificada de ativos financeiros composta, nomeadamente, por obrigações e ações, resulta numa remuneração do investimento menos volátil e menos correlacionada com o rendimento nacional (forma de partilhar os riscos através do mercado de capitais); 2) quando um país é afetado por um choque económico, os fluxos transnacionais deverão permitir a todos aqueles que neles residem proceder à concessão ou contração de empréstimos para compensar o choque (forma de partilhar os riscos através do mercado de crédito).

4

Rumo à União Orçamental – um Quadro Coerente de Políticas Orçamentais Sólidas e Integradas

Uma das principais lições retiradas da crise foi o facto de as políticas orçamentais constituírem uma questão de interesse comum vital numa União Monetária. O bom funcionamento da UEM nem sempre será garantido por uma sólida união económica e financeira, nem por uma política monetária comum orientada para a estabilidade dos preços. A prossecução de políticas orçamentais insustentáveis não só compromete a estabilidade dos preços na União, como também afeta adversamente a estabilidade financeira, na medida em que é fonte de contágio entre os Estados Membros, para além de ser conducente à fragmentação financeira.

É essencial, por conseguinte, prosseguir políticas orçamentais nacionais responsáveis. Estas devem desempenhar uma dupla função: garantir que a dívida pública seja sustentável e assegurar que os estabilizadores automáticos possam exercer a sua função de amortecedor dos choques económicos específicos a cada país. Caso contrário, é provável que as recessões perdurem mais tempo nos diferentes países o que, por seu turno, irá afetar a área do euro no seu conjunto. Mas isto, por si só, não é suficiente. É importante assegurar também que o somatório dos saldos orçamentais nacionais resulte numa orientação orçamental adequada⁵ a nível da área do euro no seu conjunto. Trata-se de um aspeto essencial para nunca prosseguir políticas orçamentais pró-cíclicas, que devem ser evitadas a todo o custo.

Por último, no caso de uma crise muito acentuada, a capacidade de resposta dos orçamentos nacionais pode vir a ser superada pelos acontecimentos, como sucedeu nalguns países ao longo dos últimos anos. Nessas situações, os estabilizadores orçamentais nacionais podem ser insuficientes para absorver o choque e assegurar o nível ótimo de estabilização económica o que, por seu turno, pode ser nocivo para a área do euro no seu conjunto. Por esta razão, será importante criar, a longo prazo, uma função de estabilização orçamental em toda a área do euro. Uma medida deste teor assinalará o culminar de um processo que exige, enquanto condição sine qua non, um elevado grau de convergência económica, a integração financeira, bem como uma maior coordenação e uma maior partilha das decisões relativas aos orçamentos nacionais, com o reforço correspondente da responsabilização democrática. Tal é importante para evitar riscos morais e assegurar uma disciplina orçamental comum.

Entretanto, impõe-se reforçar a confiança depositada no quadro de governação orçamental comum da UE. Prosseguir uma aplicação rigorosa, coerente e transparente do nosso quadro orçamental atual é, por conseguinte, essencial para preparar o terreno tendo em vista a adoção de novas medidas no futuro.

4.1. Prossecução de políticas orçamentais responsáveis enquanto pedra angular da UEM

Nos últimos anos, os denominados «Six-Pack» e «Two-Pack», bem como o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação introduziram melhorias significativas no quadro das políticas orçamentais na UEM. No seu conjunto, permitiram dobrar os nossos esforços no sentido de prevenir os desequilíbrios orçamentais, para além de concentrarem as atenções na evolução da dívida e em melhores mecanismos de execução, bem como na apropriação a nível nacional das regras da UE. Este novo quadro de governação já assegura uma vasta coordenação ex ante dos orçamentos anuais dos Estados-Membros da área do euro e reforça a supervisão daqueles que enfrentam dificuldades financeiras. Todos os Estados-Membros devem respeitar as regras, a fim de não comprometer a credibilidade deste quadro. É reconhecida a complexidade destas regras, mas a próxima revisão do «Six-Pack» e do «Two-Pack» deverá propiciar uma oportunidade para melhorar a sua clareza, transparência, cumprimento e legitimidade, sendo simultaneamente salvaguardada a natureza orientada para a estabilidade a elas inerente.

A curto prazo (Fase 1), o atual quadro de governação deverá ser reforçado mediante a criação de um Conselho Orçamental Europeu consultivo. Esta nova entidade consultiva poderá coordenar e complementar os conselhos orçamentais nacionais que foram instituídos no contexto da diretiva da UE relativa aos quadros orçamentais. Assegurará uma avaliação pública e independente, a nível europeu, do desempenho dos orçamentos – e da sua execução – à luz dos objetivos económicos e das recomendações formuladas no quadro da governação orçamental da UE. A composição do Conselho deve assumir uma natureza pluralista, reunindo um leque alargado de peritos nos mais diversos domínios. O mandato deste novo Conselho Orçamental Europeu consultivo deverá pautar-se por uma série de princípios orientadores, conforme delineados no anexo 3.

Esse Conselho Orçamental Europeu consultivo deverá conduzir a um melhor cumprimento das regras orçamentais comuns, a um debate público mais informado e a uma maior coordenação das políticas orçamentais nacionais.

⁵ O conceito de orientação orçamental reflete as alterações no saldo orçamental destinadas a influenciar a procura e a produção agregada na economia. Ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a orientação orçamental é aferida com base no saldo orçamental estrutural, ou seja, o saldo orçamental corrigido dos efeitos do ciclo económico e líquido de medidas extraordinárias e outras medidas temporárias. De modo geral, um défice orçamental (excedente) aponta para uma orientação orçamental expansionista (contracionista).

4.2. Uma função de estabilização orçamental para a área do euro

Uma união monetária pode progredir de inúmeras formas em direção a uma União Orçamental. No entanto, apesar do grau em que as uniões monetárias dispõem de instrumentos orçamentais comuns poder ser divergente, todas as uniões monetárias com um certo nível de maturidade instituíram uma função de estabilização macroeconómica comum, a fim de melhor responder aos choques que não possam ser geridos unicamente a nível nacional.

Trata-se de uma evolução natural para a área do euro a longo prazo (Fase 2) e nas condições acima delineadas, ou seja, corresponde ao culminar de um processo de convergência e de uma maior partilha das decisões relativas aos orçamentos nacionais. A estabilização automática a nível da área do euro não terá como objetivo ajustar ativamente o ciclo económico na área do euro. Em contrapartida, deverá contribuir para amortecer melhor os grandes choques macroeconómicos, fortalecendo assim a capacidade de resistência da UEM. A configuração exata desses estabilizadores da área do euro exige um trabalho mais aprofundado. O grupo de peritos proposto poderia ser incumbido, entre outros, da realização deste trabalho.

Opções e princípios orientadores para uma função de estabilização na área do euro

Uma eventual função de estabilização poderia, por exemplo, basear-se, numa primeira fase, no Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, mediante a identificação de um conjunto de fontes de financiamento e projetos de investimento específicos à área do euro, a ser explorado em função do ciclo económico. Deve ser ponderada a possibilidade de diversas fontes de financiamento adicionais. Será importante assegurar que a conceção dessa função de estabilização se baseie nos seguintes princípios orientadores:

- Não deve conduzir a transferências permanentes entre os países ou a transferências em sentido unilateral, razão pela qual a convergência em direção a uma União Económica constitui uma condição sine qua non em matéria de participação. De igual forma, não deve ser concebida como uma forma de nivelar os rendimentos entre os Estados-Membros.
- Não deve comprometer os incentivos a favor da prossecução de políticas orçamentais sólidas a nível nacional, nem os incentivos no sentido de solucionar as deficiências estruturais nacionais. Por conseguinte, e no intuito de evitar o risco moral, deve estar estritamente vinculada ao cumprimento do quadro de governação lata da UE e aos progressos realizados em termos de convergência em direção às normas comuns descritas na Secção 2.
- Deve ser desenvolvida no quadro da União Europeia, a fim de garantir a sua coerência com o atual quadro orçamental da UE e com os procedimentos de coordenação das políticas económicas. Deve pautar-se pela sua abertura e transparência perante todos os Estados-Membros da UE.
- Não deve constituir um instrumento para a gestão das crises, sendo essa função já desempenhada pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Ao invés, o seu papel deve consistir em melhorar a capacidade de resistência económica global da UEM no seu conjunto e dos países da área do euro a nível individual. Contribuiria assim para prevenir as crises e reduziria a probabilidade de futuras intervenções do MEE.

5

Responsabilização Democrática, Legitimidade e Reforço Institucional



É necessário que uma maior responsabilidade e integração a nível da UE e da área do euro seja acompanhada paralelamente por uma maior responsabilização democrática, legitimidade e reforço institucional. Trata-se de uma condição imprescindível para o êxito da UEM, bem como de uma consequência natural da crescente interdependência no âmbito dessa união. Pressupõe também uma melhor repartição das novas competências e uma maior transparência para saber quem decide o quê e quando. Em última análise, isto implica e requer um maior diálogo, uma maior confiança mútua e uma maior capacidade para intervir a nível coletivo.

No auge da crise, decisões de grande alcance tiveram, muitas vezes, de ser tomadas rapidamente, por vezes de um dia para o outro. Em vários casos, optaram-se por soluções intergovernamentais para acelerar as decisões ou superar a oposição. Chegou o momento de reexaminar e consolidar o nosso projeto político — e de lançar a próxima fase da nossa União Económica e Monetária.

Devem ser já adotadas diversas medidas concretas, tendo em vista uma maior responsabilização e participação a curto prazo (Fase 1):

Um papel fulcral para o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais

O Parlamento Europeu lançou já uma primeira série de medidas destinadas a reforçar, na prática, o controlo parlamentar no âmbito do Semestre Europeu. Foram travados «diálogos económicos» entre o Parlamento Europeu e o Conselho, a Comissão e o Eurogrupo, em conformidade com as disposições legislativas do «Six-Pack» e «Two-Pack», o que já tinha sucedido no âmbito das rondas do último Semestre Europeu. Estes diálogos podem ser reforçados mediante um acordo quanto à sua calendarização na prática durante as principais fases do ciclo do Semestre. Instituiu-se uma nova forma de cooperação interparlamentar para reunir os intervenientes europeus e nacionais. Esta cooperação desenrola-se no âmbito da Semana Parlamentar Europeia organizada pelo Parlamento Europeu em cooperação com os parlamentos nacionais, em que os representantes dos parlamentos nacionais participam em debates aprofundados sobre as prioridades estratégicas. O «Two-Pack», consagrou também o direito de um parlamento nacional convocar um Comissário para debater a apresentação do parecer da Comissão sobre um projeto de proposta de orçamento, ou da sua recomendação dirigida a um Estado-Membro no âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos — um direito que deverá ser exercido de forma mais sistemática do que atualmente.

Seria também possível reforçar em maior medida o calendário e o valor acrescentado inerente a estas intervenções parlamentares em consonância com o Semestre Europeu renovado, delineado no anexo 2. Em especial, a Comissão Europeia poderia participar num debate em sessão plenária com o Parlamento Europeu antes de apresentar a Análise Anual do Crescimento e prosseguir esse debate após a sua adoção. Além disso, poderia ser travado um segundo debate em sessão plenária após a apresentação pela Comissão das recomendações específicas por país, em conformidade com as disposições pertinentes do «Six-Pack» relativas ao diálogo económico. Simultaneamente, os representantes da Comissão e do Conselho poderiam participar em reuniões interparlamentares, nomeadamente no contexto da Semana Parlamentar Europeia. Esta nova prática poderia ser progressivamente acordada em maior pormenor entre as instituições da UE (Comissão, Conselho Ecofin, Eurogrupo e Parlamento Europeu) no pleno respeito do seu respetivo papel institucional, sob a forma de um acordo interinstitucional não vinculativo.

A Comissão Europeia deve também conceber modalidades normalizadas com vista a tornar a interação com os parlamentos nacionais mais eficiente. Essa interação deve ser assegurada no quadro dos debates parlamentares nacionais sobre as recomendações específicas por país dirigidas aos Estados-Membros e ainda no âmbito do processo orçamental anual. Tal atribuiria maior impacto ao direito de convocação de um Comissário, conforme consagrado no «Two-Pack». Regra geral, os parlamentos nacionais devem ser estreitamente associados à adoção dos programas nacionais de reformas e de estabilidade.

O Parlamento Europeu deve organizar-se para assumir o papel que lhe incumbe em domínios particularmente relacionados com a área do euro.

Consolidar a representação externa do euro

À medida que a UEM evolui em direção a uma União Económica, Financeira e Orçamental, impõe-se unificar cada vez mais a sua representação externa. Este processo poderá desenrolar-se progressivamente, mas deve ser lançado na Fase 1.

A UE é o principal bloco comercial no mundo e o maior comerciante mundial de produtos manufaturados e de serviços. Esta situação resultou do facto de ter agido com uma só voz na cena mundial, em vez de optar por 28 estratégias comerciais separadas. A importante dimensão económica e financeira da UE e a prossecução de uma política monetária e cambial única pela maioria dos seus Estados-Membros tornam

as decisões estratégicas e a evolução económica da UE cada vez mais relevantes para a economia mundial.

Todavia, a UE e a área do euro não se encontram ainda representadas como uma entidade única no quadro das instituições financeiras internacionais. Esta intervenção fragmentada significa que o papel desempenhado pela UE fica aquém do seu peso político e económico, uma vez que cada Estado Membro da área do euro age a título individual. Trata-se nomeadamente do caso no FMI, não obstante os esforços desenvolvidos para coordenar as posições europeias.

A integração das soluções intergovernamentais no âmbito do quadro jurídico da UE

Durante a crise, criaram-se vários mecanismos intergovernamentais. Tal deveu-se às lacunas a colmatar na arquitetura da UEM, mas estes mecanismos devem, em derradeira instância, ser integrados no quadro jurídico da União Europeia. Tal já está previsto para o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, devendo o mesmo suceder noutros casos, como no que respeita ao Pacto para o Euro Mais e ao acordo intergovernamental sobre o Fundo Único de Resolução.

Por último, o Mecanismo Europeu de Estabilidade impôs-se como um instrumento fundamental para gerir as crises potenciais. Todavia, devido em grande medida à sua estrutura intergovernamental, os seus processos de governação e de tomada de decisões pautam-se pela respetiva complexidade e morosidade. A médio prazo (Fase 2), a sua governação deve assim ser plenamente integrada no âmbito dos Tratados da UE.

Direção central a assegurar pelo Eurogrupo

O Eurogrupo tem um papel fulcral a desempenhar a nível da discussão, da promoção e da representação dos interesses da área do euro. Irá intensificar a sua participação no Semestre Europeu renovado. A curto prazo, isto pode exigir o reforço da sua presidência e

dos meios colocados à sua disposição. A mais longo prazo (Fase 2), poderá ponderar-se a possibilidade de uma presidência a tempo inteiro do Eurogrupo, com a atribuição de um mandato claro em conformidade com o presente relatório. Com o apoio de todas as instituições da UE, poderá vir a desempenhar um papel ainda mais importante no que se refere à representação dos interesses da moeda única, tanto na área do euro como no seu exterior.

Tesouro da área do euro

O Pacto de Estabilidade e Crescimento continua a ser fundamental para consolidar a estabilidade orçamental e a confiança no cumprimento das regras orçamentais. Além disso, uma verdadeira União Orçamental irá exigir uma maior partilha das decisões no domínio da política orçamental. Isto não implicará centralizar todos os aspetos associados à política em matéria de receitas e despesas. Os Estados-Membros da área do euro continuarão a decidir da tributação e da repartição das despesas orçamentais em função das preferências e opções estratégicas nacionais. Contudo, à medida que a área do euro evolui no sentido de uma verdadeira UEM, algumas decisões terão de ser tomadas cada vez mais a nível coletivo, no pleno respeito da responsabilização e da legitimidade democrática.

CONCLUSÃO

O presente relatório apresenta as principais medidas necessárias para concluir a UEM o mais tardar até 2025. Propõe um «roteiro» ambicioso, mas pragmático. Algumas destas medidas podem e devem ser aplicadas de imediato. As instituições da UE deverão lançar as primeiras iniciativas para o efeito a partir de 1 de julho de 2015. Outras exigirão mais tempo. Acima de tudo, contudo, o relatório assegura orientações claras para a UEM europeia. Trata-se de um elemento essencial tanto para os cidadãos como para os operadores económicos, bem como para a sua confiança na moeda única. A concretização destas propostas sob a forma de medidas práticas exigirá uma visão comum entre todos os Estados-Membros e as instituições da UE. O Conselho Europeu é convidado a aprovar as presentes propostas o mais rapidamente possível.



Anexo 1

Roteiro em direção a uma União Económica e Monetária completa

FASE 1 1 DE JULHO DE 2015 A 30 DE JUNHO DE 2017

MEDIDAS IMEDIATAS

União Económica

- **Um novo impulso a favor da convergência, do crescimento e do emprego**
- Criação de um sistema de autoridades responsáveis pela competitividade na área do euro;
- Aplicação mais rigorosa do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos;
- Maior ênfase nos resultados em termos sociais e em matéria de emprego;
- Maior coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu renovado.

União Financeira

- **Concluir a União Bancária**
- Criação de um mecanismo de financiamento intercalar para o Fundo Único de Resolução (FUR);
- Aplicação de medidas concretas a favor do mecanismo de apoio comum para o FUR;
- Obtenção de um acordo sobre um sistema comum de seguro dos depósitos;
- Melhoria da eficácia do instrumento para a recapitalização direta dos bancos no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).
- **Lançar a União dos Mercados de Capitais**
- **Reforçar o Comité Europeu do Risco Sistémico**

União Orçamental

- **Um novo Conselho Orçamental Europeu consultivo**
- O Conselho assegurará uma avaliação pública e independente, a nível europeu, do desempenho dos orçamentos - e da sua execução - à luz dos objetivos económicos e das recomendações formuladas no quadro da governação orçamental da UE. Os seus pareceres deverão ser tidos em conta nas decisões tomadas pela Comissão no contexto do Semestre Europeu.

Responsabilização democrática, legitimidade e reforço institucional

- **Renovar o Semestre Europeu**
- Reorganizar o Semestre em duas fases consecutivas, sendo a primeira consagrada à área do euro no seu conjunto, antes das discussões sobre as questões específicas a cada país na segunda fase.
- **Reforçar o controlo parlamentar no âmbito do Semestre Europeu**
- Debate em sessão plenária no Parlamento Europeu sobre a Análise Anual do Crescimento, tanto antes como após a sua publicação pela Comissão; a ser seguido de um debate em sessão plenária sobre as recomendações específicas por país;
- Maior interação sistemática entre os Comissários e os parlamentos nacionais, tanto no que respeita às recomendações específicas por país, como no que se refere aos orçamentos nacionais;
- Maior consulta e participação sistemáticas dos parlamentos nacionais e dos parceiros sociais a ser assegurada pelos governos, antes da apresentação anual dos programas nacionais de reformas e de estabilidade.
- **Intensificar o grau de cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.**
- **Reforçar a orientação assegurada pelo Eurogrupo.**
- **Tomar medidas tendo em vista uma representação externa consolidada da área do euro.**
- **Integrar no âmbito do direito da União o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação e ainda as partes relevantes do Pacto para o Euro Mais, bem como o Acordo Intergovernamental sobre o Fundo Único de Resolução**

FASE

2

COMPLETAR A ARQUITETURA DA UEM

União Económica

- Formalizar e tornar mais vinculativo o processo de convergência

União Orçamental

- Criar uma função de estabilização macroeconómica para a área do euro
- A convergência no sentido de estruturas económicas nacionais com uma capacidade de resistência semelhante constituirá uma condição de acesso a este mecanismo.

Responsabilização democrática, legitimidade e reforço institucional

- Integrar o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) no quadro do direito da União.
- Instituir um Tesouro da área do euro, a ser responsabilizado a nível europeu

FASE FINAL O MAIS TARDAR ATÉ 2025

Anexo 2

Um Semestre Europeu Mais Integrado

Para uma melhor integração dos níveis correspondentes à área do euro e dos níveis nacionais, impõe-se estruturar o Semestre Europeu em duas fases sucessivas, no intuito de estabelecer uma demarcação mais clara entre o plano europeu e o plano nacional (a figura infra ilustra a nova estrutura).

A primeira fase (a decorrer de novembro do ano «n-1» até fevereiro do ano «n») será consagrada à avaliação da situação prevalecente na área do euro no seu conjunto. A Análise Anual do Crescimento (AAC) da Comissão poderá servir de base para estas discussões e assentará numa série de relatórios temáticos, como o relatório sobre o mecanismo de alerta, o relatório anual do Comité Europeu do Risco Sistémico, o relatório conjunto sobre o emprego e a situação social, bem como os pareceres do novo Conselho Orçamental Europeu consultivo e do novo sistema de autoridades responsáveis pela competitividade na área do euro. No seu conjunto, estes relatórios apresentarão uma panorâmica geral dos desafios enfrentados pela área do euro. A Análise Anual do Crescimento será apresentada ao Parlamento Europeu e nele debatida. Paralelamente à Análise Anual do Crescimento, a Comissão apresentará uma recomendação específica relativa às medidas a tomar na área do euro, bem como uma lista dos Estados-Membros que serão objeto de «apreciações aprofundadas», em conformidade com o procedimento relativo aos desequilíbrios

macroeconómicos. Estes documentos serão debatidos com o Parlamento Europeu no âmbito do diálogo económico, conforme previsto na legislação «Six-Pack», e com as diferentes formações do Conselho e o Eurogrupo. Isto significa que, até ao final de fevereiro de cada ano, será travado um verdadeiro debate sobre as prioridades estabelecidas para a UE e, nomeadamente, para a área do euro, ao longo do próximo ano.

A fase seguinte (a decorrer de março a julho do ano «n») será consagrada à análise e avaliação do desempenho e das políticas dos Estados-Membros, à luz dessas prioridades. Trata-se da fase em que os Estados-Membros deverão associar sistematicamente os parlamentos nacionais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, às discussões sobre as prioridades nacionais. Esta fase desencadear-se-á com a publicação pela Comissão dos relatórios por país, que expõem de forma resumida os desafios enfrentados e os resultados obtidos pelos Estados-Membros. Esta fase será concluída com a adoção das recomendações específicas por país, que devem claramente tomar em consideração a dimensão inerente à área do euro que tenha sido acordada na primeira fase.

Os parceiros sociais a nível da UE poderão ser associados às discussões numa fase mais precoce, por exemplo, mediante o reforço da Cimeira Social Tripartida e do Diálogo Macroeconómico, a fim de potenciar as suas contribuições a favor deste novo processo.

Anexo 2

UM SEMESTRE EUROPEU MAIS INTEGRADO



Anexo 3

Conselho Orçamental Europeu consultivo - Princípios Orientadores

O mandato do Conselho Orçamental Europeu consultivo deve orientar-se pelos seguintes princípios:

- Deve coordenar a rede de conselhos orçamentais nacionais e a observância pelos mesmos de um grau de independência idêntico.
- Deve emitir pareceres e não executar políticas. A aplicação das regras deve continuar a ser da competência da Comissão Europeia, que deve ser livre de não seguir os pareceres do Conselho Orçamental Europeu consultivo, na condição de poder fundamentar as suas decisões e de as explicar.
- Deve formular pareceres de cariz económico e não jurídico sobre a orientação orçamental adequada, tanto a nível nacional como a nível da área do euro, no contexto das regras orçamentais da UE. Tal deve ser feito com base nas regras estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).
- Deve estar em condições de emitir pareceres quando o considerar necessário, incluindo, em especial, no âmbito da avaliação dos programas de estabilidade e da apresentação dos projetos de propostas de orçamentos e da execução dos orçamentos nacionais.
- Deve proceder a uma avaliação ex post da forma como o quadro de governação foi aplicado.

