COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.05.1998
COM(1998) 279 final

Recomendação da Comissão relativa às Orientações Gerais para as Políticas Económicas dos Estados-membros e da Comunidade

elaborada em conformidade com o n.º 2 do artigo 103º
do Tratado que institui a Comunidade Europeia

Índice

1. As principais prioridades: um elevado nível de emprego e o êxito da UEM 1

2. Estabilidade dos preços 3

3. Combinação de políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade 4

4. Política monetária e taxas de câmbio 5

5. Solidez das finanças públicas e eficácia da sua gestão 6

   5.1. Orientações Gerais 6

   5.2. Orientações específicas por país 9

6. Evolução salarial 11

7. Políticas estruturais destinadas a promover o crescimento e o emprego 13

8. Mercados dos produtos, dos serviços e dos capitais 14

9. Mercados do trabalho e investimento no saber 17

Pa

Orientações Gerais paras as Políticas Económicas dos Estados-membros e da Comunidade

1. As principais prioridades: um elevado nível de emprego e o êxito da UEM

A introdução do euro, em 1 de Janeiro de 1999, assinala o início de uma nova era no processo de integração europeia e na condução da política económica na Comunidade.

A aplicação resoluta e credível, pelos Estados-membros, de políticas destinadas a assegurar um grau elevado de convergência económica duradoura na Comunidade, nomeadamente no decurso dos últimos dois anos, saldou-se por resultados apreciáveis.

Em primeiro lugar, como reflexo dos assinaláveis esforços de convergência desenvolvidos e em função dos resultados obtidos, o Conselho da União Europeia, reunido a nível dos Chefes de Estado ou de Governo, em 2 de Maio de 1998, decidiu que onze Estados-membros preenchiam as condições necessárias para a adopção do euro.

Em segundo lugar, estes esforços conduziram à definição de uma combinação de políticas macroeconómicas favorável ao crescimento e ao emprego.

No entanto, os progressos em matéria de redução do desemprego na Comunidade foram, até à data, insuficientes.

Desde o Verão de 1997, altura em que foram adoptadas as anteriores Orientações Gerais para as Políticas Económicas, tem vindo a assistir-se, na Comunidade, a uma retoma cada vez mais robusta e assente em bases mais diversificadas, num contexto de inflação historicamente baixa. Dadas as capacidades de produção não utilizadas e as perspectivas favoráveis quanto a um crescimento vigoroso do investimento, nomeadamente em bens de equipamento, deverá ser possível um crescimento forte, sem limitações de capacidade produtiva e sem gerar tensões inflacionistas se, conforme previsto, a evolução dos salários mantiver uma trajectória adequada. Deste modo, as condições monetárias poderão manter-se favoráveis ao crescimento e ao emprego durante um longo período. Além disso, os parâmetros fundamentais da economia caracterizam-se pela solidez e melhoria contínua, as perspectivas da procura são mais animadoras e a confiança tem vindo a consolidar-se.

A crise financeira e económica que eclodiu na Ásia deverá ter um impacto limitado sobre as perspectivas de crescimento da Comunidade, na condição, por um lado, de a crise não se agravar nem se propagar a outros países da região e, por outro, de ser gerida de forma adequada. Muito embora seja irrefutável que a crise asiática moderará ligeiramente a actividade económica na Comunidade, sobretudo a nível das exportações, as condições monetárias menos restritivas do que noutro caso se esperaria, bem como o reforço da procura interna, contribuirão para manter a dinâmica do crescimento.

Perante o novo dinamismo da retoma da economia, o emprego deverá registar um aumento moderado, conducente a uma ligeira redução na taxa de desemprego até 1999, na UE no seu conjunto. Tal representará um primeiro passo, apesar de modesto, na direcção do objectivo de um elevado nível de emprego, conforme consagrado no artigo 2º do Tratado de Amesterdão.

É de referir o baixo nível da taxa de emprego na UE (actualmente cerca de 60% da população em idade activa). Tal não se deve apenas ao elevado desemprego (aproximadamente 18 milhões de pessoas em 1997), mas também às fracas perspectivas de emprego que prevaleceram durante longos períodos e que desincentivaram inúmeras pessoas, muitas das quais beneficiavam de prestações da segurança social, de procurar um emprego. Deste modo, a expansão do emprego tem de absorver não apenas os desempregados, como também uma crescente taxa de actividade e mesmo um ligeiro aumento da população em idade activa.

A curto prazo, o actual grau de não-emprego constitui indubitavelmente um factor negativo, sendo fonte de importantes custos sociais, económicos e orçamentais. Mas, a reserva de mão-de-obra a ele associado representa também um importante potencial de crescimento para além do crescimento que advirá de aumentos da produtividade do trabalho, e independentemente do ritmo dessa produtividade. A exploração deste potencial a médio e a longo prazo contribuirá para atenuar em grande medida a carga que recai sobre as finanças públicas e os sistemas de segurança social dos Estados-membros. Contribuirá também para combater de forma eficaz a pobreza e a exclusão social, facilitando deste modo a salvaguarda e o desenvolvimento de valores sociais europeus comuns, bem como a redução da carga fiscal que incide sobre as empresas e os particulares. Além disso, a própria natureza da maioria das novas oportunidades de emprego facilitará significativamente a transição para um modo de produção mais favorável ao ambiente.

À política económica incumbe definir as condições para (i) um novo reforço da retoma da economia e (ii) a sua transformação num processo não inflacionista e auto-sustentado de forte crescimento económico a médio e a longo prazo – uma condição *sine qua non* para um aumento substancial e duradouro do emprego –. Para o efeito, será necessário um programa mais rigoroso de políticas macroeconómicas e estruturais, e a implementação resoluta das Orientações para o Emprego de 1998, a fim de enfrentar uma série de importantes desafios, permitindo simultaneamente que as economias da UE se adaptem melhor à evolução da situação nos próximos anos.

A introdução do euro não solucionará em si o problema do desemprego na União. Mas, ao permitir o desempenho das funções supramencionadas, a transição para a terceira fase da união económica e monetária (UEM) poderá representar um contributo substancial. Esta conclusão não é apenas válida em relação aos países que adoptarão o euro, mas também para os outros quatro Estados-membros se, conforme previsto, prosseguirem os seus esforços em matéria de convergência.

O quadro de estabilidade propiciado pela UEM contribuirá para a manutenção de uma combinação de políticas favorável ao crescimento e ao emprego.

No domínio *macroeconómico*, tanto os governos como os parceiros sociais deverão envidar todos os esforços para impedir o aparecimento de conflitos com o objectivo da estabilidade da política monetária comum. Nestas condições, não se justifica a adopção de uma política monetária restritiva.

Simultaneamente, são necessárias políticas *estruturais* e reformas dos mercados dos produtos, dos serviços e do trabalho para facilitar um processo de crescimento isento de tensões, com vista a reforçar a competitividade, a aumentar o conteúdo de emprego do crescimento e a tornar este crescimento mais favorável ao ambiente.

Somente na condição de esta estratégia política ser implementada de forma determinada por todos os intervenientes e de a sua implementação ser bem coordenada em conformidade com a Resolução do Conselho Europeu do Luxemburgo, poderá a UEM – conforme propugnado no artigo 2° do Tratado – realizar todo o seu potencial enquanto instrumento para atingir os objectivos gerais da Comunidade, nomeadamente, um crescimento duradouro e não inflacionista que respeite o ambiente, um elevado nível de emprego e o aumento do nível de vida.

2. Estabilidade dos preços

A estabilidade dos preços representa uma condição essencial para assegurar um crescimento económico duradouro a médio prazo. Na sequência dos assinaláveis progressos registados nos últimos anos, a Comunidade atingiu a estabilidade dos preços de uma forma sustentável. É necessário que todas as políticas sejam previsíveis, credíveis e se coadunem com a manutenção duradoura desta estabilidade dos preços.

Na futura zona do euro, em que a taxa de inflação média desceu para níveis inferiores a 2%, todos os Estados-membros participantes deverão definir as suas políticas económicas com vista a assegurar a manutenção da estabilidade dos preços nesta zona, assim permitindo condições monetárias favoráveis ao crescimento. Devem igualmente impedir o aparecimento de diferenciais de inflação demasiado significativos, o que suscitaria problemas de competitividade.

A estabilidade dos preços foi igualmente alcançada na Dinamarca, na Suécia e no Reino Unido, países que deverão consolidar os seus resultados nesta matéria a médio prazo. Na Dinamarca, revela-se essencial manter esta estabilidade dos preços num contexto caracterizado por vários anos de crescimento superior ao seu nível tendencial e por um mercado de trabalho sob tensão. Na Suécia e no Reino Unido, a taxa de inflação nos últimos anos tem sido baixa comparativamente aos níveis registados no passado. Estes dois Estados-membros devem prosseguir os seus esforços em matéria de política monetária e económica a fim de assegurar uma estabilidade duradoura em matéria de preços. No Reino Unido, em particular, o Governo declarou que continuará a acompanhar a observância do seu objectivo de inflação à luz das decisões tomadas pelo Banco Central Europeu.

A Grécia tem registado progressos substanciais em matéria de estabilidade dos preços nos últimos anos o que, juntamente com os esforços desenvolvidos a nível da consolidação orçamental, permitiu a entrada da dracma no MTC em Março de 1998, participação essa que deverá contribuir para uma melhoria ainda mais acentuada da sua taxa de inflação. Contudo, são necessários esforços acrescidos para conter as consequências inflacionistas da acentuada desvalorização da dracma e para alcançar a estabilidade dos preços o mais rapidamente possível.

3. Combinação de políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade

No domínio macroeconómico, é essencial que os Estados-membros mantenham o seu empenhamento em prosseguir a estratégia orientada para o crescimento e a estabilidade delineada nas Orientações anteriores, estratégia essa que começa a surtir efeito. Esta estratégia assenta em três elementos essenciais:

- uma política monetária orientada para a estabilidade;
- esforços sustentados no sentido de alcançar e manter uma situação orçamental adequada nos Estados-membros, compatível com o Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- uma evolução dos salários nominais coerente com o objectivo de estabilidade dos preços; simultaneamente, a relação entre a evolução dos salários reais e o aumento da produtividade deve ter em conta a necessidade de incrementar a rendibilidade do investimento e aumentar o nível de vida.

Com efeito, quanto maior for a contribuição das medidas orçamentais e da evolução salarial para a função estabilizadora da política monetária, tanto mais as condições monetárias, incluindo as taxas de câmbio e as taxas de juro de longo prazo, serão favoráveis ao crescimento e ao emprego.

A combinação geral das políticas macroeconómicas na *zona do euro* advirá sobretudo da inter-relação entre a política monetária comum, por um lado, e a evolução orçamental e salarial média nos países participantes, por outro. Esta combinação geral das políticas será favorável ao crescimento e ao emprego se todos os intervenientes e grupos de intervenientes adoptarem um comportamento compatível com as Orientações resumidas supra. No quadro do Tratado, do Pacto de Estabilidade e Crescimento, bem como da Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão intitulada "Crescimento e Emprego", as competências serão repartidas da seguinte forma.

(i) A política monetária comum para a zona do euro incumbirá a um banco central independente, o BCE, e ao SEBC. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 5º, o objectivo primordial da política monetária consistirá na manutenção da estabilidade dos preços e, sem prejuízo deste objectivo, contribuir para a realização dos objectivos económicos da União, incluindo nomeadamente um crescimento duradouro e não inflacionista e um elevado nível de emprego, conforme enunciado no artigo 2º do Tratado.

(ii) A definição das políticas orçamentais continuará a incumbir aos governos nacionais, mas estará subordinada às disposições do Tratado (artigos 104º a 104º-C) e ao disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Este último salienta a necessidade de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária em condições económicas normais e clarifica as principais disposições do Tratado em matéria de política orçamental. Os governos nacionais deverão coordenar as suas políticas orçamentais no âmbito das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

(iii) a fixação dos salários continuará a ser da competência dos parceiros sociais a nível nacional, regional, sectorial ou ainda a outro nível mais descentralizado, em função das práticas respectivas de cada país. Como sublinhado na Resolução de Amesterdão sobre o Crescimento e o Emprego, os parceiros sociais serão responsáveis por conciliar um elevado nível de emprego com uma evolução salarial adequada e pela instituição do quadro institucional necessário para o processo de formação dos salários. Dadas as importantes repercussões sobre a combinação geral das políticas macroeconómicas, a evolução da massa salarial global reveste-se de interesse geral.

No âmbito da combinação geral das políticas macroeconómicas prosseguida na zona do euro, *a combinação das políticas em cada Estado-membro participante* dependerá também das suas condições económicas específicas e da evolução orçamental e salarial registada. No intuito de assegurar uma combinação adequada das políticas tanto à escala da zona do euro, como em cada Estado-membro participante, as políticas macroeconómicas constituirão parte integrante do processo reforçado de supervisão multilateral e de coordenação das políticas económicas, conforme acordado no Conselho Europeu do Luxemburgo.

No que diz respeito aos países que não adoptarão inicialmente a moeda única, a necessidade de políticas macroeconómicas convergentes e orientadas para a estabilidade será também evidente, nomeadamente, se participarem no MTC2, tal como se espera dos países que beneficiam de uma derrogação. A profunda interdependência económica e monetária entre os países da zona do euro e os Estados-membros que não tenham ainda adoptado o euro, bem como a necessidade de assegurar uma maior convergência e o bom funcionamento do mercado único, exige a coordenação das políticas macroeconómicas de todos os Estados-membros.

4. Política monetária e taxas de câmbio

Uma transição harmoniosa para o euro em 1 de Janeiro de 1999 é indispensável para assegurar o lançamento da UEM nas circunstâncias mais favoráveis possíveis. Para o efeito, a coordenação das políticas monetárias entre os Estados-membros que adoptarem o euro deverá ser intensificada nos últimos meses de 1998. Em especial, será de prever a coordenação das políticas monetárias nacionais de molde a assegurar a convergência harmoniosa das taxas de juro oficiais no sentido de uma taxa aplicável a toda a zona do euro, desde o início da UEM, e a convergência das taxas de câmbio do mercado para as taxas de conversão bilaterais, previamente anunciadas. Tal deverá igualmente garantir a continuidade entre as taxas de juro nacionais e a taxa do euro e evitará um clima de incerteza no que diz respeito às taxas de conversão do euro. Para que a convergência das taxas de juro e das taxas de câmbio seja assegurada antes do início da UEM, é inevitável o reforço dos aspectos associados à zona do euro enquanto factores determinantes das políticas monetárias nacionais dos Estados-membros participantes.

A taxa de juro comum da zona do euro dependerá da situação económica prevalecente e das expectativas do mercado aquando do lançamento da UEM, mas é indubitável que o BCE fixará esta taxa de forma a assegurar a estabilidade dos preços em toda a zona monetária. Uma vez que a taxa de juro da zona do euro se coadunará com o objectivo da estabilidade dos preços, a convergência das taxas de juro entre os Estados-membros não suscitará qualquer problema para a zona do euro como um todo. No entanto, é pouco provável que a taxa de juro da zona do euro se adapte exactamente às situações conjunturais, inicialmente divergentes, de cada uma das economias dos Estados-membros participantes. Consequentemente, a convergência para a taxa única – e, em menor grau, a convergência das taxas de câmbio para as taxas de conversão bilaterais anunciadas previamente – poderá exigir um ajustamento da combinação das políticas, nomeadamente, através da adopção de medidas de política orçamental (ver Secção 5.2).

Os Estados-membros que não adoptem a moeda única desde o início mantêm as suas competências em termos das políticas monetárias nacionais, mas deverão, nos termos do Tratado, considerar as suas taxas de câmbio como uma questão de interesse comum. O MTC2 proporcionará um quadro adequado para as relações monetárias entre os países não participantes e a zona do euro a partir de 1999, e contribuirá para os seus esforços de convergência antes da adopção do euro. Muito embora a participação no MTC2 seja facultativa, prevê-se que os países não participantes venham a aderir a esse mecanismo.

5. Solidez das finanças públicas e eficácia da sua gestão

5.1. Orientações Gerais

Após ter atingido um ponto culminante de 6,1% do PIB em 1993, o défice orçamental na Comunidade no seu conjunto tem vindo a diminuir regularmente, situando-se em 2,4% do PIB em 1997. Na CE, em média, o ajustamento orçamental baseou-se integralmente numa redução das despesas públicas em percentagem do PIB (passando de 52,4% em 1993 para 48,7% em 1997). Esta importante redução deve-se sobretudo aos vigorosos esforços de consolidação envidados em todos os Estados-membros, em especial em 1997, os quais foram impulsionados por um maior crescimento económico e pela descida das taxas de juro.

Com base nas medidas orçamentais decididas até meados de Abril de 1998, o défice do sector público administrativo *no conjunto da Comunidade* deverá sofrer uma nova descida para valores ligeiramente inferiores a 2% do PIB em 1998 e, partindo da hipótese de manutenção de políticas, deverá continuar a descer para 1,6% em 1999. No entanto, prevê-se que o défice orçamental corrigido das variações cíclicas registe apenas uma ligeira diminuição durante o período em análise. *Na futura zona do euro*, este défice atingia 2,5% do PIB em 1997 e poderá, com base na mesma hipótese, descer para 2% do PIB em 1999. Uma implementação rigorosa das orientações para as políticas orçamentais específicas para cada país, conforme enunciadas na Secção 5.2, poderia reduzir o défice orçamental para valores inferiores a 1,5% do PIB em toda a zona do euro em 1999.

Muito embora a situação das finanças públicas assuma um carácter sustentável em praticamente todos os Estados-membros, a maioria dos países deverá ainda redobrar os seus esforços, em conformidade com o objectivo a médio prazo estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, no sentido de situações orçamentais próximas do equilíbrio ou excedentárias. Este requisito é válido para todos os Estados-membros, mas aplica-se sobretudo aos países que adoptarão o euro a partir de Janeiro de 1999, devido aos motivos a seguir referidos.

(i) A adopção de políticas orçamentais sólidas, ao fomentar as expectativas quanto a uma taxa de inflação baixa e estável, facilitará a prossecução do objectivo da estabilidade dos preços da política monetária única. Na actual conjuntura, uma nova redução dos défices orçamentais contribuirá para assegurar o carácter sustentável da retoma da economia, uma vez que favorecerá a manutenção de condições monetárias favoráveis, incentivando assim o investimento e atenuando as restrições em matéria de capacidade produtiva disponível.

(ii) Em muitos países, as finanças públicas não têm ainda suficiente espaço de manobra para enfrentar evoluções económicas adversas. Dado que, após a introdução da moeda única, a adaptação a evoluções conjunturais negativas e a perturbações específicas deverá, em grande medida, ser assegurada pela política orçamental, será da maior importância garantir que os estabilizadores automáticos desempenham plenamente a sua função. Além disso, a condução de políticas orçamentais sólidas deverá, muito provavelmente, traduzir-se num aumento da eficácia destes estabilizadores. Uma disciplina orçamental duradoura reforçará a confiança dos operadores económicos quanto ao facto de aumentos do défice durante uma recessão não perturbarem de forma permanente as finanças públicas, assim se evitando efeitos negativos provenientes dos mercados financeiros.

(iii) A solidez das situações orçamentais contribuirá para a manutenção de baixos níveis das taxas de juro de longo prazo, o que abrirá o caminho para o investimento privado. Visto que, nestas circunstâncias, o sector público deixa de absorver a poupança privada, mas contribui favoravelmente para a poupança da economia, um aumento da taxa de investimento pode, *ceteris paribus,* ser assegurado sem o recrudescimento de tensões na balança de pagamentos e das taxas de juro de longo prazo.

(iv) Por último, orçamentos próximos de uma situação de equilíbrio ou mesmo excedentários permitirão uma rápida redução dos rácios da dívida pública, que continuam a atingir níveis relativamente elevados em muitos países, e reduzir assim os encargos com o serviço da dívida. Tal, por seu turno, facilitará a reestruturação que se impõe em matéria de despesas públicas tendo em vista o reforço da parte afecta a fins produtivos, bem como a redução dos impostos e das contribuições para a segurança social, tornando simultaneamente o sistema fiscal mais favorável ao emprego. Permitirá também assegurar uma melhor preparação para as consequências orçamentais que advirão do envelhecimento da população.

Neste contexto, revela-se essencial que os Estados-membros apresentem garantias quanto à continuidade do processo de ajustamento orçamental. Para o efeito, os Estados-membros devem comprometer-se:

(i) a executar na íntegra os seus orçamentos para 1998, evitando assim qualquer retrocesso; e caso o crescimento económico exceda as expectativas actuais, dever-se-á acelerar a redução do défice;

(ii) a tirar partido da oportunidade única proporcionada pela actual conjuntura económica favorável, especialmente em termos de crescimento de produto e de novas descidas dos encargos com o serviço da dívida, para fixar objectivos orçamentais ambiciosos, com vista a alcançar o mais rapidamente possível uma situação próxima do equilíbrio ou excedentária;

(iii) antecipar a apresentação dos seus programas de estabilidade e convergência com vista a permitir que a Comissão e o Conselho apreciem todos estes programas, incluindo a orientação global da política orçamental e a combinação das políticas na zona do euro, no início da terceira fase da UEM;

(iv) assegurar, se for caso disso, novas reduções da dívida pública e uma estrutura de prazos de vencimento adequada, a fim de diminuir a vulnerabilidade das suas finanças públicas no caso de uma evolução desfavorável das taxas de juro.

A calendarização, a dimensão e a composição das medidas de ajustamento orçamental representam elementos importantes que determinarão se estas terão ou não um impacto duradouro sobre a situação orçamental e sobre o reforço do dinamismo económico, da competitividade e do emprego. Muito embora devam ser adaptadas às condições específicas de cada país, as Orientações anteriores identificaram uma série de princípios gerais. As presentes Orientações reafirmam e aprofundam estes princípios.

(i) A redução dos défices orçamentais deve ser assegurada através da contenção das despesas, em detrimento de aumentos de impostos.

(ii) Nos casos em que os défices orçamentais e/ou os rácios da dívida pública sejam ainda relativamente elevados, deve ser atribuída prioridade a uma rápida redução dos défices. Uma descida contínua na proporção das despesas públicas em percentagem do PIB acelerará o processo de redução do défice e alicerçará este processo em bases mais sustentáveis.

(iii) A consolidação orçamental deve ser realizada de uma forma socialmente equilibrada e sem comprometer a qualidade dos serviços prestados pelas administrações públicas. Esta consolidação deve ir no sentido do aumento da eficácia das despesas públicas. Neste contexto, as medidas adoptadas devem centrar-se num melhor controlo ou na reestruturação do consumo público, das disposições sobre as pensões pagas pelo sector público, das prestações de saúde, de medidas passivas no mercado de trabalho, bem como dos subsídios. Além disso, nos últimos anos, assistiu-se a uma tendência no sentido de uma redução do investimento público em percentagem do PIB, muito embora parte desta redução reflicta um maior peso do financiamento privado e da exploração pelo sector privado dos investimentos públicos em infra-estruturas. Na medida do possível e sem comprometer a indispensável continuação da redução dos défices orçamentais, devem ser favorecidas as despesas consagradas ao investimento em infra-estruturas, bem como noutras actividades produtivas como, por exemplo, no capital humano e em iniciativas activas a favor do mercado do trabalho. Uma reestruturação deste tipo é susceptível de conduzir a um aumento da taxa de emprego e/ou a uma redução no número de pessoas em idade activa que beneficiam de prestações sociais, o que contribuirá para melhorar as situações orçamentais a médio prazo.

(iv) A fim de melhorar a eficiência económica e promover o dinamismo da economia, revela-se desejável uma redução na carga fiscal global na maioria dos Estados-membros, embora tal deva depender de progressos regulares em matéria de consolidação orçamental. Em conformidade com as Orientações para o Emprego de 1998, recomenda-se aos Estados-membros que reduzam os encargos associados às contribuições para a segurança social ou o conjunto dos encargos sociais e fiscais no seu todo, a fim de inverter a tendência de aumento da carga fiscal que recai sobre o trabalho, nomeadamente, sobre o segmento inferior da escala salarial. É fundamental que o calendário e as modalidades dos esforços destinados a reduzir a carga fiscal sobre o trabalho sejam definidos com vista a maximizar os seus efeitos em termos de emprego, favorecendo simultaneamente a consolidação orçamental e assegurando a sustentabilidade dos sistemas de segurança social, através de um melhor controlo das despesas públicas e/ou identificação de sistemas de financiamento alternativos.

5.2. Orientações específicas por país

(i) Estados-membros da zona do euro

Na *Bélgica*, as condições favoráveis em matéria de crescimento económico contribuíram para que os objectivos orçamentais fixados no seu programa de convergência fossem antecipados em um ano. Todavia, deverão continuar a envidar-se esforços a fim de assegurar o compromisso do Governo no sentido de manter o excedente primário em 6% do PIB a médio prazo, assegurando assim uma rápida diminuição do rácio da dívida pública, que continua em níveis muito elevados. É necessário reforçar o controlo sobre as transferências para as famílias e, nomeadamente, a nível das despesas de saúde.

A *Alemanha* precisa de reduzir o seu défice orçamental nos próximos anos. Deve ser prosseguida a contenção dos subsídios, das transferências para as famílias e do consumo público. É igualmente necessário redobrar os esforços para a contenção das despesas com vista a atingir o objectivo fixado pelo Governo de reduzir, até ao ano 2000, o rácio das despesas para o nível registado antes da unificação, isto é, 46% do PIB. A Alemanha deve intensificar o seu processo de ajustamento orçamental a fim de colocar o seu rácio de endividamento numa trajectória claramente descendente e de modo que este rácio se coadune com o valor de referência de 60% do PIB, num futuro próximo.

Em *Espanha*, a manutenção da actual postura da política orçamental deverá permitir a redução do défice nos próximos anos, atendendo às condições favoráveis em matéria de crescimento económico. No entanto, a Espanha precisa ainda de desenvolver esforços acrescidos com vista a melhorar a situação orçamental, por forma a aproximá-la do objectivo de médio prazo de uma situação próxima do equilíbrio ou excedentária. Impõe-se igualmente a adopção de políticas orçamentais mais restritivas em Espanha a fim de evitar o risco de sobreaquecimento da economia. Deverão ser prosseguidos os esforços em matéria de contenção das despesas para atingir o objectivo fixado pelo Governo de reduzir o rácio das despesas para níveis inferiores a 42% do PIB até ao ano 2000.

Em *França*, a estratégia orçamental a médio prazo deve ser clarificada. Os esforços de ajustamento orçamental devem ser intensificados para que o défice desça claramente para níveis inferiores ao valor de referência de 3% do PIB em 1999, devendo estes esforços ser mantidos após esta data a fim de respeitar as obrigações a médio prazo estabelecidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Estes esforços de consolidação são igualmente necessários a fim de estabilizar o rácio da dívida, de modo a colocá-la numa trajectória descendente num futuro muito próximo. Aquando da redução do défice, caberá desenvolver esforços para prosseguir o controlo rigoroso das transferências para as famílias e do consumo público.

Na *Irlanda*, prevê-se que o orçamento registe excedentes cada vez maiores nos próximos anos, devendo o rácio da dívida descer para valores inferiores a 60% do PIB em 1998, continuando a diminuir subsequentemente. Atendendo ao actual forte crescimento económico e à possibilidade de sobreaquecimento, quaisquer receitas que excedam as previstas no orçamento de 1998 deverão ser utilizadas para aumentar o excedente orçamental. Além disso, impõe-se uma política orçamental restritiva na Irlanda a fim de evitar o risco de sobreaquecimento, designadamente em 1999, política essa que não deve ser comprometida por novas reduções de impostos.

Após ter conseguido uma redução do défice orçamental para valores inferiores ao valor de referência de 3% do PIB em 1997, a *Itália* deve intensificar os seus esforços em matéria de consolidação orçamental. São necessários esforços para assegurar uma rápida descida do rácio do défice, descida essa que deverá ser alcançada com base num nível suficientemente elevado do excedente primário a médio prazo. Uma tal evolução do défice, reforçada pelas receitas das operações de privatização, deverá garantir uma descida contínua do rácio da dívida.

O *Luxemburgo* deverá manter uma situação orçamental excedentária nos próximos anos, enquanto o seu rácio de endividamento deverá permanecer a um nível muito baixo.

Os *Países Baixos* deverão evitar qualquer deterioração da sua actual situação orçamental. Atendendo às condições favoráveis previstas em matéria de crescimento económico nos próximos anos, deverá assistir-se a uma nova redução do défice. Convém, por conseguinte, não adoptar uma postura menos restritiva da política orçamental, a fim de evitar que o défice volte a aumentar. O processo de ajustamento orçamental deverá prosseguir no intuito de garantir um declínio contínuo no rácio da dívida.

A *Áustria* deverá prosseguir os seus esforços de consolidação nos próximos anos no intuito de atingir o objectivo de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária ao longo do ciclo económico. A Áustria deve exercer um rigoroso controlo orçamental a fim de assegurar que as reformas estruturais em curso sobre o sistema de pensões e a adaptação da tributação das famílias, imposta por um recente acórdão do Tribunal Constitucional, não conduzam ao aparecimento de pressões sobre o orçamento. É igualmente necessária uma nova consolidação orçamental para colocar o rácio da dívida numa trajectória claramente descendente.

Portugal deve tirar partido da oportunidade propiciada por condições favoráveis em termos de crescimento económico nos próximos anos para reduzir rapidamente o seu défice e atingir uma situação próxima do equilíbrio ou excedentária, conforme prescrito pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Isto deverá igualmente contribuir para reduzir o risco de sobreaquecimento. Os esforços de ajustamento orçamental deverão centrar-se cada vez mais na contenção das despesas, em vez de assentar sobretudo no aumento das receitas e na redução dos pagamentos de juros. Prevê-se que o rácio da dívida desça para valores correspondentes a 60% do PIB em 1998, devendo continuar a diminuir nos próximos anos.

Na *Finlândia*, o saldo orçamental deverá tornar-se excedentário em 1998, prevendo-se o crescimento dos excedentes nos próximos anos. A Finlândia tenciona reduzir o imposto sobre o rendimento em1999. Esta medida deve ser implementada de forma a assegurar a continuação do processo de ajustamento orçamental.

(ii) Estados-membros que não adoptarão o euro a partir de Janeiro de 1999

Prevê-se que a *Dinamarca* adopte uma política orçamental mais restritiva e aumente os seus excedentes nos próximos anos. As receitas fiscais manter-se-ão a níveis elevados, enquanto o investimento público será de novo reduzido. Atendendo ao crescimento dos excedentes orçamentais e à venda de activos financeiros pelo sector público administrativo, o rácio da dívida deverá descer para valores inferiores a 60% do PIB em 1998, continuando a diminuir nos próximos anos.

A *Grécia* registou progressos substanciais na redução dos importantes desequilíbrios das suas finanças públicas no decurso dos últimos anos, mas o seu défice cifrava-se em 4,0% do PIB em 1997 e, até à data, o elevado rácio da dívida pública apenas regrediu num único ano. A Grécia deve prosseguir os seus esforços de consolidação orçamental, nomeadamente, mediante a rigorosa aplicação das medidas anunciadas pelo seu Governo aquando da adesão da dracma ao MTC, no intuito de assegurar uma participação harmoniosa e isenta de tensões no mesmo. Estas medidas incluem uma nova redução das despesas primárias, a reforma do sistema de segurança social a médio prazo, importantes planos de privatização e a reestruturação de grandes empresas públicas.

A *Suécia,* de acordo com os seus planos, prosseguirá os seus esforços de ajustamento orçamental, embora a um ritmo progressivamente menos acentuado, devendo registar excedentes cada vez maiores nos próximos anos. A Suécia fixou como objectivo atingir um saldo positivo em torno dos 2% do PIB ao longo do ciclo económico. O processo de ajustamento orçamental deverá centrar-se no controlo das despesas e, nomeadamente, nas transferências para as famílias, enquanto a carga fiscal sobre a economia deverá ser aliviada.

No *Reino Unido*, tem-se como objectivo continuar a reduzir o défice, por forma a atingir-se uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária, até ao final da década. Para o efeito, o Reino Unido deve proceder à rigorosa execução das medidas orçamentais anunciadas. Impõe-se também a prossecução de um controlo rigoroso das despesas públicas. A condução da política orçamental no Reino Unido deve igualmente tomar em consideração a necessidade de criar as condições gerais de estabilidade previstas para a economia britânica.

6. Evolução salarial

A evolução da massa salarial total e dos diferenciais dos salários tem importantes repercussões sobre a inflação, o crescimento, o emprego e a intensidade de criação de emprego do crescimento. Na UEM, num regime de moeda única, a relação entre os salários e o emprego tornar-se-á mais evidente e exigente. Por outro lado, o quadro macroeconómico credível e orientado para a estabilidade favorecerá uma evolução adequada em matéria salarial.

Para que esta evolução contribua para uma combinação de políticas favoráveis ao emprego, os parceiros sociais devem prosseguir uma estratégia política responsável e concluir acordos salariais a nível nacional e regional que se coadunem com os seguintes princípios gerais.

(i) Na zona do euro, os aumentos nominais da massa salarial total devem ser compatíveis com a estabilidade dos preços, o que pressupõe que os acordos salariais tenham em conta o objectivo fixado pelo Banco Central Europeu em matéria de inflação. O objectivo credível e bem conhecido da estabilidade dos preços facilitará a observância duradoura deste princípio. A nível da zona do euro, aumentos salariais incompatíveis com a estabilidade dos preços acarretarão inevitavelmente condições monetárias mais restritivas, o que terá efeitos adversos para o crescimento e o emprego. Aumentos excessivos dos salários nominais num país ou numa região não terão forçosamente um impacto significativo sobre a inflação da União Monetária no seu conjunto mas, devido às suas repercussões sobre os custos de trabalho por unidade produzida, conduzirão à deterioração da competitividade e da situação de emprego no país ou na região em causa.

(ii) A relação entre os aumentos reais dos salários e o crescimento da produtividade do trabalho deverá ter em conta a necessidade de reforçar e, subsequentemente, manter a rendibilidade dos investimentos de expansão das capacidades criadores de emprego, garantindo simultaneamente o poder de compra dos trabalhadores. Tal pressupõe que as possibilidades de aumentos dos salários reais a nível macroeconómico serão mais reduzidas nos países em que o crescimento da produtividade global do factor trabalho diminui em virtude de políticas destinadas a aumentar a intensidade de criação de emprego do crescimento (por exemplo, mediante uma redução do tempo de trabalho e uma diminuição dos custos não-salariais do trabalho no segmento inferior da escala salarial). Para que uma melhoria da rendibilidade se traduza num crescimento do investimento no território da Comunidade e não no seu exterior, é fundamental instituir um enquadramento favorável ao investimento em termos de evolução da procura, das condições do mercado do trabalho, da fiscalidade e do quadro jurídico.

(iii) Os acordos salariais deverão reflectir de forma mais rigorosa os diferenciais entre os níveis de produtividade em função das qualificações e das competências, das regiões e, em certa medida, dos sectores. Neste contexto, os parceiros sociais devem ponderar a possibilidade de introduzir salários de entrada para os trabalhadores jovens, pouco qualificados ou desempregados há longa data, cujos efeitos poderiam ser reforçados por medidas destinadas a promover a empregabilidade e a adaptabilidade da mão-de-obra.

(iv) Cabe evitar o efeito de "imitação dos salários", o que implica que as disparidades dos custos da mão-de-obra entre os Estados-membros devem continuar a reflectir as discrepâncias de produtividade do trabalho. Devido à existência de uma moeda única, as diferenças entre os níveis salariais nos Estados-membros tornar-se-ão mais transparentes. Este fenómeno poderá conduzir a um certo aumento na mobilidade do factor trabalho, mas igualmente suscitar reivindicações salariais nos países em que prevalecem salários mais baixos, a fim de reduzir o diferencial face aos países com os salários mais elevados. Se num país, o aumento dos salários for mais acentuado que o justificado pelos níveis de produtividade, daí resultará uma deterioração da competitividade e da rendibilidade do investimento, o que reduzirá a sua capacidade de atracção enquanto local de produção. As suas exportações serão também afectadas, os investidores serão desincentivados e aumentará o desemprego.

Esta necessidade de uma evolução adequada dos salários é particularmente manifesta nos países que adoptarão a moeda única, embora seja igualmente válida para os outros Estados-membros, que deverão demonstrar o mesmo empenhamento na condução de políticas orientadas para o crescimento e a estabilidade. No entanto, a observância destes requisitos não implica que a evolução dos salários deva ser uniforme em toda a zona do euro. É provável que se registem diferenças entre as taxas de crescimento da produtividade e, por conseguinte, entre a margem disponível para a evolução dos salários reais. Além disso, convém ter em conta as diferenças prevalecentes entre as situações dos mercados do trabalho e as condições económicas. Na UEM, o ajustamento salarial terá de desempenhar um papel mais importante na adaptação às novas circunstâncias económicas, nomeadamente, no caso de perturbações que afectem países específicos, o que exige um maior grau de flexibilidade no processo de formação dos salários.

Dado que incumbe sobretudo aos parceiros sociais assegurar uma evolução salarial compatível com a realização e a manutenção de um elevado nível de emprego, desempenhando assim um papel importante na definição de uma combinação adequada das políticas macroeconómicas, revela-se essencial reforçar o diálogo social a todos os níveis necessários. A nível nacional, os Governos poderão ter de manifestar um maior empenhamento na promoção do diálogo e da compreensão da estratégia política definida nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas. A nível comunitário, a Comissão continuará a incentivar o diálogo social,

nomeadamente, no que se refere às questões associadas às políticas macroeconómicas. Por outro lado, no quadro de uma melhor coordenação das políticas económicas, impõe-se assegurar a credibilidade e um clima de confiança entre os principais intervenientes neste domínio, o que pode ser reforçado por um diálogo regular entre os parceiros sociais, por um lado, e as autoridades responsáveis pelas políticas orçamentais e monetárias, por outro.

7. Políticas estruturais destinadas a promover o crescimento e o emprego

As políticas estruturais desempenham um papel fundamental com vista a fomentar o crescimento económico, a restabelecer a competitividade e a aumentar os níveis de emprego. O seu objectivo primordial consiste em contribuir para um processo de crescimento macroeconómico isento de tensões, a fim de reforçar a competitividade da UE, aumentar a intensidade de emprego do crescimento e tornar este crescimento mais favorável ao ambiente. No entanto, para serem plenamente eficazes, devem ser coerentes com a aplicação de políticas macroeconómicas sólidas. Neste contexto, é essencial que os custos orçamentais das reformas estruturais sejam mantidos sob controlo, não comprometendo a solidez das finanças públicas. As vantagens económicas das políticas estruturais apenas serão patentes de forma gradual, sendo claramente mais eficientes num contexto de um crescimento económico vigoroso.

Atendendo aos insuficientes progressos registados na execução das reformas estruturais nos mercados dos produtos, dos serviços e, especialmente, do trabalho na maioria dos Estados-membros, impõem-se esforços contínuos e redobrados a fim de suprimir as deficiências estruturais muitas vezes profundamente enraizadas. Esta necessidade é tanto mais premente devido à introdução da moeda única. O ajustamento dos Estados-membros a perturbações económicas específicas à sua economia deverá assentar, em grande medida, na flexibilidade e na possibilidade de adaptação dos seus mercados de produtos, de serviços e de factores produtivos. A UEM intensificará também as pressões concorrenciais sobre as empresas devido à maior transparência dos preços e à supressão da possibilidade de flutuações nas taxas de câmbio no interior da zona do euro.

Se as economias dos Estados-membros não registarem progressos decisivos em direcção a uma maior flexibilidade, haverá importantes repercussões: o crescimento económico não será suficientemente dinâmico, os níveis de emprego não aumentarão de forma significativa e poderão ser comprometidos os progressos com vista a uma maior coesão económica e social entre os Estados-membros. Por outro lado, é provável que a introdução do euro desempenhe um papel de catalisador para as reformas estruturais. A moeda única desencadeará pressões concorrenciais que reforçarão os incentivos à implementação de reformas estruturais, o que melhorará as possibilidades de reduzir o desemprego. Tal como a premência das exigências do Tratado de Maastricht dinamizou o processo de ajustamento macroeconómico, o compromisso de criar uma UEM que funcione correctamente e de reduzir de forma duradoura o desemprego deverá contribuir para assegurar a adesão a um programa de medidas estruturais que se reforcem mutuamente em domínios como, por exemplo, a fiscalidade, os sistemas de segurança social, bem como os mercados dos produtos e do trabalho, com vista a melhorar tanto a eficiência dos mercados como a coesão social.

8. Mercados dos produtos, dos serviços e dos capitais

Para salvaguardar e promover a competitividade, o emprego e os níveis de vida da União Europeia num mundo de comércio livre e em constante mutação tecnológica, é fundamental que os Estados-membros e a Comunidade intensifiquem os seus esforços com vista a melhorar a eficiência dos mercados dos produtos, dos serviços e dos capitais. Estes esforços deverão incidir sobre quatro domínios principais.

(i) Reformas destinadas a aperfeiçoar o mercado único

A melhoria do funcionamento do mercado único assume uma importância fundamental para o êxito da UEM. Não obstante o facto de se terem registado progressos consideráveis, subsistem vários problemas significativos. O quadro jurídico do mercado único continua a estar incompleto, devido sobretudo ao facto de não se ter procedido à plena transposição das directivas comunitárias a nível nacional. Impõem-se esforços com vista a reduzir o grau de não transposição das directivas relativas ao mercado único, nomeadamente, em Portugal, em França, na Áustria, na Itália e na Bélgica, países em que esse grau de não transposição de directivas oscila entre 6 e 7,5%. Cientes deste problema, a Comissão e os Estados-membros acordaram o "Plano de Acção relativo ao Mercado Único" em Junho de 1997, no âmbito do qual os Estados-membros se comprometeram a colmatar as lacunas legislativas mais importantes até 1 de Janeiro de 1999. Entre os domínios que devem ser objecto de novas iniciativas, cabe referir que deve ser atribuída particular atenção aos contratos públicos e ao reconhecimento mútuo.

Os esforços devem actualmente centrar-se na rápida implementação do Plano de Acção e no acompanhamento dos progressos registados em direcção a um mercado único plenamente operacional. Para o efeito, está a ser elaborado um Painel de Avaliação do Mercado Único, que deverá ser objecto de publicação semestral. Além disso, nas suas conclusões, o Conselho Europeu do Luxemburgo frisou a importância de atribuir a devida atenção à evolução das economias e às políticas nacionais susceptíveis de entravar o bom funcionamento do mercado único, e a necessidade de uma coordenação das políticas destinadas igualmente a incentivar as reformas fiscais com o objectivo de aumentar a eficiência e desencorajar a concorrência fiscal prejudicial. Neste domínio, o tratamento dos incentivos fiscais deve ser compatível com a regras comunitárias relativas aos auxílios estatais, devendo ser controlada a observância dos princípios de uma concorrência fiscal equitativa, por parte dos Estados-membros. Trata-se de uma das principais funções do Grupo de Acompanhamento, instituído em 1 de Dezembro de 1997.

O mercado único e a mundialização exercem importantes pressões no sentido do reforço da competitividade, muito embora esta última dependa igualmente das políticas nacionais ou comunitárias no domínio da I&D e, nomeadamente, da Sociedade da Informação. Para o efeito, é essencial proceder à rápida execução das acções previstas no Plano de Acção destinadas a promover a inovação e a ampla disseminação das novas tecnologias. O quadro logístico das empresas exige também um maior empenhamento no desenvolvimento dos projectos de RTE e de infra-estrutura nacionais: importa assegurar uma proporção suficiente de investimentos nas despesas públicas totais mas também procurar, se for caso disso, parcerias com o sector privado. Os esforços devem igualmente centrar-se na promoção do espírito e da capacidade empresarial, um factor crucial para fomentar o crescimento, o emprego e a competitividade na Comunidade.

(ii) Reformas destinadas a intensificar a concorrência

No domínio da política da concorrência, a Comissão reconheceu a necessidade de racionalizar e descentralizar a aplicação das regras da defesa da concorrência, a fim de melhorar a sua eficácia e reduzir os encargos suportados pelas empresas. Os Estados-membros deverão igualmente efectuar um importante contributo a favor da prossecução do objectivo de uma aplicação mais eficiente das regras de concorrência, mediante a alteração da sua legislação nacional, por forma a permitir às autoridades nacionais neste domínio aplicá-la de forma mais eficaz, e adaptando as respectivas normas com vista a eliminar as formalidades desnecessárias que recaem sobre as empresas.

No que diz respeito aos auxílios estatais, impõe-se um controlo rigoroso dos mesmos por parte da Comissão e que os Estados-membros adoptem uma rigorosa autodisciplina na matéria. Esta disciplina seria particularmente bem acolhida nos Estados-membros em que os auxílios estatais, em percentagem do PIB, se situam acima da média comunitária (Alemanha, Luxemburgo, Itália, Bélgica e Grécia) ou em que os auxílios *ad hoc* de emergência e de reestruturação são relativamente elevados, acarretando maiores efeitos de distorção (Portugal, França, Itália e Espanha). Estes auxílios estatais podem criar vantagens artificiais em termos de custos para os sectores de baixa tecnologia e reduzida procura. Na Comunidade, estas práticas contribuíram para manter uma especialização nos sectores caracterizados por uma reduzida procura, diminuindo assim a sua competitividade sem criar ou preservar postos de trabalho. Uma parte dos recursos consagrados ao financiamento destes auxílios poderia ser, portanto, reorientada para outras políticas estruturais destinadas a promover a inovação, a reforçar o capital humano e a fomentar a competitividade e a produtividade. Tal melhoraria a capacidade das economias europeias enfrentarem o desafio inerente a um mundo em rápida e constante mutação tecnológica.

(iii) Reformas regulamentares

A existência de um quadro regulamentar adequado constitui uma condição prévia indispensável para fomentar o crescimento da produtividade e reforçar a competitividade das empresas europeias. Devido em parte ao peso excessivo da regulamentação, a produtividade de sectores de alta tecnologia, tal como o sector aeroespacial, dos produtos farmacêuticos ou dos instrumentos de precisão tem vindo a progredir de forma menos rápida relativamente à indústria transformadora no seu conjunto, na Comunidade comparativamente com os Estados Unidos. Incumbe consequentemente aos governos e à Comissão prosseguirem a revisão contínua da regulamentação em vigor, a fim de apreciar a sua adequação e tendo em vista reduzir os custos associados à aplicação e acompanhamento destas normas, bem como a aumentar a sua transparência e aplicabilidade. Tal é igualmente válido no que diz respeito à legislação relativa ao ambiente, que deve basear-se em incentivos, a fim de permitir que os operadores económicos atinjam de forma eficiente objectivos ambientais bem definidos. Uma vez que subsistem importante disparidades nas práticas regulamentares entre os países, a identificação das melhores práticas neste domínio mediante o recurso a uma avaliação comparativa face a um quadro de referência ("*benchmarking*") poderia conduzir a uma melhoria significativa do quadro regulamentar aplicável às empresas. Esta iniciativa poderia ser coordenada pela Comissão, com base nas contribuições dos Estados-membros.

As regulamentações administrativas e a imposição de formalidades excessivas tendem a representar uma carga especialmente pesada para as pequenas e médias empresas, nomeadamente, na sua fase de arranque. Os resultados da *Task Force* BEST salientam as áreas prioritárias de intervenção neste contexto. Assim, um dos primeiros domínios em que este exercício de avaliação comparativa poderia ser lançado é o da regulamentação administrativa a observar pelas empresas em fase de arranque. De igual forma, a identificação e a supressão de entraves regulamentares que subsistem ao desenvolvimento do capital de risco e a novos produtos financeiros, nomeadamente aqueles que poderão contribuir para o financiamento de PME, deverão constituir uma tarefa prioritária.

Deve ser igualmente atribuída especial atenção à criação de postos de trabalho a nível local no âmbito da economia social e das novas actividades associadas a necessidades ainda não satisfeitas pelo mercado. Actividades estas que têm importantes repercussões, tanto em termos de actividade económica como de coesão social. Para tirar pleno partido das oportunidades propiciadas nestes domínios, deve ser desenvolvido um enquadramento regulamentar e fiscal mais favorável.

(iv) Mercados financeiros

A UEM traduzir-se-á em importantes transformações para os mercados financeiros europeus. A partir de 1 de Janeiro de 1999, o BCE definirá e aplicará a sua política monetária em euros. Os mercados interbancários, os mercados monetários, bem como os mercados cambiais e de capitais dos Estados-membros da UEM transitarão para a nova moeda. Todas as novas emissões de títulos de dívida pública e os títulos em circulação dos Estados-membros que adoptem o euro passarão a ser denominados nesta moeda, prevendo-se igualmente uma maior emissão de títulos de dívida e de acções do sector privado em euros. O recurso ao euro pelo sector privado será igualmente fomentado pela facilidade de execução de pagamentos transfronteiras através do sistema TARGET e da harmonização das convenções do mercado. A realização da UEM deverá conduzir à criação de mercados financeiros em euros, caracterizados por um elevado volume e liquidez, o que deverá representar um importante incentivo ao crescimento económico na zona do euro. Para o efeito, é importante que as autoridades nacionais tomem as medidas necessárias para suprimir os obstáculos financeiros e jurídicos à integração dos mercados. Com a diminuição progressiva da compartimentação entre os mercados financeiros dos Estados-membros na UEM e no contexto de uma concorrência acrescida entre as instituições financeiras da zona do euro, qualquer ineficiência tornar-se-á mais patente. Por outro lado, é provável que os novos mercados financeiros do euro se tornem um pólo de atracção para as instituições financeiras no exterior da Europa. É essencial, por conseguinte, que os operadores estejam plenamente preparados para a UEM, de modo que o potencial dos novos mercados financeiros do euro seja plenamente explorado.

Para que estas reformas sejam plenamente eficazes, deverão ser coordenadas a nível comunitário e ser acompanhadas de perto no âmbito de uma supervisão multilateral periódica, complementando assim a supervisão multilateral actualmente vigente a nível macroeconómico. Para o efeito e no intuito de assegurar progressos constantes na implementação das reformas económicas, os Estados-membros e a Comissão deverão apresentar relatórios anuais breves em que definirão as suas políticas com vista a tornar os seus mercados de produtos, serviços e capitais mais eficientes. Estes relatórios serão tomados em consideração no âmbito das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, a partir do próximo ano. A Comissão deverá igualmente elaborar um painel de avaliação alargado, comportando indicadores de uma integração efectiva dos mercados, no que se refere, nomeadamente, aos diferenciais em matéria de preços e à aplicação das medidas relativas ao mercado único.

9. Mercados do trabalho e investimento no saber

É possível reduzir duradouramente os actuais elevados níveis de desemprego e de não-emprego na Comunidade. Tal exige, todavia, uma implementação vigorosa e decidida de um vasto leque de políticas que se reforçam mutuamente, mas cujos resultados são muitas vezes apenas aparentes a médio ou a longo prazo. As políticas macroeconómicas, em interacção com as políticas estruturais, deverão assegurar um período prolongado de forte crescimento não inflacionista, sustentado por investimentos de aumento das capacidades de produção. As políticas necessárias neste contexto constituem a base das actuais Orientações Gerais relativas às Políticas Económicas, bem como das anteriores. Contudo, a resolução do problema comunitário do desemprego e não-emprego exigirá uma vasta modernização simultânea dos mercados de trabalho na Comunidade, com vista a aumentar a intensidade de criação de emprego do crescimento e a assegurar a empregabilidade da mão-de-obra. Este segundo vector da estratégia comunitária com vista a atingir um elevado nível de emprego foi definido nas Orientações relativas ao Emprego, adoptadas no Conselho Europeu do Luxemburgo.

As Orientações relativas ao Emprego – que assentam em quatro pilares, a saber, melhoria da empregabilidade, desenvolvimento do espírito empresarial, fomento da capacidade de adaptação das empresas e dos trabalhadores e promoção da igualdade de oportunidades –, serão aplicadas no âmbito dos Planos de Acção Nacionais (PAN) relativos ao emprego. Adaptados às circunstâncias nacionais específicas, estes planos deverão integrar as medidas de emprego numa estratégia sólida de política macroeconómica, incluindo medidas de consolidação orçamental em conformidade com o preconizado no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Além disso, devem representar um instrumento de intervenção destinado a atenuar as disparidades no mercado do trabalho e a melhorar a capacidade de resposta das empresas às mutações económicas Deste modo, os PAN constituirão um importante instrumento político orientado para o reforço do potencial de crescimento e de emprego da Comunidade e, como tal, representarão indubitavelmente uma componente importante das futuras Orientações Gerais relativas às Políticas Económicas.

As iniciativas dos Estados-membros deverão colocar a tónica numa estratégia preventiva, centrada em políticas activas destinadas a aumentar a oferta de mão-de-obra devidamente qualificada e formada. Essas medidas activas deverão ser conjugadas com esforços no sentido de aumentar os incentivos tendo em vista a procura de emprego e a criação de postos de trabalho, o que pressupõe uma alteração dos sistemas fiscal e da segurança social.

(i) Políticas activas para o mercado do trabalho

Ao longo de um período de cinco anos, os Estados-membros devem enfrentar o problema do desemprego juvenil e prevenir o desemprego de longa duração, proporcionando a cada desempregado, jovem ou adulto, uma nova oportunidade antes de ter atingido um período de desemprego de 6 e 12 meses, respectivamente. Para o efeito, será necessário afectar os recursos que permitam aos serviços de emprego desempenhar de forma eficaz as suas funções em matéria de busca de postos de trabalho e de colocação no mercado do trabalho. Estas medidas deverão ser conjugadas com medidas conexas, nomeadamente, em matéria de formação e, nalguns casos, com subvenções salariais e reduções das contribuições para a segurança social, em especial para a mão-de-obra pouco qualificada. Aproximadamente 15 a 30% dos desempregados encontram um posto de trabalho no prazo de um ano. Convém concentrar os escassos recursos dos serviços de emprego nos restantes 70 a 85% que carecem de assistência para encontrar um posto de trabalho.

O fenómeno do desemprego de longa duração assume particular importância na Bélgica, na Irlanda, em Itália e em Espanha, enquanto o desemprego juvenil atinge elevados níveis na Finlândia, em França, na Grécia, em Itália e em Espanha. Estes Estados-membros deverão envidar esforços particulares para respeitar as orientações nesta matéria.

(ii) Fiscalidade

A evolução estrutural dos sistemas fiscais (impostos e contribuições para a segurança social) nos Estados-membros tem vindo a ser desfavorável ao emprego, há mais de quinze anos. A taxa implícita do imposto sobre os rendimentos do trabalho passou de 35% para mais de 42% entre 1981 e 1996 em média na Comunidade, enquanto a que recaía sobre outros factores de produção registou uma tendência descendente. Em consequência, a fiscalidade sobre o trabalho tem vindo a conduzir à criação de um diferencial – cada vez mais significativo – entre os salários líquidos dos trabalhadores e o montante pago pelas empresas. Uma elevada carga fiscal prejudica a eficiência económica, o crescimento e, em última instância, a criação de emprego. Os seus efeitos são particularmente nocivos no segmento inferior da escala salarial, conduzindo à supressão de postos de trabalho para a mão-de-obra pouco qualificada e com uma baixa remuneração, e gerando um aumento da "economia subterrânea".

A médio prazo, os Estados-membros deverão procurar atenuar a carga fiscal na sua globalidade e, nomeadamente, a que recai sobre o factor trabalho. Tal, todavia, não deve comprometer o processo de consolidação orçamental. Na Bélgica, França, Países Baixos, Dinamarca, Áustria, Finlândia e Suécia, a carga fiscal sobre o trabalho situa-se a níveis mais elevados que a média da UE, o que exige um esforço especial por parte destes Estados-membros. Uma redução significativa e generalizada da carga fiscal sobre o trabalho implica uma acentuada redução das prestações sociais, ou elevados custos orçamentais. A curto prazo, e a fim de melhorar a situação do emprego, uma redução da fiscalidade do trabalho e, nomeadamente, das contribuições pagas pelos empregadores à segurança social, constituiria a medida mais eficaz, caso fosse orientada para grupos de trabalhadores específicos situados no segmento inferior da escala salarial (jovens trabalhadores, desempregados de longa duração ou trabalhadores pouco qualificados), domínio em que o seu impacto sobre o emprego poderá ser mais substancial, em especial, se for conjugado com medidas activas no mercado do trabalho a nível da educação, sistemas de aprendizagem, formação profissional e reciclagem. No intuito de tornar o sistema de tributação mais favorável ao emprego, cabe examinar a possibilidade de transferir, de uma forma neutra para as receitas, parte da carga fiscal sobre o trabalho para a energia e a poluição ambiental, devendo esta política ser prosseguida de forma activa, sempre que tal se justifique.

(iii) Reforma do sistema de segurança social

Os sistemas de segurança social devem ser reestruturados com o objectivo de aumentar os incentivos e as oportunidades a favor da procura de postos de trabalho e, de forma mais genérica, com vista a melhorar o funcionamento do mercado do trabalho. Isto implica renunciar ao sistema passivo de rendimento garantido a favor de um sistema de apoio aos empregados. No entanto, em determinados países, a aceitação de um posto de trabalho em detrimento do recebimento das prestações sociais apresenta poucas vantagens, nomeadamente, no caso das pessoas com baixos rendimentos e que tenham passado longos períodos no desemprego. Na Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia e Reino Unido, o conjunto dos subsídios de desemprego, de habitação e do abono de família pode, nalgumas circunstâncias, representar uma taxa *líquida* de substituição do rendimento superior a 80%.

Para recompensar aqueles que aceitam um emprego, deve ser implementada uma dupla estratégia. Em primeiro lugar, a nível das prestações, convém tornar os critérios de elegibilidade mais rigorosos, reforçar a obrigação de procurar um emprego e, em determinados casos, rever os períodos durante os quais as prestações são concedidas. Muitos países como, por exemplo, a Dinamarca e os Países Baixos obtiveram resultados positivos neste domínio. Convém, todavia, analisar a interacção entre os diferentes sistemas de prestações sociais, para que seja sempre mais interessante aceitar um trabalho do que depender das prestações sociais. Em segundo lugar, impõe-se implementar reformas que aumentem o salário líquido, por exemplo, mediante a concessão de prestações sociais às pessoas em situação de emprego, a aplicação de um imposto negativo sobre o rendimento ou a concessão de subvenções aos trabalhadores com baixos níveis de remuneração. Neste contexto, o sistema britânico "*welfare-to-work*" pode representar um importante ponto de partida para uma reflexão neste domínio. De forma mais geral, os sistemas de segurança social e de fiscalidade devem ser analisados no contexto da regulamentação do mercado do trabalho. Os Estados-membros, nomeadamente os que se caracterizam por sistemas de segurança social relativamente generosos e uma forte protecção do emprego, assim assegurando uma dupla rede de protecção, devem reexaminar a sua legislação relativa ao mercado do trabalho com vista a conciliar a flexibilidade e a segurança, assegurando simultaneamente uma maior eficiência dos seus regimes de prestações sociais.

(iv) Modalidades de organização do tempo de trabalho

No decurso do último século, as economias dos Estados-membros têm assistido a uma diminuição do número de horas semanais e anuais de trabalho. Trata-se de um importante factor de progresso social e de bem-estar. A maioria dos progressos registados neste domínio foram concretizados ao longo de períodos de rápido crescimento e elevado emprego e constituíram o resultado de uma escolha entre trabalho e lazer. Com efeito, este movimento representa uma distribuição do crescimento da produtividade, que se traduziu numa redução do tempo de trabalho e num aumento menos rápido dos salários reais. É, por conseguinte, de prever o retorno a esta tendência histórica aquando da retoma da economia. Esse retorno é normal e desejável, na medida em que contribuirá para uma melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida. Uma redução obrigatória e generalizada do tempo de trabalho, motivada em parte pelo desejo de aumentar o nível de emprego, pode ter efeitos nefastos, devendo por conseguinte ser evitada.

Em contrapartida, quando adequado, o emprego pode ser favorecido por medidas específicas de redução do tempo de trabalho a nível microeconómico, caso as condições locais o permitam; tais medidas exigem uma quebra na ligação entre as horas de funcionamento dos equipamentos e as horas de trabalho; sejam negociadas pelos parceiros sociais, possam ser reversíveis ou integradas na tendência histórica de redução do horário de trabalho. Neste contexto, algumas iniciativas parecem apontar no sentido de que as medidas que conjugam uma redução do tempo de trabalho com a criação de empregos e vantagens fiscais poderão conduzir a resultados positivos. Outra abordagem com vista a aumentar a intensidade de criação de emprego do crescimento poderia consistir em incentivar, na maior medida possível, o recurso ao tempo parcial numa base voluntária e a novos tipos de contratos de trabalho. As possibilidades neste domínio divergem substancialmente consoante os Estados-membros, atendendo às importantes disparidades a nível da proporção de trabalhadores em regime de tempo parcial actualmente existentes. Nestes domínios, deve ser incentivado o intercâmbio, a nível comunitário, das experiências e das melhores práticas.

ISSN 0257-9553

COM(98) 279 final

DOCUMENTOS

PT 10 01 08 02

N.° de catálogo : CB-CO-98-334-PT-C

ISBN 92-78-36422-3

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo