II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de Julho de 1996

relativa às orientações gerais da política económica dos Estados-membros e da Comunidade

(96/431/CE)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o nº 2 do seu artigo 103º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité monetário,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu realizado em Florença, em 21 e 22 de Junho de 1996,

FAZ A SEGUINTE RECOMENDAÇÃO:

1. **Principais objectivos e orientações gerais**

Contrariamente às expectativas que prevaleciam aquando da adopção das orientações gerais de política económica para 1995, a Comunidade registou, nos últimos doze meses, um acentuado abrandamento da sua actividade económica e um novo aumento do desemprego. Embora a inflação tenha globalmente diminuído, tal como previsto, e a convergência dos preços se tenha reforçado, os progressos em matéria de consolidação das finanças públicas não foram suficientemente rápidos e tornaram-se mais difíceis devido ao abrandamento da actividade económica.

Assim, a Comunidade não conseguiu progredir significativamente na realização de determinados objectivos económicos importantes, tal como os estabelecidos no artigo 2º do Tratado, designadamente, a promoção de um crescimento sustentável e não inflacionista e um nível elevado de emprego. O facto de não ter conseguido reduzir a discrepância entre as aspirações ao bem-estar económico e social e a sua concretização constitui a principal causa da quebra de confiança que se verifica actualmente na Comunidade.

No entanto, a Comunidade regista dados económicos fundamentais favoráveis. A inflação situa-se a um nível historicamente baixo e continua a descer, as tensões no que respeita às taxas de câmbio diminuíram progressivamente, o comércio mundial está a crescer a um ritmo são, a rentabilidade dos investimentos melhorou e, em termos gerais, é manifestamente mais elevada do que na segunda metade dos anos 80. Estes factores, em conjugação com a descida das taxas de juro a longo prazo e o fim da redução das existências, levam agora a esperar uma retoma da actividade económica na segunda metade deste ano. As oportunidades oferecidas pela esperada recuperação deveriam ser plenamente aproveitadas para se alcançar o grau de convergência necessário para assegurar uma transição bem sucedida para a União Europeia e Monetária em 1 de Janeiro de 1999.

Para que a Comunidade possa enfrentar com êxito os desafios económicos com que se defronta, será necessário prosseguir a actual estratégia em matéria de política macroeconómica, em especial no domínio da consolidação orçamental, e levar a cabo uma reforma estrutural sustentada. São ainda necessárias iniciativas adequadas nos mercados de produtos e de serviços, bem como no domínio da reforma do mercado de trabalho.

Por conseguinte, as presentes orientações corroboram e reforçam no essencial as recomendações políticas formuladas em exercícios anteriores. Se esta estratégia parece não ter ainda dado resultados satisfatórios no conjunto da Comunidade, é porque não foi posta em prática com suficiente vigor e credibilidade. Incitam-se pois todas as partes a orientarem as suas políticas económicas na perspectiva de contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade (artigo 102ºA do Tratado), a porem em prá-

tica o prometido há mais de dois anos e a coordenarem melhor as suas políticas económicas. Este último ponto é não só uma obrigação decorrente do Tratado (artigo 3ºA) mas também uma obrigação prática que se tornou ainda mais crucial devido à crescente integração das economias dos Estados-membros.

2. Conjungação de políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento, o emprego e a convergência

O Conselho reafirma que a realização destes objectivos continuará a exigir um enquadramento macroeconómico de curto e médio prazo estável e favorável ao investimento, caracterizado por:

— uma política monetária orientada para a estabilidade, cuja realização não seja dificultada por uma evolução orçamental e salarial inadequada,

— esforços continuados para consolidar as finanças públicas na maioria dos Estados-membros, consentâneos com os objectivos dos seus programas de convergência,

— uma evolução dos salários nominais compatível com o objectivo de estabilidade dos preços; ao mesmo tempo, a evolução dos salários reais deverá ser inferior ao aumento da produtividade, de modo a reforçar a rentabilidade dos investimentos geradores de emprego.

Quanto mais se facilitar a tarefa de estabilização cometida à política monetária, através de medidas orçamentais e de uma evolução dos salários adequadas, tanto mais as condições monetárias, incluindo as taxas de câmbio e as taxas de juro a longo prazo, favorecerão o crescimento e o emprego.

É essencial que haja um crescimento económico não inflacionista, elevado e sustentado, a médio prazo para:

i) Reduzir significativamente e duradouramente o nível inaceitável de desemprego na Comunidade e combater a progressão da exclusão social;

ii) Compatibilizar a necessária melhoria da competitividade e, em especial, da produtividade da economia comunitária com a salvaguarda, no contexto de uma economia de mercado aberta, dos valores sociais fundamentais que caracterizam a União; e

iii) Assegurar o êxito duradouro da União Económica e Monetária.

Para reforçar tanto a credibilidade do quadro da política macroeconómica, como a eficácia do processo de coordenação no interior da Comunidade, convida-se os Estados-membros a apresentar programas de convergência actualizados que reflictam um forte empenhamento político.

A Comissão intensificará o diálogo com os parceiros sociais sobre as questões macroeconómicas. O diálogo social deveria também ser intensificado a nível nacional sempre que possível e de acordo com as práticas existentes.

3. Estabilidade dos preços e das taxas de câmbio

A concretização e continuidade de uma estrutura macroeconómica estável é um requisito prévio para a realização de um crescimento sustentado a médio prazo. Prevê-se que este ano a inflação na Comunidade desça para 2,5 por cento, em média, e que este resultado melhore no próximo ano.

Actualmente, dez Estados-membros respeitam já o objectivo estabelecido em anteriores orientações, ou seja, uma taxa de inflação (1) de 2 ou 3 por cento, no máximo, considerada uma etapa para se alcançar a estabilidade dos preços; no Reino Unido, a inflação situa-se perto dos 3 por cento. Nos sete países (Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Finlândia) em que a inflação se situa abaixo dos 2 por cento, bem como na Dinamarca e na Irlanda, em que se eleva a pouco mais de 2 por cento, a credibilidade dos efeitos anti-inflacionistas da política monetária está de um modo geral firmemente estabelecida e trata-se agora de consolidar estes resultados a médio prazo. Na Suécia — onde a inflação desceu recentemente de forma significativa — e o Reino Unido, as políticas deveriam, orientar-se no sentido de consolidar os resultados obtidos.

Os países que prevêem uma inflação entre 3 e 5 por cento em 1996 (Espanha, Portugal e Itália) deveriam esforçar-se por reduzir a inflação para um valor inferior a 3 por cento até 1997. Portugal — onde a inflação desceu recentemente para um nível ligeiramente superior a 3 por cento — e a Espanha deveriam prosseguir as suas políticas actuais com o objectivo de atingirem os níveis de inflação desejados num futuro próximo. Em Itália, é principalmente a política orçamental que determinará o ritmo dos progressos no que se refere à credibilidade da política cambial e à concretização das expectativas de se atingir um nível reduzido de inflação.

Na Grécia, apesar dos evidentes progressos realizados nos últimos anos, é manifesta a necessidade de prosseguir e intensificar os esforços empreendidos. Nesta perspectiva, é especialmente importante manter a política de correcção orçamental desenvolvida nos últimos dois anos e continuar a implementar as prudentes políticas monetária e cambial aplicadas desde o início dos anos 90.

Tal como sublinhado nas anteriores orientações, todos os Estados-membros devem continuar a conceber a sua política cambial como uma questão de interesse comum, no contexto do sistema monetário europeu. Os movimentos das taxas de câmbio verificados no início de 1995 evidenciaram a necessidade de vários Estados-membros adoptarem uma política global mais credível. As políticas recomendadas nas presentes orientações contribuirão para um alinhamento adequado das taxas de câmbio na Comunidade, tornando igualmente as taxas de câmbio no seio do sistema monetário europeu mais resistentes às flutuações resultantes dos movimentos das principais moedas de países terceiros. Para os países que ainda não participam no mecanismo de taxas de câmbio, essas políticas contribuirão igualmente para criar condições para a sua participação.

(1) Medida pela média de doze meses da taxa de variação anual dos índices provisórios de preços no consumidor.

4. Finanças públicas sólidas

No ano passado, a Comunidade registou alguns progressos, embora limitados, em matéria de consolidação orçamental. Os desvios em relação aos objectivos orçamentais anunciados apenas parcialmente podem ser imputados ao abrandamento do crescimento. A insuficiente credibilidade das políticas orçamentais contribuiu grandemente para as turbulências monetárias da Primavera de 1995, minou a confiança económica e levou os mercados financeiros a duvidar das possibilidades de realizar o objectivo comunitário de passagem à moeda única.

Entretanto, um grande número de países tomaram medidas importantes para consolidar as suas finanças públicas em 1996 e, em numerosos casos, também em 1997. Todavia, o estado ainda insatisfatório das finanças públicas na Comunidade deveria levar os Estados-membros a reanalisar e, se necessário, a reforçar os seus programas de consolidação orçamental. Esforços credíveis, anunciados previamente e socialmente equilibrados, destinados a reduzir os grandes desequilíbrios orçamentais permitirão restaurar a confiança, transformar a esperada recuperação num processo de crescimento a médio prazo duradouro e gerador de emprego e passar à UEM em 1 de Janeiro de 1999 em boas condições.

Embora a situação económica seja actualmente menos favorável do que o previsto aquando da adopção das orientações para 1995, não se justifica optar por um atraso suplementar no inevitável processo de consolidação. Qualquer adiamento poderá provocar uma reacção negativa dos mercados financeiros e tornar ainda mais difícil nos próximos anos a tarefa de consolidação orçamental. Os progressos realizados estes ano em matéria de redução dos défices orçamentais estruturais devem prosseguir e reforçarão a consolidação quando melhorarem as condições conjunturais. Desde que implementadas no âmbito de uma política global adequada, as reduções dos défices orçamentais realizadas de forma credível e segundo uma concepção adequada geram a confiança, reforçando assim as perspectivas de crescimento e contribuindo deste modo para contrabalançar — mesmo a curto prazo — o impacte sobre a procura.

Com base nas medidas de ajustamento adoptadas até princípios de Maio de 1996, prevê-se que, em 1997, as necessidades líquidas de financiamento do sector público no conjunto da Comunidade sejam ligeiramente inferiores a 3,5 por cento do PIB, em comparação com 5 por cento de 1995. Quase todos os Estados-membros deveriam esforçar-se por reduzir o seu défice orçamental para, no máximo, 3 por cento do PIB em 1997, tendo em vista alcançar uma situação próxima do equilíbrio a médio prazo. A este respeito, é encorajador constatar que vários países anunciaram recentemente e começaram já a implementar medidas significativas para sanar os desequilíbrios orçamentais.

No que se refere aos Estados-membros considerados individualmente, três deles — Dinamarca, Irlanda e Luxemburgo — respeitam já o valor de referência do défice orçamental, fixado em 3 por cento. A Dinamarca e a Irlanda deveriam agora orientar-se para a realização de objectivos a médio prazo mais ambiciosos que, no que se refere à Dinamarca, se encontram estabelecidos na última versão do seu programa de convergência.

A Itália deverá adoptar medidas substanciais para concluir e melhorar o processo de consolidação orçamental a nível previsto, que continua a constituir a principal prioridade política. Em primeiro lugar, é necessário agir no domínio da luta contra a evasão fiscal, do reforço da disciplina orçamental das autarquias e da melhoria da eficácia da administração pública. Quanto à Grécia, impõe-se que desenvolva esforços continuados em numerosos domínios, em especial no sentido de reduzir as despesas correntes, prosseguir as acções de privatização em curso e alargar a base de tributação.

Os restantes dez países podem sem dúvida alguma desenvolver o necessário esforço suplementar para atingir o valor de referência de 3 por cento, e deveriam empenhar-se fortemente nesse sentido. Neste grupo, vários países (Alemanha, França, Áustria, Finlândia e a Suécia) anunciaram este ano medidas substanciais ou o reforço de medidas anteriores destinadas a reduzir os seus défices orçamentais para 3 por cento ou menos do PIB, em 1997. Estes Estados, bem como os Países Baixos, deveriam aplicar com determinação os seus programas de consolidação orçamental e, se necessário, reforçá-los para assegurar a plena realização dos seus objectivos. O Governo belga comprometeu-se firmemente — e dispõe já do necessário apoio do Parlamento belga — a especificar, no seu orçamento de 1997, as medidas exigidas para reduzir o seu défice orçamental para um nível de, no máximo, 3 por cento. No Reino Unido, o défice orçamental deverá continuar a reduzir-se substancialmente nos próximos dois anos devido, em especial, a uma contenção programada das despesas. No entanto, para respeitar o objectivo de 3 por cento para 1997, convém tomar medidas para manter as despesas nos níveis estabelecidos, de modo a compensar tanto a derrapagem orçamental de 1995 como o facto de a melhoria orçamental a curto prazo ter sido menos significativa do que se esperava, devido, nomeadamente, a um crescimento mais fraco do que o previsto. Por último, a Espanha e Portugal deveriam implementar de forma determinada a componente orçamental dos seus programas de convergência.

Embora o âmbito, o calendário e a concepção das medidas de consolidação tenham de ser adaptados às particularidades de cada país, definiram-se alguns princípios gerais nas anteriores orientações:

i) Conter o aumento das despesas, em lugar de agravar ainda mais a pressão fiscal global constitui, na opinião geral, uma opção mais credível e eficaz. Entre os problemas a enfrentar, convém referir-se a necessidade

de saneamento duradouro do financiamento das pensões, de controlo das despesas de saúde e de redução das subvenções onerosas e criadoras de distorções;

ii) Reorientar, na medida do possível, as despesas públicas para actividades produtivas tais como o investimento em infra-estruturas, os recursos humanos e as medidas activas a nível do mercado de trabalho, sem no entanto comprometer a necessária redução dos défices orçamentais;

iii) Melhorar a eficácia dos serviços públicos, nomeadamente, simplificando os métodos de gestão, oferecendo melhores incentivos aos assalariados do sector público e, em alguns casos, recorrendo mais às privatizações e à cobrança de taxas, na medida em que os Estados-membros o considerem compatível com os seus objectivos;

iv) Assegurar que a atenuação da pressão global, desejável na maioria dos Estados-membros, não se realize enquanto a redução do défice orçamental não tiver adquirido um carácter irreversível.

Tal como os Estados-membros, a Comunidade deverá respeitar uma disciplina orçamental rigorosa. Por conseguinte, a Comunidade enquanto tal deveria adoptar uma posição prudente em relação às perspectivas financeiras já definidas, dado que essas perspectivas estabelecem limites máximos, e não objectivos.

5. Melhor funcionamento dos mercados de produtos e de serviços

Para fomentar o crescimento e, por conseguinte, o emprego, mantendo ao mesmo tempo uma reduzida taxa de inflação, é essencial que a acção desenvolvida no plano macroeconómico seja completada por medidas destinadas a melhorar o funcionamento dos mercados de produtos e de serviços em geral, a aumentar a concorrência e a tornar mais flexível o funcionamento do mecanismo de formação dos preços em particular. A realização destes objectivos exigirá essencialmente um novo reforço das políticas de concorrência e a redução das ajudas estatais no pleno respeito dos objectivos do artigo 130ºA do Tratado relativos à coesão económica e social.

É igualmente crucial utilizar ao máximo o potencial do mercado interno num ambiente concorrencial aberto, transpondo para o direito nacional e aplicando efectivamente a legislação do mercado único. Nos sectores em que se verifica um atraso na transposição, haverá que realizar um esforço especial para que todas as propostas necessárias sejam submetidas à apreciação dos parlamentos nacionais antes de finais de 1996.

Para reforçar a competitividade da Comunidade, deveriam ser implementadas o mais rapidamente possível medidas para promover a inovação, favorecer o surgimento da sociedade da informação e criar um quadro de trabalho mais propício à iniciativa e ao desenvolvimento das PME. É evidente que, nestes domínios, são os Estados-membros considerados individualmente que têm um papel-chave a desempenhar. No entanto, as iniciativas nacionais podem ser reforçadas, sempre que tal for necessário e compatível com as presentes orientações, por acções à escala comunitária. A Comissão deveria igualmente prosseguir a sua política de melhoria da concorrência nos mercados da União. Por último, para aumentar a sua eficácia, as políticas em matéria de ambiente deveriam assentar mais em instrumentos baseados no mercado, nomeadamente fiscais, tanto a nível nacional como, se se verificar a necessidade de uma acção de âmbito comunitário, a nível da União.

6. Promover o emprego e as reformas do mercado de trabalho

Mais de dois anos e meio após a publicação do «Livro Branco» da Comissão sobre o crescimento, a competitividade e o emprego, e quando a estatégia de Essen para o emprego já começou a ser posta em prática há algum tempo, o balanço dos resultados obtidos pela Comunidade em matéria de emprego durante este período não é de modo algum satisfatório. A esperada recuperação deverá conduzir à criação de novos postos de trabalho e à inversão da actual tendência para o aumento do desemprego, mas é provável que a Comunidade registe mais de 17 milhões de desempregados em 1997. Para melhorar a situação do emprego de forma continuada e significativa, é necessário não só um crescimento económico forte e duradouro e mercados de bens e serviços eficazes, mas também um amplo leque de reformas do mercado de trabalho.

A eliminação dos elementos de rigidez existentes e a melhoria do funcionamento dos mercados de trabalho encontram-se no âmago dos esforços nacionais a desenvolver para obter um crescimento a médio prazo mais forte e liberto de tensões, bem como um perfil de crescimento mais gerador de emprego. Os Estados-membros têm vindo a desenvolver esforços para reformar os seus mercados de trabalho e deverão intensificar as suas acções, assegurando por outro lado que o sistema de protecção social seja ao mesmo tempo equitativo e eficaz. A implementação de políticas destinadas a melhorar a mobilidade profissional e regional da população activa e a aumentar a eficiência dos serviços de emprego deveria reduzir os estrangulamentos capazes de provocar uma interrupção prematura do processo de crescimento.

Devem ser aplicadas políticas adequadas para adaptar todo o sistema educativo — incluindo a formação profissional — às necessidades dos mercados e à melhoria dos recursos humanos, o que reforçará o potencial de crescimento da economia. A este respeito, dever-se-ia, em primeiro lugar, melhorar a aptidão dos desempregados para o emprego, em especial da mão-de-obra pouco qualificada e inexperiente, e reduzir a inadequação das habilitações no mercado de trabalho, oferecendo formações mais adaptadas à evolução das necessidades deste mercado. Importaria igualmente conceder uma atenção especial ao reforço das perspectivas de emprego dos jovens e das mulheres.

A fim de promover um maior crescimento do emprego, seria desejável que a evolução média dos salários fosse controlada de forma adequada e que, em determinados casos, os salários reflectissem melhor as diferenças de produtividade. Sempre que possível, dever-se-ia recorrer a uma redução dos custos indirectos do trabalho para estimular o emprego. Conviria ainda conceder especial atenção aos incentivos ao emprego das categorias desfavorecidas, de que fazem parte os desempregados de longa duração e a mão-de-obra pouco qualificada, desde que compatíveis com as presentes orientações. As adaptações a realizar no interesse comum das empresas e dos trabalhadores em matéria de tempo e de organização do trabalho contribuirão também para este objectivo. Por último, seria necessário incentivar igualmente as iniciativas locais e regionais no domínio de novos serviços com uma forte componente de mão-de-obra, bem como as iniciativas expostas na comunicação apresentada pela Comissão sobre a estratégia europeia para incentivar as iniciativas locais de desenvolvimento e emprego.

Todos os elementos acima referidos fazem parte da estratégia comum da Comunidade para o emprego, definida no Conselho Europeu de Essen e aperfeiçoada nos Conselhos de Cannes e Madrid. A este respeito, os Estados-membros devem prosseguir os seus programas plurianuais de emprego, para que estes sejam eficazes no âmbito da política do mercado de trabalho. Além disso, a Comissão continuará a mobilizar todas as partes em torno da primeira das prioridades, ou seja, a luta contra o desemprego.

Feito em Bruxelas, em 8 de Julho de 1996.

Pelo Conselho

O Presidente

R. QUINN