II

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

CONSELHO

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 10 de Julho de 1995

sobre as orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-membros e da Comunidade

(95/326/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 de Cannes, de 26 e 27 de Junho de 1995,

RECOMENDA:

1. **Introdução**

Desde o Verão de 1994, altura em que foram adoptadas as anteriores orientações gerais, o crescimento económico da Comunidade consolidou-se nitidamente. Contudo, tal como o demonstraram as recentes perturbações nos mercados cambiais na sequência do declínio do dólar, continuam a subsistir importantes riscos e não estão resolvidas significativas questões políticas. Para garantir que se tirará o maior partido das perspectivas de crescimento a fim de melhorar a situação do emprego e promover a convergência, as políticas económicas deverão dar resposta aos desafios e às oportunidades proporcionadas pela actual fase de início de expansão económica.

O presente conjunto de orientações políticas — elaborado e adoptado nos termos do nº 2 do artigo 103º do Tratado que institui a Comunidade Europeia — constituirá a referência para a condução das políticas económicas da Comunidade e dos Estados-membros. Nessas orientações confirmam-se os objectivos propostos nas anteriores versões e as conclusões relativas à luta contra o desemprego adoptadas pelo Conselho Europeu, nomeadamente na reunião de Essen, em que foram recomendadas cinco áreas de acção prioritária. A aplicação integral dessas orientações possibilitará o reforço da convergência e a concretização das perspectivas positivas em matéria de crescimento e emprego, alcançando-se assim reduções significativas da taxa de desemprego e desse modo contribuindo igualmente para atenuar o problema de exclusão social.

Na actual situação, deverá ser dada ênfase a duas questões de política económica. Em primeiro lugar, existe a possibilidade de que o impacte positivo do crescimento económico possa dar origem a uma atitude de « negligência em matéria de ajustamento », que poderá assumir a forma de um menor empenhamento — consequência da melhoria cíclica do défice orçamental — em reduzir da forma duradoura os desequilíbrios estruturais em matéria fiscal ou reflectir-se numa relutância em iniciar e aplicar as medidas necessárias à supressão das imperfeições do mercado de trabalho, à medida que a situação de emprego começar a melhorar. É essencial combater activamente ambos os tipos de « negligência em matéria de ajustamento ».

Em segundo lugar, algumas das recentes alterações em matéria de taxas de câmbio não contribuíram apenas para a existência de maiores ricos de dispersão da inflação; contribuíram também para a introdução de perturbações no funcionamento do mercado interno, pondo desse modo em risco os resultados benéficos da integração económica. As alterações das taxas de câmbio que não tenham fundamentos reais produzirão efeitos prejudiciais em todos os Estados-membros.

É óbvio que, para minimizar a verificação de situações desse tipo, a criação de condições de estabilidade das taxas de câmbio que reflictam dados económicos fundamentais deve tornar-se uma das principais prioridades das políticas económicas na Comunidade.

As presentes orientações reafirmam os objectivos de política económica definidos nas orientações de Dezembro de 1993 e de Julho de 1994 : é essencial que a Comunidade e os Estados-membros transformem a presente retoma num processo de crescimento a médio prazo, forte, sustentável, não inflacionista e respeitador do ambiente. Esse crescimento será relevante na perspectiva de uma redução substancial do desemprego e para tornar possível a concretização do nível de convergência necessário para facilitar a transição para a fase III da União Económica e Monetária. A concretização destes objectivos continuará a exigir um enquadramento macroeconómico a curto e a médio prazo estável e promotor de investimento com as seguintes características :

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

— esforços sustentados de consolidação das finanças públicas na maior parte dos Estados-membros, coerentes com os objectivos dos respectivos programas de convergência,

— uma evolução dos salários nominais compatível com o objectivo de estabilidade dos preços ; simultaneamente, a evolução dos salários reais deverá ser inferior ao aumento da produtividade, a fim de reforçar a rentabilidade do investimento gerador de emprego.

Um complemento essencial deste enquadramento deve ser constituído pelas reformas estruturais destinadas a promover a competitividade das economias dos Estados-membros e a melhorar o funcionamento dos seus mercados de trabalho. As políticas necessárias para sustentar o crescimento a longo prazo, aumentar o emprego e reforçar a convergência deverão ser coerentes entre si.

2. Orientações de política económica

Estabilidade dos preços e das taxas de câmbio

Desde o início da presente década, têm sido realizados progressos consideráveis em termos de redução da inflação na Comunidade e nos Estados-membros. Com base nas previsões da Primavera publicadas pela Comissão, prevê-se que nove Estados-membros venham a registar em 1996 uma taxa de inflação entre 2 e 3 %, compatível com os objectivos das orientações de 1993 e 1994, e que dois outros Estados-membros atinjam taxas de inflação ligeiramente superiores a estas percentagens no próximo ano.

Deverão efectuar-se novos progressos em matéria de estabilidade dos preços. Tal significa, acima de tudo, que deverá ser significativamente alargado o grupo de Estados-membros que registam resultados em matéria de inflação compatíveis com as orientações para 1994. Os Estados-membros cujas previsões actuais apontam para taxas de inflação entre 2 e 3 % deverão manter uma política destinada a evitar qualquer ressurgimento de pressões inflacionistas e tendente a evoluir para uma taxa igual ou inferior a 2 %. Os outros países precisam de aumentar os seus esforços, em alguns casos substancialmente, se quiserem observar as orientações.

As alterações das taxas cambiais poderão ter importantes implicações em matéria de convergência da inflação. Assim, na maior parte dos Estados-membros que registaram uma valorização da moeda, prevê-se o reforço da convergência em matéria de inflação. Nesses Estados-membros, a evolução salarial deverá ser, na maior parte dos casos, também amplamente compatível com o objectivo da estabilidade dos preços. Contudo, será necessário garantir que a evolução salarial não provoque reduções na rentabilidade do investimento, principalmente nos sectores orientados para a exportação. Por outro lado, nos Estados-membros que registaram uma desvalorização da moeda, aumentaram as pressões sobre os preços bem como o risco de aceleração da inflação. Nestes países, é necessária a maior prudência. Será importante impedir, principalmente numa conjuntura de forte crescimento económico, que os aumentos dos preços das importações provoquem um círculo vicioso de inflação preços/salários. De outra forma, perde-se-ia rapidamente e credibilidade já alcançada no sentido de um enquadramento político orientado para a estabilidade.

A combinação da acentuada desvalorização do dólar com os problemas estruturais por resolver, a incerteza a nível das perspectivas orçamentais e inflacionistas e outras incertezas nalguns Estados-membros provocu uma significativa instabilidade das taxas de câmbio na Comunidade. As alterações das taxas de câmbio que excedem as que são de esperar com base nos diferenciais das taxas de inflação são prejudiciais para todos os Estados-membros ; nos Estados-membros em que se registou uma valorização da moeda, reduziram-se as perspectivas de crescimento, embora ainda sejam de um modo geral favoráveis, enquanto que naqueles em que as moedas sofreram uma desvalorização vão aumentar as perspectivas em termos de inflação e são necessários esforços suplementares, se se quiserem atingir os objectivos, em termos de inflação a médio prazo. Além disso, o bom funcionamento do mercado interno foi perturbado, uma vez que as decisões de negócios podem ser tomadas com base em taxas de câmbio incorrectamente alinhadas, proporcionado desse modo falsos incentivos a determinados grupos de interesse.

Através da realização de progressos suplementares para a estabilidade dos preços, os Estados-membros melhorarão as perspectivas de uma estabilidade duradoura em matéria de taxas de câmbio, a qual por sua vez contribuirá para a estabilidade dos preços. Neste contexto, a política orçamental e a credibilidade dos compromissos de consolidação orçamental irão desempenhar um papel fundamental. A estabilidade cambial contribuirá igualmente para retirar todos os benefícios do mercado interno e para melhorar a

afectação dos recursos na Comunidade. Todos os Estados-membros devem continuar a tratar as suas políticas cambiais como uma questão de interesse comum no âmbito do sistema monetário europeu e, se apropriado, do seu mecanismo de taxas de câmbio.

Solidez das finanças públicas

Apesar da consolidação do crescimento económico, continuam incertas as perspectivas de redução dos desequilíbrios fiscais e a convergência fiscal.

A ausência de progressos mais significativos em termos de consolidação orçamental conduz, em muitos casos, a uma situação em que a política fiscal está consideravelmente limitada por um volume elevado e crescente de pagamentos de juros; prejudica igualmente a estabilidade sustentável dos preços e das taxas de câmbio, aumenta a incerteza acerca do futuro da política fiscal, afectando a sua credibilidade; contribui para o desequilíbrio do conjunto das políticas económicas, debilitando os resultados da política monetária. A médio prazo, os desequilíbrios persistentes a nível fiscal terão implicações prejudiciais a nível do crescimento económico e da criação de emprego. A solidez das finanças públicas constitui um factor positivo do lado da oferta uma vez que possibilita reduções da carga fiscal e aumenta o investimento público produtivo. De facto, os argumentos a favor da consolidação orçamental, baseados em considerações de crescimento e emprego, são pelo menos tão importantes como os baseados na necessidade de melhorar o carácter sustentável das situações de endividamento e da convergência nominal. Se os défices orçamentais e as taxas de endividamento não puderem ser actualmente reduzidos de forma duradoura, num momento em que se regista um ritmo de crescimento relativamente forte, quando é que poderão sê-lo ?

A tarefa que claramente se coloca a quase todos os Estados-membros consiste em assegurar que seja tirado o maior partido de todas as oportunidades de crescimento por forma a promover a consolidação fiscal, reduzindo os défices estruturais. Os Estados-membros deveriam ter como objectivo reduzir os seus défices orçamentais para um valor inferior a 3 % do produto interno bruto (PIB), tão rapidamente quanto possível, e isto como primeiro passo para um objectivo a médio prazo, de aproximação do equilíbrio, como consta das orientações de Dezembro de 1993. Em alguns países, a estrutura do sistema de pensões requer excedentes nas contas públicas.

As actuais estimativas sugerem que todos os Estados-membros, incluindo aqueles em que se prevê um défice para o corrente ano inferior a 3 %, deveriam explorar as possibilidades oferecidas pelo crescimento económico superior aos planos orçamentais ou pela descida das taxas de juro, para acelerar o processo de saneamento das finanças públicas. Essa exploração é especialmente urgente nos países que possuem um elevado rácio dívida/PIB. Mesmo se as perturbações dos mercados cambiais provocarem uma diminuição do ritmo do crescimento económico durante o corrente ano, não deverão ser abrandados os esforços no sentido de alcançar os objectivos dos programas de convergência.

As previsões para 1996 indicam que, com base nas medidas de ajustamento claramente especificadas até ao momento pelos Estados-membros que fixaram tectos fiscais nos seus programas de convergência, os objectivos fiscais não serão cumpridos de forma uniforme. Em diversos casos, é necessário um esforço de ajustamento para atingir os objectivos estabelecidos nos programas de convergência. Com base nas previsões da Comissão e na hipótese de uma « política inalterada », apenas sete Estados-membros terão défices inferiores a 3 % do PIB, o que realça a grande importância de que se reveste a observância dos programas de convergência e a necessidade de os actualizar periodicamente, de modo a que constituam uma ajuda para cumprir os objectivos do Tratado.

Em muitos países, os esforços deverão centrar-se na contenção da aumento das despesas uma vez que, para além do seu impacte sobre o emprego, existem sem dúvida limites a uma maior tributação e aos encargos sociais. Mas a racionalização das despesas públicas e dos sistemas de tributação poderá igualmente contribuir para o crescimento económico e para a criação de emprego. Em especial, tal como proposto nas orientações de 1994, os Estados-membros deverão, sempre que necessário, alterar as suas estruturas fiscais de modo o favorecer o emprego e a beneficiar o ambiente, enquanto as despesas públicas deveriam ser reafectadas reduzindo o consumo e aumentando as despesas que incrementem a produtividade; nesta última categoria, deveria ser dada prioridade ao reforço do investimento público e do investimento nos recursos humanos. Também neste contexto, deveriam ser reduzidos os encargos extra-salariais, principalmente em alguns países com menores salários e com uma produtividade mais baixa. Contudo, é importante que não se ponha em risco a necessária redução dos défices orçamentais, o que implica que sejam encontradas receitas adicionais compensatórias.

As finanças públicas de diversos Estados-membros continuam a caracterizar-se por dificuldades fiscais. Na Grécia, verificaram-se alguns progressos em 1994. Todavia, é essencial que os desequilíbrios fiscais sejam muito mais reduzidos, a fim de não inibir a evolução para a convergência. São necessárias medidas decisivas, especialmente no que diz respeito às despesas, num enquadramento plurianual, por forma a aumentar a confiança nas políticas económicas. Em Itália, as medidas de consolidação fiscal dos últimos anos começam a dar resultados. Esses esforços deverão ser prosseguidos através da plena execução do plano trienal recentemente anunciado. No caso da Suécia, igualmente confrontada com um elevado défice, foi já aprovado um quadro plurianual de ajustamento fiscal; é necessário que esse programa de ajustamento seja estritamente respeitado. Na Bélgica, o elevado endividamento exige a plena aplicação da componente fiscal do plano global e a realização de novos progressos na redução do défice a um valor inferior a 3 % do PIB, por forma a conseguir uma redução mais significativa no rácio da dívida. Em Espanha e Portugal são necessários maiores esforços na área da consolidação fiscal. São também neces-

sários objectivos fiscais ambiciosos nos casos da Áustria e da França. Embora a Finlândia não tenha ainda elaborado um programa de convergência, as previsões sugerem que os seus objectivos fiscais são ambiciosos, e que deverão ser envidados esforços sustentados no sentido de os concretizar. A Dinamarca, os Países Baixos e o Reino Unido deverão prosseguir a vigorosa execução dos seus programas de consolidação fiscal, de acordo com os seus programas de convergência, a fim de assegurar que o seu défice seja inferior a 3 % em 1996. Com base nas previsões da Comissão, as evoluções e perspectivas fiscais na Alemanha, na Irlanda e no Luxemburgo sugerem que estes países não serão atingidos por um défice excessivo. Na Irlanda, a diminuição do rácio da dívida deverá continuar a um ritmo apreciável enquanto a situação das finanças públicas do Luxemburgo continua sólida.

Sempre que os Estados-membros tiverem de adoptar políticas orçamentais rigorosas a fim de assegurar que os défices sejam inferiores a 3 % do PIB, a própria Comunidade deverá adoptar uma posição prudente em relação às perspectivas financeiras estabelecidas pelo Conselho Europeu de Edimburgo, perspectivas essas que fixam limites superiores e não objectivos.

Fomento da competitividade e crescimento sustentável

Na sequência das propostas do « Livro Branco » sobre crescimento, competitividade e emprego, os Estados-membros estão a aplicar reformas destinadas a reforçar os factores que contribuem para o potencial de crescimento e a promover o dinamismo e a competitividade das economias comunitárias.

Por forma a tirar pleno partido das oportunidades oferecidas pelo mercado interno, a transposição das directivas comunitárias para o direito nacional atingiu já 92,4 %, com uma dispersão que varia de 86,3 % a 98,6 % entre os Estados-membros. Contudo, são necessários progressos nas áreas dos seguros, da propriedade intelectual e industrial, dos contratos públicos, das novas tecnologias e serviços e da liberdade de circulação. Além disso, a evolução tem sido lenta no alargamento do mercado único às telecomunicações e energia, enquanto o mercado interno dos transportes continua incompleto. São ainda fundamentais progressos adicionais no reforço das regras de concorrência, na redução dos auxílios estatais e do papel do sector público. Desde que os Estados-membros a considerem compatível com os seus objectivos, a privatização poderá contribuir para um aprofundamento dos progressos já realizados neste sentido. Foram adoptadas diversas iniciativas a nível comunitário. Na sequência da recomendação do Conselho de Essen, foi criado um Grupo consultivo em matéria de competitividade, que elaborou um relatório para o Conselho Europeu de Cannes sobre a situação da competitividade da Comunidade e questões com ela relacionadas; além disso, foi criado um Grupo de simplificação legislativa e administrativa. Estão a ser analisadas diversas questões a nível comunitário para promover a competitividade global, incluindo a melhoria do financiamento das pequenas e médias empresas (PME), a promoção da flexibilidade do mercado de trabalho e a melhoria da qualidade da formação profissional.

As possibilidades de crescimento e emprego decorrentes dos esforços de preservação do ambiente deverão ser plenamente exploradas. Assume especial importância neste contexto do relatório a elaborar pelo Conselho ECOFIN para o Conselho Europeu de Dezembro de 1995 sobre « a inter-relação entre o crescimento económico e o ambiente e suas consequências para a política económica ».

É essencial para o dinamismo das economias da Comunidade que sejam acelerados os investimentos, em especial nas áreas da educação, da formação profissional e das infra-estruturas da Comunidade, que devem ser desenvolvidas para dar resposta às exigências do século XXI. Deverão ser implantadas as redes transeuropeias e deverá também ser concretizado o plano de acção relativo à sociedade da informação. Além disso, no que se refere à promoção activa das iniciativas de investigação e desenvolvimento, é essencial uma maior coordenação entre as actividades dos Estados-membros. Os esforços paralelos e coordenados a nível da Comunidade e dos Estados-membros constituem um elemento essencial para transformar numa realidade o potencial de criação de emprego e de crescimento.

Emprego e mercado de trabalho

Se evoluir da forma prevista, a recuperação económica irá absorver, até 1997, a componente cíclica do desemprego. Contudo, para continuar a reduzir o desemprego de forma significativa e progressiva, é necessário alcançar uma elevada taxa de crescimento económico durante muitos anos e aumentar a capacidade geradora de emprego desse crescimento. Em muitos Estados-membros é necessária uma diferenciação mais acentuada dos salários em função do sector, da área geográfica e das habilitações. Políticas de mercado de trabalho mais activas e mais eficientes constituem uma componente essencial dos esforços para atingir os objectivos. Essas políticas deverão ter por objectivo um esforço exaustivo, integrado e coerente para realizar as alterações estruturais nos campos dos sistemas educativos, da legislação laboral, dos contratos de trabalho, dos sistemas de negociação contratual e de segurança social por forma a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho no seu conjunto.

No contexto do « Livro Branco », o Conselho Europeu de Essen identificou as cinco prioridades seguintes, à atenção dos Estados-membros:

— melhoria das oportunidades de emprego da mão-de-obra através da promoção do investimento na formação profissional,

— aumento da intensidade de crescimento do emprego,

— redução dos custos laborais não salariais,

— aumento da eficácia das políticas do mercado de trabalho,

— promoção das medidas destinadas a apoiar grupos particularmente atingidos pelo desemprego.

Os Estados-membros foram convidados pelo Conselho Europeu de Essen a aplicar medidas adaptadas à sua situação específica e a elaborar programas plurianuais que apresentem as suas intenções nesta matéria. Importa agora que os Estados-membros adoptem rapidamente estes programas plurianuais. Tal como foi solicitado pelo Conselho Europeu de Essen, o Conselho e a Comissão acompanharão de perto as tendências do emprego, estarão atentos às políticas relevantes dos Estados-membros e apresentarão anualmente ao Conselho Europeu um relatório sobre a evolução do mercado de emprego, já a partir de Dezembro de 1995.

Foram já adoptadas diversas medidas, mas são ainda necessários esforços mais amplos e mais determinados.

Eis alguns exemplos da forma como políticas de mercado de trabalho activas e mais eficazes contribuirão para o objectivo de crescimento do emprego:

i) Melhorarão as oportunidades de emprego da mão-de-obra através da promoção do investimento na formação profissional, nomeadamente nas PME, aumentando assim a qualidade dos recursos humanos, o que melhorará a competitividade, o potencial de produção e a flexibilidade de mão-de-obra, bem como as oportunidades ao seu dispor.

ii) Aumentarão a intensidade de crescimento do emprego, sem afectar negativamente a própria taxa de crescimento, da seguinte forma:

— os parceiros sociais examinarão, ao nível adequado, em que medida o emprego pode ser promovido sem pôr em risco a competitividade, através de formas inovadoras de organização do trabalho, tais como a reorganização, novas estruturas de horários e novas combinações dos tempos de trabalho e lazer,

— aumento dos incentivos ao emprego através da redução dos custos laborais não salariais, principalmente para os trabalhadores com menores salários e com uma produtividade mais baixa, sem prejudicar os outros segmentos do mercado de trabalho; de um ponto de vista macroeconómico, tal deverá ser alcançado de uma forma que não comprometa a redução dos défices orçamentais nem a competitividade das empresas. As reformas deverão incluir, quando adequado, fontes de financiamento alternativas para os sistemas de segurança social,

— promoção do desenvolvimento de novas oportunidades e novas áreas de emprego, especialmente a nível regional e local, por exemplo nos sectores do ambiente e dos serviços sociais.

iii) Promoverão a adequação do perfil de mão-de-obra às novas oportunidades de emprego, mediante

— o aumento da eficácia da política do mercado de trabalho, através da promoção da flexibilidade no que se refere à mobilidade profissional e geográfica (principalmente para os trabalhadores que podem imediatamente aceitar um emprego),

— a melhoria das medidas de apoio aos grupos atingidos pelo desemprego, através de esquemas de reciclagem especiais centrados em grupos-alvo atingidos pela exclusão.

As políticas do mercado de trabalho que contribuem para a exploração destas três vias não só constituem um complemento indispensável das políticas macroeconómicas e estruturais na área da competitividade, como contribuem também para a manutenção e reforço da coesão e do consenso social na Comunidade durante o longo e difícil processo de absorção do desemprego.

Feito em Bruxelas, em 10 de Julho de 1995.

Pelo Conselho

O Presidente

P. SOLBES MIRA