

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas e a Governação Económica — Premissas para uma maior coordenação das políticas económicas da UE»

(2006/C 324/21)

Em 19 de Janeiro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre o tema: «As Orientações Gerais para as Políticas Económicas e a Governação Económica — Premissas para uma maior coordenação das políticas económicas da UE».

Incumbida da preparação dos trabalhos correspondentes, a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social emitiu parecer em 7 de Setembro de 2006, sendo relator **Lars NYBERG**.

Na 430.ª reunião plenária de 26 de Outubro de 2006, o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 86 votos a favor, 9 votos contra e 10. abstenções o seguinte parecer.

Síntese e recomendações

No seu parecer anual sobre as políticas económicas, o CESE optou por não pronunciar-se sobre as orientações económicas que cobrem um período de três anos, mas concentrar-se nos princípios formais que lhes servem de base. A acção comunitária em questões de política monetária e financeira tem o seu fundamento nas disposições adoptadas em Maastricht sobre a moeda única, bem como no Pacto de Estabilidade e Crescimento e nas disposições do Tratado que regulam as orientações das políticas económicas. A ideia subjacente é encontrar as disposições mais propícias para a realização dos objectivos globais em matéria de estabilidade dos preços, de crescimento e de emprego.

Para evitar que um destes âmbitos políticos acabe por manietar os outros dois, o BCE e o ECOFIN deverão estabelecer objectivos idênticos no momento de decidirem as suas políticas. É sobretudo fundamental que o Eurogrupo, dentro do ECOFIN, e o BCE adoptem a mesma linha de acção.

O parecer está subdividido em várias partes abordando vários âmbitos políticos — política monetária, Pacto de Estabilidade e Crescimento, orientações económicas, formação de salários e relação entre inflação e crescimento. O CESE decidiu, todavia, formular recomendações em função dos vários intervenientes — o ECOFIN, o BCE, a Comissão Europeia e os parceiros sociais — e daquilo que se espera deles.

BCE

- É preciso adaptar o objectivo de estabilidade dos preços e transformá-lo num objectivo simétrico expresso, por exemplo, do seguinte modo: «2 % +/- 1 %». Um tal objectivo, que prevê um valor intermédio, permite avaliar mais facilmente a que distância se está de alcançá-lo, o que também pode ser igualmente útil para o BCE reagir de forma idêntica quando a inflação se altera em virtude de uma descida ou de uma subida da procura.
- Numa política caracterizada por uma interligação mais explícita entre as medidas de carácter monetário e financeiro, afigura-se oportuno utilizar a inflação subjacente para medir a inflação geral. Dadas as flutuações dos preços que escapam à influência do BCE e são em princípio ocasionais, este

conceito de inflação é mais adequado para medir as variações tendenciais dos preços. Além disso, no momento de avaliar a evolução dos preços, o BCE terá de verificar se esta não se deve a eventuais alterações de carácter fiscal.

- Convém também adequar a obrigação de estabilidade dos preços imposta aos países candidatos à moeda única, o que implica, formalmente, modificar o Tratado. Mas como esta modificação nem sequer está prevista no projecto de Tratado Constitucional, seria aconselhável interpretar as disposições do Tratado em vigor com mais flexibilidade, estabelecendo como critério decisivo para a entrada na zona euro o objectivo que subjaz à obrigação e não a construção propriamente dita. O mais natural seria impor-lhes a mesma obrigação de estabilidade dos preços a que estão sujeitos os países da zona euro.
- A estabilidade e a confiança na política monetária não são afectadas por uma taxa de inflação inferior a 2 %. Adoptar como indicador uma taxa algo superior não deveria perturbar a estabilidade. Neste contexto, é mais importante saber que se pode contar com a vontade e a capacidade de controlar a inflação para poder cumprir o objectivo almejado.
- O BCE deveria tornar públicas as actas das suas reuniões.

ECOFIN

- Enquanto a utilização da capacidade disponível não tiver alcançado o nível onde se começam a manifestar tendências para um aumento da inflação, é ínfima a probabilidade de ser adoptada uma política pro-cíclica. O desemprego continua a apresentar índices excessivamente elevados e há uma margem considerável para aumentar a participação laboral. Nos anos caracterizados por uma conjuntura económica favorável, a política económica deveria concentrar-se, sobretudo, na planificação para fazer face aos problemas económicos que surgirão em consequência da evolução demográfica. Num contexto económico propício, não bastam os objectivos gerais da União Europeia no atinente ao orçamento do Estado e à dívida pública. Os Estados-Membros que alcançaram já estes objectivos não devem ficar sentados em cima dos louros conquistados.

- O CESE considera que convém manter os critérios para o equilíbrio orçamental e a dívida pública, mas é preciso que o debate avance para a etapa seguinte e tenha em conta os verdadeiros objectivos da política económica.
- As orientações económicas trienais deverão ter por objectivo principal, para além da taxa de actividade estabelecida pela estratégia de Lisboa, um nível mínimo de crescimento económico e um certo ritmo na redução do desemprego. Os objectivos nacionais não poderão ser inferiores aos objectivos fixados para a UE como um todo.
- Os ministros das Finanças terão de ser consequentes e não dizerem uma coisa em Bruxelas e fazerem outra nos seus países.

Parceiros sociais/Processo de Colónia

- No intervalo das reuniões do processo de Colónia, deveriam ser realizados estudos comuns sobre as interligações económicas, o impacto das várias medidas políticas e questões afins.
- O processo de Colónia poderá ser o lugar ideal para exigir com mais autoridade a todas as partes envolvidas o cumprimento das suas obrigações em matéria de estatísticas económicas.
- O Parlamento Europeu deveria, antes de cada reunião, apresentar uma resolução sobre a situação económica e a política pretendida.
- Tanto a ECOFIN como o Eurogrupo deverão estar presentes, por forma a garantir a representação não só do grupo dos ministros das Finanças como dos ministros das Finanças directamente responsáveis pela política financeira, a qual deve ser combinada com a política monetária do BCE.

Comissão

- É necessário aprofundar a análise da inflação subjacente. Um estudo mais minucioso das políticas praticadas pelos países onde é positiva a relação entre inflação e emprego (por exemplo, uma inflação baixa em comparação com o índice de crescimento) deveria oferecer uma base sólida para futuras análises comparativas.
- Poderá ser interessante descobrir por este meio até que ponto as alterações na produtividade deram origem a assimetrias no crescimento. Ou em que medida as diferenças no aumento da produtividade têm uma relação directa com as diferenças nos investimentos e na inovação ou ainda que outros métodos podem ser usados para aumentar a produtividade. O CESE convidaria, por isso, a Comissão a examinar o nexo de causalidade entre os objectivos globais do crescimento e do emprego e, por exemplo, o aumento da produtividade e as taxas de inflação.

Recapitulando:

O objectivo principal é melhorar a coordenação entre as políticas monetária e financeira, por forma a converter a estabilidade dos preços, o crescimento e o emprego em objectivos fundamentais para todos as instâncias responsáveis pela política económica: BCE, Comissão, Conselho ECOFIN, parceiros sociais

e Estados-Membros. Se todas as partes envolvidas tiverem estes três objectivos como ponto de partida para proporem medidas, elas serão obrigadas igualmente a assumir todas as consequências resultantes das suas propostas. Teremos assim uma política mais uniforme com resultados mais coerentes.

1. Introdução

1.1 As orientações económicas da UE — as chamadas Orientações Gerais das Políticas Económicas — passaram a cobrir um período de três anos. As orientações definidas este ano contêm apenas alterações ínfimas relativamente às de 2005.

1.2 O CESE prefere, por isso, prescindir de qualquer observação sobre as políticas económicas e examinar antes os princípios formais que lhes servem de base. Uma análise desta natureza não pode cingir-se aos aspectos meramente formais das orientações económicas, mas deve contemplar igualmente a política monetária e as suas ligações com a política financeira.

1.3 A acção comunitária no âmbito das políticas monetária e financeira tem a sua base nas disposições adoptadas em Maastricht sobre a moeda única, bem como no Pacto de Estabilidade e Crescimento e nas disposições do Tratado que regulam as orientações das políticas económicas. Em resultado das alterações introduzidas em 2005, essas orientações gerais foram integradas no balanço anual sobre o processo de Lisboa.

1.4 A intenção é examinar a interacção entre as referidas disposições e o seu impacto na política em termos concretos, tanto na UE no seu conjunto como em cada um dos Estados-Membros. Para uma análise exhaustiva, será necessário abordar igualmente a formação dos salários. Uma análise deste tipo será necessariamente bastante teórica, para fazer progredir o debate e melhorar a política. A ideia subjacente é encontrar as disposições mais propícias para a realização dos objectivos globais em matéria de estabilidade de preços, de crescimento e de emprego.

1.5 As nossas recomendações incidem não só na política actual, mas compreendem igualmente alterações às disposições vigentes, as quais poderão ter efeito imediato, sobretudo se os decisores políticos mudarem o seu comportamento. Só num único caso é que as nossas propostas implicam alterações ao Tratado.

2. Maastricht e a política monetária comum

2.1 O BCE tem como primeiro objectivo a estabilidade dos preços. Um segundo objectivo diz respeito às disposições adoptadas em Maastricht, segundo as quais o BCE deverá apoiar o crescimento uma vez assegurada a estabilidade dos preços. Neste contexto, é habitual estabelecer uma comparação com a Federal Reserve dos EUA, cujo objectivo assenta numa visão global que abarca não só a estabilidade dos preços mas também o crescimento e o emprego. À primeira vista, a formulação escolhida faz-nos crer que se trata apenas de uma diferença de grau, mas basta deter a nossa atenção na política monetária para vermos claramente as diferenças. Com efeito, enquanto a Federal Reserve utiliza frequentemente a evolução do emprego para justificar as alterações da taxa de juro, o BCE considera a estabilidade dos preços o único motivo para as variações desta taxa.

2.2 Para além das medidas concretas no âmbito da política monetária, a própria definição dos objectivos tem, pelos motivos apontados, igualmente importância para avaliar o seu impacto na política económica global.

2.3 Numa concepção global da política económica — política monetária e política financeira — a política de juros adoptada não é por si só suficiente para definir o rumo da política financeira. É igualmente relevante a escolha dos objectivos da política monetária. Um ministro das Finanças perguntar-se-á muitas vezes: se adoptar esta medida virá ela a ser neutralizada por alterações da taxa de juro destinadas a contrabalançar o efeito obtido? Para evitar que um âmbito político acabe por manietar os restantes, o BCE e o ECOFIN deverão estabelecer objectivos idênticos para as suas políticas. É sobretudo fundamental que o Eurogrupo, dentro da Ecofin, e o BCE adoptem a mesma orientação. O objectivo da política monetária deve ser definido tendo em mente um horizonte muito mais longínquo. O BCE reiterou, em várias ocasiões, que o objectivo de 2 % tinha por base posições defendidas anteriormente pelo ECOFIN. É possível que sejam mínimas as diferenças entre os vários pontos de vista sobre a taxa de inflação mais conveniente, mas objectivo em vista e as medidas para alcançá-lo deverão ser acatados por todos.

2.4 No momento de estabelecer o objectivo da estabilidade dos preços, o BCE optou por uma taxa de inflação inferior a 2 %. Este objectivo foi modificado logo em 2003 para mantê-lo abaixo dos 2 %. A meta a atingir ficou assim mais realista, já que ao fixar uma percentagem abaixo dos 2 %, previstos inicialmente, se partia do princípio que até mesmo uma situação de deflação seria aceitável.

2.5 Esta definição coloca, todavia, dois problemas: é praticamente impossível determinar a que distância se está do objectivo e que distância é considerada aceitável. Com um objectivo simétrico, é possível uma certa margem de oscilação em torno da taxa de inflação mais conveniente. Uma vez que o BCE é favorável a uma percentagem próxima dos 2 %, seria melhor optar por uma formulação do tipo «2 % +1 % ponto percentual». Esta formulação poderia dissipar uma parte da apreensão suscitada, mesmo no caso de alterações ocasionais que correspondam a uma pequena permissão. Na opinião do CESE, há motivos mais que suficientes para transformar o objectivo do BCE num objectivo simétrico. Um objectivo com um ponto intermédio pode ser igualmente útil para permitir ao BCE agir de forma adequada sempre que a inflação se altera em consequência de uma descida ou de uma subida da procura. Salta à vista que, enquanto no passado, quando a Europa atravessava um período conjuntural favorável, antes do início do novo milénio, as taxas de juro aumentaram a um ritmo acelerado, durante o período de estagnação económica, dois ou três anos mais tarde, esse ritmo abrandou consideravelmente.

2.6 Um outro problema que se coloca é: que inflação se mede habitualmente? No âmbito dos objectivos formais do BCE, o indicador escolhido é o Índice de Preços ao Consumidor Harmonizado (IPCH), ou seja, a medida é o índice de inflação geral. Deste índice é possível excluir, por exemplo, os preços da energia ou dos bens alimentares para fazer surgir índices de inflação que podem ser considerados mais sensíveis à influência da política monetária e não dependem de factores impossíveis de controlar. Trata-se, sobretudo, de escapar aos efeitos dos aumentos do preço do petróleo que são mudanças fortuitas e podem evoluir na direcção oposta de um momento para o

outro. É justamente para evitar que estas mudanças fortuitas tenham um impacto directo na política do BCE que seria oportuno modificar o índice dos preços. Mesmo no caso provável de um aumento dos preços da energia a longo prazo, as variações ocasionais do preço do petróleo não podem ser jamais contrabalançadas por alterações nas taxas de juro, visto saber-se, por cálculos efectuados, que estas precisam de um ou dois anos para surtir efeito.

2.7 Este conceito de inflação, habitualmente designado por inflação subjacente, foi concebido para medir a tendência inflacionista interna da economia (a zona euro no caso do BCE). Estas flutuações no índice dos preços são essencialmente tendências e é nestas tendências que o BCE terá de concentrar-se em primeiro lugar. O efeito mais directo das variações das taxas de juro na evolução dos preços deveria situar-se logicamente entre essa medida da inflação e a política de juros do BCE. A decisão do BCE de aceitar uma taxa de inflação superior ao objectivo fixado deve-se, muito provavelmente, ao facto de ter tido igualmente em consideração um destes cenários de inflação reduzida. O BCE terá menos dificuldade em conseguir a aceitação da sua política se fizer também referência à inflação subjacente. Numa política que tenha mais explicitamente em conta a relação entre as medidas de carácter monetário e financeiro, é oportuno utilizar a inflação subjacente. Será, deste modo, mais fácil obter, no âmbito da política macroeconómica, um impacto mais positivo no crescimento e no emprego.

2.8 Se compararmos a taxa de inflação oficial, de acordo com o IPCH, com os níveis da inflação subjacente, verificamos que, nos últimos anos (conforme anexo), as diferenças são despidências. Apenas em 2005 é que os preços da energia influíram de forma considerável no nível geral dos preços. Se compararmos, por outro lado, a taxa de inflação com o objectivo do BCE, vemos que apenas em 2000 e 2005 a inflação subjacente esteve demasiado tempo abaixo do objectivo fixado pelo Banco. Se se tivesse tomado como base a inflação subjacente, por exemplo em 2005, poderia ter-se adoptado uma política menos restritiva.

2.9 Outro factor com influência na taxa da inflação, embora não sendo consequência directa do nível da procura nacional, são as alterações nos impostos e nas contribuições. Por exemplo, sempre que os Estados-Membros aumentam a taxa do IVA para diminuir o défice orçamental, a inflação sobe, o que pode levar o BCE, no caso de ser utilizado o IPCH como medida da inflação, a aumentar a taxa de juro. Mas o aumento do IVA tem um efeito moderador na procura e, numa óptica macroeconómica, seria mais conveniente combiná-lo com a redução da taxa de juro. Em tais situações, por exemplo como a que será criada em 1 de Janeiro de 2007, quando a Alemanha aumentar a taxa do IVA de 16 % para 19 %, o BCE deveria procurar apurar as causas da inflação e examinar se se trata de um acontecimento isolado que não terá por resultado uma tendência inflacionista. Um aspecto muito particular a ter em conta é que, se o BCE permitir que um aumento dos impostos deste tipo num país tenha repercussões na política monetária, isso terá efeitos negativos em todos os outros países da zona euro.

2.10 No atinente à adesão à moeda única, a regra que continua a ser aplicada aos Estados-Membros que ainda não a integram é que, conforme estabelece o Tratado, a sua taxa de inflação deverá estar «próxima da taxa, no máximo, dos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços». «Próxima» neste contexto significa que a

diferença não poderá exceder os 1,5 % e a expressão «melhores resultados» refere-se aos países que conseguiram a taxa de inflação mais baixa. É evidente que, hoje em dia, este objectivo não é tão óbvio como no início dos anos noventa. Considerando a situação dos últimos anos, isso poderia equivaler a exigir uma inflação inferior aos países da zona euro. Esta exigência é ainda mais absurda visto ter por base a inflação nos Estados-Membros e já não apenas nos países da zona euro. Nos últimos tempos, têm sido justamente três países que não integram a zona euro a dar o exemplo aos países candidatos à zona euro em matéria de estabilidade dos preços. É, pois, indispensável adequar o requisito da estabilidade dos preços aos países candidatos à adopção da moeda única. Formalmente, isso significa modificar o Tratado. Mas, tendo em mente que esta hipótese nem sequer era contemplada pelo Tratado Constitucional, uma tal modificação seria tão morosa que a maioria dos países candidatos ao euro se veria obrigada a cumprir os requisitos agora colocados. Por este motivo, o mais lógico seria optar por uma interpretação do Tratado mais flexível, segundo a qual as possibilidades de adesão à zona euro fossem determinadas não por requisitos específicos mas pelos objectivos almejados. Seria natural impor aos países candidatos a mesma obrigação de estabilidade dos preços a que estão sujeitos os países da zona euro. Se esse objectivo fosse fixado em 2 % + 1 %, deveria ser esta a percentagem a exigir dos países candidatos.

2.10.1 Talvez seja também necessário ter uma noção mais flexível da estabilidade dos preços nos países que apresentam um crescimento económico muito rápido. A situação da Irlanda ilustra bem como uma taxa de inflação tão elevada é parte integrante dos ajustamentos requeridos por uma economia de forte crescimento.

2.11 A inflação é um indicador estatístico e um fundamento indispensável da política económica. Mas os cidadãos experimentam a subida dos preços dum modo totalmente diferente, visto sentirem na pele as consequências do aumento das rendas, dos alimentos, da gasolina, etc. Por outro lado, a maioria deles nem sequer se apercebe da descida dos preços de certos produtos. Mais preocupante é o facto de a inflação ter efeitos muito diversos consoante as pessoas. Quando os aumentos dos preços incidem nos bens de primeira necessidade, são as faixas da população mais desfavorecidas quem mais se ressentem desta situação. Uma subida generalizada dos preços entre 2 % e 3 % poderá significar para estes cidadãos um aumento considerável do custo de vida. Os políticos devem estar atentos a estes efeitos e combatê-los com medidas políticas várias. Não se trata, portanto, aqui do campo de aplicação da política financeira mas do seu conteúdo concreto.

3. O Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2005

3.1 Houve alguma alteração na política dos Estados-Membros com a reformulação do Pacto de Estabilidade e Crescimento? E a avaliação dos países, primeiro, pela Comissão e, depois, pelo Conselho, também terá mudado? Dá a impressão de que apenas a Lituânia utilizou claramente as explicações para o défice constantes do novo Pacto. Deve-se dizer, todavia, que esta nova versão do Pacto induziu, entretanto, todos os Estados-Membros a estabelecer objectivos nacionais, a médio prazo, para as suas

finanças públicas. Estes objectivos têm como ponto de partida a situação actual de cada país.

3.2 Face à evolução da economia desde a revisão do Pacto, é normal que este ainda não tenha tido efeitos palpáveis. A maioria das modificações introduzidas dizem respeito a situações surgidas em períodos de crise conjuntural. Mas, neste momento, estamos a atravessar uma fase de nítida recuperação económica e de melhorias que se manifestaram igualmente nos indicadores do Pacto.

3.3 A crer nos prognósticos para a evolução da economia em 2005 e 2006, e sobretudo dada a evolução mais favorável da economia alemã, é igualmente de esperar que, em geral, os indicadores do Pacto de Estabilidade e Crescimento sejam cumpridos com mais facilidade. O facto de tal acontecer justamente num período com aumentos consideráveis do preço do petróleo é prova cabal da solidez das melhorias económicas. Estes aumentos têm um impacto diferente nos vários países consoante o seu grau de dependência das importações de petróleo. Mas mesmo nos anos «melhores», há sempre países que ficam longe de cumprir o objectivo do equilíbrio orçamental. Estes países deveriam retirar algum proveito da evolução positiva nos demais Estados-Membros.

3.4 Contudo, na maioria dos países, o nível de crescimento alcançado ou esperado não é de natureza a impor o recurso à «linha dura» do Pacto, a qual implica a aplicação de medidas orçamentais durante os anos de conjuntura favorável. Enquanto a capacidade da economia não chegar ao limite em que começam a manifestar-se tendências inflacionistas, é muito pouco provável a adopção de políticas pro-cíclicas. O desemprego continua a apresentar índices desmesurados mas há recursos consideráveis para aumentar a participação laboral. Em comparação com a conjuntura extremamente desfavorável dos anos anteriores, a interacção entre a política financeira e a política monetária vê-se submetida a novas provas. Nos períodos de boa conjuntura, a principal orientação da política económica deveria concentrar-se, sobretudo, na planificação para fazer face aos problemas económicos que surgirão no futuro em consequência da evolução demográfica.

3.5 Quando o contexto económico é favorável, os objectivos gerais da União Europeia centrados no orçamento do Estado e na dívida pública não são suficientes. Os Estados-Membros que alcançaram já estes objectivos não devem ficar de braços cruzados, mas sim, e isso é fundamental, aproveitar os objectivos nacionais referidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento para melhorarem igualmente a situação da sua economia.

3.6 As dificuldades em cumprir os indicadores do Pacto explicam-se não só pela situação económica difícil nos anos anteriores a 2005, mas também por factores estatísticos a que se faz raramente alusão. Numa economia com uma inflação baixa, o valor real da dívida pública mantém-se invariável, sendo, por isso, necessárias medidas concretas para reduzi-la. Quando há um forte crescimento, a percentagem do PIB correspondente à dívida pública diminui sem ser preciso intervir e o equilíbrio orçamental melhora. Quando a inflação é elevada, a percentagem do contributo económico do sector público para o PIB diminui. Em termos estatísticos, estamos perante uma melhoria tanto do equilíbrio orçamental como da dívida pública.

No caso de crescimento económico, as receitas públicas aumentam sem ser formalmente necessário aumentar os impostos. Isso quer dizer que, até certo ponto, os efeitos estatísticos negativos para a dívida pública e o equilíbrio orçamental são substituídos por efeitos estatísticos positivos.

3.7 Outra das consequências dos anos difíceis foi o nível invulgarmente elevado das poupanças. Na ausência de alternativas de investimento na Europa, houve uma fuga de capital para os Estados Unidos. Com a chegada de tempos melhores, cresce a confiança na economia e pode-se partir do princípio de que as poupanças diminuem por haver menos preocupações em relação ao futuro. É possível que surja um ciclo favorável graças a um aumento adicional da procura.

3.8 Por último, cabe referir que a política financeira da UE coloca um problema específico: os responsáveis pela sua concepção e aplicação mudam constantemente. Pode suceder, com efeito, que um quarto dos ministros das finanças mude no espaço de um ano, não demonstrando os novos ministros o mesmo sentido de responsabilidade perante a política gizada pelos seus antecessores. É, por isso, fundamental que o ECOFIN opte por decisões a mais longo prazo, para evitar que uma nova constelação de ministros deite por terra a política encetada. As constantes remodelações ministeriais tornam igualmente difícil ter um ECOFIN imbuído da vontade política necessária para levar a bom termo a política comum.

4. As orientações económicas e o processo de Lisboa

4.1 As Orientações Gerais das Políticas Económicas remontam já a 1993. No início tratavam apenas da política financeira, mas passaram mais tarde a incluir as questões de emprego e, a partir de 2005, fundiram-se num único processo com as orientações para o emprego e a agenda de Lisboa. Na prática, são políticas nacionais para as quais a Comissão e o Conselho emitem orientações. Não são aplicáveis aqui sanções pecuniárias como no caso do Pacto de Crescimento e Estabilidade.

4.2 O debate iniciado com a introdução da União Económica e Monetária tem sido dominado pelo desequilíbrio entre uma política monetária centralizada e uma política financeira que continua a ser do foro nacional. O Pacto de Estabilidade e Crescimento é um «híbrido» que apresenta igualmente elementos de política comum e de sanção, ao passo que as orientações económicas são meras recomendações que os Estados-Membros são livres de seguir ou não.

4.3 Quais são as vias possíveis para desenvolver as orientações económicas? Para encontrá-las, é necessário esclarecer quais são as diferenças no estabelecimento dos objectivos da política económica e quais os meios a que se pode recorrer para alcançá-los.

4.4 No atinente ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, o equilíbrio orçamental e a percentagem da dívida pública em relação ao PIB passaram a ser considerados objectivos no debate público. Todavia, estes dois critérios não representam, por si só, qualquer objectivo. São antes indicadores que mostram à política o caminho a seguir. Graças a uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária, é possível criar disponibilidades que podem ser utilizadas em períodos de recessão económica. O superavit constitui, portanto, uma reserva pecu-

niária para ser utilizada mais tarde quando for necessário estimular a economia. O CESE considera que convém manter os indicadores do equilíbrio orçamental e da dívida pública, mas é preciso que o debate avance para a etapa seguinte e analise os verdadeiros objectivos da política económica.

4.5 Os objectivos globais da política económica, no seu conjunto, são, por um lado, a política monetária e a política financeira e, por outro, a estabilidade dos preços, o crescimento e o pleno emprego. São estes os objectivos que é preciso formular. A estabilidade dos preços já foi tratada antes. Importa, por este motivo, estribar as orientações económicas nas definições, ao nível comunitário, do crescimento e do pleno emprego. Na prática, esta tarefa traz alguns problemas espinhosos. Para que os objectivos sejam realistas deverão ser vistos em relação com a situação económica actual, o que significa que poderá ser necessário revê-los com relativa frequência e que não podem ser estabelecidos a tão longo prazo como a meta da estabilidade dos preços.

4.6 Pode discutir-se em que medida é possível aferir o desenvolvimento económico pelo crescimento, já que a medida habitualmente escolhida não tem em conta as repercussões sociais e ambientais. Se nos guiarmos apenas pelo crescimento puramente económico, temos dois indicadores já consagrados: o aumento do PIB real per capita e este aumento medido segundo as «paridades de poder de compra» (PPC). Este último indicador é usado para equiparar a situação económica real em vários países. Não importa que indicador se escolhe, uma vez que o que se pretende é determinar o ritmo de crescimento, que, ano após ano, varia minimamente consoante o tipo de PIB que se toma por base de aferição. Há uns anos atrás tentou-se apurar a partir de que taxa de crescimento o índice de desemprego começa a diminuir. O objectivo era então que o PIB atingisse, pelo menos, esta taxa de crescimento (da ordem dos 3 %). Este tipo de objectivo pode, todavia, variar com o tempo e também de uma economia para outra. Mas sabendo-se como é problemático reduzir o desemprego, dificilmente se pode imaginar um objectivo de crescimento situado abaixo do nível em que o desemprego começa a diminuir. Nos últimos anos, não têm sido muitos os países que conseguiram alcançar este nível mínimo de crescimento.

4.7 No cotejo dos vários países e na escolha da política para aumentar o ritmo de crescimento, é essencial fazer a distinção entre dois métodos fundamentais para fomentar o crescimento. Ou o crescimento aumenta por se produzir mais sem alterar a técnica utilizada, o que significa geralmente um aumento da mão-de-obra, ou graças ao aumento da produtividade, o que significa produzir mais com o mesmo número de trabalhadores. Nos próximos anos, ainda é viável recorrer ao primeiro método mas, face à actual evolução demográfica, não haverá praticamente outra alternativa senão usar o segundo.

4.8 No caso do emprego, é infinitamente mais difícil definir um objectivo, já que este terá de focar dois aspectos: indicar, por um lado, a quota-parte da população em idade activa que participa no mercado de trabalho (taxa de emprego) e, por outro, que percentagem dela está desempregada. A agenda de Lisboa fixou objectivos relativamente à taxa de emprego global (70 %), das mulheres (60 %) e das pessoas entre 55 anos e a idade de aposentação (50 %).

4.9 No atinente ao desemprego, não foram fixados objectivos percentuais. Para começar, há vários métodos para calcular o número de pessoas que devem ser tratadas como desempregadas. No entanto, o que obriga a ter, no mínimo, dois objectivos diferentes é haver, por um lado, um desemprego declarado e, por outro, pessoas que participam de uma ou de outra forma em medidas integrantes da política laboral. São muito poucos os países que estão perto daquilo a que se poderia chamar pleno emprego (ou seja, uma taxa muito baixa de desemprego característica de uma economia dinâmica onde as mudanças devem ser uma constante). Por isso, talvez seja mais aconselhável fixar como objectivo, durante um período de tempo prolongado, uma certa redução percentual do desemprego.

4.10 Partindo deste raciocínio, as orientações económicas trienais deverão propor, em primeiro lugar, um nível mínimo de crescimento económico e um índice de redução do desemprego. Como objectivo para a participação laboral podem manter-se, por enquanto, as percentagens estabelecidas na agenda de Lisboa. Para a política financeira, é necessário um quadro semelhante, ou seja, objectivos explícitos que permitam avaliar as políticas escolhidas.

4.11 Face ao exposto, a função das orientações económicas deveria ser antes de mais instar os Estados-Membros a notificar as medidas por si adoptadas para alcançar os objectivos fixados, o que permitiria à Comissão e ao Conselho avaliar até que ponto os resultados são satisfatórios. Se os objectivos não forem alcançados, a UE deverá poder criticar as políticas escolhidas e apresentar propostas tendo como ponto de referência as políticas mais bem sucedidas noutros países. Todos os países deverão, contudo, ser julgados em função das suas características específicas e da sua situação económica actual.

4.12 Como a política financeira continua a ser uma questão do foro nacional, não tem sentido continuar a dar ênfase, como se faz actualmente, à situação económica global da UE no momento de avaliar a política de cada país, em separado. Convém, por conseguinte, adaptar as orientações económicas e definir, futuramente, objectivos nacionais consentâneos com os objectivos globais, os quais não deverão, contudo, ser menos ambiciosos que os objectivos fixados para toda a UE, bem como julgar cada país pela forma como tenha cumprido os seus objectivos.

4.13 Só dando mais relevância aos êxitos contabilizados por cada Estado-Membro, à luz da sua situação económica, e relacionando-os com os objectivos de emprego mais explícitos da agenda de Lisboa, será possível articular devidamente as orientações económicas com as demais orientações estabelecidas nesta agenda. A política macroeconómica poderá ser assim uma componente mais natural dos programas nacionais de reforma, o que permitirá acelerar o ritmo da aplicação da agenda de Lisboa no seu conjunto.

5. A formação dos salários e as orientações económicas

5.1 Em 1999, teve início aquilo que veio a designar-se por processo de Colónia. Este fórum anual de debate sobre a política actual, com a participação do ECOFIN, do BCE, da Comissão e dos parceiros sociais (CES e UNICE/CEEP), é pouco conhecido.

Tem sido, contudo, valioso o seu contributo para melhorar o conhecimento recíproco das partes envolvidas sobre as políticas e as posições de cada uma delas sobre a política económica.

5.2 Este debate tem lugar a dois níveis: peritos e um grupo de alto nível. As reuniões são, por norma, semestrais e têm por objectivo analisar a situação económica actual e determinar a política a seguir.

5.3 Com base nos debates realizados em 2005, é possível apontar as diferenças tanto em termos de análise como de propostas. A Comissão, por seu turno, insiste na melhoria da situação económica. O BCE realça a importância de uma moderação salarial, um conceito com que se depara obviamente nos contributos da UNICE. O CEEP (Centro Europeu das Empresas com participação política e das Empresas de Interesse Económico Geral) refere a necessidade de investimentos públicos. A UEAPME (União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas) não só frisa como é fundamental ter em consideração as PME, mas também que é, porventura, inevitável ter de aceitar uma taxa de inflação mais alta. A Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), por seu lado, considera imperioso dinamizar globalmente a economia para incrementar a procura interna, vendo os salários não apenas como um encargo mas como um pressuposto fundamental para a procura interna. Recordou ainda que os trabalhadores assalariados têm vindo a dar já há vários anos o seu contributo para a contenção da inflação, aceitando aumentos salariais inferiores aos aumentos da produtividade.

5.4 Com um tal cenário, pode perguntar-se se não será necessário relançar o processo de Colónia. A questão é como concretizá-lo. Até à data, o diálogo no âmbito do processo de Colónia tem consistido em organizar reuniões para trocar pontos de vista. Uma evolução possível seria realizar, no intervalo das reuniões, estudos comuns sobre as interligações económicas, o impacto das medidas políticas e questões afins. Isso poderia contribuir para aproximar as percepções dos intervenientes sobre a realidade económica que importa tomar como ponto de partida. Esta proposta poderá ser também associada à proposta apresentada em tempos pelo CESE de criação de um órgão para realizar estudos económicos independentes ⁽¹⁾.

5.5 Uma questão que não tem o mesmo cariz ideológico mas que é, apesar disso, determinante na escolha da política a adoptar é a fiabilidade das estatísticas. Deveria ser perfeitamente natural todos os Estados-Membros estarem à altura de fornecerem simultaneamente as estatísticas necessárias. É que avaliar a política a adoptar com base em dados estatísticos erróneos pode ter consequências catastróficas. Os debates no âmbito do processo de Colónia talvez sejam a oportunidade ideal para exigir com mais autoridade a todas as partes envolvidas o cumprimento das suas obrigações em matéria de estatísticas económicas. O Parlamento Europeu, aliás, também tem reiterado que são indispensáveis estatísticas mais fidedignas.

5.6 Também é possível que certas alterações na estrutura formal sirvam para reacender o debate. O papel do Parlamento Europeu poderia ser reforçado, passando de uma presença meramente formal para uma situação em que poderia, antes de cada

⁽¹⁾ JO C 88/2006, p.68 — «O reforço da governação económica — Reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento».

reunião, adoptar uma resolução sobre a situação económica e a política requerida. Uma análise deste tipo poderia ser confrontada com o relatório mais formal a apresentar pela Comissão. Tanto o ECOFIN como o Eurogrupo deverão estar presentes, por forma a garantir a representação não só do grupo dos ministros das Finanças como dos ministros das Finanças directamente responsáveis pela política financeira que deve ser combinada com a política monetária do BCE.

5.7 Ainda que cada uma das partes tenha toda a autonomia na definição das suas políticas (o BCE, os ministros das Finanças e os parceiros sociais), isso não retira a necessidade ingente de melhorar a cooperação que preconizamos. Ser autónomo não significa abster-se de participar no debate geral nem desprezar os bons conselhos. Também não é nenhum atentado à autonomia reconhecer isto publicamente, em vez de repetir constantemente que se age com total independência e de recusar qualquer influência alheia. Os ministros das Finanças terão de ser consequentes e não dizerem uma coisa em Bruxelas e fazerem outra em casa. O BCE deveria poder actuar como os bancos centrais da Grã-Bretanha e da Suécia e publicar as actas das suas reuniões.

6. Haverá uma relação entre inflação e crescimento?

6.1 Num documento datado de 26 de Maio de 2005, o Parlamento Europeu escrevia a propósito do crescimento e do emprego: «O espaço euro e a União Europeia a 25 não conseguem atingir de forma sustentada o seu potencial de crescimento, o qual permanece demasiado baixo, nomeadamente nas quatro principais economias do espaço euro. O consumo privado continua a crescer a um nível pouco sustentado e as perspectivas económicas para 2005 e 2006 continuam a ser insatisfatórias, contribuindo para a manutenção de uma elevada taxa de desemprego, que só recuará a um ritmo lento. Não obstante as taxas de juros serem as mais baixas jamais registadas desde a Segunda Mundial, a tendência para o investimento continua a ser baixa».

6.2 Na literatura sobre economia depara-se continuamente com a dicotomia clássica inflação-desemprego. Parece que, estatisticamente, bons resultados numa das componentes implicam fatalmente maus resultados na outra. Na nossa análise optamos, com base as considerações do Parlamento, por procurar descobrir que relação existe entre a inflação e o crescimento.

6.3 Numa dada situação económica, é possível comparar o crescimento em países com uma taxa de inflação baixa com os países que apresentam uma taxa de inflação alta. Também se pode observar como varia o crescimento de um país, em situações diversas, quando a inflação varia. Talvez os nossos quadros não possam ser classificados de científicos, mas sugerem-nos claramente como é essencial conhecer a relação entre inflação e crescimento para se chegar à combinação de políticas mais adequada.

6.4 Se, por um lado, constatamos que há países com uma inflação e um crescimento relativamente elevados e, por outro, países com uma inflação e um crescimento relativamente baixos, o passo seguinte é obviamente procurar descobrir se a relação entre inflação e crescimento é mais do que meramente

estatística. Para verificar se se trata realmente de uma relação de causa-efeito, será necessário antes de mais proceder a uma «limpeza» que permita uma abstracção das várias situações económicas e, sobretudo, dos vários níveis de desenvolvimento (PIB). Também é preciso analisar se um tipo específico de política económica levou a um índice de crescimento ora alto ora baixo, até mesmo perante taxas de inflação diferentes. Isto significa que há uma concentração em determinados países e não se consegue, por conseguinte, estabelecer um nexo de causalidade entre inflação e crescimento.

6.5 O ritmo de crescimento é realmente um problema, pelo menos para os «antigos» países da UE a 15. Pelas estatísticas da Comissão pode ver-se que o crescimento destes países atingiu níveis tão baixos que perderam anualmente meio ponto percentual do PIB, em comparação com outros países industrializados (1995-2005) ⁽²⁾. (Convém juntar uma nota com uma referência ao documento da Comissão.) Durante o mesmo período, a procura nacional nestes países acusou um recuo de aproximadamente 1 % em relação aos outros países industrializados. A conjuntura relativamente favorável nos anos que se seguiram à entrada no novo milénio deveu-se inteiramente à procura de produtos europeus noutros países. Para encontrar, de futuro, uma política mais adequada, é essencial analisar os motivos que explicam esta evolução, próxima da catástrofe, do ritmo de crescimento.

6.6 Pode comparar-se esta descrição dos «custos» de uma inflação baixa com outra descrição dos custos de uma inflação elevada numa carta dirigida ao Parlamento Europeu pelo presidente do BCE, Willem F. Duisenberg. Ele refere que: «A definição quantitativa da estabilidade dos preços dada pelo BCE se funda em critérios económicos sólidos e geralmente aceites. Ao autorizar apenas um ritmo de aumento reduzido do nível dos preços, esta definição permite reduzir ao mínimo os custos da inflação, bem conhecidos da opinião pública e largamente documentados na bibliografia económica».

6.7 Na busca do objectivo ideal para a inflação, não se deve esquecer que é preciso, ao mesmo tempo, evitar os custos resultantes de uma inflação demasiado alta e os que decorrem da dificuldade de conseguir um crescimento satisfatório. Também convém ter presente que a inflação, por si só, nem é solução nem problema. O que está em causa é antes, por um lado, a flexibilidade oferecida à economia por uma determinada taxa de inflação e, por outro, as consequências catastróficas de uma taxa de inflação excessiva em termos de confiança, de planeamento a longo prazo e da repartição da riqueza.

6.8 No anexo figuram dados com respeito à inflação (IPCH e inflação subjacente) e ao crescimento (aumento real do PIB) nos vários Estados-Membros. Os números indicados cobrem um período cujo início coincide com o início das actividades do BCE.

6.8.1 Em termos gerais, foi um período com uma taxa de inflação e uma taxa de crescimento baixas. A taxa de crescimento foi quase aceitável só em 2001 e 2002 e, no caso de alguns países, só a partir de 2004. Para quase todos os países, a inflação e o crescimento têm uma evolução paralela. Após os níveis de crescimento dos anos iniciais (1999-2000), resultantes

⁽²⁾ Base de dados da Comissão AMECO (http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm). Crescimento do PIB na UE a 15 em comparação com um grupo de referência de países industrializados (incluindo os EUA, o Canadá, o Japão, a Coreia, a Austrália, a Nova Zelândia, a Noruega e a Suíça).

de uma forte procura externa, a procura interna europeia não foi capaz de gerar um crescimento adequado. Tanto durante este período como durante a retoma dos últimos tempos, a taxa de inflação não foi muito além dos 2 %.

6.8.2 Poderíamos comentar a situação de todos os países, mas cingir-nos-emos apenas a alguns deles:

A maioria deles apresenta taxas de inflação e de crescimento baixas, embora haja alguns que se desviam deste perfil. A Irlanda, com taxas de crescimento e de inflação elevadas, logrou manter um ritmo de crescimento elevado a par de uma redução do ritmo da inflação. A Grécia combina um forte crescimento com uma taxa de inflação baixa. A Itália e Portugal apresentam uma taxa de inflação demasiado elevada e um crescimento praticamente inexistente. No caso da Espanha, onde o crescimento é satisfatório, a taxa de inflação ultrapassa os 2 %. Do debate público neste país infere-se que os cidadãos dirigem a sua atenção sobretudo para o crescimento e que uma inflação elevada preocupa apenas os economistas. Extremo é o caso da Finlândia que apresentou um crescimento elevado em 2004 associado a uma inflação igual a zero (devida parcialmente à redução do imposto especial sobre bebidas alcoólicas). Na Eslovénia foi possível, graças a sucessivas reduções da inflação, manter um crescimento relativamente elevado. A Lituânia apresenta uma taxa de crescimento elevada, ao passo que a inflação apresenta uma tendência crescente. A República Checa aumentou o seu crescimento sem aumentar a inflação, ao passo que a Estónia aumentou o seu crescimento até um nível bastante elevado mas à custa de uma inflação crescente. Por seu lado, a taxa de crescimento da Letónia situa-se entre as mais elevadas da UE, mas a inflação aumentou em flecha. 6.8.3 Se tomarmos a inflação como medida do nível geral da procura de uma economia, isso significa que, salvo raras excepções, tanto uma como a outra foram demasiado reduzidas. Dada a dificuldade em reajustar a economia quando são mínimas as variações dos preços, pode dizer-se que a inflação refreou o crescimento. Uma asserção deste tipo é um tanto incómoda, embora todos saibam que é imprescindível um certo nível de inflação para lubrificar a engrenagem de uma economia dinâmica. Na economia globalizada própria do nosso tempo, as mutações dinâmicas converteram-se em condição indispensável para fazer frente à concorrência internacional.

6.8.4 A estabilidade e a confiança na política monetária não são afectadas por uma taxa de inflação inferior a 2 %. Adotar como indicador uma taxa algo superior não deveria perturbar a estabilidade. Determinante é, neste contexto, a certeza de que há vontade e capacidade para controlar a inflação e cumprir o objectivo almejado.

6.9 É possível aprofundar esta análise utilizando séries temporais para a inflação subjacente. Salvo no atinente a 2005, são relativamente pequenas as diferenças entre o Índice de Preços ao Consumidor e a evolução dos preços, excluindo os

preços da energia. Um estudo mais minucioso das políticas específicas aplicadas nos países onde é positiva a relação entre inflação e crescimento (por exemplo, uma inflação baixa em relação à taxa de crescimento) poderia oferecer uma base sólida para uma futura análise comparativa.

6.10 O anexo informa igualmente sobre a produtividade por hora de trabalho. Os números não mostram as tendências em cada um dos países, mas a sua evolução em relação à produtividade média da UE a 15. Podemos ver, portanto, pelo quadro se um país se aproximou ou não da média.

6.10.1 Na maioria dos casos, verifica-se que, ao longo de seis anos, nenhum país registou mudanças rápidas durante um período de seis anos. Há, no entanto, algumas excepções. A Grécia, por exemplo, partiu de um nível de produtividade baixo mas aproximou-se a um ritmo acelerado dos outros países. A Irlanda encontra-se actualmente acima da média e continua a aumentar a sua produtividade. Durante este mesmo período, a Itália tem perdido terreno. O mesmo se aplica a Portugal que, além disso, tinha partido já de um nível muito baixo.

6.10.2 Também aqui seria interessante realizar estudos para analisar, por exemplo, até que ponto as alterações na produtividade estiveram na origem das assimetrias do crescimento, em que medida as diferenças no aumento da produtividade estão relacionadas com as diferenças nos investimentos e na inovação, de que modo as diferenças nos sistemas de ensino se repercutem no nível de inovação ou ainda que outros métodos podem ser usados para aumentar a produtividade. O CESE convidaria, por isso, a Comissão a examinar o nexo de causalidade entre os objectivos globais do crescimento e do emprego e, por exemplo, os aumentos da produtividade e as taxas de inflação.

6.11 Mas pode-se já extrair uma conclusão preliminar das estatísticas sobre a inflação e o crescimento. Urge melhorar a coordenação entre as políticas monetária e financeira, por forma a conseguir que a estabilidade dos preços, o crescimento e o emprego representem objectivos fundamentais para todos os responsáveis da política económica: BCE, Comissão, ECOFIN, parceiros sociais e Estados-Membros. Se todos os actores envolvidos tomarem esses três objectivos como ponto de partida das suas propostas de acção, ver-se-ão obrigados a reflectir nas suas consequências. Medidas que são excelentes para obter a estabilidade dos preços numa dada situação económica, poderão ser totalmente deslocadas numa outra situação. Em certos casos poderão contribuir para o crescimento e o emprego e noutros surtir um efeito totalmente oposto.

6.12 O número de Fevereiro de 2004 do boletim mensal do BCE ilustra bem a nova percepção desta instância, que poderia servir de ponto de partida para uma nova política global. Nele são referidos como factores principais para mobilizar investimentos: rentabilidade satisfatória, boas possibilidades de acesso a financiamentos e condições propícias para a procura.

Bruxelas, 26 de Outubro de 2006.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitrios DIMITRIADIS