



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.6.2004
COM (2004) 238 final/2

CORRIGENDUM

Nouvelle page de couverture.
Annule et remplace celle du 7.4 qui disait
COM(2004) 38 final.

Concerne uniquement le PT.

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

**relativa à actualização de 2004 das Orientações Gerais para as Políticas Económicas
dos Estados-Membros e da Comunidade
(para o período 2003-2005)**

(Apresentada em conformidade com o n.º 2 do artigo 99.º do Tratado CE)

INDÍCE

I.	Orientações gerais para as políticas económicas.....	3
1.	A estratégia actual continua a ser válida.....	3
2.	Melhoria do contexto económico.....	4
3.	Integração dos dez novos Estados-Membros nas OGPE de 2003-05.....	5
3.1	Políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade.....	6
3.2	Reformas económicas destinadas a aumentar o potencial de crescimento da Europa.....	7
3.3	Reforço da sustentabilidade.....	10
II.	Orientações de política económica por país.....	12
1.	Bélgica.....	12
2.	Dinamarca.....	12
3.	Alemanha.....	12
4.	Grécia.....	13
5.	Espanha.....	14
6.	França.....	14
7.	Irlanda.....	15
8.	Itália.....	15
9.	Luxemburgo.....	16
10.	Países Baixos.....	16
11.	Áustria.....	17
12.	Portugal.....	17
13.	Finlândia.....	18
14.	Suécia.....	18
15.	Reino Unido.....	18
16.	Chipre.....	19
17.	República Checa.....	22
18.	Estónia.....	27
19.	Hungria.....	31
20.	Letónia.....	36
21.	Lituânia.....	41
22.	Malta.....	46
23.	Polónia.....	50
24.	Eslováquia.....	56
25.	Eslovénia.....	60

I. ORIENTAÇÕES GERAIS PARA AS POLÍTICAS ECONÓMICAS

1. A ESTRATÉGIA ACTUAL CONTINUA A SER VÁLIDA

O Conselho adoptou, em 26 de Junho de 2003, uma recomendação sobre as orientações gerais a imprimir às políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade no período 2003-2005¹. Estas Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE) constituem a estratégia de política económica a médio prazo da UE e centram-se na contribuição das políticas *económicas* para a realização do objectivo estratégico de Lisboa. As OGPE têm os seguintes vectores:

- políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade;
- reformas económicas destinadas a aumentar o potencial de crescimento da Europa;
- reforço da sustentabilidade.

Tendo em conta os resultados da primeira avaliação do seguimento dado às OGPE de 2003-05, apresentados no Relatório de Aplicação², bem como as orientações dadas pelo Conselho Europeu da Primavera de 2004, a presente recomendação actualiza e completa a actual estratégia. Não se considera necessário que os ajustamentos importantes ocorridos na economia impliquem uma alteração das orientações gerais de política económica. Esta actualização centra-se na integração de dez novos Estados-Membros no quadro vigente de coordenação das políticas económicas.

A Parte I desta actualização contém algumas considerações relevantes para a aplicação das orientações gerais, contidas nas OGPE para 2003-2005, aos novos Estados-Membros. Estas orientações gerais mantêm-se válidas e não são objecto de qualquer alteração, sendo aplicáveis a todos os Estados-Membros e à Comunidade. Com o objectivo de completar a actual estratégia, a Parte II apresenta recomendações específicas, dirigidas a cada um dos dez novos Estados-Membros. Contém igualmente actualizações das notas por país relativas à Alemanha, Grécia, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido, de modo a ter em conta os ajustamentos introduzidos no domínio das políticas orçamentais.

¹ Recomendação do Conselho, de 26 de Junho de 2003, sobre as Orientações Gerais das Políticas Económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (para o período de 2003-2005), 2003/555/CE, publicada no Jornal Oficial L 195 de 1 de Agosto de 2003, p.1.

² Comunicação da Comissão relativa ao primeiro relatório sobre a aplicação das Orientações Gerais para as Políticas Económicas de 2003-2005 COM(2004)20 final, adoptada em 21 de Janeiro de 2004.

2. MELHORIA DO CONTEXTO ECONÓMICO

A retoma económica está finalmente a concretizar-se na UE, apoiada por uma melhoria generalizada do contexto internacional. O crescimento do PIB tem-se dinamizado progressivamente, desde a adopção das OGPE no Verão de 2003, constituindo as exportações o principal motor da retoma, apesar da valorização do euro. Estão igualmente reunidas as condições para se verificar um relançamento da procura interna: está a aumentar a confiança dos empresários e dos consumidores, as taxas de juro encontram-se em níveis historicamente baixos e as cotações das acções têm estado a recuperar. Neste contexto, prevê-se nas Previsões Económicas da Primavera de 2004, um relançamento da retoma e espera-se que o crescimento volte para o seu nível potencial no final de 2004. É necessário consolidar estes primeiros sinais de retoma do crescimento. O Conselho Europeu aprovou, em Dezembro de 2003, uma iniciativa destinada a lançar acções específicas para promover um crescimento sustentável.

No que diz respeito à inflação, prevê-se que baixe para um nível inferior a 2% em 2004 e que esta descida prossiga em 2005. Embora os aumentos dos preços fixados administrativamente e dos impostos indirectos devam provocar uma aceleração dos preços em 2004, a eliminação dos efeitos temporários decorrentes de aumentos registados no passado a nível dos preços de alguns bens alimentares terá um efeito oposto. Além disso, a valorização do euro terá um efeito de contenção dos aumentos de preços. A título de exemplo, será de referir que esta valorização absorveu em larga medida o aumento do preço em dólares do petróleo. Por outro lado, a moderação salarial deverá manter-se a médio prazo e, com a retoma cíclica da produtividade do trabalho, o crescimento dos custos nominais do trabalho por unidade de produto pode desacelerar fortemente, contribuindo assim para a estabilidade dos preços.

Verifica-se normalmente um desfasamento temporal entre a evolução económica geral e as suas implicações a nível do mercado de trabalho. Na sequência de uma situação de estagnação em 2003, prevê-se que o emprego venha a beneficiar com a inflexão e retoma da actividade económica geral, verificada no segundo semestre do ano transacto. No entanto, dado o carácter gradual desta retoma, prevê-se que o emprego aumente de modo apenas modesto no corrente ano e que venha a registar um ritmo de crescimento mais robusto no próximo ano.

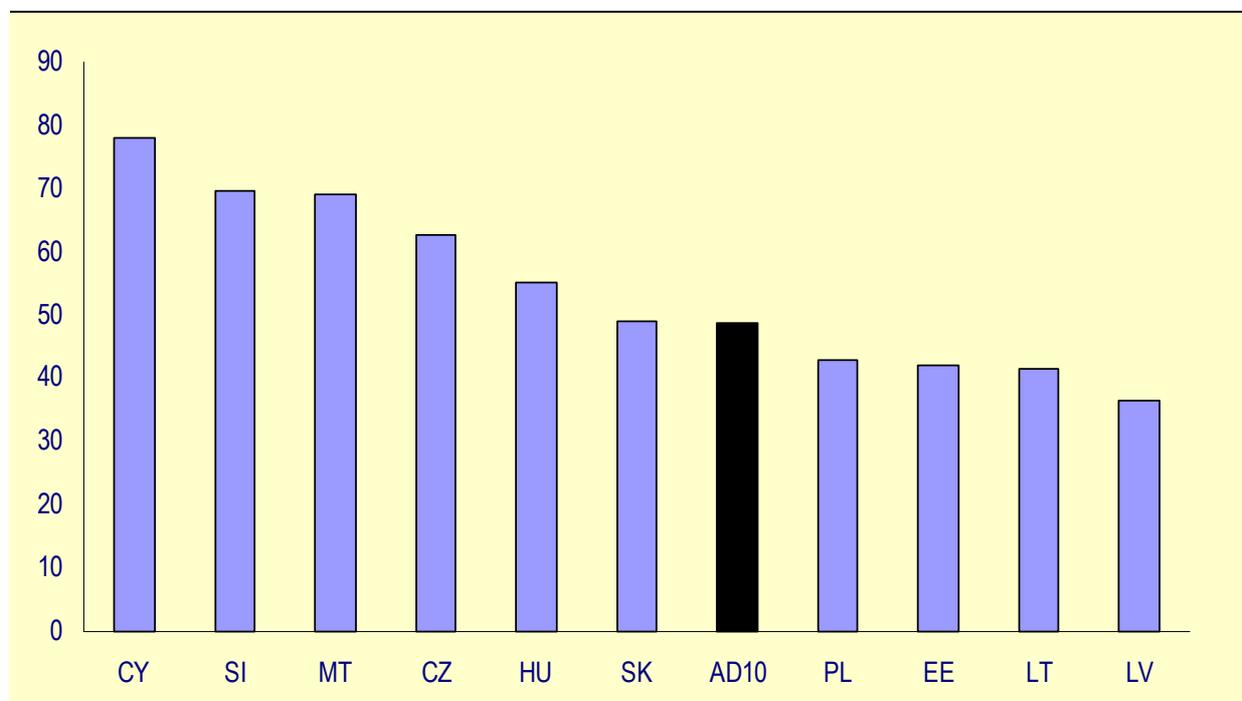
Em termos globais, a situação económica está a evoluir de acordo com as expectativas prevalecentes aquando a adopção da estratégia de política económica a médio prazo: a economia encontra-se em fase de retoma, embora a um ritmo moderado, e as perspectivas para 2004-05 não apontam para quaisquer desequilíbrios macroeconómicos que requeiram uma alteração de rumo. Em simultâneo, as previsões põem em evidência a lentidão da capacidade de ajustamento da economia da UE e o nível reduzido do seu crescimento potencial. Por conseguinte, é essencial tirar inteiramente partido da melhoria do contexto económico para a realização de progressos decisivos em termos de eliminação da “lacuna de concretização”, entre as reformas estruturais previstas e as efectivamente adoptadas. A actual retoma da actividade económica poderá ser apoiada em maior medida pela prossecução de políticas macroeconómicas sólidas e pela aplicação com determinação de todas as reformas económicas conducentes ao crescimento definidas nas OGPE de 2003-05.

3. INTEGRAÇÃO DOS DEZ NOVOS ESTADOS-MEMBROS NAS OGPE DE 2003-05

A adesão de Chipre, Republica Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia em 1 de Maio de 2004 constituirá um acontecimento de vulto na história da União.

O alargamento contribuirá para um novo dinamismo económico, cujos múltiplos efeitos se reforçarão mutuamente. Estima-se que o potencial de crescimento dos novos Estados-Membros se situe a um nível de cerca de 4% ao ano, o que reflecte nomeadamente os seus progressos sólidos verificados nos últimos anos, no que se refere às reformas estruturais e institucionais. O mercado interno expandir-se-á para 455 milhões de cidadãos. Apesar dos progressos verificados recentemente, deve reconhecer-se que a posição de partida é diferenciada e que os países em vias de adesão representarão inicialmente apenas 5% do PIB da União. Uma vez que têm níveis médios de rendimento inferiores a metade dos da UE-15 (ver Gráfico 1), os principais desafios desses países consistem em assegurar a convergência real a longo prazo, garantindo em simultâneo a convergência nominal a curto e médio prazos.

Gráfico 1: PIB per capita em 2003 (EU-15=100)



Fonte: Serviços da Comissão (Eurostat, Indicadores estruturais).

Os desafios estruturais com que se confrontam os novos Estados-Membros não diferem fundamentalmente dos dos actuais Estados-Membros, apesar de certos desafios exigirem maiores esforços³. Deste modo, a actual estratégia de política económica afigura-se, em termos gerais, adequada. A dimensão dos desafios defrontados por esses países torna crucial encontrar um equilíbrio adequado entre os diferentes requisitos de política económica. Por exemplo, tendo em conta a

³ Economia Europeia, Occasional paper nº 4 'Key structural challenges in the acceding countries: the integration of acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes' do Comité Política Económica, Julho de 2003.

mudança estrutural ainda incompleta para uma economia de mercado moderna baseada no sector de serviços, a maior parte dos países em vias de adesão tem de prosseguir políticas que favoreçam a convergência real. A EU proporcionará também um contributo importante para este processo, através dos investimentos nas regiões em atraso, financiados com os fundos estruturais e de coesão, bem como pelo Banco Europeu de Investimento. No entanto, os orçamentos nacionais devem também ter em consideração as consideráveis necessidades de financiamento relacionadas com a modernização das infra-estruturas físicas e as que se prendem com o capital humano, devendo os responsáveis pelas finanças públicas fazer face às pressões no sentido do aumento das despesas decorrentes da conclusão das reformas do período e transição e assegurando em simultâneo a disciplina orçamental. Ao mesmo tempo e tendo em vista que estes países partem de um défice orçamental de cerca de 6% do PIB, em termos médios, será fundamental, assegurar a necessária consolidação das finanças públicas para reforçar a estabilidade macroeconómica.

Nas secções subsequentes procede-se à análise da actual estratégia de política económica e salientam-se determinadas orientações gerais ou domínios políticos, tendo em conta que as circunstâncias da maior parte dos países em vias de adesão justificam um período de ajustamento mais longo. Deve salientar-se que as diferenças entre os países em vias de adesão são consideráveis. Tendo devidamente em conta estas diferenças, tanto a nível dos seus resultados económicos, como das suas perspectivas, estruturas e instituições, apresentam-se recomendações específicas, dirigidas a cada um destes países, na Parte II desta actualização.

3.1 Políticas macroeconómicas orientadas para o crescimento e a estabilidade

A prossecução de políticas macroeconómicas sólidas desempenha um papel crucial para a dinamização do crescimento e do emprego e para a manutenção da estabilidade dos preços. Os novos Estados-Membros devem, tal como os actuais, fixar como objectivo uma expansão bem equilibrada e tirar plenamente partido do seu potencial de crescimento. Além disso, no que diz respeito à maior parte dos países em via de adesão, as políticas macroeconómicas devem poder igualmente apoiar a mudança estrutural, ainda por realizar, no sentido de uma economia com um maior peso do sector dos serviços.

Os novos Estados-Membros terão de procurar obter uma forte sinergia entre as necessárias reformas estruturais e políticas macroeconómicas que consolidem a estabilidade. Os regimes cambiais, que constituem uma componente importante do enquadramento global da política económica e monetária, devem estar orientados para alcançar uma convergência real e nominal duradoura. A participação no MTC-II, algum tempo após a adesão, deve contribuir para esses esforços. A prossecução de uma política monetária credível contribuirá para uma nova redução das taxas de juro de longo prazo conducente, por um lado, para um nível elevado de investimento e, por outro, para a consolidação orçamental, ambos indispensáveis.

No que diz respeito à necessidade de alcançar e manter situações orçamentais sólidas, deverá ser fixado um calendário adequado que tenha em conta o ritmo da consolidação orçamental necessário e corresponda a uma orientação adequada da política orçamental, susceptível de apoiar o processo de transição. A supervisão orçamental relativamente aos novos Estados-Membros começará com o exame dos seus programas de convergência. Será prestada uma especial atenção às circunstâncias específicas de cada um, em especial as suas situações orçamentais iniciais, as mudanças estruturais em curso das suas economias e o eventual risco resultante de desequilíbrios da balança de transacções correntes e de um rápido crescimento do crédito. De um ponto de vista económico, poderá ser adequado prever um período de ajustamento de vários anos, nos casos em que seja necessário proceder à correcção de um défice superior a 3%. Tal permitirá que os novos Estados-Membros consolidem as suas finanças públicas de modo sustentável, concluindo em simultâneo o processo de reestruturação das suas

economias. Em termos gerais, a eficiência das despesas públicas pode ser consideravelmente reforçada, nomeadamente com base numa reorientação para investimentos em capital físico e humano e na investigação e desenvolvimento, rentáveis e dinamizadores do crescimento. Além disso, o alargamento das bases tributárias em matéria dos rendimentos do trabalho e a melhoria da cobrança dos impostos, que garanta um volume adequado de receitas, poderá facilitar uma redução das taxas de imposto sobre os rendimentos do trabalho (incluindo as elevadas taxas das contribuições para a segurança social).

Quando 1: Indicadores macroeconómicos relativos aos novos e actuais Estados-Membros em 2003

	AD 10	EU 15
Taxa de crescimento do PIB (real, % anual)	3,6	0,8
Inflação (anual em %)	2,1	2,0
Balança de transacções correntes (% do PIB)	-3,7	0,2
Taxa de desemprego (%)	14,3	8,0
Saldo orçamental (% do PIB)	-5,7	-2,6

AD 10 – os dez países em fase de adesão

Fonte : Serviços da Comissão (incluindo Eurostat, indicadores estruturais).

O défice da balança de transacções correntes elevou-se, em termos médios, a cerca de 3¼% do PIB em 2003 nos novos Estados-Membros, o que reflecte o processo de convergência real e os diferenciais consideráveis entre os níveis de poupança e de investimento interno. Por conseguinte, um desafio de vulto em matéria de política macroeconómica para alguns dos países consiste em manter défices relativamente elevados da balança de transacções correntes dentro de um intervalo em que seja possível assegurar um financiamento externo numa base sã. A este respeito, a contenção orçamental e a necessidade de evitar políticas procíclicas serão fundamentais para reduzir os défices da balança de transacções correntes, dado que o seu financiamento poderá tornar-se mais difícil, uma vez concluído o processo de privatizações.

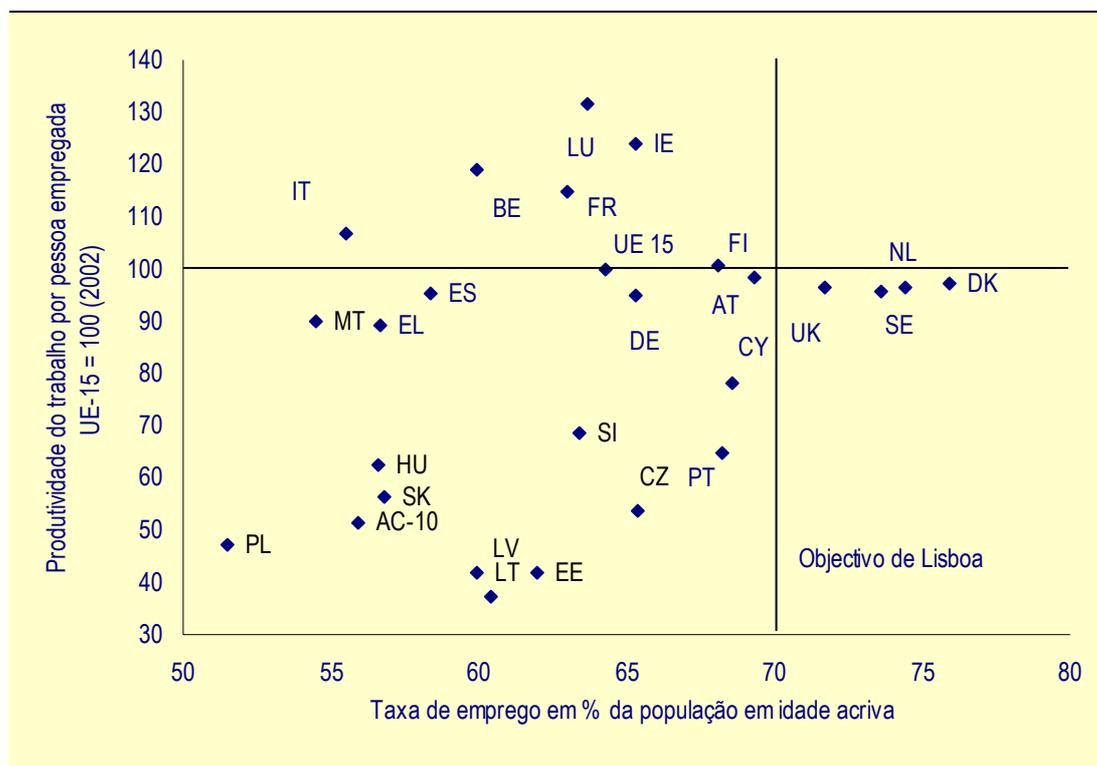
A estabilidade do enquadramento macroeconómico requer aumentos salariais nominais coerentes com a estabilidade dos preços e o aumento da produtividade. Será igualmente importante que o processo de formação salarial nos países em vias de adesão apoie a reestruturação da economia, permitindo que os salários reflectam melhor as diferenças a nível das condições locais do mercado de trabalho entre as empresas, as regiões, os sectores económicos e as profissões. Além disso, a evolução dos salários reais terá de contribuir para reforçar a competitividade externa dos novos Estados-Membros, dada a necessidade de atraírem o investimento directo estrangeiro.

3.2 Reformas económicas destinadas a aumentar o potencial de crescimento da Europa

O processo de recuperação do atraso em termos de níveis de rendimento insere-se numa perspectiva de longo prazo. Será crucial diminuir o diferencial a nível das taxas de emprego e de produtividade entre os países em vias de adesão e a UE-15. As actuais orientações fixam como objectivo a criação de "*mais e melhor postos de trabalho*" e o "*aumento da produtividade e do dinamismo das empresas*", devendo ser aplicadas de forma completa e de modo coordenado.

A contribuição das políticas de emprego reflecte-se nas actuais orientações que se centram em “tornar o trabalho uma actividade remuneradora” e em assegurar a integração no mercado de trabalho, mediante uma modulação adequada das remunerações, em especial dos trabalhadores com qualificações mais baixas e que residem em regiões mais desfavorecidas. A situação do mercado de trabalho é consideravelmente mais grave nos países em vias de adesão, que registam simultaneamente taxas de emprego estáticas ou que seguem uma trajectória descendente, elevadas taxas de desemprego (que têm tendencialmente um carácter de longo prazo e que afectam principalmente os jovens) e um número considerável de pessoas não activas e sectores da economia paralela com uma dimensão significativa. Por conseguinte, será fundamental que os esforços de política económica se centrem num número reduzido de domínios prioritários, susceptíveis de terem um impacto mais claro no mercado de trabalho, ou seja, assegurar que a evolução dos salários reais reflecta o crescimento da produtividade, melhorar os incentivos financeiros para trabalhar, reformando os sistemas fiscais e de prestações sociais, melhorar a formação dos recursos humanos, nomeadamente através de instrumentos de formação ao longo da vida, e realizar reformas adequadas da regulamentação do mercado de trabalho. As políticas em matéria de emprego devem apoiar o processo em curso de uma mudança estrutural considerável da composição sectorial e regional do emprego.

Gráfico 2: Níveis de emprego e produtividade nos Estados-Membros e países em vias de adesão (2002)



Fonte: Serviços da Comissão (Eurostat, Indicadores estruturais).

Será essencial, relativamente aos novos Estados-Membros, aumentar as taxas de emprego e, em simultâneo, impulsionar o crescimento da sua produtividade (ver Gráfico 2). A reestruturação em curso das suas economias é fundamental para melhorar o seu nível de produtividade em geral baixo. A transição de uma especialização em sectores com um reduzido valor acrescentado e/ou com reduzidos custos do factor trabalho para actividades com um maior valor acrescentado deve ter em conta as actuais vantagens comparativas. Os progressos na integração económica no mercado interno e as medidas concomitantes destinadas a fomentar a concorrência na economia obrigaram a acelerar o

processo de reestruturação nos novos Estados-Membros. Uma maior concorrência requer a realização de progressos mais céleres a nível das privatizações, uma menor utilização de preços fixados administrativamente, uma redução da carga regulamentar sobre as empresas e um maior apoio ao espírito empresarial. Neste contexto, tem de ser reforçada a capacidade das autoridades centrais e locais para aplicarem a legislação, em especial no que diz respeito às regras legais de entrada e saída do mercado por parte das empresas.

Quadro 2: Indicadores económicos relativos aos novos e actuais Estados-Membros em 2003

	AD10	UE15
PIB por habitante ¹	48,7	100
Produtividade por pessoa empregada ²	53,6	100
Taxa de emprego (em 2002) ³	55,9	64,3
Investimento das empresas (% do PIB) ⁴	17,9	17,2
Entrada total de IDE (% do PIB) ⁵	5,0	4,4
Despesas de I&D (% do PIB) ⁶	0,83	1,98

¹ em PPC, nível da UE15=100. ² PIB em PPC por pessoa empregada, nível da UE15=100. ³ Taxa total de emprego – Pessoas empregadas com idade entre 15 e 64 anos em percentagem da população total do mesmo grupo etário, 2002. ⁴ Formação bruta de capital fixo do sector privado. ⁵ 2002. ⁶ Despesas nacionais brutas em I&D em 2001.

Fonte: Serviços da Comissão (incluindo Eurostat, indicadores estruturais).

O crescimento da produtividade conhecerá um novo impulso com a transição dos novos Estados-Membros para uma economia baseada no conhecimento, que constitui a pedra angular da estratégia de Lisboa. Por outro lado, a Iniciativa Europeia para o Crescimento sublinha a importância de investimentos nas redes e na investigação, enquanto passos essenciais para fomentar o crescimento, assegurar uma melhor integração de uma Europa alargada e reforçar a produtividade e a competitividade. Relativamente aos novos Estados-Membros, a difusão dos resultados da I&D e as transferências tecnológicas são tão importantes como o próprio investimento em I&D, como instrumento para acelerar a transição para actividades com um maior valor acrescentado. A manutenção de um nível elevado de investimento directo estrangeiro é fundamental para o efeito, tal como uma maior adaptação dos sistemas de educação e formação às necessidades em mutação do mercado de trabalho⁴. As reformas dos sistemas de educação e de formação promoverão igualmente a transição para actividades mais inovadoras e assentes no conhecimento, tal com se verifica com os investimentos nas tecnologias ambientais.

A existência de mercados de capitais desenvolvidos e caracterizados por um funcionamento eficiente desempenha um papel relevante na afectação e na canalização da poupança para o investimento produtivo, contribuindo para reforçar a confiança dos investidores. Embora tenham registado um crescimento nos países em vias de adesão desde o início da década de 90 (tanto em termos de dimensão como de volume), os mercados de capitais continuam em geral a ser pouco desenvolvidos em comparação com a maior parte dos actuais Estados-Membros (à excepção dos de Chipre e Malta). Uma rápida integração no mercado único dos serviços financeiros, graças a uma rápida transposição e

⁴ Relatório provisório conjunto do Conselho e da Comissão sobre a educação e a formação em 2010, adoptado em 26 de Fevereiro de 2004.

a uma aplicação efectiva da totalidade do acervo será da máxima relevância neste domínio, para apoiar o desenvolvimento de um sector financeiro sólido e com um nível elevado de capitalização e para assegurar um plano de igualdade da concorrência relativamente às instituições financeiras numa UE alargada. Além disso, os mercados de capitais na maior partes dos novos Estados-Membros caracterizam-se por um elevado grau de intermediação bancária (que representa tipicamente mais de 80% dos activos totais na Europa Central e nos Estados Bálticos) e por uma generalização da participação estrangeira no sector bancário (excepto no que diz respeito a Chipre e à Eslovénia), embora vários desses países registem igualmente um rápido desenvolvimento de outras formas de intermediação financeira, tais como os fundos de pensões (por exemplo, a Polónia). Neste contexto, será especialmente relevante para estes países um maior reforço dos seus mecanismos de supervisão financeira e a melhoria da cooperação transfronteiras neste domínio e na gestão de crises financeiras.

3.3 Reforço da sustentabilidade

As OGPE colocam uma ênfase considerável na necessidade de assegurar que o crescimento seja sustentável na UE, integrando a sustentabilidade económica, social e ambiental na estratégia de política económica.

O envelhecimento da população implicará para os novos Estados-Membros desafios análogos, em termos da sustentabilidade económica, àqueles com que se defrontaram os actuais membros da UE. Embora as suas posições à partida sejam, em geral, mais favoráveis (com níveis de dívida mais reduzidos na maior parte dos casos), as perspectivas demográficas devem provavelmente ter maiores implicações a nível económico (e social).

Quadro 3: Indicadores de sustentabilidade dos novos e actuais Estados-Membros

	AD 10	UE15
Dívida pública (2003, % do PIB)	42,2	64,0
Taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos ¹	30,4	40,1
Taxa de desemprego de longa duração ¹	8,1	3,0
Emissões de gases com efeito de estufa ²	69	98
Intensidade energética ³	709	194

¹ Dados de 2002 ² Dados de 2001, ano base (1990)=100 ³ Consumo de energia em 2001 dividido pelo PIB a preços constantes, equivalente quilogramas de petróleo por 1 000 euros.

Fonte: Serviços da Comissão (incluindo Eurostat, indicadores estruturais).

Em termos gerais, a prossecução de políticas económicas sãs contribui de modo relevante para a sustentabilidade social, dado que os postos de trabalho desempenham um papel vital para retirar as pessoas de situações de pobreza e de exclusão social. Nos novos Estados-Membros, é necessário conferir uma ênfase adicional à modernização dos sistemas de protecção social e à melhoria das qualificações da população activa, com vista a aumentar as taxas de actividade e aumentar a mobilidade. As reduzidas taxas de emprego, tanto dos jovens como dos trabalhadores mais idosos, requer uma atenção especial a este respeito. As acentuadas disparidades regionais têm de ser objecto de atenção, assegurando-se designadamente a realização de investimentos eficientes e uma diferenciação salarial adequada (que reflecta as diferenças a nível da produtividade). Além disso, terá de ser melhorado o contexto empresarial, especialmente através de medidas de reforço da capacidade

da administração pública, o que reforçará igualmente a eficiência da utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão da UE.

Os investimentos substanciais no sector da energia e em infra-estruturas de transportes, necessários na maior parte dos novos Estados-Membros, destinam-se a reduzir o impacto ambiental da utilização da energia e dos transportes e a melhorar a eficiência energética. Esses investimentos assumirão uma importância essencial, uma vez que as intensidades energéticas destes países excedem as dos actuais Estados-membros, sendo quase quatro vezes maiores - ver Quadro 3 – apesar das melhorias verificadas na última década, que chegaram a atingir 6% ao ano. Em especial, será fundamental ter plenamente em conta os custos dos danos ambientais no quadro da tomada de decisões de investimento, inclusive através da redução dos subsídios à energia, e introduzir taxas e impostos adequados, por exemplo, sobre o consumo de energia e/ou a utilização de transportes.

II. ORIENTAÇÕES DE POLÍTICA ECONÓMICA POR PAÍIS

A Parte II contém actualizações das notas por país relativas à Alemanha, Grécia, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. Nela se apresentam igualmente as notas relativas aos dez novos Estados-Membros.

O Conselho adoptou em 26 de Julho de 2003 as Orientações Gerais para as Políticas Económicas do período 2003-05 relativamente aos actuais Estados-Membros. As recomendações por país contidas nessas orientações continuam a ser, em termos gerais, válidas, embora algumas tenham de ser actualizadas para permitirem ajustamentos necessários em matéria de política orçamental.

É conveniente salientar que, mesmo no caso de serem tomadas medidas que correspondam à aplicação parcial ou total de uma recomendação específica, essa recomendação não é actualizada enquanto não for realizada a análise aprofundada do impacto destas medidas. O ritmo e a natureza dos progressos realizados a nível da aplicação das várias orientações é objecto de análise no âmbito dos relatórios anuais.

1. Bélgica

Sem actualizações.

2. Dinamarca

Sem actualizações.

3. Alemanha

Um dos desafios a que a Alemanha deve fazer face consiste em “reduzir rapidamente o défice público geral para um nível inferior a 3% do PIB e manter firmemente o rumo de consolidação das finanças públicas”. Para o efeito, recomendou-se à Alemanha, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as políticas Económicas, que:

- assegurasse uma execução orçamental rigorosa, aplicasse as medidas anunciadas ou compensatórias para 2003, num montante equivalente a 1% do PIB e pusesse termo à actual situação de défice excessivo, o mais tardar, a partir de 2004 (recomendação 6);
- reduzisse o défice corrigido das variações cíclicas em, pelo menos, um ponto percentual do PIB entre o final de 2003 e 2005 (recomendação 7).

Estas duas recomendações eram análogas às dirigidas pelo Conselho à Alemanha em 21 de Janeiro de 2003, de acordo com o nº 7 do artigo 104º do Tratado. Em 18 de Novembro de 2003, a Comissão adoptou duas recomendações com base, respectivamente, nos nºs 8 e 9 do artigo 104º, para que o Conselho decidisse (1) que as medidas tomadas pela Alemanha não eram adequadas para pôr fim à situação de défice excessivo e (2) notificar a Alemanha para tomar as medidas necessárias para reconduzir o défice do sector público administrativo para um nível inferior a 3% do PIB, o mais tardar, em 2005. Em 25 de Novembro de 2003, o Conselho não adoptou as duas recomendações da Comissão, tendo em vez disso adoptado um conjunto de conclusões que aprovam nomeadamente os compromissos assumidos pela Alemanha no sentido de reduzir o défice corrigido das variações cíclicas em 0,6% do PIB em 2004 e em 0,5% do PIB ou num montante superior em 2005, de modo a assegurar que o défice do sector público administrativo seja reconduzido para um nível inferior a 3%

do PIB em 2005. No seu Parecer relativo à actualização de 2003 do Programa de Estabilidade da Alemanha⁵, o Conselho reafirmou estas conclusões.

À luz desta evolução e tendo em conta que os planos orçamentais relativos aos anos subsequentes a 2005 são, em larga medida, cobertos pelo período abrangido pelas OGPE (nomeadamente no quadro dos programas de estabilidade plurianuais), as recomendações 6 e 7 são substituídas pelas seguintes:

- “6. realize uma redução anual do défice corrigido das variações cíclicas de 0,6% do PIB em 2004 e de 0,5% do PIB ou num montante superior em 2005, de modo a assegurar que o défice do sector público administrativo seja reconduzido para um nível inferior a 3% do PIB em 2005 (OG 1);
7. caso a retoma da actividade económica seja mais vigorosa do que o previsto actualmente, afecte quaisquer excedentes das receitas à redução do défice e acelere a redução do défice corrigido das variações cíclicas;
- 7-A. assegure que a consolidação orçamental prossiga nos anos subsequentes a 2005, com base designadamente numa redução constante do défice orçamental corrigido das variações cíclicas de, pelo menos, 0,5 pontos percentuais do PIB ao ano, ou num montante superior, caso necessário, para alcançar a médio prazo uma situação de finanças públicas próximas do equilíbrio ou excedentárias e para reconduzir o rácio da dívida para uma trajectória descendente (OG 1).”

4. Grécia

Um dos principais desafios a que a Grécia deve fazer face consiste em “garantir a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas na perspectiva do envelhecimento da população, tendo especialmente em conta o elevado rácio da dívida pública”. Para o efeito, foi nomeadamente recomendado à Grécia, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as políticas Económicas, que:

- assegurasse um controlo efectivo das despesas primárias correntes do sector público, abordando resolutamente o problema dos elementos das despesas sem elasticidade, como por exemplo a massa salarial (recomendação 2).

De acordo com os dados orçamentais para 2003, comunicados pelas Autoridades gregas mas ainda não validadas pelo Eurostat, o défice do sector público administrativo manteve-se a um nível apenas ligeiramente inferior ao valor de referência de 3% do PIB. Este valor representa um agravamento considerável face ao défice de 2002, apesar de um diferencial do produto positivo, que reflecte o

⁵ JO C 68 de 18.3.2004.

carácter procíclico e expansionista das políticas orçamentais gregas. Para 2004, existe um risco claro de que o valor de referência para o défice seja excedido. A Grécia continua a afastar-se de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária.

À luz desta evolução, a recomendação 2 mencionada e substituída pela seguinte:

“2. Tome medidas adequadas para evitar a ocorrência de um défice excessivo; registre progressos no sentido de alcançar a médio prazo uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária, assegurando uma melhoria do saldo orçamental corrigido das variações cíclicas de, pelo menos, 0,5 pontos percentuais do PIB ao ano, em especial com base no controlo efectivo das despesas primárias decorrentes do sector público (OG 1).”

5. Espanha

Sem actualizações.

6. França

Um dos desafios a que a França deve fazer face consiste em “reduzir rapidamente o défice do sector público administrativo para um nível inferior a 3% do PIB e manter as finanças públicas numa trajectória firme de consolidação”. Para o efeito, foi recomendado à França, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as políticas Económicas, que:

- assegurasse uma melhoria do défice corrigido das variações cíclicas em 2003 significativamente superior à actualmente planeada (recomendação 1);
- implementasse medidas que assegurem que o défice corrigido das variações cíclicas seja reduzido em 0,5% pontos percentuais do PIB em 2004 ou num valor superior, por forma a assegurar que o melhoramento cumulativo em 2003-2004 seja suficiente para fazer o défice descer abaixo de 3% em 2004, o mais tardar, (recomendação 2);
- limitasse em 2003 o aumento do rácio entre dívida bruta geral do Governo e o PIB (recomendação 3).

Estas três recomendações são análogas às que o Conselho dirigiu à França em 3 de Junho de 2003, em aplicação do nº 7 do artigo 104º do Tratado. Em 8 e 21 de Outubro de 2003, a Comissão adoptou duas recomendações com base, respectivamente, nos nºs 8 e 9 do artigo 104º, para que o Conselho decidisse (1) que a França não tinha tomado quaisquer medidas eficazes na sequência da recomendação de 3 de Junho e (2) notificar a França para tomar as medidas necessárias para reconduzir o défice orçamental para um nível inferior a 3% do PIB, o mais tardar, em 2005. Em 25 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu não seguir as duas recomendações da Comissão, tendo adoptado em vez disso um conjunto de conclusões que adoptam nomeadamente os compromissos assumidos pela França no sentido de reduzir o défice corrigido das variações cíclicas em 0,8 pontos percentuais do PIB em 2004 e em 0,6 pontos percentuais do PIB ou num montante superior em 2005, de modo a assegurar que o défice do sector público administrativo fosse reconduzido para um nível inferior de 3% do PIB em 2005. No seu

parecer relativo à actualização de 2003 do Programa de Estabilidade da França⁶, o Conselho voltou a afirmar e a clarificar estas conclusões.

À luz desta evolução e do facto de os planos orçamentais para os anos subsequentes a 2005 respeitarem, em larga medida, ao período abrangido pelas OGPE (nomeadamente no quadro dos programas de estabilidade plurianuais), as recomendações 1, 2 e 3 são substituídas pelas seguintes:

- “1. realize uma redução anual do défice corrigido das variações cíclicas de 0,8 pontos percentuais do PIB em 2004 e de pelo menos 0,6 pontos percentuais do PIB ou num montante superior em 2005, de modo a assegurar que o défice do sector público administrativo seja reconduzido para um nível inferior a 3% do PIB em 2005 (OG 1);
2. caso a retoma da actividade económica seja mais dinâmica do que o previsto actualmente, afecte quaisquer acréscimos de receitas à redução do défice e acelere a redução do défice corrigido das variações cíclicas com base na aplicação de medidas adicionais. Além disso, qualquer margem orçamental decorrente de um aumento inferior ao programado das despesas deve ser afectada à redução do défice;
3. assegurar que o processo de consolidação orçamental prossiga nos anos subsequentes a 2005, com base designadamente numa redução constante do défice orçamental corrigido das variações cíclicas em, pelo menos, 0,5 pontos percentuais do PIB ao ano ou num montante superior, caso necessário, de modo a alcançar a médio prazo uma situação de finanças públicas próximas do equilíbrio ou excedentária e para reconduzir o rácio da dívida para uma trajetória descendente (OG 1).”

7. Irlanda

Sem actualizações.

8. Itália

Uma das tarefas às quais a Itália deve dedicar a sua atenção consiste em “consolidar rapidamente as finanças públicas”. Para o efeito, foi-lhe nomeadamente recomendado, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, que:

- Garantissem, até ser alcançada uma situação próxima do equilíbrio ou excedentária, uma redução do défice corrigido das variações cíclicas de pelo menos 0,5% do PIB ao ano, substituindo as medidas pontuais por medidas de carácter mais duradouro (recomendação 1).

Os dados orçamentais para 2003 mostram que o défice do sector público administrativo se elevou a 2,4% do PIB em 2003, o que corresponde a um nível semelhante ao de 2002 (2,3%). Num contexto caracterizado por um fraco crescimento, as autoridades continuaram a recorrer a medidas temporárias para restringir o défice. De acordo com as estimativas, os resultados orçamentais melhoraram em pouco mais de 2 pontos percentagem do PIB (cerca de 1,5 pontos em 2002). A diminuição clara dos juros da dívida pública relativamente ao ano precedente contribuiu igualmente para impedir um agravamento mais acentuado do défice. Em 2004, o recurso a medidas de carácter pontual deverá ser reduzido a metade, continuando a persistir um risco não negligenciável de o défice ultrapassar o valor

⁶ JO C 43 de 19.2.2004.

de referência de 3% do PIB. Além disso, com um diferencial do produto praticamente inalterado, a evolução do saldo orçamental corrigido das variações cíclicas é também desfavorável. A perspectiva de ajustamento no sentido de uma situação próxima do equilíbrio, em termos corrigidos das variações cíclicas, afasta-se portanto um pouco mais.

Tendo em conta a evolução referida, a recomendação 1 é substituída pela seguinte:

“1. tome medidas adequadas para evitar a ocorrência de um défice excessivo; registre progressos no sentido de alcançar uma situação a médio prazo próxima do equilíbrio ou excedentária, assegurando uma melhoria do saldo orçamental corrigido das variações cíclicas de pelo menos 0,5% do PIB ao ano e substituindo as acções de carácter pontual por medidas de carácter mais permanente (OG 1).”

9. Luxemburgo

Sem actualizações.

10. Países Baixos

Um dos desafios a que os Países Baixos devem fazer face consiste em “prosseguir o ajustamento orçamental dos próximos anos tendo em conta um menor potencial de crescimento e as despesas orçamentais decorrentes do envelhecimento demográfico”. Para o efeito, foi recomendado aos Países Baixos, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, que:

- continuasse a conter as despesas públicas dentro de limites claramente definidos, estabelecidos em termos reais, coerentes com uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária (recomendação 1).

Os dados orçamentais relativos a 2003 indicam que o défice do sector público administrativo aumentou para 3,2% do PIB. Esta deterioração resulta da acentuada desaceleração económica, que conduziu a um aumento superior ao previsto do défice, apesar de um pacote substancial de medidas de redução de despesas. Relativamente a 2004, verifica-se o risco de que o valor de referência de 3% do PIB volte a ser excedido. No entanto, tendo em conta o aumento do diferencial do produto, a evolução do saldo corrigido das variações cíclicas afigura-se mais favorável. Em termos corrigidos de variações cíclicas, encontra-se em curso um ajustamento para uma situação próxima do equilíbrio.

À luz desta evolução, a recomendação 1 é substituída pela seguinte:

“1. estejam preparados para tomar as medidas necessárias em resposta a uma eventual decisão pela existência de um défice excessivo, continuando a conter as despesas públicas no quadro de limites claramente definidos em termos reais e coerentes com uma situação orçamental a

médio prazo próxima do equilíbrio ou excedentária (OG 1 e 14).”

11. Áustria

Sem actualizações.

12. Portugal

Portugal confrontava-se nomeadamente com a necessidade de “acelerar a consolidação das finanças públicas e abordar o problema da acentuada dinâmica das despesas públicas”. Para o efeito, tinha sido recomendado nomeadamente, na versão de 2003 das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, que:

- assegurasse a redução do défice orçamental em 2003, tal como previsto, para atingir posteriormente uma redução do défice corrigido das variações cíclicas de pelo menos 0,5% ao ano, com vista a atingir uma situação orçamental próxima do equilíbrio (OG 1).

Os dados orçamentais para 2003 mostram que o défice do sector público administrativo atingiu 2,8% do PIB, o que corresponde a um nível em conformidade com a Recomendação que o Conselho dirigiu a Portugal em 5 de Novembro de 2002, em aplicação do n.º 7 do artigo 104.º do Tratado, e que apelava para o retorno do défice do sector público administrativo para um valor inferior ao valor de referência de 3% do PIB até 2003, o mais tardar. O diferencial do produto negativo muito pronunciado, associado à recessão económica de 2003, criou obstáculos consideráveis ao processo de consolidação orçamental, em razão de um crescimento inferior ao esperado das receitas fiscais em 2003 (sem se ter em conta a medida de carácter pontual respeitante aos impostos e às contribuições para a segurança social em atraso). Apesar de o Governo ter conseguido restringir globalmente, tal como previsto, as despesas públicas (o crescimento das despesas primárias correntes continuou a desacelerar, passando de 8,9% em 2001 para 7,8% em 2002 e seguidamente para 4,1% em 2003), o crescimento inferior ao esperado das receitas fiscais devido à recessão levou as autoridades a recorrer a medidas de carácter pontual pelo segundo ano consecutivo (que representaram 1,5 e 2,1% do PIB em 2002 e 2003, respectivamente). Em relação a 2004, o risco de uma nova ultrapassagem do valor de referência fixado para o défice é tanto mais significativo quanto é patente a lentidão do crescimento e pelo facto de actualmente se prever apenas uma substituição parcial das medidas pontuais adoptadas em 2003.

Tendo em conta esta evolução, a recomendação 1 é substituída pela seguinte:

- “1. tome medidas adequadas para evitar que o défice volte a exceder o valor de referência de 3% do PIB; registe progressos no sentido de alcançar uma situação a médio prazo próxima do equilíbrio ou excedentária, melhorando o saldo orçamental corrigido das variações cíclicas em pelo menos 0,5% do PIB ao ano e substituindo as acções de carácter pontual por medidas de carácter mais permanente (OG 1).”

13. Finlândia

Sem actualizações.

14. Suécia

Sem actualizações.

15. Reino Unido

Os dados orçamentais de 2003 mostram que o défice do sector público administrativo se situou em 3,2% do PIB, nível superior ao valor de referência de 3% do PIB. A deterioração mais acentuada da situação orçamental face à programada, em 2003, deveu-se principalmente ao facto de as receitas decorrentes dos impostos directos terem sido inferiores às previstas. A médio prazo, tanto o défice efectivo como o corrigido das variações cíclicas devem diminuir para um nível ligeiramente inferior a 2% do PIB, num contexto de uma trajectória ascendente das despesas programadas com o objectivo de colmatar o subinvestimento verificado no passado no sector público e a prestação insuficiente de serviços públicos. No entanto, a trajectória projectada para o défice não proporciona uma margem de segurança suficiente para evitar uma infracção do valor de referência de 3% do PIB, no quadro de flutuações macroeconómicas normais. Além disso, verificam-se riscos associados às projecções orçamentais, que apontam, nomeadamente, para um aumento espontâneo do rácio das receitas.

À luz desta evolução, o Reino Unido deve fazer face a um desafio adicional, face ao quadro contido na versão de 2003 das Orientações Gerais para as Políticas Económicas, designadamente:

Reforçar a situação orçamental de modo a evitar desequilíbrios orçamentais

Para o efeito, recomenda-se ao Reino Unido o seguinte:

- “6. esteja preparado para tomar as medidas necessárias a fim de evitar a ocorrência de um défice excessivo; melhore o seu saldo corrigido das variações cíclicas a fim de consolidar as finanças públicas, de modo a alcançar uma situação próxima do equilíbrio ou excedentária a médio prazo (OG 1).

16. Chipre

Esta pequena economia, em que o turismo constitui uma fonte de recursos fundamental, tem mostrado uma certa capacidade de resistência face ao difícil contexto internacional. Em primeiro lugar, o ritmo elevado e constante do crescimento do PIB real, que se situou, em termos médios, a um nível de 4,2% no período 1997-2001 foi impulsionado pela procura interna e pela continuação do elevado crescimento do número de turistas. Contudo, após 11 de Setembro de 2001, a economia foi afectada pela crise do sector do turismo relacionada com as ameaças terroristas internacionais, a guerra no Afeganistão e no Iraque e a epidemia SARS, continuando esse declínio em 2003. Por conseguinte, a taxa de crescimento foi reduzida para um nível inferior a metade, situando-se todavia ainda a um nível de 2% em 2002 e 2003, apoiada por uma procura interna moderada. No entanto, esta taxa é inferior à do crescimento potencial.

Estes resultados relativamente favoráveis a nível do crescimento foram apoiados por uma economia de mercado dominada pelo sector privado e por um sistema financeiro e jurídico altamente desenvolvido, políticas económicas em geral prudentes e um mercado de trabalho flexível. O mercado de trabalho tem funcionado a um nível próximo do pleno emprego e com taxas de participação elevadas. Uma vez que as taxas de desemprego flutuam entre 3 a 5%, Chipre não tem efectivamente um problema de desemprego. Em simultâneo, a crise do turismo (de massa) em Chipre pôs em evidência a crescente dependência económica face a este sector, enquanto as fontes tradicionais de receitas das exportações, em especial no sector da indústria transformadora, iniciaram um declínio estrutural. Por conseguinte, Chipre deve reforçar a sua diversificação para actividades com maior valor acrescentado. Para o efeito, Chipre pode acelerar o processo de transição para uma economia baseada no conhecimento e prosseguir o processo de simplificação do enquadramento empresarial.

Foi introduzido em 1999 um plano de consolidação orçamental, objecto de revisão e de alargamento nos anos subsequentes. No entanto, os resultados orçamentais de 2002 e 2003 voltaram a caracterizar-se por uma derrapagem e o processo de consolidação foi efectivamente abandonado, dado os défices terem aumentado para, respectivamente, 4,6% e 6,3% do PIB. A orientação expansionista da política orçamental contribuiu para um aumento da procura interna e para o agravamento projectado do défice da balança de transacções correntes para cerca de 4,4% do PIB em 2003. O Governo tenciona tomar novas medidas para fazer face ao défice orçamental no corrente e nos próximos anos, de modo a adoptar uma combinação de políticas mais favorável e contribuir para uma redução do défice da balança de transacções correntes.

Chipre deve fixar como objectivo alcançar um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito ao processo de consolidação das finanças públicas. Tanto novas medidas de consolidação das finanças públicas como a gestão da crescente dependência face ao turismo têm de se apoiar em políticas que contribuam para a continuação das fortes taxas de crescimento a médio e longo prazos. Tal requer, em especial, o reforço da base do crescimento e do emprego e Chipre deve continuar a sua transição para uma economia baseada no conhecimento. Deve salientar-se que aos desafios enunciados seguidamente está associado um grau pouco habitual de incerteza, uma vez que, em caso de unificação, a situação económica da ilha registará uma profunda alteração. Neste contexto, Chipre deve fazer face a dois desafios de vulto:

- assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável;
- aumentar a diversificação da economia em benefício de actividades com maior valor acrescentado.

Assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável

O processo de consolidação orçamental desviou-se cada vez mais do seu curso em 2002 e 2003. O plano inicial de consolidação orçamental, introduzido em 1999, foi objecto de revisão, pela primeira vez em 2001 e de novo em 2002. Fixava como objectivo a redução do défice para 2,0% do PIB em 2002, para se alcançar uma situação de equilíbrio orçamental em 2005. No entanto, um crescimento menor que o previsto, verificado em 2002, implicou um défice orçamental de 4,6% do PIB, em vez do nível inicialmente programado de 2,6%. Relativamente a 2003, verificou-se um agravamento da derrapagem, devido à manutenção de um crescimento reduzido e à evasão fiscal, que conduziram as receitas para um nível claramente inferior face aos objectivos, enquanto as despesas aumentaram devido ao agravamento das despesas com a defesa e às medidas expansionistas introduzidas para compensar a fraca procura externa. Tal constituiu o golpe final para o programa de consolidação orçamental e o défice orçamental atingiu 6,3% do PIB em 2003. A orientação expansionista da política orçamental contribui para um aumento da procura interna e para a manutenção de um défice da balança das transacções correntes relativamente elevado, projectado para 4,4% do PIB em 2003. O Governo tenciona tomar novas medidas para fazer face ao défice orçamental, adoptando deste modo uma combinação de políticas macroeconómicas mais favorável e contribuindo para a redução do défice da balança de transacções correntes. Com o objectivo de recolocar nos carris o processo de consolidação orçamental, impõe-se a tomada de medidas correctivas significativas. A qualidade das finanças públicas deve ser melhorada com base numa reforma ambiciosa das finanças públicas, que deverá estar concluída no final de 2004. Estas reformas contribuirão para novas reduções do défice e para que o défice da balança de transacções correntes se mantenha numa trajectória sustentável, caso a poupança líquida do sector privado volte a ser menos favorável.

Aumentar a diversificação da economia em benefício de actividades com maior valor acrescentado

Apesar de o turismo representar cerca de 15-20% do PIB e do emprego, a economia mostrou uma certa capacidade de resistência face ao difícil contexto internacional. No entanto, numa perspectiva de longo prazo, Chipre deve dar um salto qualitativo quanto à sua oferta turística e desenvolver outras actividades com valor acrescentado. A este respeito, o Governo cipriota deu início a um conjunto de reformas destinado a facilitar a transição para uma economia baseada no conhecimento. Contudo, o nível reduzido de despesas de I&D, em especial por parte do sector empresarial, e a falta de qualificações no domínio das tecnologias da informação continuam presumivelmente a constituir obstáculos. Por último, são bastante limitadas a dimensão do comércio electrónico e a percentagem de famílias com acesso à Internet.

A melhoria do contexto empresarial é igualmente fundamental para melhorar a eficiência dos mercados de produtos. Em primeiro lugar, a economia de Chipre é dominada por pequenas empresas familiares, cuja expansão pode ser, em parte, travada pelas dificuldades no acesso ao financiamento. Em segundo lugar, a concorrência nos sectores de rede é ainda limitada. Por exemplo, a separação sistema de transmissão ainda não foi adoptada no sector da electricidade. Em Novembro de 2003, a

autoridade de regulação dos sectores das telecomunicações e dos serviços postais emitiu dois decretos que iniciam o processo de desagregação do lacete local, sem contudo o concluir. Por último, continuam a verificar-se obstáculos ao acesso ao mercado no sector do transporte aéreo, não tendo ainda sido plenamente aplicado o acervo no sector marítimo.

Recomendações específicas relativas a Chipre

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente, é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

A fim de assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, recomenda-se a Chipre que:

1. reduza o défice do seu sector público administrativo de modo credível e sustentável, num quadro plurianual e de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1).

Com o objectivo de aumentar o grau de diversificação da economia para actividades com maior valor acrescentado, recomenda-se a Chipre que:

2. intensifique os esforços destinados a reforçar a adequação das qualificações do capital humano, fomentar a I&D e a inovação, em especial no sector empresarial, e a facilitar a difusão da TIC (OG 9 e 13);
3. prossiga o processo de simplificação do enquadramento empresarial e fiscal (OG 11).

17. República Checa

Na sequência da desaceleração da actividade económica registada em 1997-1998, a taxa de crescimento anual do PIB real da República Checa situou-se, em termos médios, em cerca de 3%, com excepção de 2002, ano em que o país foi afectado por graves inundações e em que o crescimento do PIB alcançou apenas 2%. A inflação aferida pelo IHPC alcançou níveis muito reduzidos (1,4% em 2002 e - 0,1% em 2003), inferiores ao objectivo ficado pelas autoridades monetárias. Os resultados a nível do crescimento foram impulsionados pelos esforços de reestruturação, embora o produto não tenha ainda alcançado inteiramente o seu potencial estimado. O principal processo de reestruturação ocorreu no sector bancário, tendo implicado custos substanciais para o orçamento, dado o Estado ter assumido os activos de cobrança duvidosa que oneravam os balanços dos bancos. Além disso, a política orçamental tem sido até recentemente de certo modo acomodaticia, o que causou um acentuado aumento do défice do sector público administrativo. A orientação expansionista da política orçamental contribui para um forte aumento da procura interna e para um agravamento do défice da balança de transacções correntes decorrente de um crescente aumento da procura, para um nível superior a 6% do PIB.

As políticas económicas da República Checa devem fixar como objectivo alcançar um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito à consolidação das finanças públicas. Em comparação com outros novos Estados-Membros, a economia tem-se caracterizado por um nível relativamente reduzido de crescimento. Por conseguinte, uma maior consolidação das finanças públicas tem de ser apoiada por medidas que contribuam para acelerar os resultados a nível do crescimento a médio e longo prazos. Tal requer, em especial, um esforço destinado a sanar as deficiências estruturais remanescentes, designadamente a nível do mercado de trabalho e do enquadramento empresarial, bem como a acelerar o processo de transição para uma economia baseada no conhecimento. Neste contexto, a República Checa deve fazer face a quatro grandes desafios:

- assegurar, com carácter de urgência e numa base sustentável, uma nova redução do défice do sector público administrativo, bem como a viabilidade a longo prazo das finanças públicas;
- prosseguir as políticas destinadas a sanar os problemas estruturais do mercado de trabalho;
- reforçar as condições para uma aceleração do crescimento da produtividade;
- fomentar o espírito empresarial e as PME.

Assegurar, com carácter de urgência e numa base sustentável, uma nova redução do défice do sector público administrativo, bem como a viabilidade a longo prazo das finanças públicas

O défice do sector público administrativo aumentou de 6,4% do PIB em 2002 para 12,9% do PIB em 2003⁷, tendo assim induzido um novo agravamento do défice da balança de transacções correntes. Em 2003, o Governo introduziu um programa de consolidação orçamental, que visava a redução do défice do sector público administrativo para 4% do PIB em 2006. O processo de consolidação orçamental

⁷ Este défice deve-se em parte à concessão de uma garantia estatal, que representa, por si só, cerca de 6,3% do PIB.

permitirá novas reduções do défice e contribuirá para reconduzir o défice da balança de transacções correntes para níveis mais sustentáveis, caso a poupança líquida do sector privado se torne menos favorável.

No entanto, a melhoria da qualidade das finanças públicas dependerá em larga medida da aplicação das reformas orçamentais. Um elemento muito importante das reformas orçamentais consiste na alteração do enquadramento institucional, com a introdução de um enquadramento das despesas de médio prazo e de orçamentos orientados para a obtenção de resultados. Em especial, os enquadramentos das despesas devem contribuir para diminuir a propensão da administração central para conceder garantias estatais, que continuam a ser uma fonte considerável de riscos para o orçamento. Além disso, dado o processo em curso de descentralização da administração pública, a falta de regras orçamentais a nível regional e local representa um factor de risco para a solidez futura da situação orçamental. A título ilustrativo de uma evolução positiva, deve mencionar-se que, nos seus planos de reforma, o Governo não tenciona reduzir a proporção de despesas de investimento público, expressa em percentagem do PIB, nos próximos anos.

No que diz respeito à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, as despesas extra-orçamentais e o rápido aumento das despesas da segurança social e do sector da saúde constituem motivos sérios de preocupações. Embora o actual nível de dívida pública do país não seja elevado, a evolução das rubricas mencionadas anteriormente contribuiu para um rápido aumento nos últimos anos (de 25,2% do PIB em 2001 para 37,6% do PIB em 2003).

Prosseguir as políticas destinadas a sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho

Entre 1990 e 2002, o mercado de trabalho checo registou alterações estruturais importantes. A proporção de trabalhadores no sector primário baixou de 12,4% para 4,8% da população activa, no sector secundário de 45,1% para 39,6% e, no sector terciário, aumentou de 42,5% para 55,6%. A taxa de desemprego elevava-se a 7,3% no final de 2002, tendo desde então aumentado para 8,1%, no quarto trimestre de 2003. Para além do processo de reestruturação, o desemprego deve ser afectado pela reforma das finanças públicas, de acordo com a qual 2% dos postos de trabalho do sector público devem ser suprimidos anualmente, ao longo do período 2004-2006. O impacto dos sindicatos no processo de formação salarial é reduzido. O processo de negociação salarial é descentralizado, sendo os salários fixados principalmente a nível das empresas. A coordenação do processo de negociação salarial entre empresas e sectores está pouco desenvolvida. Apesar do facto de a taxa de emprego ser elevada (65,5% em 2002) e de taxa de desemprego se situar a um nível próximo da média da UE, o mercado de trabalho checo caracteriza-se por um conjunto de deficiências estruturais. Em primeiro lugar, as disparidades regionais a nível do desemprego são muito elevadas. A taxa de desemprego em regiões estruturalmente fracas é mais de quatro vezes superior à de Praga e, em certas regiões, ultrapassa 25%. Em segundo lugar, a proporção de desempregados de longo prazo (mais de um ano) é muito elevada, uma vez que alcançava 40,3% no final de 2003. Além disso, o período médio de registo nos centros de emprego está a tornar-se cada vez mais longo. Em terceiro lugar, a taxa de desemprego dos jovens (pessoas com idade inferior a 25 anos) é muito elevada. A proporção média de jovens desempregados situou-se em quase 23%, verificando-se substanciais disparidades regionais.

Quanto ao lado oferta do mercado de trabalho, o desemprego de longa duração e a reduzida flexibilidade profissional decorrem de desincentivos inerentes aos sistemas fiscal e de prestações sociais, do reduzido desenvolvimento do sistema de programas de aprendizagem ao longo da vida e das deficiências dos sistemas de educação e formação, que não proporcionam as qualificações adaptadas às necessidades do mercado de trabalho, em especial no que diz respeito às necessidades dos sectores da economia baseados no conhecimento. As deficiências estruturais do mercado de trabalho checo espelham igualmente uma reduzida mobilidade geográfica, que resulta de duas limitações fundamentais. Em primeiro lugar, a regulamentação dos preços da habitação diminui os incentivos para a oferta de habitação nas regiões onde são criados os novos postos de trabalho. Em segundo lugar, as deficientes infra-estruturas de transportes aumentam os custos dos percursos suburbanos e criam obstáculos ao investimento e à criação de novas empresas em regiões estruturalmente fracas.

Quanto ao lado da procura do mercado de trabalho, a elevada taxa das contribuições para a assistência na doença e para a segurança social poderão ter consequências negativas. A taxa total destas contribuições alcança 47,5% do salário bruto, do qual cerca de ¼ é pago pelos trabalhadores e cerca de ¾ pela entidade patronal.

Reforçar as condições para uma aceleração do crescimento da produtividade

O crescimento da produtividade na República Checa tem sido comparativamente reduzido. No período 1996-2002, a taxa de crescimento da produtividade do **factor** trabalho foi de 2,1% ao ano, a taxa mais reduzida de entre os novos Estados-Membros. Além disso, o nível de produtividade é ainda muito reduzido em comparação com o da UE (cerca de 55% da média da UE-15 em 2003). Os factores que contribuíram para esta situação terão consistido na limitada flexibilidade do sistema da educação, na reduzida eficácia da I&D e da inovação e na reduzida utilização das TIC. A flexibilidade limitada dos sistemas de educação e formação para responderem aos requisitos em mutação em matéria de qualificações manifesta-se na falta de correspondência entre as qualificações e as necessidades do mercado de trabalho. O nível de estudos alcançado (percentagem da população com idades entre 20 e 24 anos com, pelo menos, o ensino secundário completo) é muito elevado (92%), sendo no entanto a percentagem de diplomados do ensino superior uma das mais baixas da UE. Apesar de um nível relativamente elevado de despesas com a I&D em comparação com os novos Estados-Membros, a inovação dela decorrente, aferida pelo número de patentes, é muito reduzida, o que aponta para uma reduzida eficácia destas despesas. Afigura-se limitada a cooperação entre as instituições de investigação (por exemplo, as universidades e a Academia Checa das Ciências) e o sector privado. Tendo em conta estes problemas, o Governo adoptou uma política nacional de I&D para 2004-2008, mas os seus resultados irão depender do grau da sua aplicação.

Fomento do espírito empresarial e das PME

Apesar dos progressos registados a nível do estabelecimento de um enquadramento da concorrência eficiente e de uma evolução contínua do quadro jurídico, afigura-se que continuam a existir obstáculos significativos ao desenvolvimento do espírito empresarial na República Checa. Tal reflecte nomeadamente o reduzido peso das PME no PIB (menos de 40%). A taxa bruta de criação de novas empresas, em percentagem do número total de empresas, é relativamente reduzida em comparação com os restantes novos Estados-Membros.

Afigura-se que os factores que contribuem para esta situação são as debilidades a nível do enquadramento empresarial, que têm um impacto desproporcionado nas PME, como por exemplo a regulamentação e a aplicação da legislação, a excessiva carga administrativa sobre as empresas e o acesso limitado ao financiamento. O processo administrativo de criação de uma nova empresa é muito moroso e complicado, sendo o funcionamento ineficiente e, frequentemente, não-transparente do registo comercial muitas vezes objecto de críticas por parte dos empresários. De igual modo, a legislação em matéria de falências não permite uma saída do mercado em condições razoáveis ou a reestruturação de empresas em dificuldades. Encontram-se actualmente em fase de elaboração várias propostas legislativas destinadas a sanar alguns destes problemas, tendo no entanto os progressos registados sido escassos. Apesar das melhorias verificadas a nível das qualificações dos juizes, a qualidade da aplicação da legislação e a respectiva celeridade continuam a ser um importante factor de debilidade. Além disso, as novas empresas têm grandes dificuldades para aceder a fontes externas de financiamento.

Recomendações específicas relativas à República Checa

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

A fim de assegurar, com carácter de urgência e numa base sustentável, uma nova redução do défice do sector público administrativo e a viabilidade a longo prazo das finanças públicas, recomenda-se à República Checa que:

1. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num enquadramento plurianual, de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho, no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1);
2. proceda à reforma dos sistemas de saúde e de pensões, de modo a assegurar a sua viabilidade financeira a longo prazo, em especial para compensar o aumento previsto do rácio de dependência das pessoas idosas e tome medidas destinadas a atenuar o risco orçamental decorrente da acumulação de passivos contingentes pelo sector público e assegure o reforço dos incentivos para trabalhar e a redução das elevadas taxas das contribuições para a segurança social (OG 4, 14 e 16).

A fim de continuar a abordar os problemas estruturais do mercado de trabalho, recomenda-se à República Checa que:

3. reforce a oferta no mercado de trabalho, procedendo à reforma dos sistemas fiscais e de prestações sociais, com o objectivo de eliminar desincentivos para trabalhar e reforce a mobilidade profissional e regional, reduzindo a inadequação das qualificações, assegurando em simultâneo a eficiência das medidas de reconversão profissional e de outras políticas activas do mercado de trabalho, e desregulamentando o mercado da habitação e melhorando as infra-estruturas de transportes (OG 4, 7, 8 e 13).

A fim de criar condições mais propícias para a aceleração do crescimento da produtividade, recomenda-se à República Checa que:

4. reforce a eficiência e a qualidade dos sistemas de educação e de formação e a sua capacidade de adaptação face à evolução das necessidades em matéria de qualificações (OG 13).
5. melhore a eficiência das actividades de I&D e de inovação, fomente a transferência de tecnologias através do IDE e apoie a difusão de conhecimentos (OG 13).

A fim de fomentar o espírito empresarial e as PME, recomenda-se à República Checa que:

6. melhore o enquadramento empresarial, em especial reduzindo a carga administrativa, melhorando e reforçando a aplicação do quadro jurídico e alargando o acesso ao financiamento (OG 11 e 12).

18. Estónia

Num quadro caracterizado pela falta de dinamismo da procura interna, os resultados macroeconómicos registados na Estónia continuaram a ser positivos em 2003, tendo no entanto o défice da balança de transacções correntes aumentado para 13,7% do PIB. A taxa de crescimento do PIB, que se elevou a 4,8%, foi impulsionada tanto pelo dinamismo do investimento como do crescimento do consumo privado. Este último foi impelido pela forte expansão do crédito, bem como pela subida dos salários e por um crescimento moderado do emprego. No contexto do prolongado abrandamento do investimento na zona do euro, as despesas de capital da Estónia têm registado um rápido crescimento, superior a 11%, devido aos elevados fluxos de IDE e às reduzidas taxas de juro. A inflação, que tinha acelerado para um nível de quase 7% em meados de 2001, diminuiu para 1,3% em 2003. O excedente do sector público administrativo aumentou para 1,8% do PIB em 2002 e de novo para 2,6% do PIB em 2003, devido ao dinamismo da actividade económica e à melhoria da cobrança dos impostos, apesar das despesas adicionais aprovadas pelo Parlamento. Algumas administrações locais continuaram, todavia, a exercer uma influência negativa nas finanças públicas.

As políticas económicas prosseguidas pela Estónia devem visar um elevado grau de convergência sustentável e a redução do défice da balança de transacções correntes. A política orçamental pode ter um impacto significativo sobre a balança de transacções correntes, enquanto as políticas estruturais, em especial as que têm como objectivo a melhoria da produtividade e o reforço da concorrência, podem aumentar o potencial de crescimento da economia e, deste modo, contribuir para a melhoria do equilíbrio entre a poupança e o investimento e do saldo da balança de transacções correntes. Além disso, o mercado de trabalho e, de modo mais específico, a elevada taxa de desemprego, continuam a ser um importante desafio para as autoridades, na sequência da reestruturação da economia após a independência. Neste contexto, a Estónia deve fazer face a quatro desafios de vulto:

- tomar medidas para reduzir o défice considerável da balança de transacções correntes, com base numa política orçamental adequada;
- tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho;
- criar condições mais propícias para o aumento da produtividade;
- criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede.

Tomar medidas para reduzir o défice considerável da balança de transacções correntes com base numa política orçamental adequada

A falta de correspondência entre a procura interna e a externa traduziu-se num forte aumento das importações (+8,1%) e em resultados relativamente decepcionantes a nível das exportações (+ 5,1%), resultando, por conseguinte, numa deterioração do défice da balança de transacções correntes, que subiu para 13,7% do PIB em 2003. Os principais factores responsáveis pelo défice foram constituídos por um conjunto de rubricas não-recorrentes de dimensão considerável, principalmente a importação de bens de investimento e um saldo negativo da balança de rendimentos dos capitais, enquanto a balança de capitais se manteve excedentária graças à importância de fluxos de IDE. O fraco nível da dívida pública (cerca de 5% do PIB) e a boa notação do risco de crédito do país permitiram-lhe afastar os riscos imediatos a nível do financiamento do défice da balança de transacções correntes. Além disso, a administração central constituiu progressivamente, desde 1997, uma “reserva de estabilidade”,

que representa 9% do PIB, constituída a partir de excedentes orçamentais e das receitas obtidas com as privatizações.

A fim de possibilitar uma redução decisiva a médio prazo deste desequilíbrio macroeconómico importante da Estónia, é portanto essencial aplicar políticas estruturais susceptíveis de reforçar a competitividade dos bens e serviços produzidos pela economia da Estónia. Estas políticas deverão fundamentalmente visar uma melhoria rápida das infra-estruturas do país e o investimento no capital humano, concedendo uma especial atenção às regiões mais desfavorecidas.

A manutenção de uma política orçamental prudente deverá desempenhar um papel fundamental para colmatar o défice da balança de transacções correntes. Embora o excedente orçamental do sector público administrativo tenha aumentado, passando de 1,8% do PIB em 2002 para 2,6% em 2003, certas autoridades regionais continuaram a onerar as finanças públicas em virtude das suas derrapagens orçamentais em 2002 e 2003. Apesar dos excedentes orçamentais dos últimos anos e do reduzido volume da dívida pública, as despesas suplementares e as reduções de impostos programadas, tal como os compromissos associados à UE, deverão criar tensões mais fortes a nível do orçamento no decurso dos próximos anos. Poderá assim resultar uma nova baixa da poupança interna, susceptível de ter um impacto negativo sobre a combinação global das políticas económicas, em especial no contexto do défice muito elevado da balança de transacções correntes. Em termos globais, o saldo orçamental da Estónia deverá manter-se equilibrado ou excedentário nos anos mais próximos, mesmo na hipótese de uma flexibilização relativa da política orçamental. Além disso, é provável que esta eventual flexibilização no decurso dos primeiros anos seguintes a adesão à UE coincidam com um relançamento do crescimento económico. Deste modo, não será de excluir que as orientações da política orçamental previstas venham a ter um efeito procíclico. Consequentemente, é desejável que a aplicação dos programas orçamentais a médio prazo da Estónia se faça no quadro de uma abordagem flexível e prudente.

Tomar medidas destinadas a sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho

As condições do mercado de trabalho da Estónia registaram uma deterioração progressiva, na sequência da independência do país. A reestruturação da economia e a falta de correspondência daí resultante entre as qualificações e as necessidades de mercado de trabalho parecem constituir os principais factores subjacentes ao aumento do desemprego para 14½% em meados de 2000 (com base na definição da OIT). A taxa de emprego, que tinha diminuído de 65% em 1997 para 60,6% em 2000, subiu ligeiramente para 61,1% em 2002, pela primeira vez desde a independência do país, o que contribuiu para uma inversão da situação no mercado de trabalho, resultando numa descida da taxa de desemprego para 10,3% em 2002. No entanto, esta melhoria foi consequência tanto de uma criação moderada de emprego como de uma descida significativa da população activa. O emprego cresceu em cerca de 2% ao longo do período 1997-2002, enquanto a população activa diminuiu quase 2,5%.

A subida da taxa de desemprego ao longo do período 1997-2002 foi acompanhada pelo aumento regular da proporção de desempregados de longo prazo e de trabalhadores sem incentivo para permanecerem no mercado de trabalho e, consequentemente, pelo aumento da taxa de desemprego estrutural. Contudo, a proporção das pessoas sem emprego durante mais de um ano diminuiu para 41% dos desempregados em 2002, ou seja, quase o mesmo nível que em 1997, após ter aumentado de modo considerável para 60% ao longo deste período. Apesar deste facto, o número de desempregados de longo prazo continua a ser especialmente elevado, o que parece indicar que um grande número dos desempregados não possui as qualificações requeridas para a sua reintegração com êxito no mercado de trabalho. As disparidades regionais continuam a verificar-se e a taxa de desemprego continua a

situar-se a um nível consideravelmente mais elevado no Nordeste do país (cerca de 19% da população activa) em comparação com o Sul (8½–9%).

Tornar as condições mais propícias para o aumento da produtividade

Na Estónia, o nível de produtividade é ainda muito reduzido em comparação com a média da UE (42% do nível da UE-15 em 2002). Após um período em que se manteve a um ritmo vigoroso (7% ao ano, ao longo do período 1997-2000), o crescimento da produtividade do trabalho abrandou desde 2000. Dois factores principais podem constituir no futuro um obstáculo crescimento da produtividade: a falta de qualificações da população activa e o nível reduzido de I&D e de inovação. Estes dois factores explicam igualmente que o IDE se tenha concentrado principalmente em domínios que não requerem níveis consideráveis de I&D e de qualificações.

A falta de qualificações da mão-de-obra é consequência de ineficiências do sistema de educação, tendo em conta que as despesas públicas com a educação são relativamente elevadas (6,7% do PIB em 2000). É especialmente preocupante o facto de o sistema de educação não se encontrar suficientemente articulado com as necessidades do mercado de trabalho, criando assim uma falta de correspondência entre a procura e a oferta de qualificações.

Uma política de I&D bem concebida pode desempenhar igualmente um papel considerável para intensificar o crescimento da produtividade. A Estónia tem actualmente um nível relativamente reduzido de despesas com I&D, inferior ao de outros países europeus (0,8% do PIB em 2001), e o nível mais reduzido dos novos Estados-Membros relativamente à I&D realizada pelas empresas. Tal deve-se em parte à articulação deficiente entre o sector académico e o mundo empresarial. Neste domínio, foi aprovada uma nova estratégia, que prevê o aumento significativo das despesas totais de I&D ao longo do período 2002-2006.

Criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede

Embora a liberalização dos sectores de rede tenha tido início na Estónia, a concorrência é ainda muito limitada no mercado da electricidade. O país negociou um período de transição muito longo para a liberalização deste sector, devido à sua dependência dos xistos betuminosos como fonte de produção de electricidade. Já teve início a reestruturação deste sector, tendo no entanto sido limitados os progressos realizados a nível da liberalização programada do mercado. O mercado da electricidade é dominado por uma empresa estatal e integrada verticalmente, que exerce a sua actividade simultaneamente nos domínios do aprovisionamento, produção, transporte (em regime de monopólio) e distribuição. A abertura do mercado declarada de 10% é inferior ao grau de abertura do mercado da maior parte dos outros novos Estados-Membros. Um dos principais obstáculos à liberalização do sector da electricidade consiste na imposição de regras estritas em matéria de licenças de importação por parte das autoridades. É igualmente relevante assegurar-se a independência da autoridade regulamentar do sector da energia, tendo em conta a propriedade estatal do operador histórico no mercado de electricidade.

Os problemas são menos graves nos sectores do gás e das telecomunicações. O mercado do gás encontra-se privatizado e aberto, havendo no entanto um único operador a assegurar a oferta no mercado. O mercado das telecomunicações foi igualmente liberalizado. Contudo, poderão surgir certos problemas, dado que o proprietário da rede funciona igualmente como distribuidor.

Recomendações específicas relativas à Estónia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG) da Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

Com o objectivo de tomar medidas para reduzir o défice considerável da balança de transacções correntes, para o qual deve contribuir uma política orçamental adequada, recomenda-se à Estónia que:

1. aplique uma política orçamental que esteja de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1) e que seja coerente com a necessidade de evitar a prossecução de políticas procíclicas que possam agravar os desequilíbrios externos (OG 2).

Com o objectivo de tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho, recomenda-se à Estónia que:

2. adopte políticas com uma ênfase especial na reintegração dos desempregados de longo prazo, em especial das regiões mais afectadas pela reestruturação de economia, fomentando a formação profissional e a aprendizagem ao longo da vida e criando um enquadramento institucional eficaz que apoie a criação de emprego (OG 4, 6 e 8);
3. incentive os parceiros sociais a assegurarem que a evolução salarial - incluindo as alterações da legislação relativa ao salário mínimo - não prejudiquem a criação de emprego nem entrem a retoma do mercado de trabalho (OG 3 e 5).

Com o objectivo de tornar as condições mais propícias para o aumento da produtividade, recomenda-se à Estónia que:

4. melhore a eficiência e a qualidade do sistema de educação e da formação profissional, com o objectivo de reduzir a falta de correspondência entre as qualificações e as necessidades do mercado de trabalho (OG 13);
5. aplique a estratégia de I&D aprovada em 2001 e, em especial, promova um maior envolvimento do sector empresarial nas despesas de I&D (OG 13).

Com o objectivo de criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede, recomenda-se à Estónia que:

6. prossiga o processo de liberalização do mercado da electricidade, reforce a independência das autoridades de regulação e assegure uma concorrência efectiva no sector das telecomunicações (OG 9).

19. Hungria

Na sequência de uma taxa de crescimento do PIB real relativamente elevada de 3,5% em 2002, essa taxa registou uma desaceleração para 3% em 2003. Embora o desemprego seja um dos mais reduzidos dos países em vias de adesão, a taxa de participação no mercado de trabalho é muito reduzida em comparação com a média da UE. A existência de graves deficiências estruturais no mercado de trabalho tornam um novo aumento da taxa de emprego difícil, designadamente, pela falta de mobilidade regional, ausência de correspondência entre as qualificações e as necessidades do mercado de trabalho e o carácter desincentivador dos sistemas de prestações sociais. Para se alcançar um elevado grau de convergência sustentável é necessário restabelecer duradouramente um nível elevado de competitividade. Por conseguinte, afigura-se essencial, a fim de assegurar um crescimento equilibrado a médio prazo, que se verifique o regresso a uma evolução razoável dos salários reais e a criação de um enquadramento mais favorável ao investimento.

Na sequência do elevado défice orçamental de 9,3% do PIB, registado em 2002, a política orçamental tornou-se de novo restritiva em 2003. No entanto, o défice do sector público administrativo alcançou ainda 5,9% do PIB. O facto de terem sido significativamente ultrapassados os objectivos em matéria de défice orçamental nos últimos dois anos contribuiu para o alargamento do défice de balança de transacções correntes para mais de 5½% do PIB, impulsionado pelo consumo. Agravada por outros problemas macroeconómicos (tais como o elevado crescimento dos salários reais e as taxas de juros reais muito elevadas) e a elevada mobilidade da taxa de câmbio, esta situação conduziu a uma perda generalizada de confiança nos mercados financeiros e a uma perda da competitividade global.

As políticas prosseguidas na Hungria devem visar um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito à consolidação das finanças públicas. A Hungria aplicou um conjunto de reformas estruturais e conseguiu progressos consideráveis na senda da convergência real em relação à UE. No entanto, existem certos domínios que colocam novos desafios ao país. A Hungria deve adoptar medidas destinadas a tornar o sistema da educação mais eficaz e a I&D tem de ser fomentada, a fim de se alcançar uma produtividade mais elevada. Tem de ser reforçada a concorrência nos sectores de rede, bem como a independência das autoridades de regulação. Neste contexto, a Hungria deve fazer face a cinco desafios de vulto:

- assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável;
- aumentar as taxas de emprego e tomar medidas para sanar os problemas estruturais do mercado de trabalho;
- reforçar a competitividade a nível dos custos, prosseguindo políticas que conduzam à moderação salarial;
- melhorar as condições para o aumento da produtividade,
- criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede.

Assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável

Na sequência do elevado défice de 9,3% do PIB registado em 2002, a política orçamental tornou-se restritiva em 2003. No entanto, o défice do sector público administrativo em 2003 situou-se ainda a um nível de cerca de 5,9% do PIB. Embora se preveja em 2004 uma nova redução, a posição de partida para a realização do objectivo fixado para o défice de 2004 afigura-se de certo modo difícil. Embora tenha sido inicialmente fixado como objectivo a realização de profundas reformas das finanças públicas, um conjunto significativo de rubricas de despesas não foi de todo objecto de medidas correctivas no orçamento de 2004 e afigura-se que não foram ainda tidas em conta nos planos de consolidação. Entretanto, prevê-se que as economias serão principalmente conseguidas à custa de reduções das despesas correntes e operacionais. A anterior fase de orientação expansionista da política orçamental, juntamente com o elevado crescimento dos salários reais, contribuiu para inflacionar a procura interna e para o agravamento do défice da balança de transacções correntes para um nível ligeiramente superior a 5½% do PIB, impulsionado pelo consumo. Uma redução das elevadas necessidades de financiamento do sector público é igualmente crucial para melhorar a situação a nível da balança de transacções correntes. Não será de prever que a poupança das famílias seja suficiente para financiar o aumento do investimento privado (incluindo o investimento relacionado com a adesão à UE). Estas despesas de capital deverão exercer uma maior pressão sobre a balança de transacções correntes. Mesmo a manter-se o actual défice da balança de transacções correntes, na hipótese de se concretizarem os níveis previstos para o investimento, serão necessárias medidas adicionais de austeridade orçamental. O regresso a políticas sustentáveis na Hungria deve processar-se com base na consolidação das finanças públicas.

Aumentar as taxas de emprego e tomar medidas para sanar os problemas estruturais do mercado de trabalho

A Hungria tem uma das taxas de desemprego mais reduzidas dos países em vias de adesão (5,8 % em 2003). No entanto, esta situação é acompanhada de uma estagnação do volume da população activa e de uma taxa de participação (59,7 % na faixa etária 15-64 anos relativamente a 2002) mais reduzida do que a média da UE. Por conseguinte, a reduzida taxa de desemprego não reflecte o grau substancial de não-participação no mercado de trabalho e o elevado nível de inactividade, em especial da população em idade de trabalhar no fim de carreira.

O mercado de trabalho caracteriza-se igualmente por deficiências estruturais. As disparidades reflectem-se principalmente na crescente urbanização do eixo Este-Oeste, verificando-se um nível menos desenvolvido de infra-estruturas e uma taxa de desemprego mais elevada na parte Oriental do país. A mobilidade interna é reduzida face a padrões internacionais, sendo os principais obstáculos constituídos pela habitação e pelos transportes. Além disso, os jovens representam uma proporção significativa dos desempregados (a taxa de desemprego juvenil é de 11,4%).

Reforçar a competitividade baseada nos custos prosseguindo políticas que conduzam à moderação salarial

Embora tenha melhorado ligeiramente desde o início de 2003, a competitividade baseada nos custos da Hungria registou uma acentuada deterioração no período de 2000-2002. Esta deterioração deveu-se em parte ao rápido aumento salarial. A subida dos salários reais excedeu o crescimento da produtividade nos últimos três anos, impulsionada pelo aumento dos salários mínimos e pela subida no sector público, mas igualmente por uma adaptação desfasada do sector empresarial ao novo contexto de inflação reduzida. Embora o crescimento salarial tenha desacelerado no final do ano, os salários reais aumentaram ainda a uma taxa de aproximadamente 9,2% em 2003 (verificando-se uma taxa de 7,3% no sector empresarial e de 12,7% no sector público). Esta evolução influenciou de modo negativo a competitividade pelos custos e conduziu a uma redução do emprego em certos segmentos

de baixas qualificações do mercado de trabalho. Embora este processo tenha contribuído para uma alteração da estrutura da produção industrial, orientando-a para níveis de qualificações mais elevadas, o aumento dos custos do trabalho por unidade do produto provocou uma deterioração da competitividade global do país, e não apenas nas actividades com elevada intensidade do factor trabalho.

Melhorar as condições para o aumento da produtividade

A taxa de crescimento da produtividade tem desacelerado desde 2000, embora permaneça a um nível ligeiramente superior à média dos novos Estados-Membros. Embora o crescimento da produtividade do factor trabalho tenha sido de 4,2% em 2000, diminuiu para 2,4% em 2003. Os factores que contribuíram para esta desaceleração do crescimento dos ganhos de produtividade têm consistido no nível relativamente reduzido de I&D (0,95% do PIB em 2001), nas ineficiências do sistema de educação e na instabilidade do enquadramento empresarial.

Embora tenham sido tomadas certas medidas para aumentar a flexibilidade no sistema de educação, com o objectivo de assegurar uma melhor adaptação face à evolução das necessidades do mercado de trabalho, continua a verificar-se uma falta de trabalhadores com qualificações médias e elevadas no mercado de trabalho. O número de doutorandos encontra-se em aumento, terminando no entanto muitos os seus estudos antes de obterem o seu diploma. O número total de licenciados do ensino superior nos domínios das ciências e tecnologias por 1 000 habitantes (com idades entre 20 e 29 anos) tem diminuído ao longo dos últimos anos: em 2001, era de 3,7, um dos níveis mais reduzidos da UE. No domínio da investigação e do desenvolvimento, a investigação aplicada continua a registar um atraso, devido principalmente ao reduzido nível de despesas com I&D das empresas, apesar dos incentivos fiscais, e à cooperação limitada entre empresas e institutos de investigação. As despesas públicas em I&D são igualmente relativamente reduzidas, não apenas em proporção do PIB, mas igualmente em proporção das despesas públicas totais (as despesas de I&D incorridas pelo Estado representaram 0,9% das despesas públicas totais em 2001). Um outro factor que poderá afectar negativamente o crescimento da produtividade consiste nas mudanças frequentes das políticas económicas. As estratégias em matéria de regulamentação e de governação têm sido frequentemente alteradas ao longo da última década, o que reduziu a previsibilidade das políticas e a confiança no Estado e prejudicou o planeamento a longo prazo.

Criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede

Embora o processo de liberalização tenha tido início na maior parte dos sectores de rede, a concorrência efectiva é ainda limitada nesses sectores. Um dos mercados mais liberalizados é o das telecomunicações. Todavia, mesmo neste mercado, a concorrência encontra-se restringida, devido à forte posição dominante do antigo monopólio do Estado no mercado de telefonia fixa e a situação de quase monopólio no mercado da telefonia móvel. Os mercados da electricidade e do gás têm sido abertos relativamente a grandes clientes. No entanto, os acordos de compra a longo prazo e a reduzida disponibilidade de capacidade de interconexão continuam a criar obstáculos à concorrência no sector

da electricidade. Por último, em certos destes sectores, o Estado manteve a sua capacidade de intervenção nas actividades das autoridades de regulação. Tal é o caso dos mercados da electricidade e do gás, em que o Estado tem a possibilidade de influenciar os preços.

Recomendações específicas relativas à Hungria

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG) da Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

A fim de assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, recomenda-se à Hungria que:

1. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num enquadramento plurianual, de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1).

A fim de aumentar as taxas de emprego e de tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho, recomenda-se à Hungria que:

2. reforce a oferta de trabalho, suprimindo os obstáculos à mobilidade regional através da tomada de medidas adequadas no sector da habitação e em matéria de transportes e incentivando a entrada ou reentrada no mercado de trabalho dos grupos desfavorecidos (minorias étnicas, deficientes e os sem abrigo) (OG 7 e 8);
3. assegure que os sistemas fiscal e de prestações sociais promovam o emprego e proporcionem incentivos para a entrada ou para a permanência no mercado de trabalho (princípio do trabalho financeiramente atraente) – devendo voltar a reduzir a elevada carga fiscal sobre o factor trabalho (OG 4).

A fim de reforçar a competitividade pelos custos, prosseguindo políticas que conduzam à moderação salarial, recomenda-se à Hungria que:

4. promova uma reforma dos mecanismos de negociação salarial, para que os salários reflectam de forma mais adequada as diferenças a nível da produtividade; incentive a conclusão de acordos salariais plurianuais entre os parceiros sociais, a fim de manter a evolução dos salários reais de acordo com os ganhos de produtividade (OG 5).

A fim de criar condições mais favoráveis para o aumento da produtividade, recomenda-se à Hungria que:

5. promova um maior envolvimento do sector privado na I&D e na inovação, reforce a relação entre as empresas e os institutos de investigação, mobilize um nível suficiente de recursos para melhorar a qualidade da investigação e apoie a transferência do conhecimentos através do IDE (OG 13);

6. melhore a eficiência dos sistema de educação, aumente a sua flexibilidade a fim de melhor ajustar as qualificações às necessidades do mercado de trabalho e assegure um nível adequado de recursos para os domínios da formação profissional e da educação (OG 13);
7. assegure a estabilidade da legislação e das políticas públicas de modo a criar um enquadramento empresarial que seja mais conducente ao espírito empresarial (OG 11).

A fim de criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede, recomenda-se à Hungria o seguinte:

8. prossiga o processo de liberalização dos sectores de rede, promovendo uma concorrência efectiva, e assegure a independência das autoridades de regulação do sectores de rede (OG 9).

20. Letónia

A Letónia tem registado, nos últimos anos, resultados económicos sólidos, apesar da deterioração do contexto externo. Prevê-se que o crescimento do PIB permaneça, a médio prazo, próximo do seu nível potencial de 5-6% ao ano. O consumo privado e a formação bruta de capital fixo têm-se revelado especialmente dinâmicos e constituem os motores do crescimento. Apesar do elevado nível do crescimento do consumo privado, a inflação manteve-se a um nível moderado nos últimos cinco anos. No entanto, espera-se que a inflação atinja níveis relativamente elevados no corrente ano, devendo descer para 3% até 2006-2007. O comércio externo registou uma expansão rápida e, dado que as importações registaram uma taxa de crescimento superior às exportações, o défice da balança de transacções correntes aumentou para 9,1% do PIB em 2003 e prevê-se que permaneça neste nível elevado a médio prazo. A Letónia realizou progressos consideráveis a nível das reformas estruturais nos últimos anos, devendo ainda fazer face a certos desafios, incluindo o relacionado com o funcionamento da administração pública, que pode afectar a capacidade do país para absorver os fundos estruturais comunitários. Se não forem cabalmente enfrentados, estes desafios poderão prejudicar a capacidade da Letónia para manter uma trajectória de crescimento dinâmico.

A taxa de desemprego tem diminuído a um ritmo lento e varia consideravelmente consoante as regiões. O funcionamento harmonioso do mercado de trabalho é afectado por um conjunto de problemas estruturais, nomeadamente sistemas de educação e de formação inadequados, a falta de correspondência entre as qualificações e as necessidades do mercado de trabalho e a reduzida mobilidade geográfica. A concorrência nos mercados de produtos da Letónia foi reforçada pela privatização da maior parte das empresas públicas e o nível de auxílios estatais continua a ser inferior à média da UE. Os poucos problemas remanescentes a nível da concorrência concentram-se principalmente nos sectores de rede. Embora a Letónia beneficie de custos salariais e de impostos reduzidos, o fraco nível de produtividade do factor trabalho continua a ser uma importante fonte de preocupações.

A tendência para a descida do défice do sector público administrativo foi interrompida em 2002, ano em que aumentou para 3% do PIB, a partir de um nível de 1,6% em 2001. Em 2003, a obtenção de receitas fiscais superiores às previstas e um controlo rigoroso das despesas por parte do Governo permitiram uma redução do défice do sector público administrativo para 1,8% do PIB e, em 2004 prevê-se que o défice seja de 2% do PIB. No entanto, a situação orçamental da Letónia depende da firmeza do compromisso em assegurar a disciplina orçamental: na verdade, uma orientação procíclica constituiu a principal característica da política orçamental da Letónia. Por outro lado, a dívida do sector público administrativo continua a situar-se a um nível reduzido de 15,6% do PIB.

As políticas da Letónia devem fixar como objectivo a realização de um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito à consolidação das finanças públicas. Tanto os progressos a nível da consolidação das finanças públicas como as medidas destinadas a sanar a subutilização de recursos humanos na Letónia têm de ser apoiados por políticas que contribuam para a prossecução dos resultados dinâmicos a nível do crescimento a médio e a longo prazos. Tal requer, em especial, um reforço e uma diversificação da composição do crescimento e do emprego, fomentando-se o enquadramento empresarial. Além disso, o nível de produtividade tem de ser aumentado e a Letónia deve preparar-se para uma transição gradual para uma economia baseada no conhecimento. Neste contexto, a Letónia deve fazer face a quatro desafios importantes:

- tomar medidas destinadas a reduzir o défice considerável da balança de transacções correntes, para o que poderá contribuir a adopção de uma política orçamental adequada;
- melhorar as condições para o aumento da produtividade;
- tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho;
- assegurar uma concorrência efectiva nos sectores de rede.

Tomar medidas destinadas a reduzir o défice considerável da balança de transacções correntes com, para o que poderá contribuir a adopção de uma política orçamental adequada

A procura interna da Letónia de bens importados continua a ser mais dinâmica do que a procura externa de bens da Letónia, tendo assim o défice da balança de transacções correntes aumentado para 9,1% do PIB em 2003. O crescimento das exportações em 2002 e 2003 foi muito forte, apesar do abrandamento da economia mundial. No entanto, as importações cresceram a um ritmo ainda mais célere do que o das exportações. Prevê-se que nos próximos anos o défice da balança comercial continue a deteriorar-se, devido às elevadas e crescentes necessidades de investimento, em paralelo com o desenvolvimento e a reestruturação da economia. Esta evolução conduzirá a uma subida do défice da balança de transacções correntes. Embora os preços das importações tenham aumentado a um ritmo superior ao dos preços das exportações em 2003, os termos de troca nem sempre registaram uma evolução positiva nos últimos anos, o que faz aumentar ainda mais as pressões potenciais sobre a balança de transacções correntes, que se poderão registar no futuro.

O ritmo moderado de consolidação orçamental foi interrompido pela derrapagem orçamental verificada em 2002, apesar do dinamismo do crescimento da economia da Letónia. O défice orçamental do sector público administrativo está estimado em 1,8% do PIB. Este resultado deve-se principalmente ao facto de as receitas terem excedido as expectativas, na sequência de melhorias da cobrança fiscal e de uma taxa de crescimento mais vigorosa do que a prevista. Apesar de as autoridades da Letónia manterem um compromisso no sentido de assegurarem o equilíbrio orçamental a médio prazo, a actual orientação procíclica da política orçamental, conjugada com a rápida mudança da cena política e uma capacidade bastante limitada do Governo para aumentar as receitas fiscais num período de elevado crescimento económico, colocam a Letónia numa situação difícil para cobrir as futuras necessidades em matéria de despesas. Estas pressões a nível das despesas devem contribuir igualmente para um agravamento do défice da balança de transacções correntes. Tendo em conta a falta de dinamismo da procura externa e o nível já forte da procura interna, são motivo de preocupação o aumento acentuado das despesas verificadas no final de 2002, o forte crescimento do crédito, apesar das subidas das taxas de juro decididas pelo Banco Central da Letónia em Novembro de 2003 e em Março de 2004, bem como uma nova flexibilização da política orçamental. O desafio fundamental de política económica consiste em evitar o estímulo orçamental procíclico que possa sobreaquecer a procura interna e agravar o défice da balança de transacções correntes.

Melhorar as condições para o aumento da produtividade

A produtividade do factor trabalho da Letónia é a mais reduzida da UE (corresponde a um nível ligeiramente inferior a 40% da média da UE-15). Ao longo do período 1995-2003, aumentou relativamente à média da UE, mas a sua taxa de crescimento desacelerou nos últimos anos. Vários factores são responsáveis pelos resultados da Letónia a nível da produtividade. Em primeiro lugar, embora tenham sido iniciadas reformas, o sistema de educação encontra-se ainda afectado por problemas de eficiência, conteúdo e parcerias externas e a articulação entre a educação superior e a economia encontra-se ainda pouco desenvolvida. Em segundo, apesar da adopção de medidas de incentivo fiscal e de outras medidas indirectas afigura-se que a I&D - em especial, a parte efectuada

pelas empresas - e as actividades de inovação são limitadas, tanto devido a uma falta de financiamento público como devido à ausência de massa crítica para que a maior parte das empresas da Letónia desenvolva actividades de investigação. O crescimento da produtividade tem sido igualmente travado pelas restrições que entram a iniciativa privada, pelo reduzido nível de actividades empresarial, dado que as empresas se defrontam com uma forte carga regulamentar local, com dificuldades de acesso ao financiamento e com uma falta de cultura empresarial. Apesar dos elevados níveis do investimento das empresas, a produtividade continua a ser entravada pela falta de profundidade da base de capital e pelas deficiências relativamente pronunciadas das infra-estruturas físicas. Todos estes factores contribuem igualmente para explicar o facto de a Letónia continuar a especializar-se em sectores com um conteúdo tecnológico relativamente modesto e em actividades de trânsito com pouco valor acrescentado.

Tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho

O mercado de trabalho da Letónia apresenta um conjunto de problemas estruturais, consistindo os principais nas elevadas disparidades regionais a nível da taxa de desemprego, e na elevada proporção de desempregados de longo prazo e do desemprego de jovens. Em 2002, a taxa de participação alcançou 68,8% e a taxa de emprego 60,5%. A taxa de desemprego era de 12,1% no final de 2002, tendo diminuído em 2003.

O funcionamento harmonioso do mercado de trabalho encontra-se prejudicado por um conjunto de problemas estruturais. Em primeiro lugar, a fraca utilização dos recursos humanos decorre de um clima empresarial pouco favorável. A Letónia tem a taxa mais baixa da EU em relação à criação de novas empresas, o que sublinha a necessidade de promover o espírito empresarial e de desenvolver as pequenas e médias empresas, alargando desta forma a base de emprego. Em segundo, a carga fiscal que incide sobre o rendimento das pessoas singulares da Letónia é elevada, o que cria um desincentivo para trabalhar na economia oficial. Além disso, dado o nível muito baixo dos salários, mesmo prestações sociais modestas podem tornar difícil a decisão de entrada ou de reintegração no mercado de trabalho e, por conseguinte, desincentivar a participação no mercado de trabalho. Em terceiro, o nível elevado de desemprego reflecte, em certa medida, a falta de correspondência entre a oferta e a procura de qualificações no mercado de trabalho. Além disso, o sistema de educação não dá resposta à procura de formas mais flexíveis e modernas de formação. As autoridades da Letónia propuseram recentemente uma reforma ambiciosa do sistema de educação, de modo a adaptar-se melhor aos requisitos de uma economia de mercado. No entanto, a aplicação desta reforma poderá revelar-se onerosa e morosa. Por último, as discrepâncias regionais a nível do emprego e do desemprego resultam igualmente da reduzida mobilidade geográfica, que poderá ser reforçada com base em melhorias das infra-estruturas de transportes.

Assegurar uma concorrência efectiva nos sectores de rede.

Só recentemente foram tomadas medidas destinadas a liberalizar os sectores de rede, com a plena liberalização das telecomunicações vocais em 2003 e com a liberalização gradual de outros sectores de rede, de modo a respeitar a legislação da UE. Todos os sectores de rede estão ainda dominados pelos respectivos operadores históricos – estando alguns deles a ser gradualmente privatizados – que não se confrontam com uma concorrência efectiva e que beneficiam da ausência de uma escolha real do fornecedor. O nível reduzido de concorrência efectiva deve-se a várias razões. Nalguns casos, trata-se de obstáculos técnicos e práticos, que impendem que a concorrência se desenvolva, tal como é o caso relativamente às telecomunicações, em que a desagregação do lacete local, a selecção de operador e a portabilidade dos números registam atrasos. Noutros casos, a base jurídica necessária para a existência de uma concorrência mais efectiva ainda não se encontra totalmente em vigor, como é o caso do sector da energia. Um entrave à concorrência efectiva consiste na falta de capacidade de interconexão: as ligações ferroviárias da Letónia com os vizinhos bálticos e com outros países europeus não se encontram bem desenvolvidas; no sector do gás, o mercado da Letónia encontra-se ainda dominado a

montante por um número muito reduzido de importadores, dependendo *de facto* dos fornecimentos de gás da Rússia; por último, as interconexões transfronteiras no sector da electricidade entre os Estados bálticos e os restantes Estados-Membros poderão revelar-se insuficientes para fazer face à procura a longo prazo.

Recomendações específicas relativas à Letónia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessário a realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

Com o objectivo de fazer face ao défice considerável da balança de transacções correntes, para o que poderá contribuir a adopção de uma de política orçamental adequada, recomenda-se à Letónia que:

1. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num quadro plurianual, de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1 e 2).

Com o objectivo de tornar as condições mais propícias a um aumento da produtividade, recomenda-se à Letónia que:

2. aumente eficiência, a qualidade e a acessibilidade ao sistema de educação e de formação e a sua capacidade de adaptação face à evolução das necessidades do mercado de trabalho (OG 13 e 14);
3. fomente a I&D e a inovação, em especial no sector empresarial (OG 13 e 14);
4. promova o desenvolvimento de uma cultura empresarial (OG 11).

Com o objectivo de sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho, recomenda-se à Letónia que:

5. proceda à reforma dos sistemas fiscal e de prestações sociais a fim de tornar o trabalho mais remunerador, em especial aumentando a eficiência das despesas sociais (OG 4);
6. reforce a oferta de trabalho, prosseguindo os esforços destinados a assegurar uma melhor correspondência entre as qualificações da população activa e os requisitos do mercado de trabalho e facilitando a mobilidade da mão-de-obra, em especial com base em melhorias das infra-estruturas de transportes (OG 7 e 13).

Com o objectivo de desenvolver uma concorrência efectiva nos sectores de rede, recomenda-se à Letónia que:

7. tome medidas legislativas destinadas a aumentar o grau de concorrência efectiva nos sectores de rede e reforce o papel das autoridades de regulação (OG 9);
8. desenvolva as interconexões físicas com outras redes europeias (OG 9).

21. Lituânia

Apesar de um contexto externo pouco dinâmico, os resultados macroeconómicos da Lituânia continuaram a ser especialmente positivos nos últimos dois anos. O crescimento de PIB real acelerou vigorosamente para 8,9% em 2003, impulsionado principalmente pelo dinamismo do investimento e do consumo privado, embora o crescimento das exportações continue também a ser de registar. Uma valorização considerável, em termos nominais, da moeda do país, o litas, juntamente com o forte crescimento da produtividade, que atenuou a inflação salarial, contribuíram para um declínio do nível dos preços (medido pelo IHPC), que se cifrou em 1,1% em 2003. O forte crescimento económico reflectiu-se positivamente no mercado de trabalho, embora o elevado desemprego continue a ser um dos principais problemas da economia da Lituânia.

A descida do défice do sector público administrativo, iniciada em 2000, foi interrompida em 2003, ano em que aumentou ligeiramente para 1,7% do PIB, contra 1,4% em 2002. Foram aprovados no orçamento de 2004 aumentos significativos das despesas de capitais e correntes, em parte associados às despesas associadas à adesão à EU, o que deve resultar num novo aumento do défice. Espera-se que em 2005 se verifique a retoma do processo de consolidação das finanças públicas. Os défices orçamentais moderados registados nos anos anteriores contribuíram para a manutenção de défices sustentáveis da balança de transacções correntes, que foram, em grande parte financiados pelo investimento directo estrangeiro. O sistema de comité monetário (*currency board*) permitiu que a política monetária dispusesse de uma âncora nominal, o que contribuiu para a estabilização macroeconómica e para taxas historicamente reduzidas de inflação. A estabilidade macroeconómica reforçada permitiu que as taxas de juro seguissem uma tendência decrescente nos últimos anos, o que contribuiu para um elevado crescimento do crédito interno e, por conseguinte, para o rápido crescimento do investimento e do consumo.

As políticas seguidas pela Lituânia devem fixar como objectivo a realização de um elevado grau de convergência sustentável. O mercado de trabalho continua a ser uma fonte de preocupação. A diminuição da elevada taxa de desemprego e a consolidação adicional das finanças públicas serão cruciais para o reforço da estabilidade macroeconómica a médio prazo. A manutenção da competitividade da Lituânia será de importância determinante para assegurar um processo de convergência rápido e sustentado com as economias da UE. Serão necessárias novas alterações estruturais, de modo a manter o actual ritmo de crescimento da produtividade e possibilitar a eliminação do substancial diferencial de produtividade entre a Lituânia e a média da UE. A este respeito, a adaptação do sistema de educação às necessidades do mercado de trabalho e o desenvolvimento da I&D e da inovação são indispensáveis para facilitar a realização de progressos imperiosos, destinados a assegurar a transição para uma economia baseada no conhecimento. Neste contexto, a Lituânia deve fazer face a quatro grandes desafios:

- tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho;
- manter défices moderados do sector público administrativo;
- criar condições mais propícias para o aumento da produtividade;
- criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede.

Tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho

Apesar de progressos consideráveis a nível do mercado de trabalho, verificados nos últimos dois anos, a taxa de desemprego continua a ser elevada, situando-se em 12,7% em 2003, persistindo ainda deficiências estruturais consideráveis. É evidente a existência de disparidades regionais significativas, registando muitas regiões taxas de desemprego de cerca de 20%. A taxa de desemprego dos jovens continua a situar-se a um nível elevado (23% em 2002), enquanto a taxa de desemprego de longa duração continua a ser de 7%. O sector agrícola de reduzida produtividade contribui para cerca de 17% do emprego total, devendo ocorrer nos próximos anos uma considerável diminuição de efectivos nesse sector, o que contribuirá para o aumento do desemprego.

Os principais problemas estruturais do mercado de trabalho relacionam-se com a reduzida mobilidade profissional e geográfica da população activa, com a falta de correspondência entre a oferta e a procura das qualificações e com deficiências a nível do sistema de educação. Apesar de registar elevadas taxas de participação no ensino superior, as qualificações profissionais da população activa da Lituânia são muitas vezes centradas em domínios que não correspondem à procura actual de qualificações. A escassez de oferta do mercado de trabalho está a tornar-se uma realidade crescente nos domínios das tecnologias de informação, da gestão e de várias áreas da engenharia. O reforço da relação entre os estabelecimentos de ensino e as empresas contribuirá para uma melhor adaptação da formação profissional e da educação superior às necessidades actuais. Em simultâneo, as actividades de formação ao longo da vida, essenciais para aumentar a capacidade da população activa para se adaptar às exigências futuras, situa-se actualmente a um dos níveis mais reduzidos dos países em vias de adesão. Serão positivos novos esforços no sentido de melhorar a qualidade e a disponibilidade de formação profissional, em especial nas regiões menos desenvolvidas. A elevada proporção de trabalhadores com níveis reduzidos de qualificações no total de desempregados põe em evidência a necessidade de se dedicar uma especial atenção a esta categoria de trabalhadores. A melhoria das infra-estruturas de educação, em especial nas regiões mais desfavorecidas, contribuirá para criar condições de base, mais susceptíveis de atrair o investimento e reforçar a capacidade e a disponibilidade para a mobilidade geográfica da população activa. A realização de novos esforços para melhorar o enquadramento empresarial contribuirá para a criação de emprego e para compensar os despedimentos decorrentes de processos de reestruturação nos sectores industrial e agrícola. Os sistemas de subsídio de desemprego têm de ser racionalizados: o montante dos subsídios de desemprego não se encontra relacionado com os salários anteriores, a cobertura dos seguros não se encontra claramente definida na legislação e a relação entre as contribuições e as prestações do sistema de subsídio de desemprego não é clara.

Manter défices moderados do sector público administrativo

As autoridades têm respeitado os seus planos de consolidação orçamental, tendo o défice do sector público administrativo diminuído de 5,7% do PIB em 1999 para 1,4% em 2002. No entanto, o défice inverteu a sua tendência descendente em 2003 e acelerou ligeiramente para 1,7%. Num contexto caracterizado por um maior volume das recitas cobradas face às previsões no primeiro semestre de 2003, o Governo decidiu autorizar um aumento das despesas, através da adopção de um orçamento suplementar em Julho de 2003. As alterações resultaram num aumento significativo das despesas correntes, que impediu uma nova redução do défice em 2003, principalmente sob a forma de

indemnizações pela perda de poupanças em rublos⁸ (cerca de 0,4% do PIB) e de subsídios agrícolas (0,2%). O orçamento para 2004 prevê uma nova subida do défice, devido em larga medida à acentuada expansão do investimento público e a uma subida das despesas relacionadas com o sistema de segurança social e com os salários da função pública, bem com custos significativos de transição decorrentes da reforma do sistema de pensões. As pressões sobre as despesas decorrentes de necessidades mais elevadas de investimento e de um volume considerável de obrigações orçamentais e de passivos eventuais constituem um risco para o processo de consolidação das finanças públicas a médio prazo.

Apesar dos esforços destinados a melhorar o sistema fiscal, verifica-se ainda uma necessidade considerável de melhoria da eficiência da cobrança de impostos. As receitas públicas, expressas em percentagem do PIB, diminuíram de 38,1% em 1998 para 33,8% em 2002, enquanto as despesas permaneceram a um nível, em geral, estável. No segundo semestre, são frequentemente afectadas despesas adicionais aos planos orçamentais, o que impede uma consolidação mais rápida das finanças públicas. Uma orientação procíclica da política orçamental poderá implicar certos riscos, dado estarem a aumentar as pressões sobre as despesas. Embora os níveis reduzidos dos défices orçamentais tenham contribuído para atenuar as pressões sobre a balança de transacções correntes nos últimos anos, a política orçamental poderá ter de desempenhar um papel compensatório de uma eventual deterioração do saldo entre a poupança e o investimento do sector privado, o que poderá ser fomentado pela actual dinâmica de rápido crescimento do crédito.

Criar as condições mais propícias para o aumento da produtividade

Apesar de ter registado um elevado crescimento a produtividade, desde a crise russa em 1999, a produtividade da Lituânia situa-se ainda a um nível muito reduzido de 42% da média da UE-15. Além disso, o crescimento rápido da produtividade registado recentemente deve ter sido causado, em parte, por efeitos não recorrentes, que se prendem com uma melhor utilização das capacidades existentes. Com um PIB *per capita* correspondente a apenas 39% da média da UE-15 em 2002, é necessário assegurar um crescimento da produtividade elevado e sustentável, de modo a reduzir o diferencial de rendimento relativamente à UE. Neste contexto, constituem pontos negativos as deficiências a nível do sistema de educação e o nível reduzido de I&D e de inovação.

Apesar do elevado volume das despesas públicas consagradas à educação e do número importante de licenciados do ensino superior, verifica-se, tal como referido anteriormente, uma falta de correspondência entre as qualificações obtidas nos sistemas de educação e de formação e as necessidades do sector empresarial. O Governo está a elaborar um programa de aplicação de uma estratégia em matéria de educação, que abrange o período que vai até 2012, podendo no entanto ser necessários novos esforços para adaptar os sistemas de educação e de formação às necessidades futuras da economia, à medida que a sua estrutura se vai desenvolvendo. Por outro lado, a estrutura económica actual continua a assentar em larga medida em actividades com reduzido conteúdo tecnológico. Uma alteração da estrutura requererá um nível superior de I&D e de inovação, que é actualmente dos mais baixos dos novos Estados-Membros. A manutenção de elevados níveis de IDE poderá desempenhar um papel de catalizador, através da transferência de tecnologias e, deste modo, contribuir para mudanças estruturais mais céleres da economia, a favor de sectores com maior valor

⁸ O Governo comprometeu-se a indemnizar os cidadãos pela perda de poupanças em rublos nos primeiros anos da transição e a restituir direitos de propriedade ou indemnizações pecuniárias pelo bens imóveis confiscados durante a era soviética. Os montantes em dívida no final de 2003 ascendiam a 6,7% do PIB.

acrescentado, bem como para o aumento da produtividade. Um maior desenvolvimento da infra-estrutura física poderá igualmente contribuir para manter um elevado crescimento da produtividade. As despesas em TI aumentaram ligeiramente a partir de um nível muito reduzido e a baixa penetração das TI poderá constituir um obstáculo ao aumento da produtividade.

Criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede

Apesar da desregulamentação da maior parte dos sectores de rede, a concorrência efectiva continua a ser débil na maior parte desses sectores, com excepção da telefonia móvel e dos transportes rodoviários. O mercado da telefonia fixa foi inteiramente liberalizado em Janeiro de 2003, continuando no entanto o operador histórico a ser o único operador presente no mercado. A autoridade de regulação do mercado telefónico não parece ainda dispor dos recursos adequados para fomentar eficazmente a concorrência. A aplicação da legislação comunitária em matéria de abertura do sector ferroviário não foi ainda concluída e as infra-estruturas estão pouco desenvolvidas, em especial as interconexões com a Polónia.

A abertura dos mercados da energia conduziu a poucos benefícios visíveis para os consumidores e continua a ser uma realidade o elevado grau de concentração, tanto do lado da procura como do da distribuição. O mercado da electricidade foi aberto relativamente aos grandes clientes, que correspondem a um quarto do consumo de electricidade, em Janeiro de 2002. Prevê-se uma nova desregulamentação gradual e a privatização dos distribuidores de electricidade encontra-se actualmente em curso. No entanto, cerca de 80% de toda a electricidade é produzida por uma única central nuclear e a falta de capacidade de interconexão com outros países em vias de adesão impede a integração no mercado de electricidade da UE. De igual modo, o mercado de gás foi liberalizado relativamente aos grandes clientes, que correspondem a 80% do consumo. Todavia, só existe um número muito reduzido de agentes independentes no mercado e não há qualquer interconexão com a rede de gasodutos da Europa Ocidental.

Recomendações específicas relativas à Lituânia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessária a realização de reformas estruturais de âmbito alargado, tal como estabelecido nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

Com o objectivo de tomar medidas para sanar os problemas estruturais no mercado de trabalho, recomenda-se à Lituânia que:

1. reforce a mobilidade regional e reduza a inadequação das qualificações, assegurando em simultâneo a eficiência do sistema de educação, a tomada de medidas no domínio da reconversão profissional e a prossecução de outras políticas activas no mercado de trabalho (OG 4,7 e 8);
2. melhore os efeitos combinados de incentivo dos impostos e das prestações sociais (OG 4).

Com o objectivo de manter défices moderados do sector público administrativo, recomenda-se, em especial, à Lituânia que:

3. assegure a obtenção de défices orçamentais reduzidos de modo credível e sustentável, num enquadramento plurianual, de acordo com as decisões a tomar pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1);
4. evite políticas orçamentais procíclicas que impeçam uma nova redução do défice do sector público administrativo, evitando em especial alterações ao orçamento que autorizem despesas adicionais em resposta a receitas superiores às previstas (OG 2).

A fim de criar condições mais propícias para o aumento da produtividade, recomenda-se à Lituânia que:

5. melhore a eficiência e a qualidade dos sistemas de educação e de formação e a sua capacidade de adaptação face à evolução das necessidades do mercado de trabalho (OG 13);
6. fomente a I&D e a inovação, reforce a relação entre os institutos de investigação e o sector empresarial e apoie a transferência de conhecimentos através do IDE e uma maior penetração das TI (GL 13).

A fim de criar uma concorrência efectiva nos sectores de rede, recomenda-se à Lituânia que:

7. prossiga a liberalização e assegure a introdução de uma concorrência efectiva nos mercados da energia, telecomunicações e ferroviário (OG 9);
8. crie e melhore as capacidades de interconexão com os Estados-Membros da UE vizinhos (OG 9).

22. Malta

A abertura crescente da economia maltesa, a sua elevada dependência das receitas do turismo e a sua pequena dimensão tornam-na cada vez mais vulnerável aos choques económicos ou geopolíticos. Nos últimos dois anos, o difícil contexto económico internacional e a reestruturação do sector público implicaram uma taxa de crescimento modesta, em grande parte alimentada por um consumo público elevado. Actualmente, a taxa de crescimento do PIB em termos reais é claramente inferior ao potencial estimado.

Apesar de um crescimento económico pouco elevado, o desemprego não aumentou de forma significativa no período entre Janeiro e Outubro do ano passado (5,7%, em Outubro de 2003), embora se preveja uma certa deterioração da situação nos próximos meses, devido às reestruturações em curso no sector da construção naval e nos sectores da indústria transformadora e do turismo. Os progressos globais de Malta em termos de adopção do acervo comunitário não se fizeram acompanhar por reformas económicas de fundo, destinadas a preparar este país para a entrada na UE em Maio de 2004. A reestruturação do sector público e a redução dos auxílios estatais e das subvenções públicas, bem como a reforma dos sistemas de pensões e de saúde foram adiadas, o que teve um impacto negativo sobre o crescimento económico, a criação de emprego e as finanças públicas. A taxa de emprego relativamente pouco elevada, em especial das mulheres, continua a suscitar preocupações. Num contexto marcado pela insuficiência dos esforços realizados para consolidar as finanças públicas, a taxa de crescimento de 2003 inferior às previsões, e o aumento das despesas públicas contribuíram para uma maior deterioração do défice do sector público administrativo, criando tensões a nível da balança de transacções correntes. Malta deverá adoptar políticas destinadas a assegurar um grau mais elevado de convergência sustentável, em especial no que se refere à consolidação das finanças públicas. Para este efeito, será conveniente dar um novo impulso às reformas dos sistemas de pensões e de saúde e do sector público. Apesar de alguns progressos, o grau de concorrência efectiva mantém-se insuficiente em certos domínios e as privatizações devem ser prosseguidas. Neste contexto, Malta deverá enfrentar três desafios principais:

- assegurar a redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável e a viabilidade a longo prazo das finanças públicas,
- aumentar a taxa de emprego, em especial das mulheres,
- estimular a concorrência efectiva, tendo em conta as especificidades devidas à reduzida dimensão da economia nacional.

Assegurar a redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável e a viabilidade a longo prazo das finanças públicas

A fim de lutar contra o elevado défice do sector público administrativo, equivalente a 9,7% do PIB em 2003, o Governo tenciona aplicar uma série de medidas destinadas a reforçar a eficácia da cobrança dos impostos, a fim de aumentar as receitas fiscais. Deve notar-se que o aumento previsto das receitas não fiscais é mais rápido do que o das receitas fiscais. Este facto deve-se essencialmente à contribuição das receitas provenientes do regime de registo estrangeiro e às compensações orçamentais pagas pela UE no quadro do Pacote de Copenhaga. No que se refere à fiscalidade directa,

estão previstas algumas reduções na sequência da passagem para um sistema com cinco escalões de tributação (em vez dos três escalões actuais) e devido ao aumento do limiar de tributação.

Do lado das despesas, os elevados montantes destinados aos salários do sector público, às pensões e às despesas de saúde ameaçam a sustentabilidade das finanças públicas. No que se refere às despesas correntes, o reforço do controlo sobre as dotações destinadas aos benefícios sociais e a outros programas de assistência, bem como a redução das subvenções, afiguram-se como medidas desejáveis. No entanto, tendo em conta as necessidades persistentes em matéria de modernização e de construção de novas infra-estruturas, as despesas de capital poderão manter as despesas globais num nível elevado (cerca de 50% do PIB), ainda que se preveja uma redução até 2006 (para 46,6% do PIB).

O envelhecimento da população representa um risco significativo para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, nomeadamente em razão do nível relativamente elevado da dívida pública. O rápido aumento do rácio de dependência das pessoas idosas, que se prevê que venha a ocorrer entre 2000 e 2050 (de 18% para 38,6%), deverá provocar tensões crescentes a nível das finanças públicas. Apesar de estar prevista uma reforma do sistema de pensões do primeiro pilar, é incerta a data da sua aplicação.

O elevado nível das garantias concedidas pelo Estado (equivalentes a 22% do PIB em 2002) constitui uma ameaça para o equilíbrio orçamental. O Governo tenciona reduzir no futuro a concessão de novas garantias (o volume deverá passar para 15% do PIB em 2006), através de uma aplicação mais estrita das regras orçamentais de emissão dessas garantias. Este facto deverá contribuir para a diminuição, programada a médio prazo, do nível das obrigações eventuais implícitas e atenuar a exposição aos riscos que decorrem actualmente da emissão de “cartas de conforto” e da emissão de linhas de crédito. Em termos globais, a dívida bruta do sector público administrativo ascendia a 72% do PIB em 2003.

Aumentar a taxa de emprego em especial das mulheres

Em Malta, o mercado de trabalho parece dispor da flexibilidade necessária para se adaptar aos choques económicos, sem passar por longos períodos de desemprego elevado. No entanto, em Setembro de 2003, a taxa de emprego registava um valor bastante baixo (53,7%) em comparação com a média da UE. Esta taxa de emprego relativamente baixa deve-se à baixa taxa de emprego das mulheres (33,1%), enquanto a componente relativa aos homens (74,2%) é superior à média da UE. Tendo em conta o envelhecimento da população, o aumento da taxa de emprego global e feminino reveste-se de uma importância decisiva para alargar a base em termos de contribuições para a segurança social. A este respeito, foram tomadas recentemente algumas medidas destinadas a encorajar a participação feminina no mercado de trabalho.

Confrontado com a queda da natalidade e com o envelhecimento da população, o Governo tem consciência da importância do aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho e incluiu iniciativas neste sentido na lei relativa ao emprego e às relações industriais (Employment and Industrial Relations Act - ERA), que entrou em vigor em Dezembro de 2002, tendo sido completada por oito decretos (dos quais um relativo à aplicação do regulamento relativo ao direito à licença parental). Outras iniciativas neste domínio dizem respeito a um sistema de infantários, um plano de acção em matéria de igualdade entre homens e mulheres e a integração da perspectiva da igualdade entre homens e mulheres na função pública. Além disso, a finalização do processo de privatizações e a

redução do pessoal no sector público podem contribuir para uma mobilização mais eficaz dos recursos, que irá beneficiar o sector privado e estimulará a eficiência económica e o emprego.

A forte pressão fiscal sobre os salários constitui a causa de distorções que afectam tanto a procura como a oferta de trabalho e que desviam a actividade para a economia paralela. O diferencial entre o salário mínimo e o subsídio de desemprego, em especial para as famílias numerosas, é muito reduzido e diminui o incentivo ao trabalho. O recurso a mecanismos de reforma antecipada na reestruturação das entidades do sector público deverá ser igualmente limitado, concentrando os esforços na requalificação profissional. O ERA abrange igualmente os trabalhadores a tempo parcial e os titulares de contratos a prazo, a fim de aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho. As actividades de formação profissional desenvolveram-se desde 2001, data da criação do College for Arts, Science and Technology de Malta, ainda que sejam necessários esforços suplementares para melhorar a taxa de sucesso escolar no ensino secundário e para reduzir o abandono escolar precoce. Em 2003, foram criados três novos institutos nos domínios da metalomecânica, do sector agro-alimentar e dos serviços públicos. Por último deve sublinhar-se o nível excepcionalmente elevado do sucesso escolar no primeiro ciclo do ensino secundário e, em contrapartida, o grande número de insucessos no segundo ciclo do ensino secundário e no ensino superior.

Estimular a concorrência efectiva, tendo em conta as especificidades devidas à reduzida dimensão da economia nacional

Foram introduzidas numerosas reformas destinadas a aumentar a concorrência na economia de Malta. No sector das actividades de rede, as telecomunicações foram liberalizadas e os serviços postais estão em vias de abertura à concorrência. No sector dos transportes aéreos, o monopólio das actividades de assistência em escala foi abolido na sequência de um concurso internacional. No que se refere aos transportes marítimos, a transposição do acervo comunitário deve ser completada. A concorrência continua a ser limitada nalguns sectores da economia maltesa, nomeadamente nas actividades de transformação do trigo e cereais forrageiros e no sector da construção naval, nos quais o processo de reestruturação deverá ser acompanhado por uma redução dos auxílios estatais.

Recomendações específicas relativas a Malta

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente, é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG) na Parte I das Orientações Gerais das Políticas Económicas.

A fim de assegurar a redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável e a viabilidade a longo prazo das finanças públicas, recomenda-se a Malta que:

1. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num quadro plurianual, de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão (OG 1).

A fim de aumentar a taxa de emprego, em especial das mulheres, recomenda-se a Malta que:

2. racionalize a interacção entre os sistemas fiscal e de prestações sociais, a fim de reforçar os incentivos ao trabalho, reduzindo a tributação sobre os rendimentos do trabalho, com vista a melhorar a competitividade do país (OG 4);
3. melhore a qualidade do ensino secundário e profissional (OG 8);
4. desenvolva medidas de reconversão profissional, a fim de tornar a mão-de-obra mais adaptável em caso de despedimento e facilitar o retorno à actividade das mulheres de meia-idade (OG 8).

A fim de estimular uma concorrência efectiva, tendo em conta as especificidades devidas à reduzida dimensão da economia nacional, recomenda-se a Malta que:

5. prossiga os seus esforços para aumentar a concorrência em certos sectores, tais como as actividades de rede, o sector agro-alimentar e a construção naval (OG 9).

23. Polónia

Na sequência de um forte crescimento registado ao longo da maior parte da década de 90, a Polónia atravessou uma fase de acentuada desaceleração económica em 2001-2002. Desde o final de 2002, a retoma tem sido gradualmente relançada e o crescimento do PIB real acelerou para 3,7% em 2003. Em 2004, o crescimento deve atingir o seu nível potencial, estimado em cerca de 4,5%.

Apesar dos progressos notáveis realizados nos últimos anos, a Polónia continua a confrontar-se com graves problemas estruturais, que podem afectar a sua capacidade para permanecer numa trajectória de forte crescimento. A taxa de desemprego tem vindo a aumentar rapidamente desde 1999 e situa-se actualmente a um nível de cerca de 20%, o nível mais alto dos países em vias de adesão. Em paralelo, a taxa de emprego diminuiu acentuadamente e quase metade da população em idade activa encontra-se sem trabalho. O funcionamento do mercado de trabalho é prejudicado por um conjunto de problemas estruturais, nomeadamente a fraca capacidade de adaptação dos salários às condições do mercado de trabalho, a existência de desincentivos nos sistemas fiscal e de prestações sociais, a falta de correspondência das qualificações às necessidades do mercado de trabalho e a reduzida mobilidade geográfica.

As finanças públicas da Polónia registaram uma deterioração significativa desde 2000, em resultado tanto de factores cíclicos como da flexibilização da política orçamental. O défice do sector público administrativo aumentou de 1,8% do PIB em 2000 para 3,6% em 2002. Até recentemente, as autoridades têm demonstrado uma certa relutância em tomar medidas para sanar os problemas orçamentais, nomeadamente o rápido crescimento do rácio da dívida. A reforma das finanças públicas, adoptada pelo Governo no início do corrente ano, prevê reduções substanciais das despesas, adiando no entanto para 2005 os necessários esforços de ajustamento orçamental.

As políticas económicas da Polónia devem fixar como objectivo a realização de um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito à consolidação das finanças públicas. Além disso, as políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade têm de ser complementadas por reformas estruturais destinadas a melhorar os resultados da Polónia em matéria de crescimento. Para além da subutilização dos recursos humanos, o nível relativamente reduzido da produtividade limita a capacidade da economia polaca para aumentar o crescimento do produto efectivo e potencial. Para fazer face a este problema, é necessária a prossecução de esforços destinados a melhorar os sistemas de educação e de formação e a criar condições favoráveis para a I&D e a transferência tecnológica. Por outro lado, a economia, em especial o sector agrícola, requer uma reestruturação mais profunda, sendo igualmente necessária uma melhoria do enquadramento empresarial. Neste contexto, os desafios a que deve fazer face a Polónia são os seguintes:

- tomar medidas urgentes para sanar os problemas estruturais enraizados, que afectam o mercado de trabalho;
- assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, bem como a viabilidade a longo prazo das finanças públicas;
- criar condições que favoreçam o aumento da produtividade,
- acelerar a reestruturação da economia e o processo de privatizações no sector da indústria transformadora;
- melhorar o enquadramento empresarial.

Tomar medidas urgentes para sanar os problemas estruturais enraizados, que afectam o mercado de trabalho

A Polónia regista a taxa de desemprego mais elevada (19,8% em 2002) e a taxa de emprego mais reduzida (51,5%) dos países em vias de adesão. A taxa de emprego é excepcionalmente baixa relativamente aos trabalhadores mais idosos e aos jovens. Além disso, o mercado de trabalho polaco apresenta as seguintes características: uma elevada taxa de desemprego dos jovens, uma elevada taxa de desemprego de longa duração, disparidades significativas entre regiões e uma elevada proporção de desempregados nas zonas rurais.

O bom funcionamento do mercado de trabalho encontra-se prejudicado por um conjunto de problemas estruturais. Em primeiro lugar, a concentração do desemprego em regiões específicas e em certos grupos da população reflecte, em parte, o ajustamento imperfeito dos salários face a diferenças regionais de produtividade e aos níveis de habilitações individuais. O processo de formação salarial não tem a necessária flexibilidade e, em especial, tem-se revelado até agora ineficaz para impor a disciplina salarial a empresas públicas e no sector público. Além disso, o salário mínimo fixado a nível nacional é elevado em relação aos salários médios de muitas regiões e contribui assim para a persistência do elevado nível de desemprego dos jovens e dos trabalhadores menos qualificados.

Em segundo lugar, a carga fiscal da Polónia sobre os rendimentos do trabalho é elevada e desincentiva a trabalhar na economia oficial. Além disso, os efeitos combinados dos sistemas fiscal e de prestações sociais penalizam financeiramente a entrada e a reintegração no mercado de trabalho e, por conseguinte, desincentivam a participação nesse mercado. A adopção de critérios mais estritos de elegibilidade para as pensões por invalidez e a eliminação gradual das pensões por reforma antecipada constituirão um primeiro passo para tornar o trabalho mais atraente.

Em terceiro lugar, a elevada taxa de desemprego reflecte, em certa medida, a falta de correspondência entre a procura e a oferta de qualificações no mercado de trabalho. Além disso, os níveis educativos da população adulta são relativamente modestos. As autoridades polacas lançaram recentemente uma profunda reforma do sistema de educação para o adaptar melhor às necessidades de uma economia de mercado. Por último, as disparidades regionais a nível do emprego e do desemprego são igualmente o resultado da reduzida mobilidade geográfica, que poderia ser reforçada através de reformas do mercado da habitação e de melhorias das infra-estruturas de transportes.

Assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, bem como a viabilidade a longo prazo das finanças públicas

A situação orçamental da Polónia tem registado uma deterioração significativa desde 2000, devida apenas em parte, a influências cíclicas. O défice do sector público administrativo atingiu 3,6% do PIB em 2002 e estima-se que tenha aumentado de novo para 4,1% em 2003. A política orçamental expansionista dos últimos dois anos deve-se em grande medida a uma flexibilização da mesma. Prevê-se que a política orçamental continue a ser procíclica em 2004. O Governo adoptou recentemente um projecto de reforma das finanças públicas, que prevê reduções das despesas sociais e das despesas administrativas no período 2004-2007. Contudo, continua a subsistir uma certa incerteza relativamente à aprovação da totalidade deste pacote de reformas por parte do Parlamento. A contenção do défice

orçamental é igualmente crucial para manter o défice da balança de transacções correntes dentro de níveis sustentáveis, em especial no caso de o actual excedente entre os níveis de poupança e de investimento do sector privado diminuir acentuadamente nos próximos anos.

A deterioração das contas públicas, juntamente com a desaceleração do processo de privatizações, teve como consequência o aumento acentuado do rácio da dívida pública desde 2001. Embora ainda relativamente reduzido em termos internacionais, o nível da dívida encontra-se em rápido aumento e aproxima-se dos limites que desencadeiam mecanismos de correcção, de acordo com as regras orçamentais estabelecidas na Constituição polaca e na Lei das finanças públicas. Tendo em conta as crescentes necessidades de financiamento por parte do Estado, a exposição do orçamento a riscos cambiais e a riscos decorrentes de passivos eventuais, a evolução da dívida constitui um importante motivo de preocupação.

Os passivos eventuais constituem potencialmente um risco sério para a sustentabilidade das finanças públicas. As empresas públicas nos sectores que requerem reestruturação constituem uma fonte importante desses passivos. O nível acumulado de garantias concedidas está a aumentar rapidamente e exercerá pressões sobre as finanças públicas nos próximos anos.

A estrutura demográfica da Polónia é ainda relativamente favorável. No entanto, o sistema de pensões foi sujeito a uma reforma de vulto em 1999, a fim de o ajustar à evolução demográfica e da população activa e contrabalançar as consequências do acentuado aumento previsto para o rácio dependência das pessoas idosas (de 18% em 2000 para 50% em 2050).

Criar condições que favoreçam o aumento da produtividade

Apesar de aumentos razoáveis da produtividade ao longo do período 1995-2002, a produtividade do factor trabalho por pessoa empregada (em paridades do poder de compra) na Polónia situou-se a um nível inferior a metade do da UE-15 em 2002 e inferior à média dos novos Estados-Membros. O processo de convergência real não é, por conseguinte, ainda satisfatório. Este nível relativamente reduzido da produtividade pode-se explicar por vários factores.

Em primeiro lugar, verifica-se uma elevada proporção do emprego no sector agrícola, um sector em que a produtividade apresenta níveis especialmente baixos. A dificuldade de as novas empresas crescerem e a falta de mobilidade podem ter desacelerado a passagem de trabalhadores do sector agrícola para outras actividades. Em segundo lugar, a Polónia continua a situar-se a um nível inferior à média da UE-15 em termos de investimento nas TIC e em I&D. O nível reduzido de investimento empresarial em I&D é especialmente problemático (apenas 30% das despesas totais em I&D são financiadas pelas empresas). As razões citadas incluem a cooperação insuficiente entre os institutos de investigação e as empresas e o facto de as empresas tenderem a privilegiar as questões financeiras de curto prazo em detrimento dos interesses a longo prazo. O aumento das qualificações da mão-de-obra deverá igualmente processar-se com base no fomento da educação superior e da formação ao longo da vida. O nível reduzido da produtividade relaciona-se efectivamente com problemas estruturais do mercado de trabalho, em especial uma falta de correspondência entre as qualificações obtidas no sistema de educação e as requeridas pelo mercado do trabalho, em conjugação com a necessidade de investimento nas infra-estruturas físicas.

Acelerar a reestruturação da economia e o processo de privatizações no sector da indústria transformadora

Na sequência de um início pouco dinâmico, o processo de privatizações progrediu a um bom ritmo até 2000 (como testemunhado pelo ponto culminante atingido pelo IDE, de 5,7% do PIB, impulsionado por várias operações de privatização de grande dimensão), tendo no entanto desacelerado de novo desde então, dado a maior parte dos activos mais atraentes já ter sido vendida. Os sectores tradicionais continuam a manter-se na esfera pública (entre outros, os sectores mineiro, químico, da defesa e ferroviário). Nestes sectores, o Governo polaco tem preferido prosseguir uma política de saneamento da situação financeira antes de dar início ao processo de privatização, com o objectivo de criar “campeões nacionais” capazes de competir nos mercados da UE. A pressão no sentido de limitar os traumatismos sociais a curto prazo e o longo processo de consulta dos parceiros sociais e de vários ministérios, que é necessário empreender, travam o processo de privatizações. Por conseguinte, a capacidade de atracção das empresas a privatizar é consideravelmente minorada, desincentivando muitas vezes os investidores potenciais. No entanto, há certos indícios de que os fluxos de IDE contribuíram positivamente para a reestruturação da indústria transformadora, para o aumento da capacidade de exportação e para a melhoria das redes de distribuição. Tal deve-se, em parte, ao facto de, na sequência do processo de privatizações, os investidores estratégicos terem injectado montantes substanciais de capitais e saber-fazer nas suas empresas, o que resultou em consideráveis ganhos de produtividade.

A liberalização dos sectores da electricidade e do gás já teve início. Os serviços de telecomunicações locais e de longa distância foram plenamente liberalizados em Janeiro de 2002 e as chamadas internacionais, desde Janeiro de 2003. Todavia, o nível de concorrência nos sectores de rede ainda não é satisfatório. No sector do gás, não se verifica actualmente qualquer oferta desagregada. No sector das telecomunicações, o operador histórico reteve a sua posição dominante no mercado. Os preços das chamadas internacionais são dos mais elevados. Além disso, a autoridade da concorrência tem determinado inúmeras vezes que o operador histórico é culpado de abuso da sua posição dominante em detrimento de concorrentes.

Os auxílios estatais continuam a situar-se a um nível elevado (sob forma de dívidas ao fisco e à segurança social) e as empresas públicas têm níveis consideráveis de dívida para com outras empresas, o que prejudica a estrutura financeira destas últimas. Relativamente à aplicação da legislação, foram identificadas deficiências a nível do tratamento dos auxílios de emergência e à reestruturação, bem como dos auxílios à investigação e desenvolvimento.

Melhorar o enquadramento empresarial

A Polónia, graças às reformas realizadas recentemente, conseguiu progressos substanciais com vista ao desenvolvimento de um importante sector de PME. Será de salientar, em especial, um novo registo de empresas, actualmente em fase de estabelecimento, que cria um balcão único para as empresas a partir de 1 de Janeiro de 2004. Desde Janeiro de 2004, encontra-se igualmente em aplicação uma única taxa do imposto sobre as sociedades de 19%. Por último, foi adoptada em 2003 uma nova lei relativa às falências, adaptando a legislação neste domínio aos requisitos de uma economia de mercado moderna. O sector das PME representa cerca de dois terços do emprego e metade do PIB e das exportações da Polónia. Contudo, as PME continuam a sentir dificuldades para se expandirem. Apesar das recentes reformas destinadas a apoiar o espírito empresarial, a dimensão das empresas continua a ser pequena e o contexto para os empresários poderá ser melhorado. Tal deve-se à falta de capital humano, à falta de mobilidade do factor trabalho, à falta de desenvolvimento das infra-estruturas (em especial as redes rodoviária e de telecomunicações) à elevada carga fiscal (em especial, das contribuições para a segurança social) e de limitações a nível da liquidez, que constituem factores que limitam a criação e o crescimento de empresas. Por conseguinte, constitui uma fonte de preocupações

o facto de os problemas mencionados poderem reduzir a capacidade de atracção da Polónia para os investidores estrangeiros (IDE).

Recomendações específicas relativas à Polónia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessária a realização de profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

A fim de sanar com urgência problemas estruturais enraizados que afectam o mercado de trabalho, recomenda-se, em especial, à Polónia que:

1. aumente a flexibilidade do processo de formação salarial de modo a assegurar que os salários reflectam de forma mais adequada as diferenças de produtividade segundo os níveis de qualificações, as empresas e as regiões (OG 5);
2. reduza a carga fiscal sobre o factor trabalho e tome medidas destinadas a alargar a base tributária em matéria de rendimentos do trabalho e a melhorar a eficiência da cobrança de impostos e do sistema de aplicação da lei, e que proceda à reforma dos sistemas fiscal e de prestações sociais de modo a eliminar os desincentivos financeiros para trabalhar, em especial as importantes “armadilhas de inactividade” para os casais casados, e aumente o grau de eficiência das despesas sociais (OG 4);
3. reforce a oferta de trabalho, prosseguindo os esforços destinados a melhorar a correspondência entre as qualificações da população activa e os requisitos do mercado de trabalho e suprimindo os obstáculos à mobilidade regional, em especial com base em reformas do mercado da habitação e em melhorias das infra-estruturas dos transportes (OG 7 e 13).

Com o objectivo de assegurar uma redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, bem como a viabilidade a longo prazo das finanças públicas, recomenda-se à Polónia que:

4. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num enquadramento plurianual, de acordo com as decisões a serem tomadas pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1 e 2);
5. acompanhe o processo de reformas do sistema de pensões de modo a conseguir compensar o aumento previsto do rácio dependência das pessoas idosas e tome medidas destinadas a reduzir o risco orçamental decorrente da acumulação de passivos eventuais (OG 15 e 16).

Com o objectivo de criar condições que favoreçam o aumento da produtividade, recomenda-se à Polónia que:

6. prossiga e reforce os esforços destinados a melhorar a eficiência e a qualidade dos sistemas de educação e de formação, bem como a sua capacidade de adaptação face à evolução das necessidades em matéria de qualificações (OG 13);

7. fomenta a I&D e a inovação, em especial no sector empresarial, e apoie a transferência de conhecimentos com base no IDE (OG 13).

Com o objectivo de acelerar a reestruturação da economia e o processo de privatizações do sector da indústria transformadora, recomenda-se à Polónia que:

8. reduza o nível geral de auxílios estatais, reorientando-os em simultâneo para objectivos horizontais (OG 9 e 14);
9. fomenta a entrada no mercado e uma concorrência efectiva nos sectores de rede, prosseguindo em simultâneo os esforços de interconexão dos mercados nacionais (OG 9).

Com o objectivo de melhorar o enquadramento empresarial, recomenda-se à Polónia que:

10. prossiga o processo de redução das formalidades administrativas, a simplificação da regulamentação e o apoio ao desenvolvimento das PME, em especial melhorando o seu acesso ao financiamento (OG 11).

24. Eslováquia

Na sequência de uma desaceleração induzida pelas medidas de estabilização tomadas em 1998, a taxa de crescimento do PIB real da Eslováquia seguiu uma trajectória regular de aceleração, tendo ultrapassado 4% em 2003 pelo segundo ano consecutivo. No entanto, o crescimento ainda não atingiu plenamente o seu potencial estimado.

Os resultados a nível do crescimento foram apoiados pela intensificação das reformas estruturais, de entre as quais as principais são as que consistem na reestruturação e privatização dos sectores bancário e não-financeiro. Contudo, estas reformas não foram isentas de custos: a taxa de desemprego aumentou consideravelmente para um nível superior a 19% em 2001 e situa-se ainda a um nível de cerca de 17%. Um amplo conjunto de deficiências estruturais do mercado de trabalho – designadamente a falta de mobilidade regional, os desincentivos inerentes aos sistemas de prestações sociais, a rigidez salarial e inadequação das qualificações – têm prejudicado a sua capacidade de reabsorção da mão-de-obra, e este problema só agora começa a ser abordado.

Até recentemente, as reformas das finanças públicas foram de âmbito muito limitado e o défice do sector público administrativo ascendeu a 5,7% do PIB, no ano eleitoral de 2002. A orientação expansionista da política orçamental contribui para o rápido aumento da procura interna e para um crescente défice da balança de transacções correntes, impulsionado pelo consumo, que atingiu um nível superior a 8% do PIB. O Governo em funções desde 2002 deu início à tomada de medidas destinadas a sanar as causas profundas do défice orçamental, contribuindo assim para uma redução significativa do défice da balança de transacções correntes em 2003.

As políticas económicas de Eslováquia devem fixar como objectivo a realização de um elevado grau de convergência sustentável, em especial no que diz respeito à consolidação das finanças públicas. Tanto a consolidação das finanças públicas como medidas destinadas a sanar a subutilização dos recursos humanos da Eslováquia têm de se apoiar por políticas que contribuam para manter o dinamismo do crescimento a médio e longo prazos. Tal requer, em especial, o reforço e a diversificação da base de crescimento de emprego, promovendo um contexto empresarial mais favorável, através de uma melhoria do quadro jurídico e de um reforço das estruturas judiciais e administrativas. Além disso, o nível de produtividade tem de ser aumentado e a Eslováquia deve preparar-se para a sua transição para uma economia baseada no conhecimento. Neste contexto, a Eslováquia deve fazer face a quatro grandes desafios:

- assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável;
- continuar a tomar medidas destinadas a sanar os problemas estruturais enraizados, que afectam o mercado de trabalho;
- melhorar o enquadramento das empresas e apoiar o espírito empresarial;
- criar condições mais favoráveis para o aumento da produtividade.

Assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável

O défice do sector público administrativo diminuiu de 5,7% do PIB em 2002 para um nível estimado em 3,6% do PIB em 2003, apoiando assim uma diminuição significativa do défice da balança de transacções correntes. A maior parte do ambicioso programa de reformas das finanças públicas já foi adoptada. Estas reformas contribuirão para novas reduções do défice orçamental e para a manutenção do défice da balança de transacções correntes dentro de limites sustentáveis, caso se volte a verificar uma evolução desfavorável da poupança líquida do sector privado. O âmbito e o ritmo das reformas tem sido notável. No entanto, acarretam igualmente incertezas não negligenciáveis relativamente à execução orçamental em 2004 e anos subsequentes. Os riscos decorrem, em especial, do carácter fundamental das reformas fiscais, designadamente a introdução de uma única taxa de imposto sobre o rendimento de 19% para as sociedades e as pessoas singulares. Estas reformas contribuem igualmente para tornar as previsões das receitas relativamente incertas. Por outro lado, verificam-se incertezas a nível das despesas, nomeadamente devido a novas reformas do sector da saúde.

Continuar a tomar medidas destinadas a sanar os problemas estruturais enraizados, que afectam o mercado de trabalho

A Eslováquia tem uma das taxas de emprego mais reduzidas (cerca de 57%) e a segunda taxa de desemprego mais elevada (actualmente de cerca de 17%) dos países em vias de adesão. A taxa de emprego é especialmente reduzida no grupo com idade superior a 55 anos. O desemprego concentra-se nos jovens (com idades inferiores a 24 anos) e nas pessoas menos qualificadas. As disparidades regionais são consideráveis. As deficiências estruturais subjacentes do mercado de trabalho têm múltiplas facetas, sendo actualmente objecto de medidas correctivas adoptadas com maior determinação.

Os incentivos para entrar no mercado de trabalho e abandonar a economia paralela estão actualmente a ser reforçados, com base em reformas dos sistemas de prestações sociais e de pensões, nomeadamente um aumento da idade de reforma para um nível ainda relativamente reduzido de 62 anos. A mobilidade regional está a ser reforçada com base no apoio financeiro às deslocações suburbanas e em subsídios de habitação, continuando no entanto a ser limitadas, dado que as infra-estruturas de transportes e o funcionamento do mercado de habitação registou apenas uma melhoria limitada. A inadequação das qualificações prejudica, em especial, a reintegração dos desempregados de longo prazo, embora estejam a ser intensificadas as medidas de requalificação profissional. Uma adaptação ainda limitada do sistema de educação face aos requisitos do mercado de trabalho contribui para a persistência do desemprego dos jovens.

A criação de emprego foi fomentada pelas recentes alterações ao código do trabalho, que prevêem contratos de trabalho mais flexíveis. No entanto, o mecanismo de formação salarial ainda não é suficientemente flexível e não tem suficientemente em conta as condições específicas das empresas. Em especial, a possibilidade de alargamentos dos acordos colectivos de trabalho às empresas que não participaram nas negociações por decisão administrativa, vai contra os objectivos visados. Além disso, a fixação de salários mínimos poderá ter efeitos negativos sobre a procura de mão-de-obra e podem reflectir de forma insuficiente as condições dos mercados de trabalho locais.

A reforma ambiciosa do imposto sobre o rendimento da Eslováquia, com efeitos desde o início de 2004, reforçará a criação de emprego e os incentivos para a entrada no mercado de trabalho. Em contrapartida, as taxas combinadas das contribuições para a assistência na doença e para a segurança

social foram insuficientemente reduzidas, continuando ainda a representar quase 48% do salário bruto.

Melhorar o enquadramento das empresas e apoiar o espírito empresarial

Nos últimos anos, o Governo introduziu um conjunto de medidas destinadas a melhorar o enquadramento empresarial. O processo de criação das novas empresas foi significativamente simplificado e encurtado. Encontra-se actualmente em fase de elaboração nova legislação em matéria de falências para substituir o sistema actual, no âmbito do qual os processos de falência têm uma duração excessivamente longa e não permitem praticamente qualquer reestruturação de empresas em dificuldade. O quadro empresarial voltou a ser reforçado, por exemplo, pela substancial aceleração das liberalizações de preços verificadas em 2003 e pela introdução de uma nova lei sobre as garantias.

Apesar destas melhorias, afigura-se que ainda subsistem obstáculos consideráveis à iniciativa privada na Eslováquia. A taxa bruta de criação de novas empresas é relativamente reduzida e de acordo com os inquéritos junto dos empresários, a incerteza jurídica continua a ser um problema fundamental. Tal decorre de um quadro jurídico muitas vezes insuficiente e instável e, em especial, de uma aplicação insatisfatória da lei, que sofre frequentemente em termos de falta de qualidade, prazos e transparência.

Criar condições mais favoráveis para o aumento da produtividade

Embora continue a registar um nível relativamente elevado de crescimento da produtividade do factor trabalho, o nível de produtividade é ainda reduzido (cerca de 58% da média da UE em 2003). Os factores que contribuíram para esta situação consistem na falta de flexibilidade do sistema de educação, agravada pelo reduzido nível das despesas com a educação e a fraca actividade de I&D e de inovação.

Não se afigura que o sistema de educação responda de modo adequado às necessidades do mercado de trabalho. Tal é, em especial, o caso do ensino secundário, que forma diplomados com qualificações obsoletas. Além disso, a proporção de licenciados do ensino superior é muito reduzida. A elevada proporção de desempregados de longo prazo coloca um desafio adicional aos programas de formação e aprendizagem profissional. Refira-se ainda que as despesas com a educação diminuíram para um dos níveis mais reduzidos dos novos Estados-Membros em 2001. Em resposta a estes problemas, o Governo tomou as primeiras medidas para racionalizar o sistema e melhorar a sua eficiência e para aumentar as fontes de financiamento.

Em 2002, as despesas com I&D representaram apenas 0,59% do PIB, nível inferior à maior parte dos países em vias de adesão. A actividade inovação, aferida pelo número de pedidos de registos patentes, é muito reduzida. O Governo tomou certas medidas destinadas a melhorar a situação em matéria de I&D (por exemplo, melhorando o quadro legal relativo à I&D) e empenha-se em aumentar os recursos públicos destinados a apoiar a I&D.

Recomendações específicas para cada país relativas à Eslováquia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente é necessária a realização de profundas reformas estruturais, tal como preconizados nas orientações gerais (OG), na Parte I das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

Com o objectivo de assegurar uma nova redução do défice do sector público administrativo numa base sustentável, recomenda-se à Eslováquia que:

1. reduza o défice do sector público administrativo de modo credível e sustentável, num quadro plurianual, de acordo com as decisões a tomar pelo Conselho no contexto do próximo exercício de supervisão orçamental (OG 1);

Com o objectivo de continuar a tomar medidas para sanar, com urgência, os problemas estruturais enraizados, que afectam o mercado de trabalho, recomenda-se, em especial, à Eslováquia que:

2. reforce a oferta do factor trabalho, suprimindo os obstáculos à mobilidade regional e reduzindo a inadequação das qualificações, assegurando em simultâneo a eficiência das medidas de requalificação profissional e de outras políticas activas no mercado de trabalho (OG 4,7 e 8);
3. estimule a procura do factor trabalho, permitindo um maior grau e flexibilidade nos mecanismos de formação salarial (OG 5 e 18);
4. reduza as taxas, globalmente muito elevadas, das contribuições para o seguro de saúde e para a segurança social, respeitando em simultâneo as restrições globais em matéria de consolidação orçamental, tomando em especial novas medidas de reforma do sistema de saúde e vise um ajustamento adicional do pilar do sistema de pensões baseado no método de repartição, prevendo em especial um novo aumento da idade de reforma (OG 4 e 16).

A fim de melhorar o enquadramento das empresas e apoiar o espírito empresarial, recomenda-se à Eslováquia que:

5. reforce o quadro legislativo de apoio ao espírito empresarial e melhore a sua aplicação, em especial adoptando a nova legislação em matéria de falências e melhorando a capacidade e a transparência do sistema judicial (OG 11 e 12).

A fim de criar condições mais favoráveis para o aumento da produtividade, recomenda-se à Eslováquia que:

6. melhore a eficiência e a qualidade dos sistemas de educação e de formação e a sua capacidade de adaptação à evolução das necessidades em matéria de qualificações (OG 13);
7. fomente a I&D e a inovação e apoie as transferências de tecnologia com base no IDE (OG 13).

25. Eslovénia

Durante a última década, a Eslovénia registou um crescimento estável, com um aumento regular do PIB real entre 3% e 5% ao ano desde 1993. Após um recente abrandamento, a taxa de crescimento deverá voltar a aumentar e a aproximar-se gradualmente da taxa potencial do crescimento do produto, estimada em cerca de 4%.

Não obstante uma economia globalmente sã e sucessos significativos das políticas aplicadas em numerosos domínios, persistem algumas fraquezas. Défices inesperados a nível das receitas conduziram à introdução, em várias ocasiões, de orçamentos suplementares nos últimos anos. No entanto, os défices do sector público administrativo são relativamente reduzidos e o processo de consolidação orçamental parece estar actualmente bem encaminhado. Apesar do forte decréscimo nos últimos dois anos, a inflação, que se mantém relativamente elevada (5,7% em 2003), continua a ser uma fonte de preocupações e a sua redução foi reconhecida como uma prioridade da acção do Governo. Este elaborou uma estratégia destinada a induzir uma redução sustentável da inflação, a fim de criar as condições para tirar plenamente partido da adesão à UE. O Governo iniciou reformas estruturais cujo objectivo consiste em facilitar a liberalização dos preços. Actualmente, os preços administrativos representam 16% do IPC – ou seja, a percentagem menos elevada dos países em vias de adesão. Todavia, a falta de concorrência efectiva nos sectores dos serviços de utilidade pública e a reduzida flexibilidade, tanto no sector financeiro, como no mercado de trabalho, ainda não permitem considerar como adquirida uma redução sustentável da inflação.

O processo de reestruturação da economia teve um impacto negativo sobre o mercado de trabalho, implicando uma forte redução do emprego no sector da indústria transformadora no período 1996-2000. A transferência de mão-de-obra deste sector para as actividades terciárias contribuíram para atenuar o choque económico e social e o recurso às reformas antecipadas permitiu atenuar o aumento global do desemprego. Ainda que o quadro geral do mercado de trabalho esloveno seja positivo, persiste ainda um certo desemprego estrutural. A percentagem de desempregados de longa duração é elevada, em especial a nível dos trabalhadores mais idosos e menos qualificados. A reduzida taxa de emprego a nível dos trabalhadores com mais de 55 anos também é fonte de preocupações, em especial tendo em conta os desafios colocados pelo envelhecimento da população.

Para aumentar as possibilidades de emprego e estimular a participação no mercado do trabalho, de forma a lançar as bases para melhorar os resultados económicos no futuro, é indispensável prosseguir os esforços no sentido de promover o espírito empresarial, estimular a capacidade de inovação do sector privado e assegurar uma concorrência efectiva em todos os sectores da economia. Na Eslovénia, o objectivo das políticas económicas deve consistir em atingir um nível mais elevado de convergência sustentável. Neste contexto, a Eslovénia deve fazer face a quatro desafios principais:

- Reduzir a inflação numa base sustentável;
- Aumentar a taxa de emprego, em especial dos trabalhadores mais idosos;
- Criar as condições para um aumento sustentável da produtividade;
- Promover o desenvolvimento de uma concorrência efectiva em todos os segmentos da economia, em especial nos sectores de rede.

Reduzir a inflação numa base sustentável

Ainda que em diminuição, a inflação mantém-se relativamente elevada, com uma taxa de 5,7% em 2003, contra 7,5% no ano anterior. A actual diminuição constitui um sinal encorajador ainda que possa ser atribuída em parte a factores específicos – ligados à limitação dos aumentos dos preços administrados e dos impostos indirectos, bem como a ajustamentos frequentes dos impostos especiais de consumo sobre os produtos petrolíferos. As tensões inflacionistas continuam a ser alimentadas pela insuficiência da concorrência em certos sectores, pela rigidez do mercado de trabalho e pelo recurso ainda frequente a mecanismos de indexação. Além disso, existem outros factores importantes que contribuem para manter a inflação, em especial a política monetária acomodaticia e a prossecução da depreciação da moeda nacional a um ritmo constante, mas em desaceleração e que aumenta a inércia da inflação.

No quadro dos seus preparativos para a adesão, o Governo considerou a luta contra a inflação como um objectivo prioritário e adoptou uma série de medidas coordenadas de combate à inflação. Foi aplicado um amplo programa de controlo dos preços, que regulamenta os aumentos dos preços fixados administrativamente e as alterações a nível da tributação, com vista a não ultrapassar no fim do ano o objectivo de inflação fixado. No que se refere aos objectivos de desindexação geral da economia, foi realizada uma etapa importante em 2003, com a supressão oficial da indexação das taxas de juro ('taxa de juro de base' ou TOM) e com o acordo social sobre o novo mecanismo de ajustamento dos salários. Já foi introduzida no sector público uma indexação prospectiva dos salários tendo entrado em vigor em Julho de 2004, mas a sua aplicação no sector privado terá ainda de ser negociada. Além disso, as orientações para a política orçamental deverão ser ajustadas de uma forma flexível. Com vista à obtenção de uma redução sustentável da inflação e de melhores resultados económicos, parece igualmente indispensável uma aceleração da aplicação das reformas estruturais.

Aumentar a taxa de emprego, em especial dos trabalhadores mais idosos

A taxa de emprego eslovena – 63,4% em 2002, próximo da média da UE – é uma das mais elevadas dos países em vias de adesão. Quanto à taxa de desemprego – a diminuir regularmente desde 1998, tendo registado um valor de 6,0% em 2002 – é uma das mais baixas deste grupo de países. No entanto, a sua componente de “longa duração” é elevada, ascendendo a cerca de 60%, sobretudo a nível dos trabalhadores menos qualificados com mais de 55 anos. Conjuntamente com outros problemas estruturais do mercado de trabalho (desemprego dos jovens e das pessoas com deficiência, desigualdade entre homens e mulheres face ao desemprego, baixo nível de qualificação dos desempregados, fortes disparidades regionais), o aumento do emprego dos trabalhadores mais idosos foi considerada uma prioridade importante. Em 2002, a taxa de desemprego das pessoas com idade entre 55 e 64 anos era de 3% e a sua taxa de emprego de 24,5%, valor muito baixo em relação à média da UE de 40,1%. Esta situação explica-se em grande parte por uma idade de reforma pouco elevada (a idade média de reforma foi de 57 anos em 2001). A reestruturação da economia empurrou para a reforma (ou para o desemprego) trabalhadores relativamente jovens. Com a reforma das pensões

introduzida em 2000, a idade de reforma começou a aumentar, mas o impacto desta medida só produzirá efeitos muito gradualmente, através de um aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos. Assim, prevê-se a continuação de um diferencial significativo entre a Eslovénia e a UE a nível das taxas de emprego dos trabalhadores mais idosos.

A principal prioridade da política de emprego deve, por conseguinte, consistir em resolver os problemas de desemprego dos trabalhadores mais idosos e estimular formas activas de aumento da sua empregabilidade. Os esforços neste domínio são especialmente importantes tendo em conta os riscos crescentes de desequilíbrios financeiros induzidos pela evolução demográfica desfavorável. A taxa de dependência das pessoas idosas deverá assim passar de 20%, em 2000, para 38%, em 2025, e 66% em 2050. Além disso, a promoção do trabalho e de uma vida profissional activa constitui uma condição prévia necessária para o combate à pobreza e à exclusão social.

Criar as condições para um aumento sustentável da produtividade

O nível da produtividade, ainda que o segundo mais elevado de entre os novos Estados-Membros, permanece ainda claramente abaixo da média da UE-15 (69,5% em 2003). O crescimento da produtividade na Eslovénia foi relativamente rápido no período de 1995-1999, com um aumento médio anual de 4,8%. Contudo, o ritmo de progressão abrandou nos anos seguintes (2%, em média, no período 1999-2002), colocando a Eslovénia entre os países em vias de adesão com piores resultados neste período de tempo. Dois factores podem criar obstáculos a um desenvolvimento mais rápido da produtividade:

Em primeiro lugar, as actividades empresariais da população activa são relativamente fracas, em razão principalmente da carga administrativa ainda pesada que afecta a criação de empresas e a actividade das empresas existentes. Foram já realizados esforços para simplificar os processos para a criação de novas empresas. No entanto, a legislação comercial e o contexto administrativo devem ainda ser melhorados, visto que continuam a persistir os procedimentos burocráticos e longos e as dificuldades na aquisição de terrenos para a indústria.

Em segundo lugar, observa-se uma falta de eficácia das despesas em matéria de I&D com vista a explorar os resultados bastante positivos da investigação de base, tanto em termos de transferência de saber-fazer para as empresas, como de registo de patentes ou de inovação de produtos e processos. Com as despesas de I&D a atingirem 1,6% do PIB em 2001, a Eslovénia coloca-se no primeiro lugar dos novos Estados-Membros, mas mantém-se ainda abaixo da média da UE apesar do acentuado crescimento do financiamento directo da I&D pelo sector público e da introdução de incentivos fiscais para as actividades das empresas neste domínio. A Eslovénia também está no primeiro lugar deste grupo de países em termos de registo de patentes junto do Instituto Europeu de Patentes, mas os seus resultados neste domínio (41 patentes por milhão de habitantes, em 2001) são claramente inferiores à

média da UE. Além disso, a percentagem de investigadores empregados no sector privado é reduzida em relação aos do sector público (um terço e dois terços, respectivamente) e as actividades inovadoras afiguram-se pouco desenvolvidas nos sectores de alta tecnologia.

Promover o desenvolvimento de uma concorrência efectiva em todos os segmentos da economia, em especial nos sectores de rede

A Eslovénia avança na liberalização gradual dos seus mercados de produtos e dos sectores de rede, mas a concorrência efectiva deve ainda ser reforçada. Em especial, embora o organismo de protecção da concorrência disponha em teoria de poderes adequados para controlar os acordos restritivos, os eventuais abusos de posição dominante e as concentrações, as suas capacidades de administrativas, quer em termos de recursos humanos, quer em termos financeiros, são na prática insuficientes para garantir o seu funcionamento de forma satisfatória. Além disso, a legislação actual não permite sancionar de forma dissuasiva os comportamentos anticoncorrenciais.

Nos últimos anos, a Eslovénia começou a liberalizar a suas actividades de rede. No sector das telecomunicações, a abertura legal do mercado data de 2001, tendo sido criado em 2002 um organismo regulador independente. Todavia, a concorrência continua a não ser efectiva no sector da telefonia fixa em relação às chamadas nacionais, sector no qual o operador histórico detém ainda 100% do mercado. O custo elevado das interconexões de rede, conjugado com os baixos preços fixados administrativamente das chamadas locais e nacionais, constituem um obstáculo à entrada de novos operadores no mercado da telefonia fixa. No que se refere ao sector da energia, os grandes consumidores de electricidade (66% do consumo de electricidade na Eslovénia) podem escolher livremente os seus fornecedores e, desde 2002, os mais importantes de entre estes estão autorizados a adquirir a sua electricidade no estrangeiro. As aquisições internacionais são no entanto limitadas a um máximo de 20% do consumo total de electricidade. No que se refere ao sector do gás, os grandes consumidores (que representam 50% do consumo de gás na Eslovénia) podem, em princípio, escolher os seus fornecedores desde 1 de Janeiro de 2003, mas na prática não podem optar por outro fornecedor devido aos contratos de longo prazo que os vinculam até 2007 ao operador histórico.

Recomendações específicas relativas à Eslovénia

Para fazer face aos desafios mencionados anteriormente, é necessário realizar profundas reformas estruturais, tal como preconizadas nas orientações gerais (OG) na Parte I das Orientações Gerais das Políticas Económicas.

A fim de reduzir a inflação numa base sustentável, recomenda-se à Eslovénia que:

1. acelere as reformas estruturais destinadas a liberalizar os preços administrativos e progrida no processo de desindexação, em especial a nível do mecanismo de formação dos salários (OG 5).

A fim de aumentar a taxa de emprego, em especial dos trabalhadores mais idosos, recomenda-se à Eslovénia que:

2. reveja os sistemas fiscal e de prestações sociais, concentrando-se particularmente na participação dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho, que reavalie as medidas de promoção de um envelhecimento activo, através da formação ao longo da vida, e que

combata as disparidades entre trabalhadores permanentes e temporários (OG 4, 8).

A fim de criar as condições para um aumento sustentável da produtividade, recomenda-se à Eslovénia que:

3. volte a reduzir os custos e os prazos necessários para a criação novas empresas e simplifique as formalidades administrativas impostas às empresas (OG 11);
4. estimule a I&D e a inovação no sector privado e melhore a qualidade da formação do ensino superior (OG 13).

A fim de promover o desenvolvimento de uma concorrência efectiva em todos os sectores da economia, em especial nos sectores de rede, recomenda-se à Eslovénia que:

5. reforce as capacidades administrativas do organismo de defesa da concorrência, facilite a entrada de novos concorrentes nos sectores de rede e facilite a aquisição de terrenos para uso industrial (OG 9).