II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 8 de julio de 1996

sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad

(96/431/CE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el apartado 2 de su artículo 103,

Vista la recomendación de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Monetario,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Florencia de los días 21 y de 22 de junio de 1996,

RECOMIENDA:

1. Principales objetivos y orientaciones generales

Contrariamente a cuanto se esperaba en el momento de la adopción de las Orientaciones Generales de Política Económica de 1995, la actividad económica de la Comunidad ha disminuido considerablemente en los últimos doce meses, al tiempo que el desempleo aumentaba nuevamente. Si bien la inflación disminuyó globalmente, tal como se había previsto, y se incrementó la convergencia de precios, no se avanzó con la suficiente rapidez hacia unas finanzas públicas más sanas por las dificultades que originó la baja de la coyuntara económica.

Así pues, la Comunidad no logró avanzar significativamente en la realización de importantes objetivos económicos, como los previstos en el artículo 2 del Tratado, a saber la promoción de un crecimiento sostenible y no inflacionista con un alto nivel de empleo. El ambiente de menor confianza que se palpa actualmente en la Comunidad es fundamentalmente fruto de esta incapacidad para reducir distancias entre las aspiraciones al bienestar económico y social y su realización.

Sin embargo, la Comunidad disfruta de magnitudes económicas fundamentales de signo positivo. La inflación se sitúa a un nivel históricamente bajo y sigue disminuyendo, las tensiones en el mercado de divisas se han ido suavizando, el comercio mundial se desarrolla a un ritmo saludable, la rentabilidad de las inversiones ha mejorado y, en términos generales, es marcadamente superior a la del segundo semestre de los años 80. Esos factores, junto con la caída de los tipos de interés a largo plazo y el fin de la liquidación de existencias, permiten centrar las expectativas en la reactivación de la actividad económica en el segundo semestre de este año. Se deberían aprovechar plenamente las posibilidades que ofrecerá esa esperada reactivación para alcanzar el grado de convergencia necesario para lograr la transición a la Unión Económica y Monetaria el 1 de enero de 1999.

Para hacer frente a los retos económicos lanzados a la Comunidad, es necesario continuar con la actual estrategia en política macroeconómica, en particular en el ámbito del saneamiento presupuestario, y mantener una reforma estructural. Se debe contar con iniciativas adecuadas, tanto en los mercados de bienes y servicios como en el sector de la reforma del mercado laboral.

Esencialmente, pues, las presentes orientaciones corroboran y refuerzan las recomendaciones esbozadas en los ejercicios precedentes. Si esta estrategia no parece dar aún los resultados esperados en toda la Comunidad, es porque no se ha aplicado con suficiente fuerza y credibilidad. Por lo tanto, se alienta a todas las partes a que desarrollen sus políticas económicas de modo que puedan contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad (artículo 102 A del Tratado), a plasmar en actos lo prometido hace más de dos años y a coordinar mejor sus políticas económicas.

Ese último punto constituye algo más que una obligación estipulada en el Tratado (artículo 3 A), es también una obligación práctica cada vez de más crucial importancia debido al incremento de la integración de las economías de los Estados miembros.

2. Combinación de políticas macroeconómicas favorable al crecimiento, al empleo y a la convergencia

El Consejo reitera que la realización de esos objetivos seguirá exigiendo un marco macroeconómico estable a corto y a medio plazo, favorable a la inversión caracterizado por:

— una política monetaria orientada hacia la estabilidad cuyo funcionamiento no se vea comprometido por una evolución presupuestaria y salarial inadecuada,

— esfuerzos sostenidos para consolidar las finanzas públicas de la mayoría de los Estados miembros, de conformidad con los objetivos de sus programas de convergencia,

— una evolución de los salarios nominales compatible con el objetivo de la estabilidad de precios; al tiempo que la evolución de los salarios reales debería mantenerse inferior al aumento de la productividad para fortalecer la rentabilidad de las inversiones creadoras de empleo.

Cuanto más secundada esté la función estabilizadora de la política monetaria por una política presupuestaria y una evolución de los salarios adaptados, más las condiciones monetarias, incluidos los tipos de cambio y los tipos de interés a largo plazo, favorecerán el crecimiento y empleo.

Es necesario mantener a medio plazo un crecimiento económico importante y no inflacionista para:

i) reducir de forma significativa y duradera el inaceptable y elevado nivel de paro en la Comunidad y luchar contra el aumento de la exclusión social;

ii) lograr la mejora necesaria de la competitividad y, en particular, de la productividad de la economía comunitaria, y salvaguardar, en el contexto de una economía de mercado abierta, los valores sociales fundamentales propios de la Unión; y

iii) garantizar el éxito duradero de la Unión Económica y Monetaria.

A fin de incrementar tanto la credibilidad del marco de la política macroeconómica y la eficacia del proceso de coordinación en la Comunidad, se invita a los Estados miembros a que presenten programas de convergencia actualizados que reflejen un firme compromiso político.

La Comisión intensificará el diálogo con los interlocutores sociales sobre cuestiones macroeconómicas. El diálogo social debería también intensificarse a escala nacional, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta las tradiciones existentes.

3. Estabilidad de precios y de tipos de cambio

La creación y mantenimiento de un entorno macroeconómico estable es una condición ineludible para lograr un crecimiento sostenido a medio plazo. Este año, el promedio de inflación en la Comunidad debería descender al dos y medio por ciento. Resultado que debería mejorar el año que viene.

Actualmente, diez Estados miembros han alcanzado ya el objetivo fijado en las anteriores orientaciones, es decir, un índice de inflación (1) de no más del dos o el tres por ciento como paso hacia la estabilidad de los precios; en el Reino Unido la inflación se acerca al tres por ciento. En los siete países (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Finlandia) donde la inflación es inferior al dos por ciento y en Dinamarca e Irlanda donde se sitúa justo por encima de ese valor, la fiabilidad del efecto antiinflacionista de la política monetaria está en general firmemente establecida y no queda sino consolidar estos resultados a medio plazo. En Suecia, donde la inflación ha disminuido recientemente de forma significativa, y en el Reino Unido, las medidas que se adopten deberían ir dirigidas a la consolidación de los resultados obtenidos.

Los países donde se prevé una inflación entre el tres y el cinco por ciento para 1996 (España, Portugal e Italia) deberían intentar reducir la inflación a menos del tres por ciento de aquí a 1997. Portugal, cuya inflación descendió recientemente y se sitúa un poco por debajo del tres por ciento, y España deberían seguir con sus políticas actuales para alcanzar el objetivo de inflación deseado en un futuro próximo. En Italia es esencialmente la política fiscal la que determinará el ritmo al que se avanzará hacia una credibilidad del tipo de cambio y un afianzamiento de las expectativas de inflación baja.

A pesar del manifiesto progreso de Grecia en los últimos años, es evidente que debe continuar e intensificar sus esfuerzos. Para ello, debe hacer especial hincapié en mantener la política de corrección fiscal desarrollada estos últimos dos años y las políticas monetarias y de tipo de cambio prudentes aplicadas desde principios de los 90.

Como ponen de relieve las anteriores orientaciones, todos los Estados miembros deben seguir tratando su política de tipos de cambio como una cuestión de interés común, en el marco del Sistema Monetario Europeo. La evolución de los tipos de cambio en 1995 mostró la necesidad de que varios Estados miembros adopten una política global más verosímil. Las políticas recomendadas en estas orientaciones contribuirán a ajustar adecuadamente los tipos de cambio en la Comunidad. También permitirán que los tipos de cambio resistan mejor, en el Sistema Monetario Europeo, las fluctuaciones producidas por la oscilación de las principales divisas exteriores. Esas políticas contribuirían también a crear las condiciones necesarias para que los países que actualmente no participan en el mecanismo de tipos de cambio puedan hacerlo.

(1) Calculada según el promedio en doce meses del tipo de variación anual del índice provisional de los pecios al consumo.

4. Finanzas públicas estables

El año pasado se logró en la Comunidad algún, aunque limitado, avance en materia de consolidación fiscal. Los deslizamientos que se produjeron en relación con los objetivos presupuestarios anunciados reflejan sólo parcialmente la pérdida de impulso del crecimiento. La falta de credibilidad de las políticas presupuestarias ha contribuido ampliamente a las turbulencias monetarias de la primavera de 1995, ha minado la confianza económica y ha hecho dudar a los mercados económicos de las posibilidades de realizar el objetivo comunitario de una moneda única.

Mientras tanto, muchos países han tomado importantes medidas para sanear sus finanzas públicas en 1996 y, también en muchos casos, en 1997. Ahora bien, el estado todavía insatisfactorio de las finanzas públicas en la Comunidad debería hacer que los Estados miembros revisaran y, llegado el caso, incrementaran sus programas de consolidación fiscal. Unos esfuerzos creíbles, anunciados con antelación y socialmente equilibrados, destinados a reducir los grandes desequilibrios presupuestarios, permitirán restaurar la confianza, transformar la esperada recuperación en un proceso de crecimiento a medio plazo duradero y generador de empleo y pasar a la Unión Económica y Monetaria en buenas condiciones, el 1 de enero de 1999.

Si bien las condiciones económicas actuales son menos favorables que previsto cuando se adoptaron las Orientaciones de 1995, no se justifica optar por un nuevo retraso en el inevitable proceso de consolidación. Cualquier retraso podría provocar una reacción negativa de los mercados financieros y hacer el proceso aún más difícil en un futuro. Los progresos realizados este año en cuanto a reducción del déficit presupuestario estructural deben continuar y fortalecerán la consolidación en cuento mejoren las condiciones cíclicas. Unas reducciones creíbles y bien concebidas del déficit presupuestario producen confianza y, de ese modo, fortalecen las perspectivas de crecimiento y sirven así de contrapeso —incluso a corto plazo— al impacto sobre la demanda, siempre que se lleven a cabo en el marco de una política global adecuada.

A partir de las medidas de ajuste previstas hasta principios de mayo de 1996, la necesidad global de financiación del sector público en la Comunidad debería situarse muy poco por debajo del tres y medio por ciento del PIB en 1997, en comparación con el déficit del cinco por ciento de 1995. Casi todos los Estados miembros deberían intentar reducir su déficit presupuestario a como mucho el tres por ciento del PIB en 1997, como paso hacia el objetivo del equilibrio a medio plazo. A ese respecto resulta alentador que varios países hayan anunciado recientemente importantes medidas de equilibrio presupuestario y las estén aplicando.

En lo que se refiere a los Estados miembros tomados individualmente, tres —Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo— cumplen ya el valor de referencia del déficit público fijado en un tres por ciento. Dinamarca e Irlanda deberían orientarse ahora hacia la realización de objetivos a medio plazo más ambiciosos que, en el caso de Dinamarca, figuran en la última versión de su programa de convergencia.

Italia necesita introducir importantes medidas para llevar a cabo y mejorar la consolidación presupuestaria prevista, que sigue siendo la principal prioridad política. Ante todo la actuación debe centrarse en luchar contra la evasión fiscal, en una mayor disciplina presupuestaria de las autoridades locales y en una creciente eficacia de la administración pública. Por su parte, Grecia debe seguir esforzándose en numerosos ámbitos, fundamentalmente en la reducción de los gastos corrientes, en continuar las iniciativas de privatización en curso y en ampliar la base de imposición.

Los diez países restantes pueden indudablemente realizar el esfuerzo necesario para cumplir el valor de referencia del tres por ciento y no deberían cejar en ello. En este grupo hay varios países (Alemania, Francia, Austria, Finlandia y Suecia) que han anunciado este año la adopción o refuerzo de medidas importantes para lograr reducir el déficit presupuestario a un tres por ciento, como máximo, del PIB en 1997. Esos países deberían, junto con los Países Bajos, aplicar decididamente sus programas de consolidación fiscal y, en su caso, reforzarlos para garantizar plenamente el logro de sus objetivos. El gobierno belga se ha comprometido firmemente —y ya dispone del apoyo necesario del parlamento belga— a especificar en su presupuesto de 1997 las medidas necesarias para reducir su déficit presupuestario al tres por ciento como máximo. En el Reino Unido, se espera que las reducciones presupuestarias sustanciales continúen durante los próximos dos años debido principalmente a las restricciones de gastos previstas. No obstante, para respetar el objetivo del tres por ciento para 1997, es importante tomar medidas para mantener el nivel de gastos previsto, para así compensar a un tiempo el deslizamiento fiscal de 1995 y una mejora presupuestaria a corto plazo menor de lo que se había previsto, debido principalmente a un crecimiento más débil que el esperado. Finalmente, España y Portugal deben aplicar con determinación el componente presupuestario de los programas de convergencia.

Si bien el alcance, el calendario y la concepción de las medidas de consolidación deben adaptarse a las condiciones específicas de cada país, en las orientaciones anteriores se definieron algunos principios generales. Entre ellos:

i) frenar el aumento del gasto que suele considerarse una opción más verosímil y eficaz que seguir incrementando la presión fiscal global. Entre los problemas por solucionar destaca la necesidad de sanear de forma

sostenible la financiación en los pensiones, reducir el aumento de los gastos sanitarios y limitar las subvenciones costosas que crean distorsión;

ii) reorientar al máximo el gasto público hacia actividades productivas como la inversión en infraestructuras, los recursos humanos y la política activa del empleo, sin por ello comprometer la necesaria reducción de los déficit presupuestarios;

iii) mejorar la eficacia de los servicios públicos, entre otras cosas flexibilizando la gestión, ofreciendo mejores incentivos a los empleados públicos y, en algunos casos, recurriendo más a la privatización y a los cánones al usuario en la medida en que los Estados miembros consideren que ello es compatible con sus objetivos;

iv) velar por que no se produzca una reducción de la presión fiscal global, deseable en la mayoría de los Estados miembros, mientras la reducción del déficit presupuestario no esté afianzada.

Igual que a los Estados miembros, se invita a la Comunidad a que mantenga una estricta disciplina presupuestaria. Por consiguiente, la propia Comunidad debería adoptar una postura prudente hacia las perspectivas financieras ya definidas: esas perspectivas establecen límites máximos y no objetivos.

5. Mejor funcionamiento de los mercados de bienes y servicios

Para estimular el crecimiento y, por lo tanto, el empleo al tiempo que se mantiene un índice bajo de inflación, es esencial que las medidas de tipo macroeconómico vayan acompañadas de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios en general, a generar una mayor competitividad y a flexibilizar el mecanismo de los precios en particular. La realización de esos objetivos exigirá esencialmente que se refuercen de nuevo las políticas de competencia y la reducción de las ayudas estatales respetando plenamente los objetivos del artículo 130 A del Tratado sobre cohesión económica y social.

También resulta crucial explotar al máximo las capacidades del mercado interior en un entorno competitivo abierto, incorporando al Derecho nacional y aplicando efectivamente la legislación del mercado único. En los sectores en los que dicha incorporación está retrasada es necesario hacer un esfuerzo particular para presentar todas las propuestas pertinentes a los parlamentos nacionales antes de que acabe 1996.

Con miras a fomentar la competitividad de la Comunidad, deberían adoptarse rápidamente medidas destinadas a alentar la innovación, facilitar la emergencia de la sociedad de la información y crear un entorno de trabajo más propicio a la iniciativa y al desarrollo de las PYME. Evidentemente, en esos ámbitos cada uno de los Estados miembros en particular tiene una función clave. No obstante, llegado el caso pueden apoyarse iniciativas nacionales, de conformidad con las presentes orientaciones, mediante acciones a escala comunitaria. La Comisión debería también seguir con su política para mejorar la competitividad en los mercados de la Unión. Finalmente, para incrementar su eficacia, las políticas medioambientales deberían fundarse en más instrumentos basados en el mercado, incluidos los instrumentos fiscales, tanto a nivel nacional como, si resulta necesaria una actuación a escala de la Unión, a nivel comunitario.

6. Fomentar el empleo y las reformas del mercado laboral

Más de dos años y medio después de la publicación del Libro blanco de la Comisión sobre crecimiento, competitividad y empleo y una vez aplicada por algún tiempo la estrategia de Essen para favorecer el empleo, la Comunidad se encuentra con resultados deprimentes para ese período. Si bien la recuperación esperada conllevará la creación de empleos y cambiará la actual tendencia al alza del paro, es muy posible que la Comunidad cuente todavía con más de diecisiete millones de parados en 1997. Para mejorar la situación del empleo de manera sostenida y significativa se necesita, además de un crecimiento económico importante y duradero y de mercados eficaces de bienes y servicios un amplio abanico de reformas en el mercado laboral.

La eliminación de las rigideces existentes y la mejora del funcionamiento de los mercados laborales forman el núcleo de los esfuerzos nacionales para garantizar un mayor crecimiento libre de tensiones a medio plazo y un modelo de crecimiento con más creación de empleo. Los Estados miembros se han esforzado por reformar sus mercados laborales. Hay que alentarles a intensificar sus acciones al tiempo que velan por que el sistema de protección social sea justo y eficaz. La aplicación de políticas destinadas a mejorar la movilidad profesional y geográfica de la población activa y a incrementar la eficacia de los servicios de empleo debería reducir los cuellos de botella que pueden interrumpir prematuramente el proceso de crecimiento.

Hay que aplicar políticas adecuadas para adaptar todo el sistema educativo —incluida la formación profesional— a las necesidades del mercado y a la mejora de los recursos humanos, fomentando así el potencial de crecimiento económico. Para ello convendría mejorar prioritariamente la capacidad de los parados para encontrar un empleo, en particular de la mano de obra poco cualificada y sin experiencia, y reducir el desajuste de las cualificaciones con el mercado laboral, ofreciendo formaciones más adaptadas a las cambiantes necesidades del mercado. Se debería también prestar especial atención a incrementar las perspectivas de empleo de los jóvenes y de las mujeres.

Deberá fomentarse un mayor incremento del empleo manteniendo las tendencias adecuadas en lo relativo al nivel medio de los salarios y, en algunos casos, haciendo que los salarios reflejen mejor las diferencias de productividad. En la medida de lo posible deberían reducirse los costes no salariales del trabajo para estimular el empleo. Se debería intentar incentivar, de forma compatible con estas orientaciones, el empleo de categorías poco favorecidas, en particular los parados de larga duración y la mano de obra poco cualificada. Las adaptaciones realizadas en pro del interés común de las empresas y los trabajadores, en todo lo referente al horario y a la organización del trabajo, ayudarán también en ese sentido. Finalmente, habría que fomentar las iniciativas locales y regionales en el sector de los nuevos servicios que incluyen una gran capacidad de mano de obra, como las mencionadas en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia europea para fomentar las iniciativas locales de desarrollo y empleo.

La estrategia comunitaria común para el empleo establecida por primera vez en el Consejo Europeo de Essen y posteriormente en los de Cannes y de Madrid recoge todos los puntos anteriores. A ese respecto, se debe continuar con los programas multianuales de empleo de los Estados miembros para que resulten eficaces en el sector de la política del mercado laboral. Además, la Comisión continuará con su iniciativa de movilizar a todas las partes alrededor de la prioridad absoluta, que es la lucha contra el paro.

Hecho en Bruselas, el 8 de julio de 1996.

Por el Consejo

El Presidente

R. QUINN