II

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

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO
de 10 de julio de 1995
sobre las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Comunidad

(95/326/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 Cannes de los días 26 y 27 de junio de 1995,

RECOMIENDA:

1. Introducción

Desde el verano de 1994, cuando se adoptaron las orientaciones generales precedentes, el crecimiento económico de la Comunidad se ha consolidado. Pero, tal y como han revelado las recientes turbulencias en los mercados de divisas provocadas por la caída del dólar, permanecen sin despejar algunos riesgos y problemas de política económica de importancia considerable. Con el fin de que las perspectivas de crecimiento se aprovechen plenamente para generar empleo e impulsar la convergencia, las políticas económicas han de responder a los retos y oportunidades ofrecidos por la expensión económica que comienza a manifestarse.

El presente conjunto de orientaciones generales, preparadas y adoptadas de conformidad con el apartado 2 del artículo 103 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, servirá de punto de referencia para la realización de las políticas económicas de la Comunidad y los Estados miembros. En ellas se reiteran los objetivos propuestos en ediciones anteriores y las conclusiones sobre la lucha contra el desempleo del Consejo Europeo, especialmente en su reunión de Essen, donde se recomendó reforzar cinco áreas de actuación. La plena aplicación de estas orientaciones permitirá reforzar la convergencia y cumplir las buenas perspectivas de crecimiento y empleo, logrando de este modo reducir significativamente la tasa de desempleo y, por consiguiente, contribuyendo también a mitigar el problema de la exclusión social.

En el entorno actual, dos preocupaciones relativas a las políticas por desarrollar merecen especial consideración. En primer lugar, existe la posibilidad de que, ante los efectos favorables del crecimiento económico, se descuiden las medidas de ajuste, lo que podría traducirse en un debilitamiento del compromiso de resolver de forma duradera los desequilibrios presupuestarios de carácter estructural -debido a la mejoría cíclica del déficit presupuestario-, o en una reticencia a emprender y desarrollar las iniciativas necesarias para eliminar las imperfecciones del mercado laboral, a medida que empiece a recuperarse el empleo. Es esencial evitar por todos los medios que se produzca cualquiera de estos dos fenómenos.

En segundo lugar, las recientes alteraciones de los tipos de cambio no sólo han aumentado el riesgo de dispersión de la inflación, sino que también han contribuido a perturbar la gestión del mercado interior y a poner así en peligro los logros de la integración económica. Las alteraciones de los tipos de cambio que no corresponden a los indicadores fundamentales tendrán efectos perjudiciales para todos los Estados miembros.

Para impedir, en la medida de lo posible, que esto ocurra, han de crearse las condiciones que doten de estabilidad a los tipos de cambio como reflejo de los indicadores fundamentales, objetivo que ha de adquirir rango prioritario dentro de las políticas económicas en la Comunidad.

En las presentes orientaciones se reiteran los objetivos fijados en diciembre de 1993 y en julio de 1994 : es esencial que la Comunidad y los Estados miembros hagan de la actual recuperación un proceso sólido, sostenible y no inflacionista de crecimiento a medio plazo, que respete el medio ambiente. Dicho crecimiento es importante para que la tasa de desempleo se reduzca sustancialmente y se pueda alcanzar el grado de convergencia necesario para facilitar la transición a la tercera fase de la UEM. El logro de estos objetivos seguirá exigiendo, a corto y medio plazo, un marco macroeconómico estable que favorezca la inversión, caracterizada por los siguientes rasgos :

— una política monetaria orientada hacia la estabilidad, cuya labor no se vea socavada por evoluciones presupuestarias y salariales inadecuadas,

— un esfuerzo sostenido por consolidar las finanzas públicas en la mayoría de los Estados miembros, que sea coherente con los objetivos de sus programas de convergencia,

— una evolución de los salarios nominales coherente con el objetivo de estabilidad de los precios ; al mismo tiempo, la evolución de los salarios reales deberá ser inferior al incremento de la productividad, a fin de reforzar la rentabilidad de las inversiones generadoras de empleo.

Un complemento fundamental serán las reformas estructurales destinadas a impulsar la competitividad de las economías de los Estados miembros y a mejorar el funcionamiento de sus mercados laborales. Las políticas necesarias para sostener el crecimiento a largo plazo, aumentar el empleo y reforzar la convergencia son compatibles entre sí.

2. Orientaciones de Política Económica

Estabilidad de los precios y de los tipos de cambio

Desde principios de este decenio, se ha avanzado notablemente en el preceso de reducción de la inflación en la Comunidad y los Estados miembros. A tenor de las previsiones de primavera publicadas por la Comisión, se espera que nueve de ellos logren situar en 1996 sus tasas de inflación entre el 2 % y el 3 %, en consonancia con el objetivo de las orientaciones de 1993 y 1994 y que para otros dos Estados miembros la tasa de inflación para el año próximo se sitúe justo por encima de esta banda.

Debe avanzarse más hacia de estabilidad de los precios. En primer lugar, esto supone ampliar de forma significativa el grupo de Estados miembros donde los resultados de la inflación se ajustan a la orientaciones de 1994. Aquellos Estados miembros en los que se prevé una inflación entre el 2 % y el 3 % deberán mantener una política destinada a evitar el resurgimiento de presiones inflacionistas y tratar de situarse en el 2 % o incluso por debajo. Otros países deberán incrementar sus esfuerzos, en algunos casos considerablemente, para ajustarse a las orientaciones.

Las alteraciones de los tipos de cambio podrían tener importantes repercusiones sobre la convergencia en lo que respecta a la inflación. Así, en la mayoría de los Estados miembros cuyas monedas han experimentado una apreciación, las previsiones indican que la convergencia se verá robustecida. En estos Estados miembros se espera que, en términos generales, los salarios también evolucionen en consonancia con el objetivo de estabilidad de los precios. No obstante, será necesario cerciorarse de que la evolución salarial no merme la rentabilidad de las inversiones, sobre todo en los sectores orientados hacia la exportación. Por otro lado, en los Estados miembros que han experimentado una depreciación de sus monedas, han aumentado las tensiones en los precios así como el riesgo de una aceleración de la inflación. En estos países, la prudencia ha de ser extrema. En concreto, en el contexto de un vigoroso crecimiento económico, será importante evitar que el aumento de los precios de las importaciones genere un círculo vicioso de inflación de precios y salarios. De no ser así, se perdería rápidamente la credibilidad lograda sobre el rumbo orientado hacia una política de estabilidad.

La combinación de la neta depreciación del dólar en los mercados, de problemas estructurales pendientes, de unas previsiones presupuestarias e inflacionistas poco seguras y de otras incertidumbres en algunos países, ha desestabilizado notablemente los tipos de cambio en la Comunidad. Las alteraciones en los tipos de cambio que exceden de las justificadas por los diferenciales en los tipos de inflación perjudican a todos los Estados miembros ; allí donde se han apreciado las monedas, aunque sigan siendo favorables, las perspectivas de crecimiento se han deteriorado, mientras que donde las monedas se han depreciado aumentarán las perspectivas de inflación y se exigirán esfuerzos adicionales si se quieren alcanzar objetivos de inflación a medio plazo. Más aún, esta situación perturba el correcto funcionamiento del mercado interior, puesto que las empresas podrían tomar decisiones basadas en tipos de cambio desajustados que, por consiguiente, supondrían un falso estímulo para grupos de intereses específicos.

Avanzando hacia una estabilidad en los precios, los Estados miembros mejorarán las perspectivas de una estabilidad duradera de los tipos de cambio que, a su vez, ayudará a la estabilidad de los precios. A este respecto, la política presupuestaria y la credibilidad de los compromisos de consolidación financiera desempeñarán una función esencial. La estabilidad de los tipos de cambio contribuirá también a cosechar todas las ventajas que se

derivan del mercado interior y a mejorar la distribución de los recursos en la Comunidad. Todos los Estados miembros deben continuar enfocando sus políticas de cambio como asuntos de interés común en el marco del Sistema Monetario Europeo y, llegado el caso, de su mecanismo de tipo de cambio.

Solidez de las finanzas públicas

Pese a la consolidación del crecimiento económico, las perspectivas de superación de los desequilibrios financieros siguen siendo inciertas, y la convergencia en este terreno sigue siendo un reto difícil.

En muchos casos, el escaso avance en la consolidación presupuestaria genera una situación en la que la política fiscal está severamente condicionada por la carga, elevada y en aumento, que representa el pago de intereses. Además, socava la estabilidad de los precios y de los tipos de cambio, acentúa la incertidumbre que rodea la política fiscal, erosiona la credibilidad de las políticas, favorece una combinación desequilibrada de medidas y debilita la función de la política monetaria. A medio plazo, la persistencia de los desequilibrios financieros tendrán efectos adversos sobre el crecimiento económico y la creación de empleo. Una hacienda pública saneada es positiva para la oferta, porque abre la posibilidad de introducir reducciones fiscales y de incrementar las inversiones públicas productivas. De hecho, la consolidación persupuestaria encuentra en el crecimiento y en el empleo argumentos por lo menos tan importantes como los que radican en la necesidad de lograr un endeudamiento sostenible y mejorar la convergencia nominal. Si no se logra reducir de forma duradera los déficit presupuestarios y la proporción de la deuda ahora que se vive un período de crecimiento relativamente pujante, ¿cuándo se reducirán ?

Lo que, sin duda alguna, han de hacer prácticamente todos los Estados miembros es sacar provecho de todas las oportunidades de crecimiento para impulsar la consolidación presupuestaria, disminuyendo los déficit estructurales. Los Estados miembros deberán reducir lo antes posible su déficit presupuestario por debajo del 3 % del producto interior bruto (PIB), como un primer paso hacia el objetivo a medio plazo, tal y como se recomendaba en las orientaciones de diciembre de 1993, de aproximarse el equilibrio entre ingresos y gastos. En algunos países, la estructura del sistema de pensiones exige un superávit en las cuentas públicas.

Las estimaciones actuales indican que todos los Estados miembros, incluso aquéllos con un déficit previsto para este año inferior al 3 %, deberán aprovechar cualquier margen de maniobra que ofrezca un crecimiento económico por encima de las previsiones presupuestarias, o una caída de los tipos de interés, para acelerar el proceso de consolidación presupuestaria. Esto resulta particularmente urgente en aquellos países que tienen una deuda elevada en proporción con el PIB. En el supuesto de que este año los desequilibrios de los tipos de cambio desaceleren el crecimiento económico, no se deberán disminuir los esfuerzos para lograr los objetivos de los programas de convergencia.

Las previsiones para 1996 revelan que los mecanismos de ajuste definidos hasta el momento por los Estados miembros que han incluido topes presupuestarios en sus programas de convergencia no permitirán un cumplimiento uniforme de los objetivos presupuestarios. En varios casos se requieren mecanismos de ajuste para cumplir el objetivo fijado en los programas de convergencia. De acuerdo con las previsiones de la Comisión y suponiendo una política sin alteraciones, únicamente habría siete Estados miembros con un déficit inferior al 3 % del PIB. Esto pone de manifiesto la importancia de respetar los programas de convergencia y la necesidad de actualizarlos periódicamente para que faciliten el cumplimiento de los objetivos del Tratado.

En muchos países deberá darse prioridad al control del incremento del gasto, dado que, aparte de sus repercusiones sobre el empleo, no cabe duda de que existen límites a la subida de los impuestos y de las cargas sociales. Pero la racionalización del gasto público y de los sistemas tributarios también puede favorecer el crecimiento económico y la generación de empleo. En concreto, tal y como se proponía en las orientaciones de 1994, los Estados miembros deberían, llegado el caso, modificar sus estructuras tributarias de modo a favorecer el empleo y proteger el medio ambiente, mientras que el gasto público deberá reorientarse del consumo a la mejora de la productividad, para lo cual deberá darse prioridad a las inversiones públicas y a las inversiones en recursos humanos. También en este contexto, deberán reducirse los costes no salariales, sobre todo en algunos países, en los niveles de salarios y de productividad más bajos. Sin embargo, no conviene poner en peligro la necesaria reducción de los déficit presupuestarios, lo que implica que han de buscarse otros ingresos adicionales compensatorios.

Las haciendas públicas de varios Estados miembros siguen registrando dificultades financieras. En Grecia se registraron algunos progresos en 1994. No obstante, es esencial reducir aún más los desequilibrios presupuestarios para no inhibir el preceso hacia la convergencia. El incremento de la confianza en la política económica exige que se tomen medidas decisivas de carácter plurianual, en particuliar en el capítulo de los gastos. En Italia, las medidas de consolidación presupuestaria iniciadas en los últimos años están empezando a dar frutos. Estos esfuerzos deben continuarse hasta la plena aplicación del plan trienal recientemente anunciado. En el caso de Suecia, que se enfrenta también a un déficit considerable, ya se ha adoptado un programa plurianual de ajuste presupuestario ; es preciso que se emprenda también la senda del ajuste. En Bélgica, el elevado endeudamiento exige que el componente presupuestario del Plan Global se aplique en su totalidad y que se siga avanzando hacia el objetivo de reducir el déficit por debajo del 3 % del PIB, para lograr un descenso significativo del ratio de deuda. En España y Portugal es preciso llevar a cabo mayores esfuerzos en lo que respecta a la consolidación presupuestaria ; también Austria y Francia han de fijar objetivos presupuestarios ambiciosos. Aunque Finlandia aún no ha preparado un programa de convergencia, las previsiones indican que sus

objetivos presupuestarios son ambiciosos; se deberán mantener los esfuerzos por conseguir estos objetivos. Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido deberán continuar aplicando cabalmente sus programas de consolidación presupuestaria para garantizar que sus respectivos déficit sean inferiores al 3 % en 1996. La evolución presupuestaria y las perspectivas de Alemania, Irlanda y Luxemburgo muestran con arreglo a las previsiones de la Comisión, que continuará sin excesos de déficit. En Irlanda, se espera que el ratio de deuda siga disminuyendo a un buen ritmo, mientras que Luxemburgo sigue contando con unas finanzas públicas sólidas.

Si los Estados miembros deben seguir políticas presupuestarias estrictas para garantizar que el déficit sea inferior al 3 % del PIB, la propia Comunidad deberá adoptar una postura prudente ante la previsión financiera elaborada por el Consejo Europeo de Edimburgo, la cual establece topes y no objetivos.

Fomento de la competitividad y crecimiento sostenible

A raíz de las propuestas del Libro blanco sobre « Crecimiento, competitividad y empleo », los Estados miembros están llevando a cabo una serie de reformas para robustecer los factores que contribuyen al potencial de crecimiento e impulsar el dinamismo y la competitividad de las economías comunitarias.

Con el objeto de sacar el máximo provecho de las oportunidades que ofrece el mercado interior, el proceso de trasposición de las directivas comunitarias a los ordenamientos jurídicos nacionales alcanza el 92,4 %, con una banda de oscilación entre el 86,3 % y el 98,6 % entre los Estados miembros. No obstante, ha de impulsarse este proceso en las áreas de seguros, propiedad intelectual e industrial, contratación pública, nuevas tecnologías y servicios y libre circulación. Además, se ha progresado poco en la ampliación del mercado interior a los sectores de telecomunicaciones y energía, meintras que el mercado interior de transportes no se ha completado. Asimismo, han de reforzarse más las normas de competencia, restringiendo las ayudas estatales y la función del sector público. Las privatizaciones, en la medida en que los Estados miembros las consideren compatibles con sus objetivos, podrían mejorar los logros que ya se han obtenido en este sentido. Se han adoptado algunas iniciativas comunitarias. A raíz de la recomendación del Consejo de Essen, se ha constituido un Grupo asesor sobre competitividad, que ha preparado un informe para el Consejo Europeo de Cannes acerca de la situación de la competitividad comunitaria y otras cuestiones afines. Además se ha creado el Grupo de simplificación legislativa y administrativa. Con el fin de mejorar la competitividad en términos globales, algunas cuestiones están siendo revisadas a escala comunitaria, entre las que destacan la mejora de la financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYME), el aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo y la mejora de la calidad de la formación profesional.

Deberían explotarse plenamente las posibilidades de crecimiento y de empleo derivadas de los esfuerzos realizados para preservar el medio ambiente. A este respecto tiene especial importancia el informe que debe preparar para el Consejo Europeo de diciembre de 1995 el Consejo Ecofin sobre « las interrelaciones entre el crecimiento económico y el medio ambiente y sus consecuencias para la política económica ».

El dinamismo de las economías comunitarias requiere mayores inversiones, en concreto, inversiones en educación y formación y en la infraestructura de la Comunidad que deberá desarrollarse para que responda a las exigencias del siglo XXI. Se deberán crear las redes transeuropeas y desarrollar el Plan de acción sobre la sociedad de la información. Además, para promover activamente las actividades de investigación y desarrollo, resulta esencial una mayor coordinación entre Estados miembros. Paralelamente, la coordinación de las iniciativas a escala comunitaria y nacional constituye una base fundamental sobre la que desarrollar el potencial de generación de empleo y de crecimiento.

Empleo y mercado de trabajo

Si se cumplen las predicciones, la recuperación económica habrá absorbido el componente cíclico del desempleo para el año 1997. A pesar de ello, para que el desempleo siga reduciéndose de forma significativa y progresiva se precisa una tasa de crecimiento económico elevada durante muchos años, así como incrementar la capacidad de este crecimiento para crear puestos de trabajo. En muchos Estados miembros se necesita una mayor diferenciación de los salarios por sectores, áreas geográficas y cualificaciones. Para lograr los objetivos es necesario actuar sobre el mercado de trabajo de forma más decidida y eficaz, realizando un esfuerzo global, coherente e integrado para generar un cambio estructural en los ámbitos de los sistemas educativos, el derecho laboral, los contratos de trabajo, la negociación colectiva y la seguridad social, que mejore el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto.

En el contexto del Libro blanco, el Consejo Europeo de Essen determinó cinco áreas prioritarias para los Estados miembros:

— ampliar las oportunidades de empleo para la población activa, fomentando las inversiones en formación profesional,

— impulsar la intensidad en empleo del crecimiento,

— reducir los costes laborales no salariales,

— mejorar la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo,

— perfeccionar las iniciativas destinadas a colectivos especialmente afectados por el desempleo.

El Consejo Europeo de Essen invitó a los Estados miembros a que desarrollen iniciativas adaptadas a su situación específica y preparen programas plurianuales en los que pongan de manifiesto las políticas que piensan llevar a cabo. Ahora es importante que los Estados miembros adopten rápidamente dichos programas. Tal como pidió el Consejo Europeo de Essen, el Consejo y la Comisión seguirán de cerca las tendencias de empleo, controlarán las políticas pertinentes de los Estados miembros e informarán anualmente al Consejo Europeo de todos los progresos del mercado de trabajo, a partir de diciembre de 1995.

Algunas medidas ya se han puesto en marcha, pero hay que seguir trabajando más resueltamente en esta dirección.

Constituyen ejemplos de los modos en que una política activa y más eficiente con respecto al mercado de trabajo contribuye al objetivo de generar empleo:

i) que amplíe las oportunidades de empleo de la población activa fomentando las inversiones en formación profesional, especialmente en las PYME, y de este modo mejore la calidad de los recursos humanos y, por ende, la competitividad, el potencial productivo y la flexibilidad y oportunidades de los trabajadores;

ii) que impulse la intensidad en empleo del crecimiento, sin afectar negativamente a la propia tasa de crecimiento, gracias a los siguientes factores:

— que los interlocutores sociales estudien en las instancias apropiadas las posibilidades de fomentar el empleo sin poner en peligro la competitividad, mediante la creación de formas innovadoras de organización del trabajo, como la reorganización de la jornada y el desarrollo de nuevas pautas para el tiempo de trabajo y de las nuevas combinaciones de trabajo y esparcimiento,

— que aumente los incentivos al empleo mediante la reducción de los costes laborales no salariales, especialmente en los niveles más bajos de la escala de salarios y de productividad, sin perjudicar a otras áreas del mercado de trabajo; desde el punto de vista macroeconómico, han de emplearse medios que no comprometan la reducción de los déficit presupuestarios ni la competitividad de las empresas. Por lo tanto, es necesario introducir reformas que incluyan, cuando resulte necesario, la búsqueda de fuentes alternativas de financiación de los sistemas de protección social,

— que favorezca el desarrollo de nuevas oportunidades y modalidades de empleo y de actividades, en particular a escala local y regional, por ejemplo, las relacionadas con la protección del medio ambiente y con los servicios sociales;

iii) que amplíe las posibilidades de contratación cuando se generan nuevos puestos de trabajo mediante:

— una política de mercado de trabajo más efectiva, que impulse la flexibilidad con respecto a la movilidad profesional y geográfica (en particular, de los trabajadores que pueden encontrar un empleo rápidamente),

— el perfeccionamiento de las iniciativas destinadas a grupos especialmente afectados por el desempleo, gracias a planes de reciclaje para colectivos afectados por la exclusión social.

Una actuación sobre el mercado de trabajo, aprovechando estas tres vías, no sólo será un complemento indispensable de las políticas macroeconómicas y estructurales en el terreno de la competitividad, sino que también contribuirá a mantener y reforzar la cohesión y el consenso social dentro de la Unión en el largo y difícil proceso de absorción del desempleo.

Hecho en Bruselas, el 10 de julio de 1995.

Por el Consejo

El Presidente

P. SOLBES MIRA