II

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

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 6 de julio de 1998

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

(98/454/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,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff de los días 15 y 16 de junio de 1998,

Considerando que el Parlamento Europeo ha adoptado una Resolución sobre la recomendación de la Comisión,

RECOMIENDA:

1. **PRINCIPALES PRIORIDADES: EL LOGRO DE LA UEM, PROSPERIDAD Y EMPLEO**

La introducción del euro el 1 de enero de 1999 marca una nueva fase en el proceso de integración europea y en la dirección de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad.

La aplicación decidida y creíble por parte de los Estados miembros, especialmente en los dos últimos años, de políticas destinadas a lograr un elevado grado de convergencia económica sostenible en la Comunidad ha producido resultados tangibles.

En primer lugar, gracias a los notables esfuerzos realizados y a los resultados logrados en cuanto a la convergencia, el 3 de mayo de 1998 el Consejo de la Unión Europea, en su composición de Jefes de Estado y de Gobierno, decidió que once Estados miembros cumplían las condiciones necesarias para la adopción del euro.

En segundo lugar, estos esfuerzos están ayudando a desarrollar una combinación de políticas macroeconómicas generadora de crecimiento y empleo.

Sin embargo, hasta la actualidad no se ha progresado suficientemente en la reducción del desempleo en un buen número de Estados miembros.

Desde el verano de 1997, cuando se aprobaron las anteriores orientaciones generales de política económica, la Comunidad ha experimentado una recuperación económica cada vez más vigorosa y generalizada, con mínimos históricos en inflación. Teniendo en cuenta las capacidades todavía no utilizadas en la mayor parte de los Estados miembros y las perspectivas de un fuerte crecimiento ulterior de la inversión, especialmente en bienes de equipo, podrá obtenerse un sólido crecimiento sin que surjan limitaciones de capacidad ni tensiones inflacionistas si, tal como se prevé, los salarios siguen evolucionando adecuadamente. Además, las variables económicas fundamentales son sólidas y van mejorando constantemente, la demanda presenta buenas perspectivas y la confianza sigue fortaleciéndose. La repercusión de los acontecimientos económicos y financieros en Asia sobre las perspectivas de crecimiento comunitario parece ser escasa, siempre que la crisis no empeore ni se extienda a otros países de la región.

En este contexto de consolidación de la recuperación económica, el empleo podría aumentar moderadamente, con una ligera reducción de la tasa de desempleo hasta 1999 para la Comunidad en su conjunto. Ello constituiría un primer paso, si bien modesto, hacia el objetivo de un elevado nivel de empleo como establece el artículo 2 del Tratado de Amsterdam.

El actual nivel de empleo en la Comunidad refleja no sólo un elevado desempleo (unos 18 millones de personas en 1997) sino también el hecho de que

muchos han abandonado la búsqueda de empleo, ante las escasas perspectivas que ha habido de encontrarlo durante largos períodos; muchas de estas personas se benefician de otras medidas de la seguridad social. Así pues, la creación de nuevos puestos de trabajo no sólo tendrá que absorber el desempleo sino que también supondrá una mayor tasa de participación, así como cierto aumento demográfico de la población en edad laboral.

El crecimiento del empleo a medio y largo plazo aligeraría la carga de la hacienda pública y de los sistemas de seguridad social de los Estados miembros. Además, contribuiría a combatir la pobreza y la exclusión social.

El objetivo de la política económica es establecer las condiciones para: i) un mayor fortalecimiento de la recuperación, y ii) su ampliación a medio y largo plazo en un proceso de crecimiento económico autosostenido y no inflacionista, requisito previo para conseguir un empleo mucho más elevado y duradero. Para ello se necesitará un programa reforzado de políticas macroeconómicas y estructurales y una aplicación decidida de las Orientaciones para el empleo de 1998 que permita abordar diversos retos fundamentales y adaptar más adecuadamente las economías de la Comunidad a las circunstancias cambiantes de los próximos años.

La introducción del euro no solucionará por sí misma el problema del empleo en la Comunidad, pero, al cumplirse los objetivos antes mencionados, el marco estable de la unión económica y monetaria (UEM) contribuirá a mantener una combinación de políticas macroeconómicas favorable al crecimiento y al empleo.

En el ámbito macroeconómico, tanto los gobiernos como, en su ámbito respectivo, los interlocutores sociales deben efectuar todos los esfuerzos necesarios para apoyar el objetivo de estabilidad de la política monetaria común.

Al mismo tiempo, se precisan reformas y políticas estructurales en los mercados de productos, de servicios y de trabajo, para facilitar un proceso de crecimiento sin tensiones, reforzar la competitividad, traducir el crecimiento en empleo y lograr un crecimiento más respetuoso con el medio ambiente.

En términos más generales, es necesario un mejor funcionamiento del mercado único, del que son responsables todos los Estados miembros.

Sólo si este enfoque es seguido decididamente por todas las partes implicadas y si su aplicación se coordina adecuadamente, tal como establece la Resolución del Consejo Europeo de Luxemburgo, la unión económica y monetaria cosechará todos sus frutos, tal como establece el artículo 2 del Tratado, y contribuirá a lograr los objetivos generales de la Comunidad, entre ellos un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto nivel de empleo y la elevación de los niveles de vida.

2. UNA COMBINACIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS ORIENTADA AL CRECIMIENTO Y LA ESTABILIDAD

A fin de alcanzar los objetivos antes mencionados, es esencial que en el ámbito macroeconómico los Estados miembros mantengan su compromiso de proseguir la estrategia orientada al crecimiento y a la estabilidad recomendada en las anteriores Orientaciones y que ha empezado a dar fruto.

La estrategia se basa en tres aspectos fundamentales:

— política monetaria orientada a la estabilidad de precios;

— esfuerzos sostenidos para lograr y mantener una situación presupuestaria sana y coherente con el Pacto de estabilidad y crecimiento; y

— evolución de los salarios nominales coherente con el objetivo de estabilidad de precios; al mismo tiempo, la evolución de los salarios reales habrá de ser coherente con los aumentos de productividad y deberá tener en cuenta la necesidad de fortalecer la rentabilidad de la inversión con objeto de crear más puestos de trabajo.

Cuanto más apoyada se vea la función de la política monetaria de mantener la estabilidad de precios mediante unas políticas presupuestarias y una evolución salarial adecuadas, más probable será que las condiciones monetarias propicien el crecimiento y el empleo.

La combinación global de políticas macroeconómicas de la zona del euro resultará básicamente de la interacción de la política monetaria única, por una parte, y de la evolución presupuestaria y salarial específica de los países participantes, por otra. Esta última se someterá a la vigilancia y coordinación más estrictas de las políticas económicas con el fin de alcanzar una combinación de políticas adecuada en toda la zona del euro y en cada país participante.

Los países que inicialmente no adopten la moneda única tendrán idéntica necesidad de una política macroeconómica orientada a la estabilidad. La estrecha y profunda interdependencia económica y monetaria entre los países de la zona euro y los Estados miembros que integren la zona no euro, así como la necesidad de garantizar una mayor convergencia y el buen funcionamiento del mercado único, exigirán que todos los Estados miembros participen en la coordinación de las políticas económicas.

3. ESTABILIDAD DE PRECIOS

La estabilidad de precios es un requisito esencial para conseguir un crecimiento económico sostenido a medio plazo. Tras el impresionante avance de los últimos años, la Comunidad en su conjunto ha logrado un alto nivel de estabilidad de precios. Es necesario que todas las políticas se orienten hacia la credibilidad y la coherencia con una estabilidad de precios duradera.

En la futura zona euro, donde la tasa media de inflación, medida con el índice armonizado de precios de consumo, ha descendido por debajo del 2 %, todos los Estados miembros participantes deberán aplicar políticas económicas orientadas a mantener la estabilidad de precios, lo que permitirá unas condiciones monetarias generadoras de crecimiento. También deberán evitar diferenciales de inflación demasiado amplios, que crearían problemas de competitividad.

En Dinamarca, Suecia y el Reino Unido se ha logrado que la inflación media sea inferior al 2 %. El objetivo es mantener unas políticas monetaria y económica que sigan procurando una estabilidad de precios.

Grecia ha efectuado importantes avances hacia la estabilidad de precios en los últimos años, lo cual, junto con los esfuerzos de consolidación presupuestaria, ha facilitado la entrada de la dracma en el mecanismo de tipo de cambio (MTC) en marzo de 1998. La participación en el MTC contribuirá a mejorar sus resultados de inflación. Sin embargo, es preciso intensificar los esfuerzos a fin de frenar la tendencia inflacionista generada por la devaluación de la dracma tras la participación en el MTC y lograr una estabilidad de precios lo antes posible.

4. LA TRANSICIÓN AL EURO

Si se desea iniciar la unión económica y monetaria en las circunstancias más favorables posibles, es preciso que el 1 de enero de 1999 la transición al euro se realice sin sobresaltos. El principal objetivo de las políticas monetarias de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes en los meses que quedan de 1998, durante los cuales seguirán siendo responsables de la política monetaria, consistirá en que se mantenga el entorno actual de un elevado grado de estabilidad de precios a nivel nacional y, por consiguiente, en toda la zona del euro. Los tipos de interés oficiales tendrán que haber convergido hacia el tipo común de la zona euro antes del final de 1998. Esto será coherente con una situación en la que los tipos de cambio del mercado son iguales a los tipos anunciados previamente, es decir, los actuales tipos centrales bilaterales del MTC.

A partir del 1 de enero de 1999, la política monetaria única en la zona euro será competencia del Banco Central Europeo (BCE) y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), ambos independientes.

Los Estados miembros que no adopten la moneda única desde el principio conservan la competencia de su política monetaria nacional y se han comprometido también a mantener una política monetaria orientada a la estabilidad de precios. De conformidad con el artículo 109 M del Tratado, dichos Estados miembros deberán considerar sus políticas de tipos de cambio como un asunto de interés común. El MTC2 proporcionará un marco adecuado para las relaciones monetarias entre los Estados miembros que participen en el mecanismo y la zona euro a partir de 1999 y apoyará sus esfuerzos de convergencia. Si bien la participación en el MTC2 será voluntaria, se prevé que los Estados miembros que gozan de una excepción se integren en el mismo.

5. UNAS FINANZAS PÚBLICAS SANEADAS

5.1. Orientaciones generales

Pese a los considerables esfuerzos de consolidación realizados prácticamente en todos los Estados miembros, en la mayoría de países hace falta avanzar aún más para asegurar el cumplimiento del objetivo a medio plazo del Pacto de estabilidad y crecimiento, a saber, un presupuesto cercano al equilibrio o con superávit. Ello permitirá a todos los Estados miembros afrontar las situaciones cíclicas normales manteniendo el déficit público dentro del valor de referencia del 3 % del producto interior bruto (PIB). De conformidad con el Tratado, también es necesaria una consolidación para garantizar que las tasas de deuda superiores al 60 % sigan disminuyendo suficientemente y se acerquen al valor de referencia a un ritmo satisfactorio. Estos requisitos son aplicables a todos los Estados miembros, por las siguientes razones:

i) Una política presupuestaria saneada, al generar expectativas de inflación baja y estable, facilitará el objetivo de la política monetaria única y de las políticas monetarias de los Estados miembros no participantes en el euro al mantener la estabilidad de precios. En la coyuntura actual, una reducción adicional del déficit público contribuirá a la sostenibilidad de la recuperación económica y podrá permitir la continuación de unas condiciones monetarias favorables, lo que fortalecerá la inversión.

ii) Unas situaciones presupuestarias saneadas contribuirán a mantener bajos los tipos de interés a largo plazo, lo que atraerá la inversión del sector privado. En caso de que el sector público absorba una parte menor del ahorro privado o de que su contribución al ahorro nacional sea positiva, y si los demás factores no varían, la tasa de inversión puede aumentar sin ejercer una presión sobre la balanza de pagos y los tipos de interés a largo plazo.

iii) En muchos países, las finanzas públicas todavía no han recuperado un margen de maniobra suficiente para hacer frente a una evolución económica adversa. Teniendo en cuenta que, tras la introducción de la moneda única, el ajuste a las depresiones cíclicas y a los problemas propios de cada país deberá efectuarse, en gran parte, mediante medidas presupuestarias, es muy importante garantizar que los estabilizadores automáticos puedan desempeñar plenamente su función. Además, una política presupuestaria saneada aumentará también, con toda probabilidad, la efectividad de dichos estabilizadores. Una disciplina presupuestaria manifiesta aumentará la confianza de los agentes económicos en que un aumento del déficit durante una recesión no supondrá una alteración permanente de las finanzas públicas, lo cual evitará toda influencia negativa de los mercados financieros.

iv) Finalmente, un presupuesto cercano al equilibrio o con superávit permitirá una rápida reducción de la ratio de deuda pública, todavía relativamente elevada en muchos países, lo que reducirá la carga de los intereses que genera y facilitará la reorientación del gasto público. Asimismo, podrá facilitar la reducción de la carga impositiva y contribuir a que se aborden todos los aspectos de los regímenes de seguridad social en vista del envejecimiento de la población.

En este contexto, es fundamental que los Estados miembros garanticen la continuidad del ajuste presupuestario. Para ello, los Estados miembros se han comprometido a:

i) garantizar el pleno cumplimiento de los objetivos presupuestarios nacionales fijados para 1998 y a adoptar, en caso necesario, las medidas correctivas oportunas,

ii) si las condiciones económicas se desarrollan más favorablemente de lo esperado, aprovechar la oportunidad para reforzar la consolidación presupuestaria con el fin de alcanzar el objetivo a medio plazo de una situación financiera gubernamental cercana al equilibrio o con superávit, tal y como figura en los compromisos del Pacto de estabilidad y crecimiento,

iii) presentar sus programas de estabilidad y convergencia a más tardar a finales de 1998 con vistas a que la Comisión y el Consejo puedan evaluarlos, incluida la situación presupuestaria general y las políticas macroeconómicas que se aplicarán en la zona euro, al inicio de la tercera fase de la UEM,

iv) garantizar, cuando sea necesario, un fuerte descenso adicional de la deuda pública y una estrategia adecuada de gestión de la deuda, con vistas a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas.

El calendario, el alcance y la composición de los ajustes presupuestarios son factores importantes, que condicionan la durabilidad de sus efectos sobre la situación presupuestaria y la mejora del dinamismo económico, la competitividad y el empleo. Aunque es preciso que se ajusten a las condiciones de cada país, en anteriores Orientaciones se fijaban varios principios generales, que las actuales reafirman y desarrollan, respetando al mismo tiempo la competencia de los Estados miembros a la hora de aplicar sus propias políticas presupuestarias.

i) La reducción del déficit en la mayoría de los Estados miembros deberá basarse en la reducción del gasto, más que en el aumento de los impuestos.

ii) A fin de mejorar la eficacia económica y de fomentar el dinamismo económico, es deseable que la mayoría de los Estados miembros reduzcan sus respectivas cargas impositivas globales. Las reformas fiscales permiten asimismo que el funcionamiento de los mercados sea más eficaz y, al consolidar las inversiones, fomentan de forma duradera los puestos de trabajo competitivos.

iii) Cuando las proporciones de déficit o de deuda respecto al PIB todavía sean elevadas, será necesario que la reducción, en su caso, de la carga impositiva no aminore el ritmo de reducción del déficit.

iv) La consolidación presupuestaria deberá efectuarse de forma justa y equitativa. Deberá estar dirigida a mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público y a fomentar también así la vertiente «oferta» de la economía. En ese sentido, las medidas deberán estar orientadas a un mayor control o a la reforma del consumo público, del régimen de pensiones, de la sanidad, de las medidas relativas al mercado laboral y de las subvenciones. Además, en los últimos años ha tendido a reducirse la inversión pública, en porcentaje del PIB, aunque en parte debido al mayor peso que han tenido la financiación y gestión privada de las inversiones en infraestructura. En la medida de lo posible y sin poner en peligro la necesaria reducción adicional del déficit público, debe favorecerse el gasto en inversiones productivas y otras actividades productivas, tales como las medidas de desarrollo de los recursos humanos y políticas activas del mercado laboral. Una reestructuración de este tipo es probable que conduzca, gracias a sus efectos favorables para el crecimiento y la capacidad de inserción laboral, a un aumento de la tasa de empleo o a una reducción del número de personas en edad laboral receptoras de transferencias sociales, lo que a medio plazo mejoraría la situación presupuestaria.

Del mismo modo que los Estados miembros, se impone que la Comunidad siga manteniendo una estricta disciplina presupuestaria. Dicha disciplina habrá de aplicarse a todas las categorías de perspectivas financieras, respetando al mismo tiempo el Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

5.2. **Orientaciones específicas por países**

i) *Estados miembros de la zona euro*

En Bélgica las favorables condiciones de crecimiento económico han contribuido a que se logren los objetivos presupuestarios del programa de convergencia con un año de antelación. Es importante garantizar que se cumpla el compromiso gubernamental de mantener un superávit primario del 6 % del PIB a medio plazo, de forma que se asegure una rápida reducción de la ratio de deuda, todavía muy elevada. Se debe intensificar un estricto control de las transferencias a las familias y especialmente del gasto en sanidad.

Alemania debe seguir reduciendo su déficit público en los próximos años. Las subvenciones, las transferencias a familias y el consumo público deben experimentar una mayor reducción. También es necesario un esfuerzo constante para recortar el gasto con vistas a lograr el objetivo del Gobierno de que en el año 2000 la ratio de gasto se sitúe en los niveles anteriores a la unificación, 46 % del PIB. Alemania debe acelerar su ajuste presupuestario a fin de colocar su ratio de deuda en una senda firmemente decreciente y situarla de nuevo rápidamente por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB en un futuro próximo.

En España el mantenimiento de la política presupuestaria actual podría permitir que en los próximos años se redujera el déficit público, debido, en parte, a las condiciones favorables de crecimiento económico. Sin embargo, será preciso un esfuerzo para acelerar la consecución del objetivo a medio plazo de acercarse al equilibrio presupuestario o lograr un superávit. De hecho, la posición cíclica actual de la economía española y la sostenibilidad de la expansión actual requerirían la rápida consecución de este objetivo. Es necesario un mayor control del gasto para lograr el objetivo del Gobierno de situar la proporción de gasto respecto al PIB por debajo del 42 % en el año 2000.

En Francia deben realizarse mayores esfuerzos de ajuste presupuestario en 1999 y, en particular, mantenerlos después de 1999, a fin de respetar las obligaciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. También son precisos esfuerzos de consolidación para estabilizar la ratio de deuda y situarla en una senda decreciente. El control de las transferencias a las familias y del consumo público deberían contribuir a la reducción del déficit.

En Irlanda se prevé que el presupuesto público presente un superávit creciente en los próximos años y que la ratio de deuda se sitúe por debajo del 60 % del PIB en 1998 y continúe disminuyendo ulteriormente. Teniendo en cuenta el fuerte crecimiento económico actual y la posibilidad de recalentamiento, todo excedente de ingresos en relación con los previstos en el presupuesto de 1998 debería utilizarse para aumentar el superávit presupuestario. Además, Irlanda también precisa de una política fiscal estricta a fin de reducir el riesgo de recalentamiento. Es de destacar que las autoridades tienen la determinación de proponer un presupuesto para 1999 que tenga como objetivo primordial la continuación de la baja inflación en Irlanda.

Tras el éxito obtenido en la reducción del déficit público por debajo del valor de referencia, del 3 % del PIB, en 1997, Italia necesita intensificar su labor de consolidación presupuestaria con objeto de cumplir las obligaciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. Para garantizar una rápida reducción de la ratio de deuda, es importante conseguir que los altos niveles de superávit primario del 5,5 por ciento del PIB se mantengan a medio plazo, tal como se prevé en el plan trienal aprobado por el Parlamento italiano. Todo esto, reforzado por los ingresos procedentes de privatizaciones, debería garantizar una disminución continuada de la ratio de deuda.

Se prevé que Luxemburgo mantendrá un superávit presupuestario en los próximos años, al tiempo que su ratio de deuda seguirá en niveles muy bajos.

Los Países Bajos no deben permitir que se deteriore su actual situación presupuestaria. Teniendo en cuenta las favorables condiciones de crecimiento económico previstas para los próximos años, debe lograrse una mayor reducción del déficit para respetar las obligaciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. De ahí que no deba relajarse la política presupuestaria ni permitirse que el déficit público aumente de nuevo. Es preciso mantener el ajuste presupuestario para garantizar una mayor disminución continuada de la ratio de deuda.

Austria debería continuar sus esfuerzos de consolidación en los próximos años a fin de lograr el objetivo de una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit. Austria precisa ejercer un severo control presupuestario y debería evitar

presiones adicionales sobre el presupuesto. Debido a la reciente reforma de la imposición de las familias, originada por una sentencia del Tribunal Constitucional, y en el contexto de la reforma fiscal prevista, se requerirán considerables esfuerzos adicionales de consolidación presupuestaria. También se recuerda que la ratio de deuda debe mantenerse en una senda decreciente.

Portugal debería aprovechar la oportunidad que ofrezcan las favorables condiciones de crecimiento económico en los próximos años para mejorar su posición presupuestaria con objeto de cumplir las obligaciones del Pacto de estabilidad y crecimiento. De esta forma también se evitará cualquier riesgo de recalentamiento. El ajuste presupuestario debería centrarse más en el gasto primario. Se prevé que la ratio de deuda descienda hasta el 60 % del PIB en 1998, y que siga disminuyendo en los años siguientes.

En Finlandia se prevé que el déficit presupuestario se convierta en superávit en 1998 y que éste aumente en los años siguientes. Finlandia proyecta introducir una reducción del impuesto sobre la renta en 1999; esta medida debería aplicarse de forma que no se interrumpa el proceso de ajuste presupuestario.

ii) *Estados miembros que no adoptarán el euro a partir de enero de 1999*

Se prevé que Dinamarca aplique una política presupuestaria más estricta y que aumente su superávit presupuestario en los próximos años. La recaudación fiscal seguirá siendo excelente y la inversión pública continuará reduciéndose. Teniendo en cuenta el aumento del superávit presupuestario, se prevé que la ratio de deuda se sitúe por debajo del 60 % del PIB en 1998 y continúe disminuyendo en los años siguientes.

Grecia ha efectuado importantes avances en la reducción de los graves desequilibrios de sus finanzas públicas en los últimos años. En 1997 su déficit se redujo hasta el 4 % del PIB y se prevé que en 1998 se reduzca por debajo del nivel de referencia del Tratado, mientras que la deuda pública, tras permanecer prácticamente estable desde 1993, empezó a reducirse en 1997. Grecia debería continuar sus esfuerzos de consolidación presupuestaria, en especial mediante una aplicación rigurosa de las medidas anunciadas por el Gobierno cuando la dracma pasó a formar parte del MTC, para garantizar que su participación en el MTC pueda hacerse sin sobresaltos y de forma ordenada y para realizar la intención del Gobierno de entrar en la zona euro antes del año 2001. Estas medidas incluyen un recorte suplementario del gasto primario, la ampliación de los planes de privatización, la racionalización generalizada del sector público y la reforma del sistema de seguridad social a medio plazo.

En Suecia, se espera que en 1998 el presupuesto del Estado tenga superávit y que se logren superávit cada vez mayores posteriormente. El objetivo de Suecia es un superávit presupuestario del 2 % del PIB a lo largo del ciclo. El gasto público debe seguir controlándose rigurosamente.

También en el Reino Unido se prevé que el presupuesto alcance una situación cercana al equilibrio a finales del decenio. Para ello, el Reino Unido debería aplicar rigurosamente la política presupuestaria anunciada. Debería seguir controlándose rigurosamente el gasto público. La política presupuestaria también debería tener en cuenta la necesidad de lograr las condiciones de estabilidad generales previstas para la economía del país.

6. EVOLUCIÓN SALARIAL

La evolución de la masa salarial y de los diferenciales salariales tiene importantes consecuencias para la inflación, el crecimiento, el empleo y el contenido en empleo del crecimiento. En la unión económica y monetaria, con un régimen de moneda única, la relación entre salarios y empleo pasará a ser más evidente y estricta. Por otra parte, el marco macroeconómico creíble y orientado a la estabilidad fomentará un comportamiento salarial adecuado.

La fijación de salarios seguirá siendo competencia de los interlocutores sociales a escala nacional, regional, sectorial o incluso de manera más descentralizada, según sus respectivas tradiciones. Tal como se destaca en la Resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo, los interlocutores sociales tienen la responsabilidad de compatibilizar un elevado nivel de empleo con acuerdos salariales adecuados y de establecer un marco institucional apropiado para la negociación salarial.

Para que la evolución salarial contribuya a una política macroeconómica favorable al empleo, los interlocutores sociales deben seguir aplicando políticas responsables y llegar a acuerdos salariales en los Estados miembros que se ajusten a las siguientes normas generales:

i) Los aumentos nominales de la masa salarial deben ser compatibles con la estabilidad de precios. Unos acuerdos salariales, en toda la zona euro, que fueran incompatibles con la estabilidad de precios conllevarían inevitablemente un endurecimiento de las condiciones monetarias en esta zona, lo cual tendría consecuencias negativas para el crecimiento y el empleo. Un aumento salarial nominal excesivo en un país o en una región no tendría necesariamente importantes consecuencias para la inflación en la totalidad de la unión monetaria, pero, al afectar a los costes laborales unitarios, empeoraría las condiciones de competitividad y empleo en este país o región.

ii) El incremento de los salarios reales con respecto al aumento de la productividad laboral debería tener en cuenta la necesidad de fortalecer, cuando sea necesario, y posteriormente mantener, la rentabilidad de las inversiones que refuerzan las capacidades y crean empleo. Ello significa que en los países donde el crecimiento de la productividad laboral global se va desacelerando, se reducirá el margen para aumentar los salarios reales. Más específicamente, una reducción del tiempo de trabajo no debería tener como consecuencia un incremento de los costes reales por unidad de trabajo. Para que una mayor rentabilidad genere una mayor inversión en la Comunidad, es fundamental que la evolución de la demanda, las condiciones del mercado de trabajo, la fiscalidad y la normativa sean favorables a la inversión.

iii) Los acuerdos salariales deberían tener más en cuenta las diferencias de productividad según las cualificaciones, las aptitudes y las zonas geográficas. En esta situación, y cuando proceda, los costes de los salarios de inserción para los jóvenes y los parados poco cualificados o de larga duración deberían aumentar su empleabilidad; los efectos beneficiosos de la reducción de los costes de los salarios de inserción podrían aumentarse con medidas destinadas a fomentar la adaptabilidad de la población activa.

iv) Debe evitarse un efecto de «imitación salarial», lo cual implica que las diferencias en los costes laborales de los Estados miembros deberían seguir reflejando las diferencias de productividad. AI existir una moneda única, las diferencias salariales entre Estados miembros serán más transparentes, lo que podría conducir a un cierto aumento de la movilidad laboral pero también dar lugar a demandas de aumento salarial en países con salarios inferiores, a fin de acercarse a aquellos con salarios más altos. Si en un país o región los salarios aumentaran más que la productividad, se deterioraría la competitividad y la rentabilidad de la inversión y, en consecuencia, su atractivo como ubicación productiva; su comercio se vería afectado, se frenaría la inversión y aumentaría el desempleo.

El cumplimiento de estos requisitos no implica que la evolución salarial deba ser uniforme en toda la zona euro. Es probable que existan diferencias en el crecimiento de la productividad y, con ello, en el margen de maniobra disponible para la modificación de los salarios reales. Por otra parte, deben considerarse las distintas situaciones del mercado de trabajo y las distintas condiciones económicas. En la unión económica y monetaria, los ajustes salariales deberán desempeñar una función más importante en la adaptación a las circunstancias económicas cambiantes, especialmente cuando se trate de problemas específicos de un país, lo que exigirá mayor adaptabilidad en el proceso de fijación de salarios.

Teniendo en cuenta que los interlocutores sociales son, en general, los responsables de que se obtenga una evolución salarial compatible con la consecución y el mantenimiento de un elevado nivel de empleo, con lo que desempeñan una importante función en el logro de una política macroeconómica adecuada, es fundamental fortalecer el diálogo social en las instancias adecuadas. A escala nacional, los gobiernos deben dar mayor prioridad al fomento del diálogo y a la promoción de la comprensión de la estrategia política contenida en las Orientaciones generales de política económica. A escala comunitaria, la Comisión continuará desarrollando el diálogo social, en especial en temas de política macroeconómica. Además, en el marco de una coordinación de políticas económicas reforzada, es necesario instaurar credibilidad y un clima de confianza entre los principales agentes, que podrían reforzarse mediante un diálogo regular entre los interlocutores sociales y las autoridades responsables de las políticas económicas.

7. POLÍTICAS ESTRUCTURALES PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Las políticas estructurales son fundamentales para fomentar el bienestar económico, mejorar la productividad y aumentar los niveles de empleo. Su función primordial es contribuir a asegurar un proceso de crecimiento macroeconómico sin tensiones, reforzar la competitividad de la Comunidad, aumentar el contenido en empleo del crecimiento y lograr un crecimiento más respetuoso con el medio ambiente. Para que sean plenamente efectivas deben ser coherentes con la aplicación de políticas macroeconómicas saneadas.

El objetivo de las políticas estructurales es mejorar el funcionamiento de los mercados; cuando llevan implícita una repercusión presupuestaria, es fundamental que se mantengan bajo control y que no pongan en peligro el logro de unas situaciones presupuestarias saneadas. Además, sus beneficios económicos sólo aparecen gradualmente a lo largo del tiempo.

Teniendo en cuenta los insuficientes avances en la aplicación de las reformas estructurales en los mercados de productos, de servicios y, en particular, de trabajo en la mayoría de los Estados miembros, es preciso redoblar los esfuerzos para eliminar deficiencias estructurales a menudo muy arraigadas. La resolución de los problemas económicos específicos de los Estados miembros dependerá en gran medida de la flexibilidad y la capacidad de adaptación de los mercados de productos, servicios y factores de producción. La unión económica y monetaria también intensificará la presión competitiva sobre las empresas debido a la supresión de las modificaciones de los tipos de cambio dentro de la zona euro y a una mayor transparencia de precios.

7.1. **Mercados de mercancías, servicios y capitales**

Para salvaguardar y promover la competitividad, el empleo y el nivel de vida de la Unión Europea en un mundo de libre comercio y en constante cambio tecnológico es fundamental que los Estados miembros y la Comunidad intensifiquen sus esfuerzos para mejorar sus mercados de productos, servicios y capitales. Estos esfuerzos deberán concentrarse en cuatro ámbitos principales:

i) *Reformas que perfeccionen el mercado único*

La mejora del funcionamiento del mercado único tiene gran importancia para el logro de la unión económica y monetaria puesto que, pese a los considerables avances, persisten varios problemas importantes. El marco legislativo del mercado único sigue siendo incompleto, debido fundamentalmente a la ausencia de una plena incorporación nacional de las directivas de la Comunidad. Debe proseguirse enérgicamente, en la mayoría de los Estados miembros señalados en el cuadro de indicadores del mercado único, elaborado por la Comisión, el esfuerzo para reducir el número de directivas del mercado único no incorporadas. Reconociendo este desafío, la Comisión y los Estados miembros acordaron, en junio de 1997, un Plan de acción para el mercado único en el que los Estados miembros se comprometen a que el 1 de enero de 1999 se hayan solventado las principales lagunas legislativas que subsisten. Entre los ámbitos que requieren nuevas actuaciones cabe destacar la contratación pública y el reconocimiento mutuo.

Los esfuerzos deberían centrarse ahora en asegurar la pronta aplicación del Plan de acción y en supervisar el avance hacia un mercado único efectivo. Con este fin, se ha previsto la publicación semestral de un cuadro de indicadores del mercado único. Por otra parte, en las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo se insiste en la importancia de prestar plena atención a las políticas y situaciones económicas nacionales que podrían impedir el buen funcionamiento del mercado único y en la necesidad de coordinación para apoyar una reforma fiscal que aumente la eficacia e impida la competencia fiscal perniciosa. En este ámbito, los incentivos fiscales deberían ser coherentes con las normas comunitarias sobre ayudas estatales y debería supervisarse la aplicación en los Estados miembros de los principios de una competencia fiscal leal. Esta es una de las principales tareas del Grupo de seguimiento creado el 1 de diciembre de 1997.

El mercado único y la globalización ejercen una fuerte presión en pro de la mejora de la competitividad, pero esta última también está relacionada con las políticas nacionales o comunitarias en el ámbito de la investigación y el desarrollo y, en particular, de la sociedad de la información. Por esta razón es esencial aplicar rápidamente las medidas contenidas en el Plan de acción que promuevan la innovación y una difusión amplia de las nuevas tecnologías. El entorno de las empresas en materia de comunicación también requiere que se fortalezcan los esfuerzos en los proyectos de infraestructuras manteniendo el nivel adecuado de inversión pública y realizando proyectos conjuntos con el sector privado cuando sea adecuado. Los esfuerzos también deberían centrarse en el fomento de una cultura empresarial y en el fomento del espíritu de empresa, factor decisivo en la estimulación del crecimiento, el empleo y la competitividad comunitarios.

ii) *Reformas que mejoren la competencia*

La Comisión ha reconocido la necesidad de simplificar y descentralizar la aplicación de las normas de defensa de la competencia para aumentar su eficacia y reducir los costes que supone para las empresas. Los Estados miembros también deberían contribuir a lograr una aplicación más eficaz de estas normas modificando su

legislación para permitir la aplicación efectiva de aquéllas por parte de las autoridades nacionales de defensa de la competencia. En lo que se refiere a las ayudas estatales, es preciso que la Comisión ejerza un control estricto y los Estados miembros apliquen una autodisciplina rigurosa.

iii) *Reformas de la normativa*

Un marco normativo adecuado es una condición previa para estimular el crecimiento de la productividad y de la competitividad de las empresas europeas. Los gobiernos y la Comisión tienen la responsabilidad de revisar continuamente las normativas existentes a fin de evaluar su adecuación, reducir el coste de su aplicación y supervisión y aumentar su transparencia y aplicabilidad. Ello también es cierto en lo que se refiere a la normativa medioambiental, que debería basarse en incentivos que permitan a los agentes económicos lograr objetivos medioambientales bien definidos con una mínima repercusión sobre los costes. Dado que las normativas nacionales son todavía muy dispares, los organismos internacionales han emprendido diversos ejercicios de evaluación comparativa, con objeto de distinguir las mejores prácticas normativas. Estos ejercicios podrían suponer una mejora importante en el marco jurídico de las empresas. Por lo que respecta a la Comunidad, la Comisión podría coordinar estas iniciativas a partir de las contribuciones de los Estados miembros.

La normativa administrativa y los procedimientos engorrosos tienden a ser una carga especialmente pesada para las pequeñas y medianas empresas, en particular, en su fase de lanzamiento. Por esta razón, estos ejercicios de evaluación podrían aplicarse en primer lugar a las normas administrativas para la creación de empresas. De la misma manera, debería darse prioridad a detectar y suprimir cualquier barrera normativa injustificada que se oponga al desarrollo del capital de riesgo y de los nuevos productos financieros, particularmente aquellos que puedan contribuir a la financiación de las pequeñas y medianas empresas.

Debe prestarse también especial atención a la creación de empleo a escala local en la economía social y en nuevas actividades ligadas a necesidades todavía no satisfechas por el mercado, que tienen un importante efecto indirecto tanto para la actividad económica como para la cohesión social. Para explotar plenamente las oportunidades que ofrecen estos ámbitos debe crearse un marco fiscal y normativo más favorable.

iv) *Mercados financieros*

La unión económica y monetaria supondrá importantes cambios en los mercados financieros europeos. Dichos cambios darán lugar a amplios y muy líquidos mercados en euros. Es importante que las autoridades nacionales tomen las medidas necesarias para suprimir los obstáculos jurídicos y financieros que se oponen a la integración del mercado. A medida que en la unión económica y monetaria disminuya la segmentación entre los mercados financieros de los Estados miembros, la mayor competencia entre las instituciones financieras de la zona euro hará más evidente cualquier ineficacia. Además, es muy probable que los nuevos mercados financieros en euros sean atractivos para las instituciones financieras de fuera de Europa. Por ello es esencial que los operadores estén totalmente preparados para la unión económica y monetaria, a fin de que pueda obtenerse todo el potencial de los nuevos mercados financieros en euros.

Para mejorar la eficacia de tales reformas, éstas deben controlarse estrechamente y, en su caso, coordinarse a escala comunitaria mediante una supervisión multilateral regular, que complemente la actual supervisión multilateral macroeconómica. Para asegurar el decidido progreso de la reforma económica, los Estados miembros y la Comisión deberían presentar breves informes anuales en los que describan sus políticas para mejorar la eficacia de sus mercados de productos, servicios y capitales. Estos informes sentarán las bases para controlar dichos esfuerzos de reforma a escala comunitaria y aportarán datos para las Orientaciones generales de política económica a partir del próximo año. La Comisión también elaborará un cuadro de indicadores ampliado sobre la integración efectiva del mercado, en el que se incluirán los diferenciales de precios y la aplicación de las medidas del mercado único.

7.2. **Mercado de trabajo**

Es posible lograr una reducción duradera de los niveles de desempleo, actualmente muy elevados, y un incremento del nivel de empleo en la Comunidad. Para ello se precisa una utilización decidida y constante de una amplia gama de políticas que se refuercen mutuamente y que a menudo sólo darán fruto a medio y largo plazo. La interacción entre políticas macroeconómicas y políticas estructurales asegurará el logro de un período de elevado crecimiento no inflacionista, apoyado en una inversión que aumente la capacidad productiva. Las políticas necesarias a este respecto son el centro de las presentes y de las anteriores Orientaciones generales de política económica. Pero la resolución de los problemas del empleo requerirá una modernización

general y simultánea de los mercados de trabajo comunitarios, con vistas a aumentar el contenido en empleo del crecimiento y a asegurar la empleabilidad de la población activa. Este segundo componente de la estrategia comunitaria para lograr un elevado nivel de empleo fue desarrollado en las Directrices para el empleo del Consejo de Luxemburgo.

Las Directrices para el empleo —basadas en cuatro pilares: aumentar la empleabilidad, impulsar el espíritu de empresa, favorecer la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores, y fomentar la igualdad de oportunidades— serán aplicadas mediante planes de acción nacional (PAN) para el empleo. Estos planes, adaptados a las circunstancias nacionales específicas, deben integrar las medidas de empleo en una estrategia de política macroeconómica saneada, que incluya la consolidación presupuestaria de conformidad con los requisitos del Pacto de crecimiento y estabilidad. Además, deben contribuir a reducir los desfases en el mercado de trabajo y a reforzar la capacidad de respuesta de las empresas ante los cambios económicos. De esta forma, los PAN serán un importante instrumento dirigido a reforzar el potencial de crecimiento y empleo de la Comunidad y, por esa razón, constituirán sin duda un destacado componente de las futuras Orientaciones generales de política económica.

Las actuaciones de los Estados miembros deberían dar prioridad a una estrategia preventiva, que se centre en políticas activas encaminadas a aumentar una oferta de mano de obra con la formación y preparación adecuadas. Estas medidas activas deben combinarse con esfuerzos para incentivar más la búsqueda y creación de puestos de trabajo, a través de una revisión de la estructura y administración del sistema impositivo y de prestaciones sociales.

i) *Políticas activas del mercado laboral*

En un período de cinco años los Estados miembros deben solucionar el desempleo de los jóvenes y evitar el desempleo de larga duración, ofreciendo a toda persona joven o adulta una nueva oportunidad, antes de que transcurran seis o doce meses de desempleo respectivamente. Ello exige mayores esfuerzos para los servicios de empleo a fin de que puedan realizar eficazmente tareas de búsqueda de puestos de trabajo. Estas medidas deberían combinarse con medidas de acompañamiento como la formación y, cuando resulte conveniente, las ayudas salariales y la reducción de las cargas sociales, especialmente para el trabajo poco cualificado. Es importante concentrar los escasos recursos de los servicios de empleo en quienes necesitan más ayuda para encontrar un puesto de trabajo.

El desempleo de larga duración es particularmente alto en Bélgica, Irlanda, Italia y España, mientras que el desempleo juvenil lo es en Finlandia, Francia, Grecia, Italia y España. Estos Estados miembros deberían realizar un esfuerzo especial para respetar estas orientaciones.

ii) *Impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social*

Durante más de quince años, el incremento de la carga fiscal global y la evolución estructural de los sistemas fiscales (impuestos y cotizaciones a la seguridad social) en los Estados miembros ha sido desfavorable al empleo. Como resultado del incremento de la carga fiscal global y de las cotizaciones a la seguridad social se ha abierto una brecha cada vez mayor entre lo que reciben los trabajadores y lo que pagan las empresas. Esta brecha creciente incide negativamente en la eficiencia económica y en el crecimiento y, en última instancia, en la creación de empleo. Sus efectos son especialmente perniciosos para los salarios más bajos, ya que su alto coste expulsa del mercado los empleos poco cualificados y poco pagados y aumenta las actividades en el mercado negro. En vista de tan negativos efectos, es importante que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para invertir esta tendencia, por ejemplo, mediante la reforma de los regímenes de seguridad social y fiscales. Dichas medidas, no obstante, no deberían poner en peligro la consolidación presupuestaria. Los efectos de dichas medidas sobre el empleo aumentarían si estuvieran apoyadas con medidas activas del mercado laboral en los ámbitos de la educación, los planes de aprendizaje, la formación profesional y el reciclaje. Con objeto de que los sistemas tributarios sean más favorables al empleo, los Estados miembros deberían estudiar también, en su caso, si resulta deseable crear un impuesto sobre la energía o sobre las emisiones contaminantes, o cualquier otra medida impositiva. Cualquiera de estos cambios debería tener en cuenta los efectos en la competencia y las posibles cargas suplementarias para los contribuyentes, ya sean personas físicas o jurídicas.

iii) *Reforma de las prestaciones sociales*

Los sistemas de prestaciones sociales deben reformarse con objeto de aumentar los incentivos, las oportunidades y las responsabilidades para aceptar puestos de trabajo y, de una manera más general, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Ello supone pasar del mantenimiento de unos sistemas de ayudas pasivas a los ingresos a medidas de ayuda a la protección social a través del trabajo. En algunos países, sin embargo,

aceptar un puesto de trabajo presenta pocas ventajas comparativamente a recibir prestaciones sociales, especialmente para quienes reciben salarios bajos y permanecen largos períodos en situación de desempleo: la suma de las prestaciones por desempleo, vivienda e hijos genera, en determinadas circunstancias, una tasa de sustitución neta de aproximadamente un 80 % en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

Hacer que sea rentable trabajar precisa de una doble estrategia. En primer lugar, la aplicación de reformas que aumenten el salario realmente percibido. Las reformas emprendidas por el Reino Unido bajo la denominación de «prestaciones al trabajo» *(welfare to work)* abren una vía interesante. En segundo lugar, debe actuarse sobre las prestaciones, ajustando cuidadosamente los criterios para recibirlas, los requisitos de búsqueda de empleo y, en algunos casos, revisando su duración. Algunos países han obtenido resultados positivos en este ámbito. No obstante, debería revisarse la interacción entre los distintos sistemas de prestaciones para asegurar que aceptar un puesto de trabajo siempre resulte más rentable que recibir prestaciones. De una manera más general, los sistemas de prestaciones y los sistemas impositivos deberían contemplarse en relación con las normativas sobre el mercado de trabajo. Los Estados miembros, especialmente aquellos que combinan sistemas relativamente generosos de prestaciones sociales y de protección del empleo, deberían revisar su legislación correspondiente para tratar de compatibilizar seguridad y flexibilidad, aumentando al mismo tiempo la eficacia de los sistemas de prestaciones sociales.

iv) *Modificaciones de la jornada laboral*

Es importante que allí donde existan acuerdos de reducción de la jornada laboral la norma se aplique de manera tal que no se socave la adaptabilidad y no se obtenga como resultado la reducción de la oferta de mano de obra y de la producción. Cuando así resulte adecuado, el empleo podría verse favorecido por una mayor flexibilidad de la jornada laboral a nivel microeconómico. En este sentido, algunas iniciativas sugieren que los acuerdos que combinen una reducción del tiempo de trabajo con la creación de empleo podrían tener resultados positivos, siempre y cuando no aumenten los costes laborales unitarios. Otro enfoque para aumentar el contenido en empleo del crecimiento podría consistir en incentivar al máximo el recurso al tiempo parcial voluntario y nuevas formas de empleo. Las posibilidades en este ámbito son obviamente muy distintas en los distintos Estados miembros, habida cuenta de las grandes diferencias en la proporción de trabajadores a tiempo parcial que pueden observarse en la actualidad. En estos ámbitos debe fomentarse el intercambio, a escala comunitaria, de experiencias y de las mejores prácticas.

Hecho en Bruselas, el 6 de julio de 1998.

Por el Consejo

El Presidente

R. EDLINGER