

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 11 de julio de 1994

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

(94/480/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 los días 24 y 25 de junio de 1994,

RECOMIENDA :

El artículo 103 del Tratado establece el marco para la coordinación de las políticas económicas en la segunda fase del proceso hacia la Unión Económica y Monetaria. Las orientaciones de política económica adoptadas de conformidad con dicho artículo constituirán el punto de referencia para las políticas económicas de la Comunidad y de los Estados miembros.

En la actualidad se está produciendo una recuperación económica en la Comunidad. La labor principal de la política económica será apoyar y reforzar esta recuperación en los próximos meses, y garantizar que sienta las bases para un fuerte crecimiento del empleo. Además, el crecimiento tiene que ser sostenible y tener debidamente en cuenta el medio ambiente. Para mantener esta recuperación será preciso seguir avanzando hacia la estabilidad de precios, creando de este modo las condiciones para fijar bajos tipos de interés. La política presupuestaria desempeñará un papel crucial a este respecto, haciendo que las posiciones presupuestarias vuelvan a ser sostenibles y contribuyendo al necesario incremento del ahorro nacional. Igualmente importante será la continuación de las reformas de ajuste estructural que actualmente se están llevando a cabo. La mejora de la situación económica debe ser un estímulo para incrementar los esfuerzos en estas dos áreas en lugar de conducir a la complacencia y a una menor pujanza. No deben repetirse los errores del ciclo económico precedente.

El conjunto actual de orientaciones políticas desarrolla más concretamente las que se adoptaron en diciembre pasado para tener en cuenta el panorama económico y la situación específica de los Estados miembros. Su aplicación contribuirá a mejorar la actual combinación de políticas fomentando la consolidación presupuestaria, mante-

niendo la moderación salarial y aligerando la carga de estabilización confiada a la política monetaria. Si la combinación de políticas mejora a medida que descienden las expectativas inflacionistas y progresa la consolidación presupuestaria, y si se ponen en práctica esfuerzos efectivos de ajuste estructural, la Comunidad puede volver a conocer un aumento progresivo de las tasas de crecimiento y de creación de empleo. En estas condiciones sería posible estabilizar el desempleo durante 1995 y situarlo en una curva descendente a continuación.

Las presentes orientaciones, adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 103 del Tratado, servirán de referencia a la hora de dirigir las políticas económicas en la Comunidad y en los Estados miembros. Reafirman el objetivo señalado en las orientaciones de 1993 de incrementar sustancialmente el empleo durante los próximos años para reducir el alto nivel de desempleo actual. También confirman la estrategia a medio plazo esbozada en el pasado diciembre para volver a situar a la Comunidad en el camino de un crecimiento más sólido, duradero y más generador de empleo.

Estabilidad de precios y de tipos de cambio

Las tendencias favorables de los precios registradas el año pasado y los progresos que esperan obtenerse en 1994 y 1995 allanarán el camino hacia la continuación de un crecimiento sostenido y no inflacionista a corto plazo. Las políticas macroeconómica y financiera deben orientarse firmemente a garantizar que la estabilidad de precios sea la norma en la Comunidad. La vuelta a la estabilidad de precios y su consolidación requieren que las tendencias salariales y presupuestarias se ajusten a este objetivo. A más tardar a finales de 1996 la mayoría de los Estados miembros deberían alcanzar una tasa de inflación no superior al 2-3 % como paso previo hacia la estabilidad de precios en la Comunidad.

El compromiso de mantener a la baja la inflación depende, en buena medida, de la dirección de las políticas macroeconómica y estructural. Los resultados conseguidos hasta el momento reflejan asimismo el funcionamiento del mercado interior y los efectos de la política de competencia. Para reducir aún más las estimaciones y presiones inflacionistas es imprescindible que todas las políticas sean previsibles, verosímiles y ajustadas al tiempo. El éxito en este ámbito contribuirá a conseguir tipos de interés

más bajos. La estabilidad de precios es también factor esencial de la estabilidad de los tipos de cambio entre Estados miembros. A su vez, esta estabilidad, si cuenta con una base firme, puede contribuir a lograr la estabilidad de precios.

Los Estados miembros que ya han logrado tasas de inflación, reflejadas en los índices de precios al consumo, situadas en la gama propuesta por las directrices son Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. En la mayor parte de ellos las tendencias salariales han evolucionado de forma acorde con la estabilidad de precios; por consiguiente, estos países deben consolidar los progresos obtenidos en el terreno de la inflación y proseguir con su política de prudencia para garantizar unos precios estables a medio plazo.

En los restantes Estados miembros la inflación debe aún reducirse hasta los parámetros indicados en las orientaciones. A medida que sus economías vayan recuperándose, es vital que los posibles efectos retardados de las depreciaciones pasadas no pongan en peligro la estabilidad de precios. En todos los países se imponen nuevos esfuerzos para reducir la inflación y lograr una estabilidad de precios a medio plazo.

Es preciso acentuar la desinflación en Grecia: la corrección de los desequilibrios presupuestarios es condición fundamental para reducir la inflación y alcanzar la estabilidad de precios en dicho país. Debería practicarse una política creíble de ajuste presupuestario para disipar adversas previsiones inflacionistas y apoyar la estabilidad exterior de la dracma.

Todos los Estados miembros deben cerciorarse de que aplican medidas coherentes con el objetivo de estabilidad de tipos de cambio en la Comunidad y que supongan un refuerzo del mismo. Ello es necesario para cosechar los beneficios derivados de la mayor integración económica.

Solidez de las Haciendas públicas

Como se proponía en las orientaciones de diciembre de 1993, a partir de 1995 la política presupuestaria deberá sentar las bases para un crecimiento y una inversión mayores. La gran prioridad es volver a situaciones presupuestarias sostenibles; y los déficit presupuestarios deberán situarse en el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Las previsiones actuales apuntan a que, si bien las perspectivas de evolución de los déficit en el valor de referencia del 3 % para 1996/97 son más halagüeñas, ello será imposible sin un decidido compromiso de ajuste fiscal. A escala comunitaria deben respetarse los límites de gastos e ingresos de la Comunidad Europea acordados en el Consejo de Edimburgo.

El deterioro de las haciendas públicas experimentado a partir de 1990 ha dado lugar a una situación presupuestaria preocupante en la mayoría de Estados miembros, por

lo que existe la perentoria necesidad de volver a un reajuste sostenido de los desequilibrios presupuestarios. A medida que se va afianzando la recuperación, el restablecimiento de la confianza exige la aplicación de los planes de consolidación presupuestaria previstos en los programas de convergencia y, en caso de que surjan desviaciones, la adopción de nuevas medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en dichos planes para 1994 y años posteriores. Para acelerar el ritmo de la consolidación, los Estados miembros deberán hacer uso del margen de maniobra que les conceden tasas de crecimiento económico o reducciones de los tipos de interés, superiores a las estimadas en las previsiones presupuestarias. Es necesario sacar provecho de la mejora de la coyuntura para invertir radicalmente la tendencia al déficit presupuestario registrada desde comienzos de este decenio. Así se fortalecerá el compromiso de las autoridades económicas de lograr la consolidación presupuestaria y aumentará la credibilidad de sus actuaciones.

No sólo centrándose en el objetivo prioritario de consolidación puede la política presupuestaria contribuir sustancialmente al crecimiento y a la creación de empleo. Es preciso además reorientar los ingresos fiscales y los gastos para apoyar la inversión pública y privada que resulte viable y demás gastos idóneos para impulsar el crecimiento económico. Al mismo tiempo, y cuando resulte necesario, los Estados miembros deben procurar reformar sus estructuras fiscales de forma que se favorezca la creación de puestos de trabajo y la mejora del medio ambiente.

Es fundamental que prosiga la consolidación presupuestaria al tiempo que avanza la recuperación económica. Los presupuestos de 1995 deben, por lo tanto, confirmar meridianamente que se ha emprendido una consolidación fiscal.

En aquellos Estados miembros en los que los pagos de intereses constituyen una partida presupuestaria significativa y en los que el coeficiente de endeudamiento es elevado y sigue aumentando (Bélgica, Grecia e Italia), es preciso hacer un esfuerzo decidido por reducir el déficit presupuestario, sobre todo conteniendo el crecimiento de los gastos primarios. De entre aquellos países que han desarrollado programas de convergencia, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido deben seguir decididamente los programas de consolidación presupuestaria ya previstos o en curso de ejecución. Irlanda y Luxemburgo deben seguir en la vía del avance ya alcanzado.

En Grecia es crucial la determinación por conseguir la consolidación fiscal mediante políticas verosímiles inscritas en un marco plurianual. Debería plasmarse rápidamente en medidas concretas una política encaminada a aumentar la recaudación fiscal y a reducir el gasto.

En Italia, tras los progresos obtenidos en 1993, es necesario redoblar los esfuerzos por lograr el ajuste presupuestario a medio plazo.

En España, el brusco deterioro de la situación presupuestaria que se ha producido en 1993 exige un programa plurianual de consolidación fiscal, como el ya anunciado por el Gobierno, que actualice el programa de convergencia de 1992.

En determinados Estados miembros, una mejora significativa de la administración fiscal (así, la simplificación del régimen tributario, una lucha más eficaz contra la evasión fiscal, etc.) constituye requisito esencial para fomentar el ajuste presupuestario, mientras que en otros países sigue existiendo la necesidad de contener las actuales presiones ejercidas por los gastos, incluidos los de seguridad social.

Una economía comunitaria más dinámica

Todos los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos por mejorar el funcionamiento de sus economías en la línea trazada por el Libro blanco de la Comisión sobre «Crecimiento, Competitividad y Empleo» y, más en concreto, en el Plan de acción aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1993.

Los Estados miembros han de cerciorarse de que sus economías recojan plenamente los beneficios derivados del mercado interior y el comercio internacional. Debe animarse a las empresas comunitarias, especialmente a las PME, para que perfeccionen su organización, aumenten sus actividades de I + D y no pasen por alto las oportunidades que vayan surgiendo, sobre todo en los mercados mundiales más dinámicos. Debe prestarse una atención constante a la mejora del entorno competitivo en el que están inmersas las empresas; las privatizaciones, en la medida en que los Estados miembros las consideren compatibles con sus objetivos, pueden servir para profundizar en los progresos ya conseguidos en este terreno.

Por su parte, la Comunidad seguirá adelante con la aplicación de los capítulos del Plan de acción que son de su competencia (redes transeuropeas, mantenimiento de un sistema abierto de intercambios, riguroso cumplimiento de la normativa sobre ayudas de Estado y competencia, mejora de las actividades de I+D, etc.). La combinación de esfuerzos de la Comunidad y los Estados miembros aumentará el dinamismo y la competitividad de la economía comunitaria.

Medidas estructurales para crear más empleo

Las *políticas estructurales* deben encaminarse a garantizar que el crecimiento produzca más y mejores empleos; también debe servir para otorgar a los trabajadores los conocimientos necesarios para desempeñar dichos

trabajos y la capacidad para adaptarse a los cambios. Entre las prioridades se cuentan:

- Mejorar la *educación y la formación*, que deben centrarse en conseguir que los nuevos conocimientos adquiridos sean adecuados para los nuevos trabajos que irán surgiendo. Para ello es primordial fomentar una nueva actitud hacia el equilibrio entre trabajo, formación y ocio. Ello exigirá:
 - una mejor educación básica, especialmente la capacidad de resolución de problemas y la adaptabilidad;
 - facilitar la transición entre la universidad o la escuela y el trabajo;
 - una mayor implicación de los empresarios;
 - la formación continua.
- Flexibilizar *los mercados, en particular los laborales* y los sistemas de empleo. Ello exige un reexamen de toda una serie de ámbitos que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, entre ellos la legislación laboral, la fiscalidad y la política de seguridad social, para garantizar que:
 - se alcancen objetivos equitativos de forma que no se perjudique al funcionamiento del mercado de trabajo;
 - la normativa laboral, de vivienda y de campos afines no obstaculice la movilidad laboral;
 - desaparezcan los obstáculos a la flexibilización de la jornada laboral.
- Fomentar unas *políticas activas que incidan sobre el mercado laboral* y que deben centrarse en ayudar a ciertos colectivos (desempleados jóvenes y de larga duración) para contrarrestar el problema de la exclusión social y eliminar estrangulamientos inflacionistas en potencia.
- *Explotar plenamente el potencial generador de empleo de las PME.*
- *Fomentar medidas liberalizadoras* centradas en sectores económicos protegidos incluyendo, cuando sea oportuno, las profesiones liberales.
- *Mejorar la utilización de la mano de obra* como factor de producción reduciendo los costes no salariales, especialmente los de los perceptores de sueldos más bajos, que son los más afectados. En la mayoría de Estados miembros se están estudiando o aplicando medidas para reducir los costes no salariales del empleo de ciertas categorías de trabajadores, especialmente los menos retribuidos y los jóvenes. Debe seguirse resueltamente por este camino, en coherencia con el objetivo de consolidación presupuestaria.
- Garantizar que los *costes medioambientales* queden mejor reflejados en los precios en toda la economía y que se garantice el principio de que «quien contamina, paga».

— *Las políticas salariales*, además de atenerse a los objetivos de inflación, deben contribuir a dejar margen de maniobra para el incremento de la inversión y el aumento del empleo.

Dado el elevado nivel de desempleo que se registra actualmente en toda la Comunidad, los incrementos de los salarios reales deben ser menores que los aumentos de productividad; las tendencias observadas apuntan a que esto es lo que está ocurriendo en la Comunidad. Deben adoptarse medidas para garantizar que se creen condiciones que mantengan esta línea durante muchos años. Los incrementos de salarios reales deberán responder a cambios de la demanda y la oferta entre sectores y diferentes regiones de la Unión. En algunos sectores económicos, la necesidad de mantener o de crear empleo puede exigir a corto plazo una reducción de los salarios reales.

La moderación salarial debe mantenerse en todos los Estados miembros y ello será tanto más necesario cuanto más se consolide la recuperación prevista. Los convenios salariales de los Estados miembros deben ajustarse a lo propuesto en las orientaciones y en ellos habrá que basarse para mantener a medio plazo la moderación salarial, sobre todo en los países en los que se prevé descienda el desempleo. La moderación salarial permitirá afianzar los progresos ya efectuados en este terreno y abrirá paso a un mayor crecimiento del empleo a medio plazo.

En los Estados miembros, especialmente en los que el desempleo puede aumentar aún durante este año, se han

previsto o aplicado diversas medidas específicas para fomentar las oportunidades de creación de puestos de trabajo de forma que se ponga coto al deterioro del mercado laboral. Sea cual fuere, a corto plazo, la eficacia de estas medidas como motor para generar empleo, es imprescindible que se siga con firmeza esta política y que se destaque su contribución al fortalecimiento de la creación de puestos de trabajo. Según se vaya consolidando la recuperación, los efectos positivos de estas medidas se harán más visibles.

El Libro blanco de la Comisión ha contribuido a animar el debate sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo en numerosos países. Tal como se indica en el informe del Comité de política económica al Consejo Ecofin, muchos Estados miembros han tomado medidas coherentes con la estrategia propuesta en el Libro blanco. Pero, tal como se expone en dicho informe, queda mucho por hacer para mejorar la situación del empleo y la eficacia de los mercados de trabajo europeos.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 1994.

Por el Consejo

El Presidente

Th. WAIGEL