



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.05.1998  
COM(1998) 279 final

**Recomendación de la Comisión  
sobre las Orientaciones Generales de Política Económica  
para los Estados miembros y la Comunidad**

elaboradas de conformidad con el apartado 2 del artículo 103 del  
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea



# Índice

1.	Principales prioridades: un elevado empleo y el logro de la UEM .....	1
2.	Estabilidad de precios .....	3
3.	Una combinación de políticas macroeconómicas orientada al crecimiento y la estabilidad .....	4
4.	Política monetaria y tipos de cambio .....	5
5.	Unas finanzas públicas saneadas y eficaces .....	6
5.1.	Orientaciones generales .....	6
5.2.	Orientaciones específicas por países .....	9
6.	Evolución salarial .....	11
7.	Políticas estructurales para impulsar el crecimiento y el empleo .....	13
8.	Mercados de productos, servicios y capitales .....	14
9.	Mercado de trabajo e inversión en conocimientos .....	17

# Orientaciones Generales de Política Económica para los Estados miembros y la Comunidad

## 1. Principales prioridades: un elevado empleo y el logro de la UEM

La introducción del euro el 1 de enero de 1999 marca una nueva fase en el proceso de integración europea y en la política económica 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 esfuerzos realizados y los resultados logrados en cuanto a la convergencia, el 2 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 cumplieran las condiciones necesarias para la adopción del euro.

*En segundo lugar*, estos esfuerzos han conducido a la instauración de 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 la Comunidad.

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 no utilizadas y las perspectivas de un fuerte crecimiento 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. De esta forma, las condiciones monetarias pueden seguir siendo favorables al crecimiento y al empleo durante un largo periodo. 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, en primer lugar, la crisis no empeore ni se extienda a otros países de la zona, y, en segundo lugar, se tomen las medidas adecuadas para atajarla. Si bien estos acontecimientos tendrán una ligera repercusión negativa sobre la actividad económica de la Comunidad, especialmente en lo que se refiere a volúmenes de exportación, las condiciones monetarias menos restrictivas de lo habitual y el crecimiento de la demanda interna contribuirán a mantener el crecimiento.

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 UE 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 nivel de empleo en la UE es bajo (actualmente, un 60% de la población en edad laboral). Su causa no es sólo el elevado desempleo (unos 18 millones 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 periodos y que, en gran parte, se benefician de otras medidas de la seguridad social. En consecuencia, el aumento del empleo no sólo ha de absorber el desempleo sino también una mayor tasa de actividad, así como un cierto aumento demográfico de la población en edad laboral.

No cabe duda de que a corto plazo el actual grado de “desocupación” es negativo y tiene un elevado coste social, económico y presupuestario. Pero la reserva de mano de obra que supone también representa un importantísimo potencial de crecimiento, más allá del generado por el aumento de productividad laboral e independientemente del ritmo de este último. La utilización de este potencial a medio y largo plazo aligerará la carga que supone para la hacienda pública y los sistemas de seguridad social de los Estados miembros, contribuyendo a combatir la pobreza y la exclusión social y, de esta forma, facilitando el mantenimiento y el desarrollo de los valores sociales europeos comunes, así como la reducción de la presión fiscal sobre las empresas y los particulares. Además, la propia naturaleza de la mayoría de las nuevas oportunidades de empleo también facilitará la transición hacia formas de producción más respetuosas con el medio ambiente.

El objetivo de la política económica es establecer las condiciones para (i) un mayor fortalecimiento de la recuperación y (ii) su transformación a medio y largo plazo en un proceso de crecimiento económico elevado, no inflacionista y autosostenido, 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 permitan abordar diversos retos así como una mayor adaptación de las economías europeas a las circunstancias cambiantes de los próximos años.

La introducción del euro no solucionará por sí misma el problema del empleo, pero el paso a la tercera fase de la UEM puede suponer una importante contribución al logro de los objetivos mencionados, no sólo en el caso de los países que adoptarán el euro sino también en los otros cuatro Estados miembros si - como se prevé - continúan sus esfuerzos de convergencia.

El marco estable de la UEM contribuirá a mantener una combinación de políticas macroeconómicas favorable al crecimiento y al empleo.

En el ámbito *macroeconómico*, tanto los gobiernos como los interlocutores sociales deben efectuar todos los esfuerzos necesarios para evitar entrar en conflicto con el objetivo de estabilidad de la política monetaria común. En estas condiciones, no existen razones para que la política monetaria sea restrictiva.

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

Sólo si este enfoque es seguido decididamente por todos los implicados y su aplicación se coordina adecuadamente, tal como establece la resolución del Consejo Europeo de Luxemburgo, la UEM - como establece el artículo 2 del Tratado - contribuirá a lograr los objetivos generales de la Comunidad, entre ellos un crecimiento sostenido, no inflacionista y respetuoso con el medio ambiente, un elevado nivel de empleo y un aumento del nivel de vida.

## **2. 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 ha logrado una estabilidad de precios sostenible. Es necesario que todas las políticas sean predecibles, creíbles y coherentes con la estabilidad de precios duradera.

En la futura zona euro, con una tasa de inflación media que se sitúa por debajo del 2%, todos los Estados miembros participantes deben aplicar políticas económicas orientadas a mantener la estabilidad de precios, lo que permitirá unas condiciones monetarias generadoras de crecimiento. También deben evitar diferenciales de inflación demasiado amplios que crearían problemas de competitividad.

En Dinamarca, Suecia y el Reino Unido se ha logrado la estabilidad de precios y el objetivo es consolidar este resultado a medio plazo. En Dinamarca, es esencial salvaguardar la estabilidad de precios en un contexto de varios años de crecimiento superior al tendencial y de endurecimiento del mercado de trabajo que se va estrechando. En Suecia y en el Reino Unido, la inflación en los últimos años ha sido baja comparada con los datos históricos. Estos dos Estados miembros han de seguir sus esfuerzos en política económica y monetaria para lograr una estabilidad de precios sostenida. En el Reino Unido en particular, el Gobierno ha declarado que supervisará su objetivo de inflación a la luz de la actuación del Banco Central Europeo.

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

### **3. Una combinación de políticas macroeconómicas orientada al crecimiento y la estabilidad**

En el ámbito macroeconómico es esencial que 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. Esta estrategia se basa en tres aspectos fundamentales:

- política monetaria orientada a la estabilidad;
- esfuerzos sostenidos para lograr y mantener una situación presupuestaria sana y coherente con el Pacto del 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 respecto a los aumentos de productividad deberá tener en cuenta la necesidad de fortalecer la rentabilidad de la inversión y de aumentar el nivel de vida.

Es evidente que cuanto más se vea facilitada la función estabilizadora de la política monetaria por las medidas presupuestarias adecuadas y por la evolución salarial, más favorables al empleo y al crecimiento serán las condiciones monetarias, incluidos los tipos de cambio y los tipos de interés a largo plazo.

La combinación de políticas macroeconómicas *en la zona euro* resultará básicamente de la interacción de la política monetaria común y la evolución presupuestaria y salarial media de los países participantes. Esta combinación de políticas será favorable al crecimiento y al empleo si todos los agentes y grupos de agentes siguen las orientaciones que se han resumido anteriormente. En el marco del Tratado, que se complementa con el Pacto de estabilidad y crecimiento y la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam sobre crecimiento y empleo, las responsabilidades se distribuyen de la siguiente forma:

- (i) La política monetaria única de la zona euro quedará bajo la responsabilidad del BCE independiente y del SEBC. Tal como establece el apartado 1 del artículo 105, el objetivo principal de la política monetaria será mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de este objetivo, apoyar los objetivos económicos de la Unión, en particular un crecimiento sostenible y no inflacionista y un elevado nivel de empleo, tal como establece el artículo 2 del Tratado.
- (ii) Las políticas presupuestarias seguirán siendo responsabilidad de los Gobiernos nacionales pero estarán sujetas a las normas del Tratado (artículos 104 a 104 C) y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que destaca la necesidad de contar con una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit en condiciones económicas normales y aclara las disposiciones fundamentales del Tratado en lo que respecta a la política presupuestaria. Los gobiernos nacionales deberán coordinar sus políticas presupuestarias en el marco de las Orientaciones Generales de Política Económica.
- (iii) 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 empleo con acuerdos salariales adecuados y de establecer un marco institucional apropiado para la negociación salarial. Debido al importante peso que tiene en la política macroeconómica, la evolución de la masa salarial es un asunto de interés general.

En el contexto de la política macroeconómica general de la zona euro, *la combinación de políticas macroeconómicas de cada país participante* también dependerá de sus condiciones económicas específicas y de su evolución presupuestaria y salarial particular. A fin de garantizar una combinación adecuada tanto en la zona euro como en cada Estado miembro participante, las políticas macroeconómicas serán parte integral del ejercicio de supervisión multilateral reforzada y de la coordinación de políticas económicas, tal como se acordó en el Consejo Europeo de Luxemburgo.

*Los países que inicialmente no adopten la moneda única* tendrán idéntica necesidad de una política macroeconómica orientada a la estabilidad y convergente, especialmente si participan en el MC2, como se prevé que harán los que se acojan a una excepción. La fuerte interdependencia económica y monetaria entre los países de la zona euro y los países que todavía no se han integrado en ella, 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.

#### **4. Política monetaria y tipos de cambio**

Si se desea iniciar la UEM en las circunstancias más favorables posibles, es preciso que el 1 de enero de 1999 la transición al euro se realice sin sobresaltos. Para ello, la coordinación de las políticas monetarias entre los Estados miembros que adopten el euro deberá intensificarse en los meses que quedan de 1998. En particular, se prevé la coordinación de las políticas monetarias nacionales para garantizar que los tipos de interés oficiales converjan paulatinamente en la zona euro hacia un tipo común, que se aplicará desde el inicio de la UEM, y que los tipos de cambio de mercado converjan hacia los tipos de conversión bilaterales anunciados previamente. Ese proceso también asegurará la continuidad entre los tipos de interés nacionales y el tipo del euro y evitará incertidumbre respecto a los tipos de conversión del euro. Para garantizar la convergencia de tipos de interés y de tipos de cambio antes de la UEM, es inevitable que las políticas monetarias nacionales de los Estados miembros participantes den mayor importancia a los factores vinculados a la zona euro.

El tipo de interés común en la zona euro dependerá de las expectativas y de las condiciones económicas reinantes al iniciarse la UEM, pero es seguro que el BCE fijará un tipo que permita mantener la estabilidad de precios en el conjunto de la zona. Dado que este tipo de interés será compatible con la estabilidad de precios, la convergencia de los tipos de interés entre los Estados miembros no planteará problemas para la zona euro en su conjunto. No obstante, probablemente el tipo de interés de la zona euro no encajará exactamente con la distinta fase del ciclo económico en que se encuentre cada Estado miembro participante. En consecuencia, la convergencia hacia un tipo único - y en menor medida la convergencia de los tipos de cambio hacia los tipos de conversión bilaterales previamente anunciados - podría exigir ajustes de la política macroeconómica, en especial mediante medidas de política presupuestaria (véase apartado 5.2).

Los Estados miembros que no adopten la moneda única desde el principio conservan la competencia de su política monetaria nacional si bien, de conformidad con el Tratado, deben considerar sus tipos de cambio como un asunto de interés común. El MC2 proporcionará un marco adecuado para las relaciones monetarias entre los países candidatos y la zona euro a partir de 1999 y apoyará los esfuerzos de convergencia de aquéllos de cara a la adopción del euro. Si bien la participación en el MC2 será voluntaria, se prevé que los países candidatos se integren en el mismo.

## **5. Unas finanzas públicas saneadas y eficaces**

### ***5.1. Orientaciones generales***

Tras alcanzar un máximo del 6,1% del PIB en 1993, el déficit público corriente en la Comunidad en su conjunto ha disminuido fuertemente, situándose en el 2,4% del PIB en 1997. En la UE en promedio, la totalidad del ajuste presupuestario se logró mediante una reducción del gasto público en porcentaje del PIB (del 52,4% en 1993 al 48,7% en 1997). Este notable resultado se debió fundamentalmente a los decididos esfuerzos de consolidación realizados en todos los Estados miembros, en particular en 1997, apoyados por el mayor crecimiento económico y la disminución de los tipos de interés.

A la luz de las medidas presupuestarias decididas hasta mediados de abril de 1998, es probable que la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas *en el conjunto de la Comunidad* siga reduciéndose hasta situarse por debajo del 2% del PIB en 1998 y, suponiendo que no se modifiquen las políticas, se sitúe en el 1,6% en 1999. No obstante, se prevé que el déficit ajustado de la influencia del ciclo, sólo registre una moderada disminución en este periodo. *En la futura zona euro* el déficit público se situó en el 2,5% del PIB en 1997 y, suponiendo que no se modifiquen las políticas, podría disminuir al 2% del PIB en 1999. Una aplicación estricta de las orientaciones presupuestarias por países, detalladas en el apartado 5.2, podría situar el déficit presupuestario por debajo del 1,5% del PIB en 1999 para el conjunto de la zona euro.

Pese al logro de una hacienda pública sostenible prácticamente en todos los Estados miembros, en la mayoría de países es preciso seguir avanzando en el cumplimiento del objetivo a medio plazo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a saber, un presupuesto cercano al equilibrio o con superávit. Ello es aplicable a todos los Estados miembros, pero en particular a aquellos que adopten el euro a partir de enero de 1999, 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 a saber, el mantenimiento de la estabilidad de precios. En la coyuntura actual, una reducción adicional del déficit público contribuirá a la sostenibilidad de la recuperación económica, pues permitirá unas condiciones monetarias favorables continuadas, lo que fortalecerá la inversión y aliviará las limitaciones de capacidad.

- (ii) 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 desempeñen 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.
- (iii) Unas situaciones presupuestarias saneadas contribuirán a mantener bajos los tipos de interés a largo plazo, lo que atraerá la inversión hacia el sector privado. En estas circunstancias, el sector público deja de absorber ahorro privado y su contribución al ahorro nacional es positiva. Por tanto, 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.
- (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 y, con ello, de la carga de los intereses que genera. A su vez, esto facilitará la necesaria reorientación del gasto público hacia usos más productivos y la disminución de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social, al tiempo que se avanzará hacia un sistema impositivo más favorable al empleo. También ayudará a prepararse de cara a las repercusiones presupuestarias 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 deben comprometerse a:

- (i) aplicar plenamente sus presupuestos para 1998, evitando cualquier retroceso; si el crecimiento económico es superior a las previsiones actuales deberá aprovecharse para acelerar la reducción del déficit;
- (ii) aprovechar la oportunidad única que ofrece la actual coyuntura económica favorable y especialmente el crecimiento de la producción y las reducciones adicionales del coste del servicio de la deuda, para fijarse objetivos presupuestarios ambiciosos, tal como el logro de una situación cercana al equilibrio o con superávit;
- (iii) adelantar la presentación de sus programas de estabilidad y convergencia 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 estructura de vencimientos adecuada, con vistas a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante evoluciones negativas de los tipos de interés.

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.

- (i) La reducción del déficit deberá basarse en una reducción del gasto, más que en un aumento de los impuestos.
- (ii) Cuando los ratios de déficit o de deuda respecto al PIB, todavía sean relativamente elevadas deberá darse prioridad a una reducción rápida del déficit. Una disminución continuada del gasto público en porcentaje del PIB acelerará la reducción del déficit y lo hará más sostenible.
- (iii) La consolidación presupuestaria deberá lograrse respetando el equilibrio social, sin reducir la calidad de las prestaciones del Estado sino tratando de aumentar la efectividad del gasto público. En este sentido, las medidas deberán estar dirigidas a un mayor control o reforma del consumo público, y de los sistemas de pensiones, sanidad, medidas pasivas del mercado laboral y 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 una reducción adicional del déficit público, debe favorecerse el gasto en inversiones en infraestructuras y otras actividades productivas, tales como las medidas de desarrollo de los recursos humanos y políticas laborales activas. Una reestructuración de este tipo es probable que conduzca 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.
- (iv) La mejora de la eficacia económica y el fomento del dinamismo aboga por una reducción de la presión fiscal en la mayoría de los Estados miembros, aunque subordinada a mayores avances en el logro de situaciones presupuestarias saneadas. De acuerdo con las Orientaciones para el Empleo de 1998, se recomienda a los Estados miembros que reduzcan la carga de las cotizaciones sociales o la cuña fiscal en su conjunto, a fin de invertir la tendencia al aumento de la presión fiscal sobre los trabajadores, especialmente la de aquellos con salarios más bajos. Es muy importante que el calendario y las modalidades de reducción de la carga fiscal sobre el trabajo tengan en cuenta la necesidad de lograr la máxima repercusión sobre el empleo, así como de consolidar unas finanzas públicas saneadas y preservar la conservación de la sostenibilidad de los sistemas de protección social, mediante un mayor control del gasto y la búsqueda de fuentes de financiación alternativas.

## **5.2. Orientaciones específicas por países**

### **(i) Estados miembros de la zona euro**

*En Bélgica* las favorables condiciones económicas han contribuido a que se logren los objetivos presupuestarios del programa de convergencia con un año de antelación. Sin embargo, debe seguir esforzándose para garantizar que se cumpla el compromiso 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 reducir 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 mayor esfuerzo 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 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 permitirá que en los próximos años se reduzca el déficit público, debido a la situación económica favorable. Sin embargo, será preciso un esfuerzo adicional para seguir mejorando la situación presupuestaria, con un objetivo a medio plazo de acercarse al equilibrio presupuestario o lograr un superávit. España también precisa una política presupuestaria más rigurosa a fin de prevenir el riesgo de recalentamiento. Es necesario un mayor control del gasto para lograr el objetivo del Gobierno de situar el porcentaje de gasto respecto al PIB por debajo del 42% en el año 2000.

*En Francia* debe clarificarse la estrategia presupuestaria a medio plazo. Deben acelerarse los esfuerzos de ajuste presupuestario para situar el déficit netamente por debajo del valor de referencia, 3% del PIB, en 1999 y mantenerlo a continuación, 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 en un futuro inmediato. Al tiempo que se logra la reducción del déficit, debe hacerse lo posible por mantener un severo control de las transferencias a las familias y del consumo público.

*En Irlanda* se prevé que el presupuesto público presente superávit en los próximos años y que la ratio de deuda se sitúe por debajo del 60% del PIB en 1998 y continúe disminuyendo. 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 deberá utilizarse para aumentar el superávit presupuestario. Además, Irlanda también precisa una política presupuestaria estricta a fin de reducir el riesgo de recalentamiento, en concreto en 1999, sin que peligre a causa de reducciones fiscales adicionales.

Tras el éxito en la reducción del déficit público por debajo del valor de referencia, 3% del PIB, en 1997, *Italia* necesita intensificar su labor de consolidación presupuestaria. Es preciso un esfuerzo para asegurar una rápida disminución de la ratio de déficit, mediante un superávit primario suficientemente elevado a medio plazo. Esta evolución del déficit global, reforzada por los ingresos procedentes de privatizaciones, permitirá 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 el deterioro de 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. 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 y continuada disminución de la ratio de deuda.

*Austria* debe 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 a lo largo del ciclo. Austria precisa ejercer un severo control del presupuesto para asegurar que la reforma estructural en curso del sistema de pensiones y la modificación de la fiscalidad sobre las familias para adaptarse a una sentencia reciente del Tribunal Constitucional no generen presiones sobre el presupuesto. También se necesita una mayor consolidación presupuestaria para situar claramente la ratio de deuda en una senda decreciente.

*Portugal* debe aprovechar la oportunidad que ofrece el crecimiento económico en los próximos años para acelerar el paso de una situación de déficit al equilibrio o al superávit, tal como exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De esta forma también se reducirá el riesgo de recalentamiento. El ajuste presupuestario debe centrarse más en el gasto, en lugar de basarse sobre todo en un aumento de los ingresos y en la reducción de los pagos de intereses. La ratio de deuda se prevé que se situará en el 60% del PIB en 1998 y seguirá 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 prevé introducir una reducción del impuesto sobre la renta en 1999; esta medida deberá aplicarse de forma que no se interrumpa el proceso de ajuste presupuestario.

**(ii) Estados miembros que no adoptan 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 y la venta de activos financieros por parte del Gobierno, 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 su hacienda pública en los últimos años, aunque en 1997 su déficit siguió siendo superior al 4% del PIB y hasta ahora sólo ha habido un año en que se redujera la elevada ratio de deuda. *Grecia* deberá 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 MC, para garantizar que su participación en el MC pueda hacerse sin sobresaltos y de forma ordenada. Estas medidas incluyen un recorte suplementario del gasto primario, la reforma del sistema de seguridad social a medio plazo, la ampliación de los planes de privatización y la reestructuración de las grandes empresas públicas.

*Suecia* tiene previsto mantener su esfuerzo presupuestario, si bien a un ritmo gradualmente descendente, y lograr superávit cada vez mayores en los próximos años. El objetivo de *Suecia* es un superávit presupuestario de alrededor del 2% del PIB a lo largo del ciclo. El ajuste presupuestario debe centrarse en el control del gasto, especialmente en las transferencias a las familias, al tiempo que debe aligerarse la presión fiscal.

También en el *Reino Unido* el objetivo es reducir el déficit y situarlo a finales del decenio en una situación cercana al equilibrio o con superávit. Para ello el Reino Unido deberá aplicar rigurosamente la política presupuestaria anunciada. Debe seguir controlándose rigurosamente el gasto público. La política presupuestaria también debe 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 UEM, 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.

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 nacionales y regionales que se ajusten a las siguientes normas generales:

- (i) En la zona euro, los aumentos nominales de la masa salarial deben ser compatibles con la estabilidad de precios. Ello implica que los acuerdos salariales deben incorporar el objetivo de inflación del Banco Central Europeo. El objetivo de estabilidad de precios, público y creíble, facilitará el respeto continuado de esta norma. 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) Un incremento de los salarios reales con respecto al aumento de la productividad laboral debe tener en cuenta la necesidad de fortalecer, y posteriormente mantener, la rentabilidad de las inversiones que refuerzan las capacidades y crean empleo, paralelamente al mantenimiento del poder adquisitivo de los asalariados. Ello significa que en los países donde el crecimiento de la productividad laboral global se va desacelerando, debido a las políticas que aumentan el contenido en empleo del crecimiento (por ejemplo mediante una reducción de la jornada laboral y un recorte en los costes laborales no salariales para los salarios más bajos), se reducirá el margen para aumentar los salarios reales, a nivel macroeconómico. Para que una mayor rentabilidad genere una mayor inversión dentro de la Comunidad y no fuera de ella, 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 deben reflejar mejor las diferencias de productividad según las cualificaciones y las aptitudes, las regiones y, en cierta medida, los sectores. En esta situación, los interlocutores sociales deben considerar la posibilidad de crear salarios de inserción para los jóvenes, los parados poco cualificados o de larga duración, cuyos efectos se reforzarán mediante medidas de fomento de la empleabilidad y adaptabilidad de la población activa.
- (iv) Debe evitarse un efecto de “imitación salarial”, las diferencias en los costes laborales de los Estados miembros deben seguir reflejando las diferencias de productividad. Al 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; sus exportaciones se verían afectadas, se frenaría la inversión y aumentaría el desempleo.

Estos requisitos son especialmente válidos para los países que adopten la moneda única, pero asimismo para los demás Estados miembros, que también están comprometidos con las políticas orientadas al crecimiento y la estabilidad. No obstante, su cumplimiento 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 UEM, 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 flexibilidad en el proceso de fijación de salarios.

Teniendo en cuenta que los interlocutores sociales son los principales responsables de que se obtenga una evolución salarial compatible con la consecución y el mantenimiento de un elevado 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 fortalecida, es necesario instaurar la 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 presupuestaria y monetaria.

## **7. Políticas estructurales para impulsar el crecimiento y el empleo**

Las políticas estructurales son fundamentales para fomentar el crecimiento económico, recuperar la competitividad y aumentar el empleo. Su función primordial es contribuir a asegurar un proceso de crecimiento macroeconómico sin tensiones, reforzar la competitividad de la UE, aumentar el contenido en empleo del crecimiento y lograr un crecimiento más respetuoso con el medio ambiente. No obstante, para que sean plenamente efectivas deben ser coherentes con la aplicación de políticas macroeconómicas adecuadas. A este respecto, es fundamental controlar el coste presupuestario de la reforma estructural y no poner en peligro el logro de unas situaciones presupuestarias saneadas. Además, sus beneficios económicos sólo aparecen gradualmente a lo largo del tiempo y resultan claramente más eficaces en una situación de mayor crecimiento económico.

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 introducción de la moneda única acrecienta esta necesidad, pues 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 UEM también intensificará la presión competitiva sobre las empresas debido a la mayor transparencia en los precios y a la supresión de la posibilidad de modificar los tipos de cambio dentro de la zona euro.

El fracaso en la introducción de una mayor flexibilidad en las economías de los Estados miembros tendría graves consecuencias; ni el crecimiento económico ni el empleo serían suficientes y peligraría el avance hacia una mayor cohesión económica y social entre los Estados miembros. Por otra parte, es probable que la introducción del euro actúe como catalizador de la reforma estructural. La moneda única liberará fuerzas competitivas que fortalecerán los incentivos para la reforma estructural, con lo que serán mayores las posibilidades de reducir el desempleo. De la misma manera que la inmediatez de las exigencias de Maastricht logró el apoyo al ajuste macroeconómico, el compromiso de un funcionamiento adecuado de la UEM y una reducción duradera del desempleo debería contribuir ahora a obtener el apoyo a un programa de medidas estructurales que se refuerzan mutuamente, en ámbitos como la fiscalidad, los sistemas de protección social, y los mercados de productos y de trabajo, con objeto de mejorar la eficacia del mercado y la cohesión social.

## 8. Mercados de productos, servicios y capitales

Para salvaguardar y promover la competitividad, el empleo y el nivel de vida de la UE 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 UEM 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 Unión Europea. Debe proseguirse el esfuerzo para reducir el número de directivas del mercado único no incorporadas, particularmente en Portugal, Francia, Austria, Italia y Bélgica, países en los que el déficit de incorporación se sitúa entre el 6 y el 7,5%. Reconociendo este problema, 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 deben 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 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. Los incentivos fiscales deberán ser coherentes con las normas comunitarias sobre ayudas estatales y se supervisará 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 I+D 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 logístico de las empresas también precisa que se fortalezcan los esfuerzos en las redes transeuropeas y en los proyectos de infraestructuras nacionales manteniendo el porcentaje adecuado de inversión en el gasto público global y realizando proyectos conjuntos con el sector privado cuando sea adecuado. Los esfuerzos también deben centrarse en el fomento de una cultura empresarial y en la promoción 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 efectividad y reducir los costes que supone para las empresas. Los Estados miembros también deberán contribuir a lograr una aplicación más efectiva de estas normas modificando su legislación para permitir la aplicación efectiva de aquéllas por parte de las autoridades nacionales de defensa de la competencia y eliminar cualquier carga innecesaria para las empresas.

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, particularmente aquellos cuyas ayudas estatales, en porcentaje del PIB, son superiores a la media comunitaria (Alemania, Luxemburgo, Italia, Bélgica y Grecia) y en aquellos en los que las ayudas *ad hoc* para salvamento y reestructuración son relativamente elevadas, lo que da lugar a un mayor efecto de distorsión (Portugal, Francia, Italia y España). Estas ayudas estatales pueden crear ventajas artificiales en los costes en sectores de baja tecnología y de demanda débil. En la Comunidad, ese factor ha contribuido a mantener sectores de demanda débil, reduciendo su competitividad sin lograr crear o mantener empleo. Una parte de los recursos dedicados a financiar estas ayudas podrían orientarse a otras políticas estructurales de fomento de la innovación, desarrollo de recursos humanos y fortalecimiento de la competitividad y la productividad. Este enfoque mejoraría la capacidad de las economías europeas para dar respuesta a los desafíos que plantea un mundo de rápidas mutaciones y con constantes cambios tecnológicos.

**(iii) Reformas en 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. Debido en parte a una carga normativa excesiva, la productividad de los sectores de alta tecnología (aerospacial, farmacéutico, instrumentos de precisión) y en relación con el sector manufacturero en su totalidad, ha tenido un crecimiento menor en la Comunidad que en los Estados Unidos. Por esta razón, 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, un enfoque que, mediante evaluaciones, identificase las mejores prácticas normativas podría suponer una mejora importante en el marco jurídico de las empresas. La Comisión podría coordinar esta iniciativa 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. El resultado del Grupo Operativo BEST señala los ámbitos de actuación prioritaria a este respecto. Por esta razón, este ejercicio de evaluaciones podría aplicarse en primer lugar a las normas administrativas para la creación de empresas. De la misma manera, debería darse prioridad a identificar y suprimir cualquier barrera normativa que subsista al desarrollo del capital de riesgo y de los nuevos productos financieros, particularmente aquellos que puedan contribuir a la financiación de las PYME.

Debe prestarse especial atención a la creación de empleo a nivel 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 UEM supondrá importantes cambios en los mercados financieros europeos. A partir del 1 de enero de 1999, el BCE definirá y aplicará su política monetaria en euros. Los mercados interbancarios, monetarios, de capitales y de divisas de los Estados miembros pasarán a operar con la nueva moneda. Las nuevas emisiones de deuda pública y la deuda viva de los Estados miembros participantes se denominarán en euros y también se prevén emisiones de valores de renta fija y variable del sector privado en euros. También facilitarán la utilización del euro en el sector privado el mecanismo de pagos transfronterizos TARGET y la armonización de los usos de los mercados. La UEM supondrá el surgimiento de amplios y muy líquidos mercados financieros en euros, que constituirán un importante estímulo al crecimiento económico en la zona euro. Para ello, es importante que las autoridades nacionales tomen las medidas necesarias para suprimir los obstáculos jurídicos y financieros a la integración del mercado. A medida que en la UEM 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 UEM, a fin de que pueda obtenerse todo el potencial de los nuevos mercados financieros en euros.

Para que estas reformas sean totalmente efectivas, deben coordinarse a escala comunitaria y controlarse estrechamente mediante una supervisión multilateral regular, que complemente la actual supervisión multilateral macroeconómica. Para ello y para asegurar un decidido progreso en la reforma económica, los Estados miembros y la Comisión deben presentar breves informes anuales en los que describan sus políticas para mejorar la eficacia de sus mercados de productos, servicios y capitales. Estos informes 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.

## **9. Mercado de trabajo e inversión en conocimientos**

Es posible lograr una reducción duradera en los niveles de desempleo y de “desocupación” comunitarios, actualmente muy elevados. 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 periodo de elevado crecimiento no inflacionista, apoyado en una inversión que aumente la capacidad productiva. Las políticas necesarias a este respecto son el centro de éstas y de anteriores Orientaciones Generales de Política Económica. Pero la resolución del problema del desempleo y la “desocupación” 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 empleo fue desarrollada 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 adecuada, 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, serán un destacado componente de las futuras Orientaciones Generales de Política Económica.

Las actuaciones de los Estados miembros deben dar prioridad a una estrategia preventiva, que se centre en políticas activas que aumenten 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 del sistema impositivo y de prestaciones sociales.

### ***(i) Políticas activas del mercado laboral***

En un periodo de 5 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 recursos para los servicios de empleo a fin de que puedan realizar efectivamente tareas de búsqueda de puestos de trabajo. Estas medidas deberían combinarse con medidas de acompañamiento como la formación y, en algunos casos, las ayudas salariales y la reducción de las cargas sociales, especialmente para el trabajo poco cualificado. Alrededor del 15-30% de desempleados encuentran un trabajo en un plazo de un año. Es importante concentrar los escasos recursos de los servicios de empleo en el otro 70 a 85% que necesita ayuda para encontrar un puesto de trabajo.

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

**(ii) Fiscalidad**

Durante más de quince años, la evolución estructural de los sistemas fiscales (impuestos y cotizaciones a la seguridad social) en los Estados miembros ha sido desfavorable al empleo. El promedio comunitario del tipo impositivo implícito sobre el trabajo asalariado pasó del 35% al 42% entre 1981 y 1996, al tiempo que el aplicado a otros factores productivos siguió una tendencia decreciente. El resultado de ello ha sido que los impuestos sobre el trabajo han creado un cuña fiscal cada vez mayor entre lo que reciben los trabajadores y lo que pagan las empresas. Una fuerte fiscalidad incide negativamente en la eficiencia económica y el crecimiento económico y, en última instancia, en la creación de empleo. Los elevados impuestos sobre el trabajo son especialmente perniciosos para los salarios más bajos, ya que su alto coste expulsa del mercado a los empleos poco cualificados y poco pagados y aumenta las actividades en el mercado negro.

A medio plazo, los Estados miembros deberían proponerse reducir la imposición, en general y especialmente sobre el trabajo, aunque sin poner en peligro la consolidación presupuestaria. En Bélgica, Francia, Países Bajos, Dinamarca, Austria, Finlandia y Suecia, la cuña fiscal es superior a la media comunitaria, lo cual exige un especial esfuerzo en estos Estados miembros. Una reducción importante y generalizada de los impuestos sobre el trabajo implicaría, o bien una fuerte reducción de las prestaciones sociales, o bien costes presupuestarios elevados. A corto plazo, y con vistas al aumento del empleo, la reducción de los impuestos sobre el trabajo, especialmente las cotizaciones a la seguridad social de los empresarios, resultaría más eficaz si se aplicara a categorías específicas de población activa, correspondientes a la parte inferior de la escala salarial (trabajadores jóvenes, desempleados de larga duración o poco cualificados), puesto que su repercusión sobre el empleo sería mayor, especialmente si se combinara con medidas activas del mercado laboral en educación, planes de aprendizaje, formación profesional y reciclaje. Deben examinarse, y poner en práctica si resulta posible, sistemas tributarios más favorables al empleo, así como la posibilidad de trasladar una parte de la carga fiscal del trabajo a la energía y a la contaminación medioambiental, sin que ello afecte a los ingresos.

**(iii) Reforma de las prestaciones sociales**

Los sistemas de prestaciones sociales deben reformarse con objeto de aumentar los incentivos y las oportunidades para aceptar puestos de trabajo y, de una manera más general, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Ello supone pasar de ayudas pasivas a los ingresos a medidas de ayuda a través del trabajo. En algunos países, sin embargo, aceptar un puesto de trabajo presenta pocas ventajas comparativamente a recibir prestaciones sociales, especialmente para los que reciben los salarios bajos y han permanecido largos periodos en situación de desempleo: la suma de las prestaciones por desempleo, vivienda e hijos genera, en determinadas circunstancias, una tasa de sustitución *net*a de aproximadamente un 80% en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

Hacer que sea rentable trabajar precisa una doble estrategia. En primer lugar, debe actuarse sobre las prestaciones, endureciendo los criterios para recibir las, los requisitos de búsqueda de empleo y, en algunos casos, revisando su duración. Algunos países como Dinamarca y los Países Bajos han tenido resultados positivos en este ámbito. Debe revisarse la interacción entre los distintos sistemas de prestaciones para asegurar que aceptar un puesto de trabajo siempre resulte más rentable que recibir prestaciones. En segundo lugar, la aplicación de reformas que aumenten el salario realmente percibido, como por ejemplo prestaciones que se abonen a quienes estén trabajando, desgravación fiscal por renta salarial o subvenciones a los salarios más bajos. El sistema del Reino Unido denominado "prestaciones al trabajo" (welfare to work) abre una vía interesante. De una manera más general los sistemas de prestaciones y impositivos deben contemplarse en relación con las normativas sobre el mercado de trabajo. Los Estados miembros, especialmente aquellos con sistemas relativamente generosos de prestaciones sociales y de protección del empleo, que constituyen una doble red de seguridad, deberían revisar su legislación laboral para tratar de compatibilizar flexibilidad y seguridad, aumentando al mismo tiempo la eficacia de los sistemas de prestaciones sociales.

**(iv) *Modificaciones de la jornada laboral***

A lo largo del último siglo las economías de los Estados miembros han presenciado una disminución del número de horas de trabajo semanales y anuales y ello ha contribuido en gran manera al progreso social y al bienestar. La mayoría de los avances en este ámbito se efectuaron en periodos de crecimiento y empleo elevados y se inscribían en la alternativa entre ocio y trabajo. De hecho, esta tendencia no es más que un reparto del crecimiento de la productividad: menos horas de trabajo y menor crecimiento de los salarios reales. De ahí que, en cuanto se recupere el crecimiento, sea de esperar que se reemprenda esta tendencia secular, que constituirá una mejora de las condiciones de trabajo y de calidad de vida. Sin embargo, una reducción obligatoria y generalizada de la jornada laboral, impulsada en parte por el deseo de aumentar el nivel de empleo, podría tener consecuencias adversas y debe, por tanto, evitarse.

No obstante, cuando sea adecuado, debe fomentarse el empleo mediante medidas específicas de reducción de la jornada laboral a nivel macroeconómico cuando lo permitan las condiciones locales, suponga una disociación de las horas de funcionamiento de las instalaciones y de las horas de trabajo, provenga de una negociación de los interlocutores sociales y sea reversible o pueda integrarse en esta tendencia secular de reducción del tiempo de trabajo. En este sentido, algunas iniciativas sugieren que las medidas que combinen una reducción del tiempo de trabajo con la creación de empleo y ventajas fiscales podrían tener resultados positivos. Otro enfoque para aumentar el contenido en empleo del crecimiento podría consistir en aumentar al máximo el tiempo parcial voluntario y las nuevas formas de empleo. Las posibilidades en este ámbito son muy distintas según los Estados miembros teniendo en cuenta las grandes diferencias en la proporción de trabajadores a tiempo parcial que pueden observarse en la actualidad. En estos ámbitos debe fomentarse el intercambio comunitario de experiencias y de las mejores prácticas.



ISSN 0257-9545

COM(98) 279 final

# DOCUMENTOS

ES

10 01 08 02

---

N° de catálogo : CB-CO-98-334-ES-C

ISBN 92-78-36414-2

---

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo