COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 21.11.2018
COM(2018) 759 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre la política económica de la zona del euro

{SWD(2018) 467 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre la política económica de la zona del euro

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 136, leído en relación con su artículo 121, apartado 2,

Visto el Reglamento (CE) n.° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero.

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) La zona del euro ha entrado en su sexto año de crecimiento económico ininterrumpido y se está cerrando la brecha de producción negativa, pero están aumentando los riesgos asociados a las perspectivas económicas y se espera una moderación del crecimiento. El crecimiento potencial se mantiene significativamente por debajo de los niveles anteriores a la crisis y persisten las diferencias entre países en materia de resiliencia económica. El incremento de los salarios reales sigue siendo moderado y ha sido inferior al de la productividad. El incremento de los salarios nominales y la inflación básica están registrando un repunte paralelamente a una expansión continuada del empleo, pero en algunos Estados miembros subsisten bolsas de infrautilización de la mano de obra o de desempleo elevado. La zona del euro ha registrado un amplio superávit de su balanza por cuenta corriente durante los últimos cinco años, asociado a la dinámica de sus exportaciones y a la mejora de su competitividad, aunque siguen siendo significativas las divergencias entre países en cuanto al sector exterior. Los Estados miembros que han registrado un amplio déficit exterior durante largo tiempo todavía presentan una posición de inversión internacional neta muy negativa, que, al venir generalmente acompañada de grandes niveles de deuda pública o privada, representa un factor de vulnerabilidad. Un ritmo de desapalancamiento adecuado, unas

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

condiciones favorables desde el punto de vista del crecimiento y la inflación y la realización de reformas encaminadas a incrementar la productividad son elementos esenciales para lograr el reequilibrio de la zona del euro[3]. También es importante una dinámica favorable a la demanda, y los países con amplio superávit también contribuirían al reequilibrio reforzando las condiciones que respaldan las subidas salariales, así como la inversión pública y privada.

(2) El aumento del crecimiento potencial a largo plazo y la reducción de las disparidades nacionales y regionales requieren nuevos incrementos de las tasas de actividad, unas reformas estructurales favorables al crecimiento y una inversión en activos materiales e inmateriales que permita aumentar la productividad y la innovación, particularmente en aquellos Estados miembros con un nivel claramente inferior a la media de la zona del euro. Ello es importante para reforzar la cohesión económica, social y territorial en la zona del euro.

(3) La coherencia y el equilibrio en la política macroeconómica de la zona del euro, en particular en los ámbitos monetario, presupuestario y estructural, son esenciales para lograr un crecimiento económico robusto y sostenible. En los últimos años, el Banco Central Europeo ha recurrido a instrumentos de política monetaria no convencionales para reorientar la inflación hacia su objetivo a medio plazo, respaldando al mismo tiempo el crecimiento y la creación de empleo. En el contexto de una normalización gradual de la política monetaria, es necesario aplicar unas políticas presupuestarias convenientemente diferenciadas y centrarse en la realización de reformas estructurales para seguir respaldando el crecimiento a corto y largo plazo.

(4) El reforzamiento de la sostenibilidad presupuestaria de la zona del euro y de sus Estados miembros requiere unas políticas nacionales diferenciadas que respeten plenamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y debe tener en cuenta el margen de maniobra presupuestario. La coordinación de las políticas presupuestarias nacionales de conformidad con las normas presupuestarias comunes es fundamental para el funcionamiento adecuado de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Las normas presupuestarias comunes van encaminadas a alcanzar la sostenibilidad de la deuda a nivel nacional, preservando al mismo tiempo un margen de maniobra para la estabilización macroeconómica. La orientación presupuestaria de la zona del euro fue por término medio globalmente neutral en el período 2015-2018 y, según las previsiones de la Comisión, sería ligeramente expansionista en 2019, a pesar de que la producción es superior a la potencial. La reconstitución de las reservas presupuestarias es especialmente importante para los Estados miembros que aún tienen altos niveles de deuda pública, ya que ello también reduciría su vulnerabilidad frente a las perturbaciones y permitiría el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos en la próxima fase descendente del ciclo. El aumento de la inversión pública, particularmente en los Estados miembros con margen de maniobra presupuestario, favorecería el crecimiento y el reequilibrio de la economía.

(5) Unas reformas presupuestarias y estructurales siguen siendo fundamentales para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el reforzamiento del potencial de crecimiento económico. Un mejor funcionamiento de los marcos presupuestarios nacionales, una buena gestión de las revisiones del gasto y unos procedimientos de contratación pública eficaces y transparentes pueden reforzar la eficiencia y la efectividad del gasto público y la credibilidad de las políticas presupuestarias. Una

[3] Comisión Europea (2018), Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2019.

mejora de la composición de los presupuestos nacionales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, en particular mediante la reasignación de recursos hacia la inversión, aumentaría el efecto de los presupuestos públicos sobre el crecimiento e incrementaría la productividad a más largo plazo. La simplificación y modernización de los sistemas impositivos y la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, particularmente a través de medidas contra la planificación fiscal abusiva, son esenciales para lograr que estos sistemas sean más justos y eficientes. Garantizar que los sistemas tributarios favorezcan la profundización del mercado único y fomenten la competencia entre empresas es esencial para mejorar el entorno empresarial y la resiliencia de las economías de la zona del euro y de los Estados miembros. A este fin contribuiría la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS).

(6) Las características estructurales e institucionales de los mercados de trabajo y de productos y el buen funcionamiento de las administraciones públicas son importantes para la resiliencia de los Estados miembros de la zona del euro. Unas estructuras económicas resilientes impiden que las perturbaciones tengan efectos significativos y duraderos sobre los ingresos y la oferta de trabajo. Esto puede facilitar la ejecución de la política monetaria y limitar las divergencias, creando así las condiciones para un crecimiento sostenible e inclusivo. Una mejor coordinación y aplicación de las reformas estructurales, particularmente las preconizadas en las recomendaciones específicas por país, puede generar efectos indirectos positivos entre los Estados miembros y reforzar los efectos positivos en toda la zona del euro. Las reformas que aumentan la convergencia en los mercados de productos, promueven la eficiencia de recursos y mejoran el entorno empresarial y la calidad de las instituciones, particularmente la eficacia del sistema judicial, refuerzan la resiliencia económica de la zona del euro y de los Estados miembros. El mercado único todavía encierra un considerable potencial no aprovechado, y se requieren progresos para profundizarlo, especialmente en los sectores de servicios financieros, actividades digitales, energía y transporte, garantizando al mismo tiempo un establecimiento oportuno y una mejor aplicación de la legislación.

(7) El pilar europeo de derechos sociales establece 20 principios para favorecer la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales. Las reformas que promueven la participación en el mercado laboral, respaldan las transiciones profesionales y reducen la segmentación pueden contribuir a estimular el crecimiento, mejorar la resiliencia económica y la estabilización automática y reducir las desigualdades y a afrontar los retos que plantea una economía en constante cambio. Una ayuda individualizada en materia de búsqueda de empleo, formación y reciclaje puede permitir una vuelta al mercado de trabajo eficaz y rápida. El acceso a una formación y enseñanza de alta calidad es esencial y requiere inversiones adecuadas en competencias y capital humano, especialmente dirigidas a los trabajadores poco cualificados. Estas reformas e inversiones mejoran la empleabilidad, la innovación, la productividad y los salarios a medio y largo plazo, aumentando la resiliencia de la zona del euro y fomentando la inclusión social y la movilidad dentro de los Estados miembros y en toda la zona del euro. La presión fiscal en la zona del euro es relativamente elevada y está sesgada en detrimento del factor trabajo. Desplazar la presión fiscal sobre el factor trabajo hacia otras formas de imposición, tales como los impuestos sobre los inmuebles o sobre el consumo o los impuestos medioambientales, podría reforzar la oferta y la demanda de empleo. La legislación de protección del empleo debe ofrecer condiciones de trabajo equitativas y dignas a todos los trabajadores, teniendo en cuenta especialmente las

nuevas formas de empleo y los nuevos tipos de contratos que están apareciendo, que, aunque proporcionan nuevas oportunidades, también plantean problemas relativos a la seguridad del empleo y a la protección social. Unos sistemas de protección social eficaces y sostenibles también son fundamentales para garantizar unos ingresos adecuados y el acceso a servicios de calidad. Las reformas de los sistemas de pensiones y las políticas de conciliación entre vida profesional y privada son también determinantes para fomentar la participación en el mercado de trabajo. Unas restricciones innecesarias de la movilidad profesional, sectorial y geográfica pueden dificultar la reasignación de la mano de obra entre los Estados miembros y en toda la zona del euro. Es esencial la participación de los interlocutores sociales en las reformas laborales y sociales y en las reformas económicas asociadas.

(8) Aunque desde la crisis ha aumentado la fortaleza del sector financiero de la zona del euro, subsisten vulnerabilidades que conviene subsanar. La deuda del sector privado se mantiene elevada y los sistemas tributarios siguen estando caracterizados por un sesgo en favor de la financiación mediante deuda. Los fuertes aumentos de los rendimientos de las obligaciones soberanas podrían erosionar el capital de los bancos, lo que podría tener efectos de contagio negativos en toda la zona del euro. La necesidad de adaptar los modelos empresariales de los bancos, el entorno de bajos tipos de interés y el aumento de la competencia de otras formas de financiación siguen ejerciendo presión sobre la rentabilidad de los bancos. La proporción de los préstamos no productivos en el total de préstamos ha disminuido, aunque a menor ritmo en los Estados miembros con los mayores volúmenes de préstamos. Sin embargo, las tasas nacionales de préstamos no productivos situadas muy por encima de la media de la zona del euro requieren nuevos esfuerzos sostenidos. En marzo de 2018, la Comisión presentó un conjunto de medidas de reducción del riesgo para abordar los préstamos no productivos heredados del pasado y evitar el riesgo de una nueva acumulación en el futuro, que deberían ser adoptadas íntegramente por el Parlamento y el Consejo. La adopción de aquí al final de 2018 del conjunto de medidas para el sector bancario de noviembre de 2016, que reduce aún más los riesgos de la aplicación de las normas internacionales en materia de liquidez y reservas de capital de los bancos, sigue siendo fundamental para la realización de la Unión Bancaria. A raíz de graves incumplimientos de las normas contra el blanqueo de capitales, la Comisión propuso reforzar la Autoridad Bancaria Europea y la cooperación en materia de supervisión para fortalecer la aplicación del marco reglamentario en este ámbito. Se han logrado progresos significativos en el establecimiento de la Unión Bancaria, pero esta sigue incompleta. La falta de un sistema común de garantía de depósitos y de un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución menoscaban la capacidad de la Unión Bancaria para romper el vínculo existente entre los bancos y los emisores soberanos.

(9) El reforzamiento de la estructura de la UE requiere la utilización de la Unión Bancaria y de la Unión de los Mercados de Capitales de forma prioritaria, así como medidas relativas a todos los elementos de la hoja de ruta de la Comisión para la UEM en el período hasta 2024. Habida cuenta de la política monetaria común y la descentralización de la política presupuestaria, y de los progresos alcanzados en la reducción de riesgos, se necesita una mayor distribución de riesgos. En diciembre de 2017 y mayo de 2018, la Comisión publicó una serie de propuestas de nuevas medidas encaminadas a la realización de la UE, cabiendo citar las relativas a la creación de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones y de un Programa de Apoyo a las Reformas (presentadas en el marco financiero plurianual). Estas propuestas se basan en el documento de reflexión sobre la profundización de la UE de mayo de 2017

y en el Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015. De conformidad con el acuerdo alcanzado por los ministros de Hacienda de la zona del euro en junio de 2018, deben adoptarse decisiones políticas y medidas concretas sobre la Unión Bancaria, particularmente el inicio de negociaciones a nivel político sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y un mayor reforzamiento del Mecanismo Europeo de Estabilidad, que, según acordaron los dirigentes políticos, deberá proporcionar el mecanismo de protección al Fondo Único de Resolución. Todas estas reformas contribuirán a fortalecer el papel internacional del euro, haciéndolo más acorde con la importancia económica y financiera de la zona del euro a nivel mundial. Es importante que estas reformas se debatan de forma abierta y transparente con los Estados miembros de la zona del euro.

(10) Se ha consultado al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social sobre los aspectos sociales y relativos al empleo de la presente Recomendación.

RECOMIENDA que, en el período 2019-2020, los Estados miembros de la zona del euro adopten individual y colectivamente medidas, dentro del Eurogrupo, con el fin de:

1. Profundizar el mercado único, mejorar el entorno empresarial y llevar a cabo reformas de los mercados de productos y de servicios que fomenten la resiliencia. Reducir la deuda externa y realizar reformas que estimulen la productividad en los Estados miembros de la zona del euro con déficit de la balanza por cuenta corriente, y reforzar las condiciones que respaldan las subidas salariales, respetando el papel de los interlocutores sociales, y aplicar medidas que promuevan la inversión en los Estados miembros de la zona del euro con amplio superávit de la balanza por cuenta corriente.

2. Reconstituir las reservas presupuestarias en los países de la zona del euro con altos niveles de deuda pública, apoyar la inversión pública y privada y mejorar la calidad de la composición de las finanzas públicas en todos los países.

3. Desplazar la presión fiscal existente sobre el factor trabajo y reforzar los sistemas de enseñanza y la inversión en competencias, así como la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo que respalden las transiciones profesionales. Abordar la segmentación del mercado laboral y garantizar unos sistemas de protección social adecuados en toda la zona del euro.

4. Dotar de operatividad al mecanismo de protección del Fondo Único de Resolución, crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y fortalecer el marco europeo de reglamentación y supervisión. Promover una reducción ordenada de los grandes niveles de deuda privada. Reducir rápidamente el nivel de los préstamos no productivos de la zona del euro e impedir su acumulación, particularmente eliminando el sesgo de la tributación en favor de la financiación mediante deuda.

5. Avanzar rápidamente hacia la realización de la Unión Económica y Monetaria, particularmente con vistas a fortalecer el papel internacional del euro, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión, particularmente las relativas al sector financiero, así como al Programa de Apoyo a las Reformas y a la Función Europea de Estabilización de las Inversiones, que figuran en la propuesta de Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,
El Presidente