

Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 351 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Bélgica

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de
Bélgica para 2012-2016**

{SWD(2013) 351 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Bélgica

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Bélgica para 2012-2016

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

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 económicas¹, y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁵, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 351 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013.

los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Bélgica para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Bélgica para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁶, marcando el inicio del Semestre Europeo de 2013 para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁷, en el que se señalaba a Bélgica como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 10 de abril de 2013, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo⁸ referido a Bélgica, con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Los análisis realizados llevan a la Comisión a la conclusión de que Bélgica registra desequilibrios macroeconómicos que requieren un seguimiento y la adopción de medidas. En particular, la evolución macroeconómica en lo que respecta a la competitividad externa de los productos y al endeudamiento, y más concretamente las implicaciones del elevado nivel de deuda pública para la economía real, son aspectos a los que conviene seguir prestando atención.
- (8) El 29 de abril de 2013, Bélgica presentó su Programa de Estabilidad de 2013, que cubre el período 2012-2016, y su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad de 2013 realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es verosímil. En comparación con las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión, que apuntan a un crecimiento nulo del PIB en 2013 y del 1,2 % en 2014, es ligeramente más optimista (augurando un 0,2 % y un 1,5 %,

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 113 final.

respectivamente). Desde 2010, Bélgica ha aplicado medidas de saneamiento, especialmente en 2012, y también en 2012 llevó a cabo reformas estructurales del sistema de pensiones, del sistema de prestaciones por desempleo y de los mercados de productos. No obstante, el esfuerzo presupuestario realizado no bastó para atenerse a la recomendación formulada por el Consejo el 2 de diciembre de 2009 de poner fin a la situación de déficit excesivo. Habida cuenta asimismo de la recapitalización del grupo bancario Dexia, que tuvo un impacto negativo cifrado en un 0,8 % del PIB sobre el resultado de déficit, y de la evolución económica más desfavorable de lo esperado en el segundo semestre de 2012, Bélgica no ha cumplido el plazo para la corrección del déficit excesivo. Al no haberse logrado corregir el déficit excesivo en 2012, se prevé ahora que el déficit descenderá por debajo del 3 % del PIB a partir de 2013. El objetivo de la estrategia presupuestaria presentada en el Programa es alcanzar el equilibrio presupuestario en términos estructurales en 2015 y el objetivo a medio plazo un año más tarde. El Programa ha modificado el objetivo a medio plazo, el cual pasa de un superávit del 0,5 % a un superávit del 0,75 % del PIB. El nuevo objetivo a medio plazo se ajusta a los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Programa es compatible con el nuevo plazo fijado en el marco del PDE, a saber 2013, pero, con arreglo a las previsiones de primavera, el margen de seguridad frente a un incumplimiento del valor de referencia del Tratado es estrecho, puesto que el déficit proyectado en 2013 es del 2,9 % del PIB. La progresión anual proyectada hacia el objetivo a medio plazo, que se prevé alcanzar en 2016, es superior al 0,5 % del PIB (en términos estructurales). Más allá de 2013 no se especifican medidas de saneamiento. Según la información contenida en el Programa, se prevé que la tasa de aumento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas discrecionales por el lado de los ingresos, durante el período 2014-2016 contribuirá a un ajuste estructural anual hacia el objetivo a medio plazo del 0,5 % del PIB. Con arreglo al Programa, el ratio de deuda alcanzará un punto máximo del 100 % del PIB en 2013 y descenderá después gradualmente hasta situarse en el 93 % en 2016. Entre 2014 y 2016, Bélgica puede considerarse en un período de transición en lo que respecta al cumplimiento del criterio de deuda. Según los planes, al término del período de transición se cumplirá la pauta fijada en materia de deuda. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión, que apuntan a un ratio de deuda del 101,4 % en 2013 y a un nuevo aumento del mismo hasta el 102,1 % del PIB en 2014, suponiendo que se mantenga la misma política, la norma de reducción de la deuda no se respetará en 2014, lo que indica que la progresión hacia el objetivo a medio plazo no es suficiente. El Programa no explica de qué modo se distribuirá el ajuste previsto entre los diferentes niveles de la administración, un problema al que también se hacía referencia en la recomendación dirigida específicamente al país el año pasado. Además de un marco plurianual de carácter normativo aplicable a las administraciones públicas, es necesario elaborar y aprobar disposiciones explícitas de coordinación para obtener de las regiones, comunidades y autoridades locales un compromiso automático más sólido de atenerse a los objetivos presupuestarios, y hacer cumplir ese compromiso.

- (10) Bélgica se enfrenta ya a un incremento muy significativo de los gastos ligados al envejecimiento de la población en el período 2010-2020 (+2,0 puntos porcentuales del PIB), en particular en concepto de pensiones y ciudades de larga duración. La reforma del sistema de seguridad social para la tercera edad que se ha iniciado tendrá previsiblemente una incidencia positiva en el empleo de las personas de más edad. Con todo, según las previsiones, Bélgica no conseguirá alcanzar el objetivo de 2020 que fijó para sí misma en este ámbito. Dada la magnitud de la tarea, se requerirán esfuerzos adicionales para colmar la brecha entre la edad de jubilación legal y la real.

La adopción de medidas para vincular la edad legal de jubilación a la evolución de la esperanza de vida permitiría preservar la viabilidad del sistema de pensiones a largo plazo. Es preciso hallar un equilibrio entre la necesaria sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de mantener sistemas de seguridad social adecuados para la tercera edad. En lo que respecta a los cuidados de larga duración, conviene explorar la posibilidad de mejorar la eficiencia del gasto público dedicado a tales servicios y de reducir costes a través de medidas de prevención y rehabilitación sanitaria y de la creación de mejores condiciones para una vida autónoma, habida cuenta del coste relativamente elevado de los cuidados en instituciones que se observa en Bélgica.

- (11) La pérdida de competitividad a largo plazo de Bélgica se debe a varios factores, entre ellos el sistema de negociación salarial, las disfunciones de los mercados de insumos y factores ajenos a los costes que están relacionados con la capacidad de innovación de la economía. La norma salarial de 1996, cuya finalidad era preservar la competitividad frente a los principales socios comerciales, no siempre ha cumplido su función. Las medidas inmediatas tomadas hasta ahora con vistas a conciliar en mayor medida la evolución salarial con los niveles de productividad van en la dirección adecuada, pero resultan insuficientes para asegurar la compatibilidad a largo plazo entre la evolución de los salarios y de la productividad. Aún es necesario aportar mejoras estructurales al sistema de negociación salarial, tales como correcciones automáticas en caso de que no se respete la norma salarial o de que el aumento del «índice-salud» exceda de los incrementos salariales de los principales socios comerciales. El sistema de negociación salarial debe garantizar que la evolución de los salarios se ajuste a la de la productividad a nivel local. Bélgica está especializada en productos intermedios expuestos a una intensa competencia internacional, lo que hace difícil que puedan tenerse en cuenta en el precio final las variaciones en los precios de los insumos. Si bien la pujanza del sistema belga de investigación e innovación ha contribuido a mitigar el problema de la competitividad de costes, la actividad de I+D en las empresas sigue estando muy concentrada y se observa un retraso en su difusión entre las empresas. Se deben reforzar las condiciones generales para acelerar la transición a una economía con mayor intensidad de conocimiento, poniendo énfasis en el emprendimiento y facilitando los procesos empresariales y la formación de capital humano.
- (12) Los precios de la electricidad, el gas y muchos otros bienes y servicios son más elevados en Bélgica que en otros Estados miembros, debido a una escasa competencia y a la existencia de obstáculos estructurales. Los precios en el sector minorista siguen siendo superiores a la media de la zona del euro y, paralelamente, las restricciones de que son objeto los servicios profesionales impiden desarrollar modelos de negocios innovadores y limitan la inversión. Bélgica ha progresado solo de forma limitada en lo que respecta a la intensificación de la competencia en las industrias de red y el establecimiento de reguladores fuertes e independientes sigue estando incompleto. Bélgica registra la segunda tasa más baja de penetración de la banda ancha móvil en la UE, debido, en gran parte, a problemas de regulación y coordinación en lo que respecta a la disponibilidad de espectro. Aunque la mayor frecuencia de cambio de proveedor por parte de los consumidores ha reducido el dominio del operador energético histórico en el sector de producción, la competencia en el sector minorista, en lo que respecta a la electricidad y el gas, y en el sector mayorista, en lo que respecta a la electricidad, sigue siendo una asignatura pendiente, y los elevados costes de distribución repercuten desproporcionadamente en los niveles de los precios netos para los usuarios industriales en comparación con los países vecinos. La decisión de Bélgica de controlar los precios minoristas de la electricidad y el gas para los usuarios

finales puede perjudicar las inversiones en capacidad y la entrada en el mercado de nuevos operadores. Las condiciones de concesión de licencias en el sector postal siguen planteando problemas. El transporte ferroviario nacional de pasajeros no está abierto a la competencia y la normativa laboral portuaria no ha sido objeto de modernización. Dada la trascendencia de todos los sectores antes mencionados para la competitividad, es urgente adoptar las oportunas medidas.

- (13) El sistema tributario belga se basa desproporcionadamente en los impuestos directos y adolece de ciertas lagunas que le restan equidad. Si bien Bélgica ha procurado hasta cierto punto reducir la presión tributaria global sobre el trabajo, el tipo impositivo implícito sigue figurando entre los más altos de la UE en lo que respecta a la mayor parte de categorías de trabajadores. Bélgica sigue siendo uno de los países en los que la proporción de impuestos medioambientales en el total de ingresos tributarios es más baja. Es posible simplificar el sistema tributario y mejorar su eficiencia, en particular reduciendo y racionalizando los gastos fiscales y eliminando los tipos reducidos del IVA que no se justifiquen o sean ineficaces.
- (14) Bélgica presenta una participación en el mercado laboral inferior a la media y que permanece estancada, así como amplias disparidades en materia de empleo y desempleo entre regiones y subgrupos de población. Los grupos de población que menos participan en el mercado de trabajo son los de origen inmigrante, las personas mayores y los jóvenes con escasas cualificaciones en todas las regiones. Estos grupos están expuestos asimismo a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. La reforma del sistema de prestaciones por desempleo es un paso en la dirección correcta, pero no garantiza en sí misma una mayor adecuación de la oferta y la demanda de trabajo si no va unida a una ayuda eficaz en la búsqueda de empleo y oportunidades de formación. La interacción entre las reducciones previstas a nivel federal y los programas de apoyo al empleo instrumentados por las regiones genera una complejidad considerable. Aunque las medidas dirigidas a los jóvenes poco cualificados pueden probablemente beneficiar también a los inmigrantes, se requiere una estrategia global orientada a este grupo específico de población. Además, parece difícil que puedan subsanarse ciertos desfases entre la oferta y la demanda de trabajo sin incrementar sensiblemente la movilidad laboral interregional. Es necesario analizar más a fondo la manera de hacer más eficaz y transparente la oferta de educación y formación y de reforzar las sinergias entre los distintos proveedores de formación.
- (15) Las previsiones en materia de emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2020 llevan a la conclusión de que Bélgica no cumplirá con su objetivo de reducción del 15 %. Aún no queda claro cómo podrán las iniciativas aisladas adoptadas por las diversas autoridades garantizar que se cumpla el objetivo, ni cómo se distribuirá la carga entre las regiones. Sigue sin dilucidarse qué impacto tendrá el conjunto de medidas sobre la reducción de las emisiones, en particular del sector del transporte y los edificios. La congestión del tráfico representa una elevada carga para la economía belga, estimada nada menos que en un 2 % del PIB y una de las más altas de Europa, pero la aplicación del nuevo sistema de impuesto de circulación en las tres regiones se ha aplazado hasta 2016.
- (16) Los problemas de coordinación inherentes a una estructura marcadamente regionalizada ponen de manifiesto la importancia de una organización eficiente de la gobernanza pública, dado que la existencia de múltiples redes, niveles y agentes puede llevar a una duplicación de las estructuras, debilitando así la gobernanza e incrementando los costes administrativos. Estas cuestiones cobran particular trascendencia cuando se trata de la fiscalidad y del reparto de la carga presupuestaria,

por ejemplo en los ámbitos de la educación y la seguridad social, que requieren en general una mayor cooperación y coordinación.

- (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis global de la política económica de Bélgica. Ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas y ha presentado un examen exhaustivo. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Bélgica, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.
- (18) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Bélgica y su dictamen⁹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (19) A la vista de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de Bélgica y su Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, se reflejan, en particular, en las recomendaciones 1, 2, 3, 4 y 5 que figuran a continuación.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado también un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. Basándose en el mismo, el Consejo ha formulado recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Bélgica debe velar igualmente por que se apliquen plena y oportunamente dichas recomendaciones.

RECOMIENDA que, en el período 2013-2014, Bélgica lleve a cabo las siguientes actuaciones:

1. Adopte medidas adicionales para lograr el ajuste estructural especificado en la Decisión del Consejo en la que se insta a la corrección del déficit excesivo en 2013 y mejorar la sostenibilidad y credibilidad del saneamiento. Una corrección duradera de los desequilibrios presupuestarios exige que se lleven a cabo de forma creíble reformas estructurales ambiciosas que aumenten la capacidad de ajuste y estimulen el crecimiento potencial. Una vez corregido el déficit excesivo, prosiga el ajuste estructural a un ritmo adecuado a fin de alcanzar el objetivo a medio plazo en 2016 y de imprimir una sólida trayectoria descendente al elevado ratio de deuda. Presente, a tal fin, a más tardar el 15 de octubre de 2013, medidas estructurales de cara a 2014 compatibles con el crecimiento y que garanticen una corrección sostenible del déficit excesivo y una oportuna progresión hacia su objetivo a medio plazo. Vele por que la labor de ajuste esté equilibrada a lo largo del tiempo o, incluso, concentrada al comienzo del período. Establezca mecanismos explícitos de coordinación para garantizar que los objetivos presupuestarios sean vinculantes a nivel federal y subfederal desde una perspectiva de planificación a medio plazo –en particular, mediante la pronta adopción de una norma sobre el equilibrio/superávit del presupuesto de las administraciones públicas que se atenga a los requisitos del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y

⁹ De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

Monetaria–, y para fomentar la transparencia del reparto de cargas y la rendición de cuentas en todos los niveles de la administración.

2. Intensifique los esfuerzos para colmar la brecha entre la edad de jubilación legal y la real, en particular suprimiendo con rapidez los sistemas de jubilación anticipada. Sustente las reformas del sistema de seguridad social para la tercera edad con medidas de apoyo al empleo y de reforma del mercado laboral que propicien el envejecimiento activo. Adopte con celeridad una decisión que vincule la edad legal de jubilación a la esperanza de vida. Siga mejorando la eficiencia del gasto público en cuidados institucionales de larga duración.
3. Con vistas a restablecer la competitividad, prosiga la labor en curso para reformar el sistema de fijación de salarios, incluida la indización salarial; en particular, mediante la adopción de medidas estructurales, en concertación con los interlocutores sociales y con arreglo a la práctica nacional, vele por que la fijación de los salarios responda a la evolución de la productividad, refleje las diferencias locales en la productividad y las condiciones del mercado laboral, y prevea correcciones automáticas cuando la evolución de los salarios ponga en peligro la competitividad de costes.
4. Presente medidas estructurales concretas y definidas en el tiempo para promover la competencia en el sector de servicios, eliminando los obstáculos en el ramo minorista y las restricciones excesivas impuestas a los servicios profesionales y mejorando el suministro de banda ancha móvil. Siga mejorando el funcionamiento del sector de la energía mediante la reducción de los costes de distribución y el control de los costes al por menor, y refuerce la independencia de los reguladores de los sectores de la energía, las telecomunicaciones y los transportes (ferrocarriles, aeropuertos, puertos, transporte por carretera). Elimine los obstáculos normativos que subsisten en el sector postal.
5. Elabore propuestas concretas y definidas en el tiempo para desplazar la presión tributaria del trabajo hacia bases imponibles menos perjudiciales para el crecimiento, en particular analizando la posibilidad de introducir impuestos medioambientales, por ejemplo, sobre el diésel o los combustibles para calefacción, y de gravar el uso privado de los vehículos empresariales. Simplifique el sistema tributario reduciendo los gastos fiscales en el impuesto sobre la renta, aumentando la eficiencia del IVA y mejorando el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante la eliminación de las lagunas existentes.
6. Siga eliminando todos aquellos factores que desincentiven el trabajo, velando por una aplicación efectiva de los requisitos de búsqueda de empleo y por una asistencia personalizada en dicha búsqueda para todos los desempleados. Adopte medidas para incrementar la movilidad laboral interregional. Simplifique los incentivos al empleo, las políticas de reinserción laboral, la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo, la educación y las políticas de formación permanente y profesional para las personas mayores y los jóvenes, y refuerce la coherencia entre estas políticas. Desarrolle estrategias globales de inclusión social para las personas de origen inmigrante.

7. Adopte medidas concretas y acuerde una clara división de funciones entre las autoridades federales y regionales con vistas a progresar en la consecución de los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores no cubiertos por el RCDE, en particular las generadas por el transporte y los edificios.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente