

Bruselas, 18.5.2016
COM(2016) 322 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Bélgica

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Bélgica

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Bélgica

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Bélgica

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.º 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,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea²,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo³,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁴, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el informe sobre el Mecanismo de Alerta⁵, en el que se señalaba a Bélgica como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro⁶. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2016) 322 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 y P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

Al ser un país cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Bélgica debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación.

- (2) El informe específico de 2016 sobre Bélgica⁷ fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Bélgica de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015 e incluyó un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo⁸. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Bélgica no está experimentando desequilibrios macroeconómicos. Un debilitado comportamiento del sector exterior combinado con un elevado endeudamiento público puede plantear riesgos en el futuro. Sin embargo, la evolución reciente apunta a una mejora de la competitividad. Las medidas correctoras, que incluyen la moderación salarial y la reducción de las cotizaciones a la seguridad social, han llevado a una ralentización del crecimiento de los costes laborales. El endeudamiento del sector público no está disminuyendo, pero los riesgos a corto plazo parecen controlados.
- (3) El 29 de abril de 2016, Bélgica presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica⁹.
- (5) El Programa de Estabilidad de 2016 indica que la repercusión presupuestaria de la excepcional afluencia de refugiados en 2015 y 2016 y de las medidas de seguridad excepcionales adoptadas en 2016 es considerable y constituye una prueba suficiente del alcance y la naturaleza de estos costes presupuestarios adicionales. Según la Comisión, los gastos subvencionables adicionales para los refugiados ascendieron al 0,03 % del PIB en 2015, mientras que el impacto adicional en 2016 se estima en el 0,17 % del PIB, en el caso de los gastos relacionados con los refugiados, y en el 0,12 % del PIB, en el caso de las medidas de seguridad. Las disposiciones recogidas en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permitirían hacer frente a este gasto adicional, en la medida en que la entrada de refugiados así como la gravedad de la amenaza terrorista sean acontecimientos excepcionales, su impacto en las finanzas públicas belgas sea significativo y la sostenibilidad no se vea comprometida al permitir una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste de cara al objetivo presupuestario a medio plazo. Por lo tanto, el ajuste requerido hacia el objetivo

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

presupuestario a medio plazo para 2015 ha sido reducido para tener en cuenta los costes adicionales relacionados con los refugiados. En lo que atañe a 2016, en la primavera de 2017 se llevará a cabo una evaluación final, incluidos los importes subvencionables, sobre la base de los datos observados proporcionados por las autoridades belgas.

- (6) Bélgica se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma transitoria en materia de deuda. El 18 de mayo de 2016, la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, dado que Bélgica no logró avances suficientes en el cumplimiento de la norma en materia de deuda en 2015. El análisis concluyó que el criterio de deuda debía considerarse cumplido. En su Programa de Estabilidad de 2016, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo presupuestario desde un déficit del 2,6 % del PIB en 2015 al -0,2 % del PIB en 2019. Se espera alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo revisado de aquí a 2018, fijado en una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales. No obstante, el saldo estructural recalculado¹⁰ apunta a un déficit estructural del 0,4 % del PIB en 2018. De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que la ratio deuda pública/PIB alcance su máximo del 106,2 % del PIB en 2016 para luego ir bajando hasta el 99,6 % a más tardar en 2019. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. No obstante, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017 no se han concretado suficientemente. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, existe un riesgo de desviación considerable respecto del ajuste recomendado en 2016, así como en 2016 y 2017 tomados en conjunto, en el supuesto de que no se modifiquen las políticas. En caso de que la repercusión presupuestaria de la excepcional afluencia de refugiados y de las medidas de seguridad excepcionales sea excluida de la evaluación, la desviación proyectada en 2016 deja de ser significativa. No se prevé que Bélgica cumpla la norma transitoria en materia de deuda en 2016 ni, una vez finalizado el período transitorio, el parámetro de reducción de la deuda en 2017. Basándose en la evaluación del Programa de Estabilidad y teniendo en cuenta las previsiones de la Comisión de la primavera de 2016, el Consejo considera que existe el riesgo de que Bélgica no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para asegurar el cumplimiento en 2016 y 2017.
- (7) Un elevado nivel de endeudamiento público se combina con los mediocres resultados de las exportaciones y la competitividad. Los resultados exteriores se han deteriorado desde 2000, como demuestran las pérdidas de cuota de mercado mundial, y se han visto agravados por exportaciones orientadas principalmente hacia mercados menos dinámicos. Aunque la tendencia negativa de las cuotas de mercado se ha estancado en los últimos años, las pérdidas acumuladas siguen siendo importantes. La especialización en segmentos de mercado con una mayor exposición a la competencia de precios también dificulta la capacidad exportadora del país. Esta situación es difícilmente compatible con los elevados costes laborales del país. Los costes laborales unitarios han aumentado rápidamente como consecuencia de un bajo incremento de la productividad y, en particular, un rápido aumento de los salarios. Esto último puede atribuirse a determinadas

¹⁰ El saldo estructural recalculado por la Comisión sobre la base de la información del Programa de Estabilidad, siguiendo la metodología comúnmente acordada.

características del sistema de fijación de salarios. Por un lado, los márgenes de aumento salarial real fueron fijados reiteradamente en un nivel demasiado alto. Por otra parte, la inflación superó en repetidas ocasiones las expectativas y la registrada en los países vecinos. La diferencia estructural entre las tasas de inflación subyacente de Bélgica y de los países vecinos se debe principalmente al mayor crecimiento de los precios de los servicios y al funcionamiento insatisfactorio del mercado minorista. Esta inflación se transmitió al incremento salarial a través de la práctica general de indización automática de los salarios. Juntos, estos factores mermaron la eficacia del altamente coordinado sistema de fijación de salarios. Para detener la disminución de competitividad y su impacto negativo en los resultados de las exportaciones y el empleo, las autoridades belgas han intervenido en los últimos años en el proceso de fijación de salarios. Se han impuesto medidas de moderación salarial, como limitar los aumentos de los salarios reales y suspender los sistemas de indización de los salarios. Además, se están aplicando reducciones a las cotizaciones a la seguridad social. Sin embargo, para garantizar la durabilidad de la corrección, son necesarias las reformas estructurales del marco de fijación salarial en consonancia con las recomendaciones del Consejo de los últimos años. Aunque el Gobierno se propone revisar la *Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* («Ley de 1996»), que constituye la base sobre la cual los interlocutores sociales fijan la «norma salarial» cada dos años, hasta ahora se han logrado pocos avances. Garantizar un vínculo más formal entre salarios y productividad contribuiría a consolidar los recientes avances registrados y evitaría una repetición de problemas del pasado.

- (8) Se han realizado algunos progresos en el funcionamiento general del mercado de trabajo. Se han reforzado los incentivos al trabajo mediante medidas destinadas a reducir la cuña fiscal y cambios en el sistema de prestaciones por desempleo. Sin embargo, considerables diferencias de empleo entre grupos de población específicos siguen provocando una infrautilización crónica de la mano de obra, especialmente entre las personas menos cualificadas, los jóvenes, las personas mayores y las personas de origen migrante. Además, al incorporarse o reincorporarse al mercado laboral los tipos impositivos marginales crean trampas de inactividad y salarios bajos para quienes aportan un segundo ingreso y para tipos de hogares específicos, como solteros y familias monoparentales. Por lo tanto, es importante poner a punto y aplicar políticas destinadas a fomentar el paso de la inactividad o el desempleo al empleo. Las desigualdades educativas vinculadas al entorno socioeconómico figuran entre las más elevadas de la UE y el fracaso escolar explica en parte la insuficiencia profesional observada entre las personas de origen migrante o los jóvenes poco cualificados. Las reformas educativas que se están introduciendo están especialmente destinadas a abordar el abandono escolar, la atención a la infancia y la educación infantil. También pretenden mejorar la calidad y pertinencia del sistema de formación profesional. Estas reformas podrían facilitar una transición más fluida hacia una economía intensiva en conocimientos y cada vez más orientada a los servicios y paliar la inadecuación de las cualificaciones y la persistente escasez de mano de obra en algunas profesiones. Además, las muy bajas tasas de actividad y empleo de los trabajadores de más edad requieren políticas que fomenten el envejecimiento activo y apoyen la demanda del mercado laboral de los trabajadores de más edad. Por último, el recurso a medidas fiscales adicionales para facilitar la incorporación al trabajo podría estar justificado.

- (9) Hay todavía un margen considerable para mejorar la dimensión que no está ligada a los costes de la competitividad exterior. Para salvaguardar y mejorar los actuales niveles de protección social debería hacerse más hincapié en las mejoras de la productividad y en la inversión en capital intelectual. Esto requiere un impulso sostenido hacia productos y servicios asociados de más rango en la cadena de valor, sobre la base de mejores resultados en materia de innovación y utilización de los resultados de la I+D. A pesar de su sistema público de investigación de alta calidad, Bélgica cuenta con relativamente pocas empresas de rápido crecimiento en sectores innovadores. Por otra parte, el clima empresarial se ve obstaculizado por cargas administrativas y reglamentarias que dificultan la creación y expansión de las empresas. Los requisitos en materia de accionariado y las limitaciones de los derechos de voto, la forma jurídica y las actividades multidisciplinarias frenan el dinamismo del mercado de los servicios a empresas. Las restricciones operativas y las restricciones a la instalación de locales minoristas tienen el mismo efecto en el sector minorista. Por otra parte, existen deficiencias en la eficacia del sistema de justicia, con una baja penetración de las tecnologías de información y comunicación. Juntos, estos factores constituyen obstáculos importantes a la inversión privada. Infraestructuras insuficientes y largos y pesados cuellos de botella también socavan el crecimiento de la productividad y la inversión. La red de transporte sufre el déficit de inversión más acuciante. La ubicación geográfica de Bélgica, unida a la presencia de organismos internacionales, ha permitido al país atraer a muchos centros de distribución, bases logísticas y sedes internacionales de diferentes empresas. Sin embargo, existe un creciente problema de congestión de tráfico en horas punta que debilita el atractivo del país para los inversores extranjeros y provoca importantes costes económicos y medioambientales. También se espera que Bélgica incumpla su objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 y padece graves problemas de contaminación atmosférica. Teniendo en cuenta la elevada concentración de actividades económicas alrededor de la capital y los puertos, los retos más urgentes son la mejora de las infraestructuras básicas de transporte ferroviario y por carretera y la construcción de los enlaces pendientes entre los principales centros económicos. Al mismo tiempo, es importante abordar la congestión en horas punta mediante la mejora de los servicios públicos de transporte, la optimización de la gestión del tráfico y la eliminación de las distorsiones del mercado y los incentivos fiscales adversos, tales como el trato favorable para los vehículos de empresa.
- (10) Otro reto es la adecuación de la generación de electricidad interna y la seguridad del suministro en general. Obstaculizadas por repetidas interrupciones, las envejecidas instalaciones nucleares belgas se han convertido en fuentes no fiables, mientras que el calendario repetidamente revisado para la eliminación progresiva del parque nuclear ha creado un clima desfavorable para las decisiones de inversión a largo plazo. Esto se refleja en un aumento de las importaciones y en una seguridad de suministro cada vez más perjudicada. Aunque a corto plazo los riesgos de suministro han remitido, las necesidades de inversión a más largo plazo siguen siendo considerables. Además de una nueva capacidad de producción nacional importante y un nuevo incremento de las interconexiones, las redes inteligentes son necesarias para desarrollar la gestión de la demanda. Dado el considerable margen de tiempo para los grandes proyectos en el sector energético y la enorme necesidad de capacidad de sustitución a lo largo de la próxima

década, una acción rápida será necesaria en particular en forma de marco jurídico adecuado que favorezca el aumento de la capacidad de generación.

- (11) Bélgica ha logrado algunos avances en la reforma del sistema tributario, sobre todo desplazando la presión fiscal del trabajo hacia otras bases imponibles, lo cual reducirá gradualmente la cuña fiscal sobre el trabajo. Las reducciones en el impuesto de las personas físicas y en las cotizaciones patronales a la seguridad social también ayudarán a reducir las diferencias. No obstante, el sistema tributario sigue siendo complejo, con bases imponibles erosionadas por exenciones específicas, desgravaciones y tipos reducidos. Algunas de estas exenciones implican pérdidas de ingresos, distorsiones económicas y una pesada carga administrativa. Además, la traslación tributaria no parece ser neutra desde el punto de vista presupuestario. Todavía hay un amplio margen de mejora de la concepción del sistema fiscal mediante la ampliación de las bases impositivas, lo que permitiría tanto unos tipos impositivos más bajos como menos distorsiones. También existe un potencial considerable para una traslación tributaria «verde» que proviene, entre otros factores, del tratamiento fiscal favorable de los coches de empresa y de las tarjetas de carburante, que contribuyen a la contaminación, la congestión y las emisiones de gases de efecto invernadero.
- (12) En los últimos años, Bélgica ha logrado importantes avances en la reforma de su sistema de pensiones. La Ley de 10 de agosto de 2015 sobre el aumento de la edad de jubilación, las condiciones para la jubilación anticipada y la edad mínima para las pensiones de supervivencia establece una nueva edad mínima y criterios de duración de carrera para las pensiones ordinarias. Sin embargo, incluso tras las recientes reformas, el aumento previsto en el porcentaje de gastos de pensiones sigue siendo considerable. Un vínculo automático a los cambios en la esperanza de vida, tal como se recomendó en el pasado, reduciría los riesgos de sostenibilidad a medio y largo plazo. A este respecto, el Gobierno ha anunciado su intención de implantar un sistema de pensiones basado en créditos que podría permitir mecanismos de ajuste automático para responder a la evolución demográfica. Estas cuestiones seguirán siendo objeto de un estrecho seguimiento en el marco del Semestre Europeo.
- (13) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Bélgica y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Bélgica en años anteriores. 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 UE incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.
- (14) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad, y su Dictamen¹¹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

¹¹ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

RECOMIENDA que Bélgica tome medidas en 2016 y 2017 a fin de:

1. Conseguir un ajuste presupuestario anual de al menos el 0,6 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y en 2017. Utilizar los beneficios inesperados para acelerar la reducción de la ratio de endeudamiento público. Acordar una distribución vinculante de los objetivos presupuestarios entre todos los niveles de la Administración. Simplificar el sistema tributario y eliminar los gastos fiscales distorsionadores.
2. Llevar a cabo la revisión prevista de la «Ley de 1996» sobre competitividad y empleo en consulta con los interlocutores sociales. Garantizar que los salarios pueden evolucionar en consonancia con la productividad. Garantizar la eficacia de las políticas de activación del mercado de trabajo. Avanzar en las reformas de la educación y de la formación profesional y ofrecer apoyo a la formación, sobre todo a las personas de origen migrante.
3. Impulsar la capacidad de innovación, especialmente mediante el fomento de la inversión en capital basado en el conocimiento. Aumentar la competencia en el sector de los servicios a las empresas y el sector minorista mediante la eliminación de restricciones operativas y de establecimiento injustificadas. Solucionar las carencias en inversiones en infraestructuras de transporte y en capacidad de generación de energía.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*