



Bruselas, 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL
PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
BANCO CENTRAL EUROPEO**

**NUEVOS INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS PARA UNA ZONA DEL EURO
ESTABLE DENTRO DEL MARCO DE LA UNIÓN**

1. INTRODUCCIÓN

En su Discurso sobre el Estado de la Unión de 2017 y en la carta de intenciones que lo acompañaba, el presidente Juncker anunció la intención de la Comisión de presentar propuestas concretas para la creación de una línea presupuestaria en el presupuesto de la UE dedicada específicamente a la zona del euro, que prevea: 1) una ayuda en favor de la reforma estructural, sobre la base del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales; 2) una función de estabilización; 3) un mecanismo de protección para la Unión Bancaria; y 4) un instrumento de convergencia para conceder ayuda de preadhesión a los Estados miembros en sus preparativos para la adopción del euro.

Estas ideas se desarrollan más detalladamente en la presente Comunicación, que forma parte de un paquete de iniciativas encaminadas a profundizar la Unión Económica y Monetaria europea¹. Este paquete se basa, en particular, en el «Informe de los cinco Presidentes» sobre el tema «Realizar la Unión Económica y Monetaria», de 22 de junio de 2015², y en el documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, de 31 de mayo de 2017³.

La profundización de la Unión Económica y Monetaria y la modernización de las finanzas públicas de la UE son aspectos fundamentales del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el Libro Blanco de la Comisión de 1 de marzo de 2017⁴. Esto se puso más de relieve en el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, de 28 de junio de 2017⁵. La coyuntura actual ofrece la oportunidad de presentar propuestas concretas prospectivas relativas al futuro de la Unión Económica y Monetaria y a la forma en que las futuras finanzas públicas de la UE podrán contribuir a responder a los retos detectados.

El valor añadido europeo es un aspecto central del debate sobre las finanzas públicas de la UE. Los recursos de la UE deben utilizarse para financiar los bienes públicos europeos. Tales bienes redundan en beneficio de la UE en su conjunto y no pueden ser proporcionados de forma eficiente por un único Estado miembro. De conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la UE debe intervenir cuando puede ofrecer un mayor valor al euro de cada contribuyente que una intervención a nivel nacional, regional o local únicamente.

Profundizar la Unión Económica y Monetaria es conveniente tanto para la zona del euro como para la UE en su conjunto. Una zona del euro más integrada y eficiente proporcionaría más estabilidad y prosperidad a todos en la UE, garantizando al mismo tiempo que la voz económica de Europa se oiga con firmeza a nivel internacional. Los nuevos instrumentos presupuestarios presentados en esta Comunicación pretenden abordar algunas de las necesidades específicas de los Estados miembros de la zona del euro y de los Estados miembros que preparan la adopción del euro, sin dejar de tener presentes sus aspiraciones y necesidades más globales como Estados miembros de la UE. Al hacerlo, también conviene procurar maximizar las sinergias entre los instrumentos actuales y futuros, que la Comisión presentará en mayo de 2018 en el contexto de sus propuestas para el marco financiero plurianual de la UE posterior a 2020.

¹ COM (2017) 821 de 6 de diciembre de 2017.

² «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea», informe de Jean-Claude Juncker en estrecha colaboración con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz, 22 de junio de 2015.

³ COM(2017) 291 de 31 de mayo de 2017.

⁴ COM(2017) 2025 de 1 de marzo de 2017.

⁵ COM(2017) 358 de 28 de junio de 2017.

2. FINANZAS PÚBLICAS DE LA UE EN LA ACTUALIDAD

Las finanzas públicas de la UE engloban el presupuesto de la UE y otros mecanismos e instrumentos de financiación de la Unión y de la zona del euro. Las mismas contribuyen al desarrollo económico y social de los Estados miembros y apoyan actividades compartidas al nivel de la UE (véase el apéndice para un panorama al respecto).

La profundización de la Unión Económica y Monetaria es una de estas prioridades comunes, que requiere medidas resueltas de los distintos Estados miembros así como un apoyo adecuado de los instrumentos presupuestarios y de coordinación de políticas de la UE. La presente Comunicación establece propuestas e ideas relativas a la forma de utilizar mejor el presupuesto de la UE para reforzar la resiliencia de nuestras economías interdependientes. Los avances realizados por los países pertenecientes y no pertenecientes a la zona del euro en la aplicación de las reformas y en una convergencia hacia arriba beneficiarán a todos.

El presupuesto de la UE ya cuenta con una amplia gama de instrumentos, desde subvenciones hasta instrumentos financieros, que tienen efectos significativos, pero sigue siendo relativamente pequeño. El presupuesto de la UE, que representa aproximadamente el 1% del producto interior bruto de la UE, es limitado en comparación con los presupuestos nacionales, viéndose además restringido por la necesidad de estar equilibrado anualmente. No obstante, los instrumentos de la UE tienen efectos estratégicos y económicos significativos en varios Estados miembros y sectores. Actualmente, el presupuesto de la UE interviene principalmente a través de subvenciones a los operadores económicos o a las autoridades públicas canalizadas directamente por las instituciones europeas o conjuntamente con los Estados miembros. En particular, en algunos Estados miembros los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han representado en los últimos años más de la mitad de la inversión pública total, contribuyendo notablemente al proceso de aproximación económica y social de las regiones y países en Europa. Por otro lado, teniendo en cuenta que su apoyo se extiende a lo largo de varios años, el presupuesto de la UE también tiene cierto efecto estabilizador sobre el nivel de inversiones públicas a largo plazo y, como ha demostrado la ayuda concedida a la economía griega, puede desempeñar un papel de estabilización en caso de dificultades económicas⁶. Aunque de dimensión limitada, también existe una serie de instrumentos a escala de la UE que puede contribuir específicamente a amortiguar las perturbaciones económicas a nivel nacional o local⁷.

Desde la entrada en funciones de la actual Comisión, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros programas pertinentes han sido complementados por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. El denominado «Plan Juncker» ha apoyado las inversiones privadas en toda Europa y ha proporcionado una forma flexible de multiplicar los efectos de estímulo de la inversión privada de unos limitados fondos públicos⁸.

⁶ El 15 de julio de 2015, la Comisión presentó la Comunicación titulada «Nuevo impulso para el empleo y el crecimiento en Grecia» [COM (2015) 400] y propuso una serie de medidas excepcionales que contribuyeron a maximizar la absorción de fondos de la UE en apoyo de la economía real griega.

⁷ Entre otros mecanismos de este tipo cabe citar la Iniciativa sobre Empleo Juvenil, que proporciona ayuda a los Estados miembros y regiones que sufren un alto nivel de desempleo, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que proporciona ayuda financiera a los Estados miembros o regiones afectados por graves catástrofes, y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que proporciona apoyo a las personas que pierden su empleo como consecuencia de importantes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial o como consecuencia de una crisis económica y financiera mundial.

⁸ Al final de noviembre de 2017, las operaciones aprobadas en el marco del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) representaban una financiación de 49 600 millones EUR, estando localizadas en los 28 Estados miembros, y se esperaba que dicho Fondo genere inversiones por un valor total de 251 600 millones EUR. Se espera que aproximadamente 528 000 pequeñas y medianas empresas vean mejorado su acceso a la financiación.

En casos muy concretos, la UE está autorizada a tomar fondos prestados y conceder préstamos. Esto ocurre particularmente en el caso de la gestión de préstamos otorgados en el marco del mecanismo de balanza de pagos⁹ para apoyar a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que afrontan dificultades de balanza de pagos. También ocurre en el caso de los préstamos concedidos en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)¹⁰. Dado que la obtención de fondos y la concesión de los correspondientes préstamos son operaciones interrelacionadas (operaciones «back-to-back»), no existe efecto directo sobre el presupuesto de la UE, siempre que los Estados miembros beneficiarios cumplan sus obligaciones.

Además de las subvenciones y los préstamos, el apoyo de la UE ha adoptado cada vez más la forma de asistencia técnica. Con la creación en 2015 del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales, la Comisión amplió su asistencia técnica, y ayuda a los Estados miembros, a instancia de estos, a realizar reformas en sectores clave y reforzar sus administraciones públicas.

Las acciones apoyadas directamente por el presupuesto de la UE se complementan con una serie de instrumentos y organismos de la Unión Europea o de la zona del euro. Algunos de estos, tales como el Banco Europeo de Inversiones, operan dentro del marco institucional de la UE, pero al margen de su presupuesto. Otros, tales como el Mecanismo Europeo de Estabilidad, no entran en el marco jurídico de la Unión. Aunque el Banco Europeo de Inversiones apoya proyectos que contribuyen al empleo y al crecimiento en Europa y fuera de la misma, el Mecanismo Europeo de Estabilidad proporciona asistencia técnica a los Estados miembros de la zona del euro que experimentan graves dificultades financieras.

Situación actual de los instrumentos financieros y fondos a escala de la UE



⁹ Reglamento (CE) n.º 332/2002 del Consejo, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 53 de 23 de febrero de 2002, p. 1).

¹⁰ El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera fue creado el 11 de mayo de 2010 en virtud del Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010 (DO L 118 de 12 de mayo de 2010, p.1). Funciona de modo similar al mecanismo de apoyo a la balanza de pagos, pero está a disposición de todos los Estados miembros, incluidos, pues, los pertenecientes a la zona del euro.

Fuente: Comisión Europea. MEEF: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.

Aunque el presupuesto de la UE siempre ha promovido la convergencia social y económica al alza, y el volumen de préstamos disponible a nivel de la UE ha aumentado en los últimos años para responder a circunstancias extremas, la estabilización macroeconómica no ha sido hasta la fecha un objetivo explícito del presupuesto de la UE. La experiencia de los años de crisis también ha mostrado que la estructura y el ámbito de las finanzas públicas de la UE no satisfacen plenamente las necesidades específicas de la Unión Económica y Monetaria, ni las de los Estados miembros de la zona del euro ni las de los Estados miembros que se preparan para ingresar en la zona del euro.

La respuesta a estos retos no debe ser necesariamente financiera en un principio. Ya se han logrado importantes avances y habrá que seguir actuando para mejorar el marco reglamentario y el marco de intervención al nivel de la UE y a nivel nacional. Como parte del paquete publicado hoy se presenta en líneas generales una hoja de ruta para trabajos futuros¹¹.

Sin embargo, entre las enseñanzas sacadas a lo largo de los años, cabe mencionar que las finanzas públicas de la UE deben abordar tres retos relacionados entre sí y bien determinados:

- 1) Promover y apoyar las reformas estructurales en los Estados miembros con el fin de reforzar la resiliencia de las estructuras económicas y mejorar la convergencia de los resultados.** Esto ocurre particularmente en el caso de los países que comparten la moneda única, pero también en el de los Estados miembros que preparan la adopción del euro, dado que unas estructuras resilientes son fundamentales para una participación sin fricciones en la zona del euro. Los años de crisis han mostrado con claridad la importancia de contar con unas estructuras económicas y sociales modernas capaces de reaccionar rápidamente frente a las perturbaciones con el fin de evitar la agravación de las dificultades económicas o sociales. También han tenido efectos considerables, exacerbados en algunas partes de Europa, en términos de actividad económica, desempleo, inversión y rescates bancarios. Solo ahora, casi 10 años después del estallido de la crisis, han aparecido los primeros indicios de la reanudación del proceso de convergencia de los niveles de vida a largo plazo.
- 2) Apoyar a los Estados miembros de la zona del euro para que puedan reaccionar mejor frente a unas circunstancias económicas en rápida evolución y estabilizar su economía en el caso de perturbaciones asimétricas de gran magnitud.** Como consecuencia de la unificación de la política monetaria en una zona de moneda única, los instrumentos de política macroeconómica de que disponen los Estados miembros participantes ya no son los mismos. Aunque cada país es diferente y el tamaño de la estructura de su economía influye en la probabilidad de que esta se vea expuesta a perturbaciones, la crisis ha subrayado las limitaciones de los medios puestos a disposición de los distintos Estados miembros de la zona del euro para absorber el impacto de grandes perturbaciones asimétricas, habiendo perdido algunos de ellos la capacidad de acceso a los mercados para obtener financiación por sí mismos. En varios casos, esto dio lugar a recesiones prolongadas y a efectos colaterales negativos en otros Estados miembros.
- 3) Romper el nexo entre la deuda soberana y la situación de los bancos, con el fin de reducir los riesgos sistémicos y reforzar la capacidad de respuesta colectiva a posibles grandes quiebras bancarias,** en particular para prevenir efectos de contagio. Ya a principios de 2013 se acordó un mecanismo de protección para fomentar la capacidad del Fondo Único de Resolución de hacer frente a los procesos de resolución bancaria. Este mecanismo de protección está encaminado a actuar como red de último recurso y es importante para reforzar la confianza en el sistema bancario europeo.

¹¹ COM (2017) 821 de 6 de diciembre de 2017.

Teniendo esto presente, existen formas de desarrollar instrumentos presupuestarios compartidos a nivel de la UE que pueden contribuir a la estabilidad de la zona del euro y beneficiar asimismo a la UE en su conjunto. Con objeto de garantizar su éxito y eficacia, y maximizar su eficiencia para el contribuyente, estos instrumentos deben diseñarse de forma que permitan aprovechar plenamente las sinergias con otros instrumentos presupuestarios existentes en el marco general de la Unión. La modernización de las finanzas públicas de la UE, estando prevista la presentación de propuestas por la Comisión en mayo de 2018, será una oportunidad única para la UE y para la zona del euro de dotarse de los medios necesarios.

3. UNAS FINANZAS DE LA UE MODERNIZADAS Y PROSPECTIVAS

El documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE establece el escenario para un marco presupuestario moderno y prospectivo a partir de 2020. En consonancia con el Discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker, la presente Comunicación se centra en cuatro aspectos específicos:

- **Esta Comunicación presenta una nueva forma de apoyar reformas nacionales indicadas en el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas, sobre la base de un apoyo presupuestario y técnico.** Las primeras medidas se proponen para el periodo 2018-2020 en forma de modificaciones del Reglamento sobre disposiciones comunes que rige los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y un reforzamiento del actual Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales. Para el marco financiero plurianual posterior a 2020, la Comisión se propone presentar un nuevo instrumento operativo de reforma con objeto de apoyar financieramente los compromisos de reforma acordados por los Estados miembros. Por otro lado, propondrá reforzar la asistencia técnica en el período posterior a 2020, sobre la base de la experiencia del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales.
- **La presente Comunicación propone crear un instrumento específico de convergencia destinado a ayudar a los Estados miembros en sus preparativos para la adopción del euro.** Para el período 2018-2020, la Comisión propone crear una línea de actuación específica en el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, que para el período posterior a 2020 podría convertirse en un instrumento específico. La selección de las prioridades de reforma será objeto de debate y seguimiento en el marco del Semestre Europeo.
- **La presente Comunicación establece las características principales de un mecanismo de protección para la Unión Bancaria,** que consiste en una línea de crédito o en garantías que se concederán directamente al Fondo Único de Resolución a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Fondo Monetario Europeo.
- **Esta Comunicación presenta algunas características principales para el despliegue de una función de estabilización** como forma de preservar los niveles de inversión en el caso de grandes perturbaciones asimétricas. La función de estabilización se diseña para los Estados miembros de la zona del euro y deberá estar a disposición de los restantes Estados miembros de la UE. Esto debería reflejarse en el diseño financiero definitivo.

Estos aspectos se describen más a fondo en los apartados siguientes. Sin embargo, antes de pasar a una exposición pormenorizada, deben tenerse presentes una serie de principios generales.

- **En primer lugar, aunque algunos aspectos se fijan como objetivo las necesidades más específicas de los Estados miembros de la zona del euro, por una parte, y de los no**

pertenecientes a la zona del euro, por otra, todos ellos se basan en un enfoque común para la UE y en una visión del marco general de esta. A la hora de diseñar estos instrumentos, es esencial tener una clara visión global de las finanzas públicas de la UE, actuales y futuras: ello contribuirá a reforzar las sinergias entre todos los actores e instrumentos de financiación, a evitar las duplicaciones y, en última instancia, a garantizar una mayor rentabilidad para cada euro gastado de forma colectiva. Esto es tanto más necesario cuanto que, como se recuerda en el paquete presentado hoy, el futuro de los Estados miembros de la zona del euro y el de los no pertenecientes a la zona del euro están estrechamente interrelacionados, y la distinción entre ambos grupos de países se está haciendo cada vez menos relevante.

- **En segundo lugar, aunque el resto del presente documento se centra principalmente en el lado del gasto de las finanzas públicas de la UE, un sistema modernizado de recursos propios también podría ser de gran utilidad en el futuro.** Por ejemplo, el lado de ingresos del presupuesto de la UE ya proporciona cierto grado de estabilización económica, particularmente con los recursos propios basados en la renta nacional bruta, que representan cerca del 75% del total de recursos propios y reflejan los resultados económicos relativos¹². Esto significa que, al igual que los gastos del presupuesto de la UE han evolucionado con el tiempo, también habrá que considerar nuevas mejoras de los ingresos¹³. Por ejemplo, el Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios» determinó posibles fuentes de nuevos ingresos¹⁴. Estas consideraciones no se desarrollan en el presente texto, pero se estudiarán con vistas al marco financiero plurianual posterior a 2020, y podrían ser complementarias de los argumentos que se presentan a continuación.
- **En tercer lugar, estos aspectos deberán operar en interacción con el marco proporcionado por el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas,** y particularmente con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Semestre Europeo es el principal instrumento para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros a nivel de la UE, y permite a los Estados miembros debatir sus prioridades económicas, sociales y presupuestarias y realizar en determinados momentos del año un seguimiento de los avances alcanzados. En el contexto del Semestre Europeo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico sirven para garantizar unas finanzas públicas saneadas y evitar desequilibrios económicos excesivos. También se han logrado avances hacia el establecimiento de una mayor relación entre las prioridades del Semestre Europeo y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, introduciendo condiciones *ex ante* y macroeconómicas¹⁵. Por otro lado, utilizando mejor la flexibilidad incorporada en las disposiciones vigentes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión actual ha reforzado la relación entre la inversión, las reformas estructurales y la responsabilidad en materia fiscal, teniendo mejor en cuenta al mismo tiempo las condiciones económicas cíclicas que afrontan los Estados miembros¹⁶. De cara al futuro, será

¹² El hecho de que estas contribuciones se basen en la renta nacional bruta de cada Estado miembro significa que su importe absoluto varía a lo largo del tiempo en función del ciclo económico, si las demás condiciones no varían.

¹³ A diferencia de lo que ocurre con los presupuestos nacionales, el presupuesto de la UE no puede ser deficitario, ya que los ingresos y los gastos deben estar equilibrados anualmente. En lugar de ello, se basa en una financiación a través de los «recursos propios». Actualmente hay tres tipos de recursos propios: las contribuciones de los Estados miembros basadas en su nivel de ingresos, medidas en función de la renta nacional bruta, las contribuciones basadas en el impuesto sobre el valor añadido y los derechos de aduana percibidos en las fronteras exteriores de la Unión.

¹⁴ Véase el documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, de 28 de junio de 2017, que también se inspiró en el informe final y las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios», de diciembre de 2016. Este Grupo estuvo presidido por el antiguo primer ministro italiano y expresidente de la Comisión Mario Monti y estuvo compuesto de miembros designados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea.

¹⁵ Véase asimismo el artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes.

¹⁶ COM(2015) 12 de 13 de enero de 2015.

esencial seguir reforzando la coherencia y los efectos de todos estos instrumentos.

- **En cuarto lugar, los cuatro aspectos debatidos aquí están estrechamente interrelacionados.** Pueden operar como parte del enfoque global de un marco modernizado de la UE. Teniendo en cuenta la atención prestada a la Unión Económica y Monetaria, las explicaciones se refieren naturalmente a las prioridades de la UE y los instrumentos de financiación relacionados con el empleo, el crecimiento, la inversión y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, ello no prejuzga sobre otros elementos de las propuestas relativas al marco financiero plurianual que se presentarán en mayo de 2018.

Para el período posterior a 2020, es posible trazar un camino a seguir que maximice los efectos de las finanzas públicas de la UE. Dicho camino se resume en el gráfico que figura a continuación. Muchos elementos son bien conocidos: como ocurre en la actualidad, una serie de fondos de la UE y, particularmente, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos seguirán existiendo como vehículo para promover la convergencia real, junto con otras fuentes de financiación, tales como las contempladas en el «Plan Juncker» y otros instrumentos a escala de la UE. Con independencia de la fuente de financiación utilizada, la ayuda adoptará en todo caso una de las tres formas básicas siguiente: asistencia técnica, subvención o préstamo.

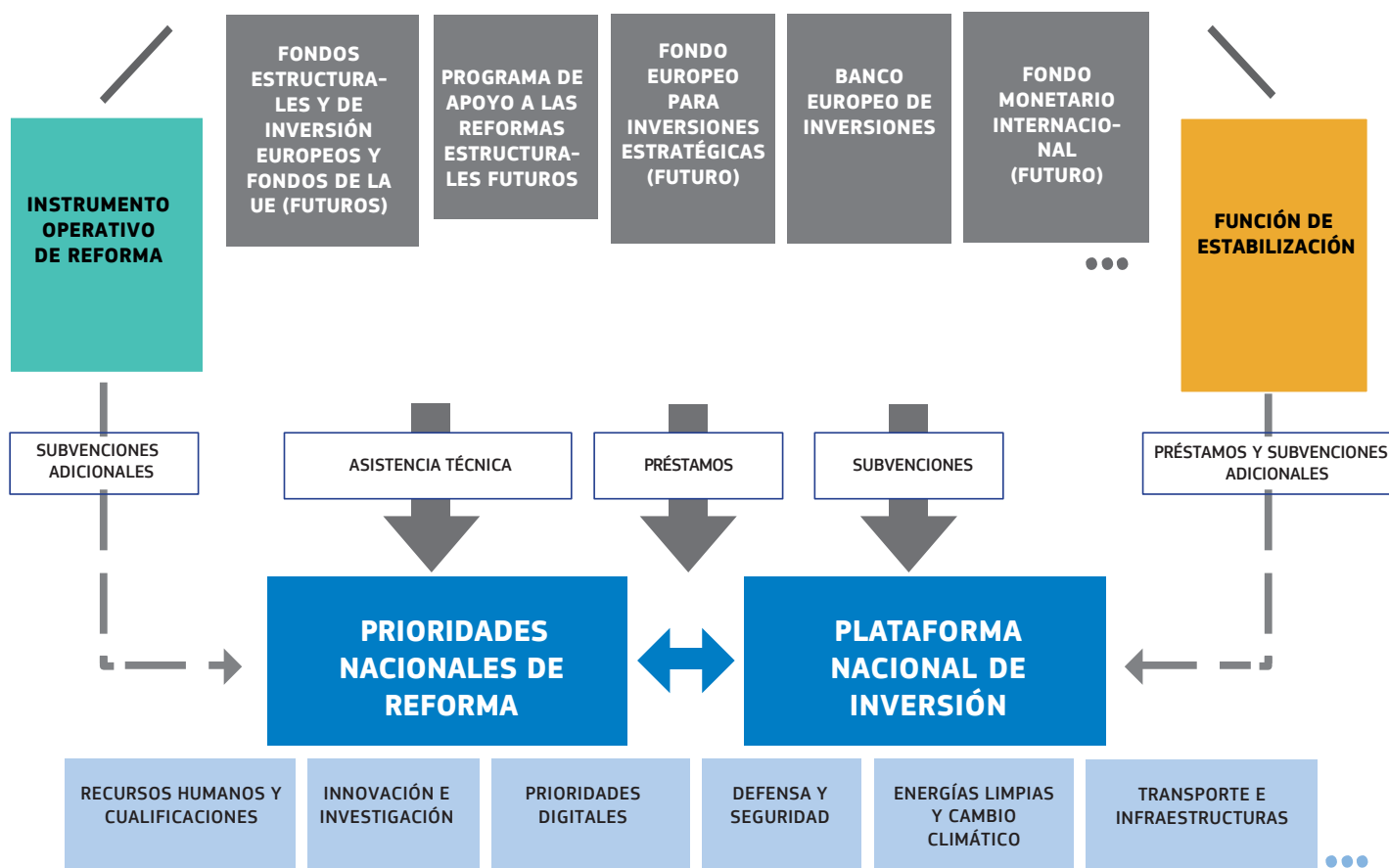
Las prioridades nacionales de reforma seguirán siendo establecidas por los Estados miembros en sus programas nacionales de reforma en el contexto del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas. Como se explica en el Informe Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018,¹⁷ deberán proseguir los esfuerzos en la aplicación de las reformas en curso, lo que a menudo requiere tiempo y debates. Por esta razón, la Comisión propugna un enfoque más plurianual y una revisión más colectiva de los compromisos de reforma.

Junto con las prioridades nacionales de reforma, los Estados miembros desarrollarán sus propias prioridades de inversión, que podrían quedar plasmadas en una plataforma nacional de inversión. Estas plataformas reunirían a los actores implicados, con diferentes niveles de autoridad, en cada Estado miembro, con el objeto de definir prioridades de inversión plurianuales, respaldar reservas de proyectos, que también podrían formar parte de proyectos europeos, y determinar fuentes de financiación y apoyo, procedentes especialmente de la UE.

Maximizar los efectos de las finanzas públicas de la UE: un posible camino a seguir

¹⁷ COM(2017) 690 de 22 de noviembre de 2017.

FINANZAS PÚBLICAS DE LA UE A PARTIR DE 2020



Fuente: Comisión Europea.

Aunque esta estructura es relativamente similar a las realidades actuales, habría que añadir dos nuevos elementos. El primero es un instrumento operativo de reforma, que proporcionaría subvenciones en apoyo de los esfuerzos nacionales encaminados a aplicar las reformas consideradas prioritarias en el Semestre Europeo. El segundo es una **función de estabilización** que facilitaría un apoyo rápido y contribuiría a mantener los niveles nacionales de inversión en caso de grandes perturbaciones asimétricas, generalmente eliminando el déficit de financiación de las reservas de proyectos preexistentes y/o favoreciendo una mejora de las cualificaciones. Estos dos nuevos elementos se explican con más detalle a continuación.

4. APOYO A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Unas políticas nacionales adecuadas son esenciales para el buen funcionamiento de una Unión Económica y Monetaria más integrada. Dado que muchos ámbitos de acción críticos, de importancia decisiva, siguen principalmente en manos de los Estados miembros, su coordinación y el calendario de las reformas en el marco del Semestre Europeo son fundamentales para maximizar su eficacia, no solo a nivel nacional, sino también a nivel de la UE.

Podría alcanzarse un mayor apoyo a las reformas estructurales a través de dos elementos complementarios:

- a) un instrumento operativo de reforma para respaldar los compromisos de reforma de los Estados miembros, y
- b) un apoyo técnico para acciones específicas a instancia de los Estados miembros.

Instrumento operativo de reforma para respaldar los compromisos de reforma de los Estados miembros

Con vistas a respaldar a los Estados miembros en la aplicación de las reformas establecidas en el contexto del Semestre Europeo, la Comisión tiene la intención de proponer un nuevo instrumento operativo de reforma en el marco financiero plurianual posterior a 2020. Este nuevo instrumento se pondría a disposición de los Estados miembros que se hayan comprometido a la realización de reformas debatidas con la Comisión y plasmadas en compromisos de reforma.

Este nuevo instrumento operativo de reforma perseguirá respaldar una amplia gama de reformas, debiendo centrarse la atención en aquellas que puedan contribuir mejor a la resiliencia de las economías nacionales y tengan efectos colaterales positivos sobre los demás Estados miembros. Aquí se incluyen reformas de los mercados de productos y de trabajo, reformas tributarias, reformas de desarrollo de los mercados de capital, reformas tendentes a mejorar el marco para las empresas y la inversión en recursos humanos y reformas de la Administración Pública.

Las reformas que habrá que apoyar se establecerían en paquetes plurianuales de compromisos de reforma, presentados y supervisados junto con los programas nacionales de reforma. Los compromisos de reforma serían propuestos por los propios Estados miembros e incluirían una serie de medidas de reforma con etapas intermedias y objetivos claros (véase el cuadro siguiente). Los Estados miembros para los que se haya detectado un desequilibrio excesivo en el procedimiento de desequilibrio excesivo serían invitados a presentar tales compromisos de reforma como medio de solventar los problemas puestos de relieve. Un proceso de revisión *inter pares* garantizaría que las propuestas de reforma aprovecharan la experiencia de otros Estados miembros y la valoración de la Comisión.

Una vez que se haya aprobado el paquete de compromisos de reforma, la supervisión y la notificación en relación con el logro de las etapas intermedias se ajustarán al Semestre Europeo. Los programas nacionales de reforma serían la fuente de información sobre los avances y deberían proporcionar información sobre las medidas encaminadas a la realización de las reformas. Los informes anuales por país elaborados por los servicios de la Comisión proporcionarían una evaluación actualizada de los avances de las reformas. El proceso para la concesión de apoyo en el marco de este instrumento debería calibrarse detenidamente para garantizar que la decisión sea tomada en el momento oportuno y cuente con un grado suficiente de adhesión.

Para el período 2018-2020, tal sistema podría ponerse a prueba en una fase piloto ofreciendo a los Estados miembros la posibilidad de emplear una parte de la reserva de eficacia incluida en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos actuales para apoyar reformas en lugar de proyectos específicos. Con este fin, las modificaciones del Reglamento sobre disposiciones comunes se presentan hoy como parte del paquete.

Apoyo a las reformas estructurales mediante un instrumento operativo de reforma

1. *Las reformas estructurales serían propuestas por los propios Estados miembros en el contexto de los retos determinados en el proceso del Semestre Europeo.*

2. *En una primera fase, previo diálogo con la Comisión, habría un paquete de compromisos de reforma que consistiría en una serie de reformas que deberían llevarse a cabo a lo largo de un período de tres años a partir del inicio del período de programación del marco financiero plurianual posterior a 2020.*
3. *Los paquetes de compromisos de reforma acordados proporcionarían un conjunto detallado de medidas, las etapas intermedias de ejecución y un calendario de realización en el plazo máximo de tres años. Los Estados miembros informarían sobre los avances en sus programas nacionales de reformas.*
4. *Podría decidirse una segunda ronda de paquetes de compromisos de reforma durante el período de programación, por ejemplo a petición de un nuevo Gobierno.*
5. *La Comisión Europea elaboraría criterios de evaluación de los avances en las distintas etapas intermedias a fin de ayudar a los Estados miembros en sus reformas. Los objetivos cuantitativos y cualitativos y las etapas servirían de base para la evaluación del apoyo financiero.*

Apoyo técnico a acciones específicas a petición de un Estado miembro

Como complemento, la Comisión tiene previsto potenciar significativamente el apoyo técnico que ofrece a los Estados miembros para el diseño y la aplicación de las reformas. Desde que se puso en marcha el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, las solicitudes de apoyo realizadas por los Estados miembros han superado ampliamente los fondos disponibles para los ciclos anuales (véase el cuadro que figura a continuación).

Como primer paso, la Comisión propone duplicar la dotación financiera del actual Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, con lo que ascendería a 300 millones EUR para el período hasta 2020, entre otras cosas al objeto de satisfacer las necesidades de los Estados miembros que se preparan para la adhesión al euro (véase más adelante). Con ello, podría desplegarse rápidamente un apoyo técnico adicional a las reformas estructurales previstas en la coyuntura actual. Sobre la base de esta experiencia, la Comisión tiene la intención asimismo de proponer un programa de continuación del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales con arreglo al marco financiero plurianual posterior a 2020.

Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales

El Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales fue acordado a principios de 2017 por el Parlamento Europeo y el Consejo, previa propuesta de la Comisión. Su cometido es financiar un apoyo técnico a medida a los Estados miembros destinado a ayudarles en sus planes de reforma. Este programa cuenta con un presupuesto de 142,8 millones EUR para el período 2017-2020. Esta ayuda está a disposición de todos los Estados miembros de la UE que la soliciten y no requiere cofinanciación.

El apoyo técnico abarca las reformas en materia de gobernanza y administración pública, gestión de las finanzas públicas, entorno empresarial, mercados de trabajo, servicios sanitarios y sociales, sector financiero y acceso a la financiación. Se nutre de las buenas prácticas y de los conocimientos especializados de toda la Unión Europea y de las organizaciones internacionales, el sector privado y la Comisión. La ejecución del programa corre a cargo del Servicio de Apoyo a las Reformas

Estructurales de la Comisión en cooperación con otros servicios de la Comisión y moviliza a expertos de toda Europa y de fuera de ella.

El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales ha prestado apoyo hasta ahora a quince Estados miembros para la ejecución de más de 150 proyectos. En el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales del ciclo de 2018, dicho Servicio ha recibido 444 solicitudes de apoyo de más de veinte Estados miembros, lo que ha dado lugar a un exceso considerable de demanda para el limitado presupuesto del Programa.

5. INSTRUMENTO DE CONVERGENCIA ESPECÍFICO PARA LOS ESTADOS MIEMBROS QUE SE PREPARAN PARA LA ADHESIÓN AL EURO

El euro es la moneda de la UE¹⁸, y todos los Estados miembros (salvo Dinamarca y el Reino Unido) tienen el compromiso legal de adherirse en algún momento a la zona del euro. Como dijo el presidente Juncker en su Discurso de 2017 sobre el estado de la Unión, «El objetivo del euro es ser la moneda única de la Unión Europea *en su conjunto. Todos los Estados miembros, excepto dos, deben adoptar el euro y tienen derecho a ello en cuanto cumplan todas las condiciones. Los Estados miembros que deseen formar parte de la zona del euro deben poder hacerlo*».

De conformidad con el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estados miembros deben conseguir un alto grado de convergencia sostenible para adoptar el euro. Ese requisito se evaluará en función del grado de cumplimiento de los cuatro criterios de convergencia establecidos en el artículo 140 y en el Protocolo (n.º 13) anejo a los Tratados de la Unión. Además de estos criterios formales, la resiliencia de las estructuras económicas es también esencial para el logro de una transición y una participación sin fricciones en el euro, en especial con objeto de absorber perturbaciones.

La resiliencia de las economías depende de una serie de factores. Los Estados miembros deben gestionar sus presupuestos con arreglo a los principios de buena gestión de la hacienda pública, creando estabilizadores presupuestarios en épocas de bonanza y garantizando un alto rendimiento del gasto público, en particular mediante el buen funcionamiento de las Administraciones públicas. Sus instituciones reguladoras y de supervisión deben estar preparadas para participar en la Unión Bancaria. El buen funcionamiento de los mercados de trabajo y de productos deben permitir la rápida expansión de nuevas actividades y elevados niveles de empleo y productividad.

Como parte de sus actividades de asistencia técnica, la Comisión propone la creación de una línea de actuación específica para prestar apoyo concreto a los Estados miembros que se preparan para la adhesión al euro. El apoyo técnico se ofrecerá previa petición y abarcará todas las políticas que puedan ayudar a lograr un elevado nivel de convergencia, como el apoyo a las reformas en materia de gestión de las finanzas públicas, entorno empresarial, sector financiero, mercados de trabajo y de productos y administración pública. Esta asistencia técnica se financiará mediante el

18 En la Declaración 52 del Tratado de Lisboa, 16 Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia) declararon que «el euro en tanto que moneda de la Unión Europea» seguiría siendo el símbolo de la pertenencia común de los ciudadanos a la Unión Europea y de su relación con esta. Mediante una resolución parlamentaria de 27 de noviembre de 2017 de la Asamblea Nacional Francesa, Francia ha tomado medidas para adherirse a esa Declaración.

Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales. Será completamente voluntaria y se ofrecerá sin cofinanciación de los Estados miembros beneficiarios. Esta propuesta se refleja en la modificación del Reglamento del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales presentado junto con este paquete.

Para el período posterior a 2020, la Comisión propondrá un mecanismo de convergencia específico, como parte de la continuación del programa de apoyo a las reformas estructurales, con el fin de apoyar a los Estados miembros en su preparación para participar sin fricciones en la zona del euro. Ello será independiente del proceso formal hacia la adopción del euro, que forma parte de un proceso de seguimiento específico¹⁹.

Los Estados miembros afectados también pueden decidir, ya desde ahora, reprogramar parte de su presupuesto de asistencia técnica disponible en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para proyectos que vayan a ser respaldados por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales. Los avances en las reformas sobre el terreno, incluidos los relacionados con el instrumento operativo de reforma mencionado anteriormente, seguirán siendo objeto de seguimiento en el contexto del Semestre Europeo.

6. MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA LA UNIÓN BANCARIA

Los Estados miembros acordaron en 2013 crear un mecanismo de protección para el Fondo Único de Resolución, como complemento del acuerdo político sobre el Reglamento relativo al Mecanismo Único de Resolución²⁰. Como red de último recurso en caso de resolución de una entidad bancaria, el mecanismo común de protección solo se activaría en caso de que los recursos del Fondo Único de Resolución disponibles no fueran suficientes para financiar la resolución del banco o bancos afectados, lo que aumentaría la confianza de todas las partes afectadas en las medidas que debiera adoptar la Junta Única de Resolución.

Cuatro años después, este mecanismo sigue sin funcionar. El Discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2017 y la Comunicación de octubre de 2017 sobre la culminación de la Unión Bancaria²¹ destacan que es prioritario poner en funcionamiento este mecanismo.

El documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria señala determinados criterios que debe cumplir el mecanismo de protección para ser operativo en caso de crisis. Dicho mecanismo debe tener un tamaño adecuado para cumplir su cometido y poder ser activado rápidamente en tiempos de crisis. También debe ser fiscalmente neutro, habida cuenta de que el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución estipula que el sector bancario de la Unión Bancaria tiene que reembolsar cualquier posible ayuda del Fondo Único de Resolución.

¹⁹ De conformidad con el artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión y el Banco Central Europeo deben presentar un informe al menos cada dos años. Los próximos informes se esperan para mayo de 2018.

²⁰ Declaración del Eurogrupo y los Ministros del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros sobre el mecanismo de protección del Mecanismo Único de Resolución, 18 de diciembre de 2013.

²¹ COM(2017) 592 de 11 de octubre de 2017.

Mecanismo común de protección a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad / Fondo Monetario Europeo

La Comisión presenta hoy una propuesta de creación de un Fondo Monetario Europeo, que prevé que el futuro Fondo Monetario Europeo deberá proporcionar una línea de crédito o garantías directamente al Fondo Único de Resolución.

La mayoría de los Estados miembros han expresado su apoyo a la integración de la función del mecanismo de protección en el Mecanismo Europeo de Estabilidad. La Comisión acoge favorablemente el trabajo técnico preparatorio ya realizado con este fin. Se trata de la solución más pragmática y eficiente. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (en el futuro, Fondo Monetario Europeo) se desarrollaría sobre la base de su experiencia y un historial probado de aprovechamiento de los mercados, incluso en un entorno difícil.

Este régimen debe ampliarse según sea necesario para incluir en igualdad de condiciones a todos los miembros de la Unión Bancaria. Si un nuevo Estado miembro se adhiere a la Unión Bancaria sin adherirse a la zona del euro, deberá proporcionar un instrumento nacional paralelo que se sume al apoyo del Fondo Monetario Europeo al Fondo Único de Resolución. Unos regímenes de gobernanza apropiados velarán por que se tengan en cuenta los intereses legítimos de los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro que participen en la Unión Bancaria. Ello está previsto en la propuesta de hoy de creación de un Fondo Monetario Europeo.

Gobernanza

Reconociendo la importancia de gestionar la situación de un banco que se halle en graves dificultades evitando al mismo tiempo cualquier contagio o perturbación de la estabilidad financiera, el Reglamento relativo al Mecanismo Único de Resolución establece disposiciones específicas relativas a la toma de decisiones. Los procedimientos de toma de decisiones para la adopción de un dispositivo de resolución están sujetos a plazos cortos para que puedan finalizar, si es necesario de un día para otro, antes de que abran los mercados²².

El mecanismo de protección debe estar disponible en el momento en que entre en vigor el dispositivo de resolución. En caso de que se necesiten los importes que se añadan a los disponibles en el Fondo Único de Resolución (es decir, el mecanismo de protección), el proceso de toma de decisiones del Fondo Monetario Europeo sobre la utilización del mecanismo de protección deberá ser rápido y previsible y no deberá acarrear condiciones adicionales más allá de los requisitos establecidos en el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución²³. Por lo tanto, los mecanismos adecuados de gobernanza deberán ser rápidos y predecibles, garantizando la igualdad de trato en toda la Unión Bancaria.

²² Artículo 18 del Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución.

²³ Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010; véase el artículo 18.

7. FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN

Una función de estabilización a nivel europeo ofrecería la posibilidad de activar rápidamente recursos para hacer frente a las perturbaciones que no puedan ser gestionadas únicamente a nivel nacional. En el informe de los cinco presidentes y el documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria se exponen las razones que justifican la utilización de este instrumento y se señalan principios importantes, que siguen siendo válidos²⁴. La posibilidad de utilizar la función de estabilización estaría sujeta a criterios de admisibilidad y a la aprobación de un mecanismo que la activara. En el resto de este apartado se presenta una función de estabilización destinada a los Estados miembros de la zona del euro y abierta a todos aquellos que deseen participar.

Dicha función de estabilización solo complementaría el papel de estabilización de los presupuestos nacionales en caso de grandes perturbaciones asimétricas. Dado su papel crucial en la economía, los presupuestos nacionales seguirán siendo el principal instrumento de la política fiscal de que disponen los Estados miembros para adaptarse a la evolución de las circunstancias económicas. Por esa razón, los Estados miembros deben seguir desarrollando y apoyando estabilizadores presupuestarios adecuados, sobre todo en tiempos de bonanza económica, tal como está previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁵. En caso de crisis, los Estados miembros podrían utilizar en primer lugar sus estabilizadores automáticos y una política fiscal discrecional, en consonancia con dicho Pacto. Únicamente en caso de que esos estabilizadores presupuestarios y automáticos no fueran suficientes para hacer frente a una gran perturbación asimétrica, se activaría la función de estabilización a nivel europeo.

Esta función ayudaría a suavizar los efectos de las perturbaciones asimétricas y evitaría el riesgo de efectos colaterales negativos. El objetivo es proporcionar recursos a un Estado miembro que sufra una perturbación económica que, en caso de no disponer de esos recursos, le obligue a buscar financiación en los mercados (en circunstancias potencialmente difíciles), con sus posibles efectos en la situación del déficit o de la deuda del Estado miembro afectado.

Elementos clave de una función de estabilización

A fin de ser eficaz, la función de estabilización deberá cumplir varios criterios. En especial, deberá:

- **ser distinta de los instrumentos que tiene a su disposición la hacienda pública de la UE.** Dicha función debe colmar la brecha existente entre, por una parte, los instrumentos existentes financiados con cargo al presupuesto de la UE en favor del empleo, el crecimiento y la inversión, y, por otra parte, la asistencia financiera en el marco del Fondo Monetario Europeo en casos

²⁴ Se mencionan una serie de principios directores. Un instrumento de estabilización debe i) minimizar el riesgo moral y no conducir a transferencias permanentes, ii) estar estrictamente supeditado a criterios claros y el mantenimiento de políticas sólidas, en especial las que lleven a una mayor convergencia en la zona del euro, iii) desarrollarse en el marco jurídico de la UE, iv) ser abierto y transparente con respecto a todos los Estados miembros de la UE, y v) no duplicar el papel del Mecanismo Europeo de Estabilidad (futuro Fondo Monetario Europeo) como instrumento de gestión de crisis.

²⁵ En los últimos años, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se ha reforzado para tener en cuenta lo que es conveniente para un Estado miembro determinado en una coyuntura concreta de su ciclo económico, por ejemplo para evitar ser restrictivo cuando las circunstancias exigen lo contrario. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento prevé estabilizadores adicionales en los tiempos de bonanza y la necesidad de efectuar un menor esfuerzo presupuestario cuando las condiciones económicas sean adversas.

extremos. De cara al futuro, también es importante tener en cuenta el papel de los instrumentos de que ya dispone el presupuesto de la UE y que tienen cierto efecto estabilizador²⁶. Dichos instrumentos también podrían potenciarse para ayudar a absorber las perturbaciones de manera más eficaz en el futuro, como complemento de lo que se presenta aquí. Del mismo modo, conviene estudiar la idea de un aumento temporal del porcentaje de cofinanciación de la UE o de una posible modulación del nivel de prefinanciación con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos según las circunstancias²⁷.

- **ser neutra a medio plazo y no dar lugar a transferencias permanentes entre Estados miembros.** La función de estabilización deberá diseñarse de forma que todos los Estados miembros participantes tengan la misma probabilidad de beneficiarse de ella y contribuyan adecuadamente.
- **contribuir a una política fiscal sólida y minimizar el riesgo moral.** Si bien no habría condiciones para la ayuda, habría criterios de admisibilidad predeterminados relativos a la solidez de las políticas macroeconómicas para poder beneficiarse de la función de estabilización. Por regla general, solo los Estados miembros que se ajusten al marco de vigilancia de la UE durante el período que preceda a la perturbación asimétrica deberían ser elegibles para el acceso a dicha función. Ello permitiría evitar el riesgo moral y crear un incentivo adicional para la aplicación de políticas fiscales y estructurales sólidas.
- **contribuir a la estabilidad financiera.** Deberá reducir el riesgo de que un Estado miembro beneficiario acabe necesitando un programa del Fondo Monetario Europeo.
- **ser significativa desde un punto de vista económico en el estado de equilibrio.** Debe ser lo suficientemente grande como para proporcionar una verdadera estabilidad a nivel de los Estados miembros. Según las estimaciones, para ser eficaz en la zona del euro, esta función debería permitir pagos netos totales de al menos el 1 % del producto interior bruto. Además, para ser creíble, la función de estabilización debe disponer de recursos suficientes, incluso en medio de una crisis. Ello podría implicar tener cierta capacidad de obtención de préstamos, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar que el presupuesto de la UE siga estando en equilibrio.
- **ser efectiva y aplicarse a su debido tiempo.** En el caso de aquellos Estados miembros que cumplan los criterios de admisibilidad para acceder a la función de estabilización, la activación se realizaría de forma automática y rápida, en función de parámetros predeterminados (por ejemplo, una gran desviación negativa temporal de las tendencias de desempleo o inversión).
- **incluir un componente de ayuda presupuestaria / subvención.** Utilizar únicamente un sistema de préstamos podría tener un impacto limitado, ya que el Estado miembro podría simplemente obtener préstamos en los mercados o acceder a una de las líneas de crédito precautorias. Por otra parte, un componente de préstamo tiene la ventaja de abordar posibles problemas de liquidez sin

²⁶ Véase la nota a pie de página 7, donde se dan ejemplos de instrumentos de la UE existentes destinados a suavizar o absorber las perturbaciones.

²⁷ Medidas excepcionales de ese tipo se adoptaron en apoyo de Grecia en los últimos años. La modulación de los porcentajes de cofinanciación podría tener un efecto de estabilización puntual, ya que contribuiría a mantener la inversión pública, que, de otro modo, el Estado miembro no estaría en condiciones de financiar. El nivel de ajuste de la prefinanciación podría suponer, por ejemplo, efectuar pagos adelantados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos acordados para todo el período del marco financiero plurianual, con los consiguientes pagos menores más adelante.

crear riesgos de transferencias permanentes. Un instrumento de estabilización a través de un sistema de subvenciones podría tener efectos macroeconómicos mayores y más inmediatos.

Hay diferentes maneras de definir una función de estabilización. En su documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión esbozaba tres opciones diferentes.

En la primera de ellas, un sistema europeo de protección de las inversiones podría proteger las inversiones en caso de crisis prestando apoyo a prioridades bien definidas y a proyectos ya previstos o actividades a nivel nacional, como el desarrollo de infraestructuras o de conocimientos especializados. Una segunda opción consistiría en un régimen de reaseguro de desempleo europeo que podría actuar como un «fondo de reaseguro» para los sistemas nacionales de desempleo. En una tercera opción, un fondo para eventualidades podría acumular regularmente fondos de los Estados miembros, y los pagos se activarían de manera predeterminada. Todas estas opciones tienen sus ventajas y también pueden combinarse a lo largo del tiempo.

Lo que la Comisión propone es una función de estabilización que pueda prestar apoyo a la inversión a nivel nacional y pueda desarrollarse a lo largo del tiempo, empezando con préstamos y un componente de subvención relativamente limitado. Ello estaría en consonancia con la importancia que concede la Comisión a la inversión como motor del crecimiento a largo plazo y permitiría un despliegue más suave en comparación con las otras dos opciones. Dada la estructura y composición del presupuesto de la UE (equilibrio anual y recursos propios limitados), una función de estabilización tendría que diseñarse de modo que pudiera alcanzar su pleno potencial durante un determinado período de tiempo, en particular para alcanzar la capacidad financiera necesaria.

Función de estabilización: vehículo específico que reúne las finanzas públicas de la Unión para responder a grandes perturbaciones asimétricas

En esta configuración, un vehículo específico gestionado por la Comisión podría reunir diferentes fuentes de financiación a escala europea de forma eficaz a fin de proporcionar una función de estabilización. Este vehículo se basaría en la lógica de un sistema europeo de protección de las inversiones y tendría por objetivo apoyar prioridades bien definidas y proyectos o actividades ya previstos a nivel nacional, como los determinados en el contexto de las plataformas nacionales de inversión mencionadas anteriormente.

Con arreglo a estrictos criterios de admisibilidad, el Estado miembro que estuviera sometido a una gran perturbación asimétrica tendría derecho automáticamente a beneficiarse de la ayuda facilitada a través de la función de estabilización. Se activaría un apoyo mixto en forma de préstamos y ayuda presupuestaria, que podría basarse en tres elementos que pueden desarrollarse progresivamente:

- **El presupuesto de la UE y el Fondo Monetario Europeo podrían conceder al Estado miembro afectado préstamos garantizados por el presupuesto de la UE.** El Fondo Monetario Europeo podría desempeñar un papel auxiliar respecto a la función de estabilización mediante préstamos precautorios para proporcionar liquidez a corto plazo. Esto se complementaría mediante préstamos vinculados («back-to-back») garantizados por el presupuesto de la UE (con ese fin, podría crearse una capacidad de endeudamiento limitada en el Marco Financiero

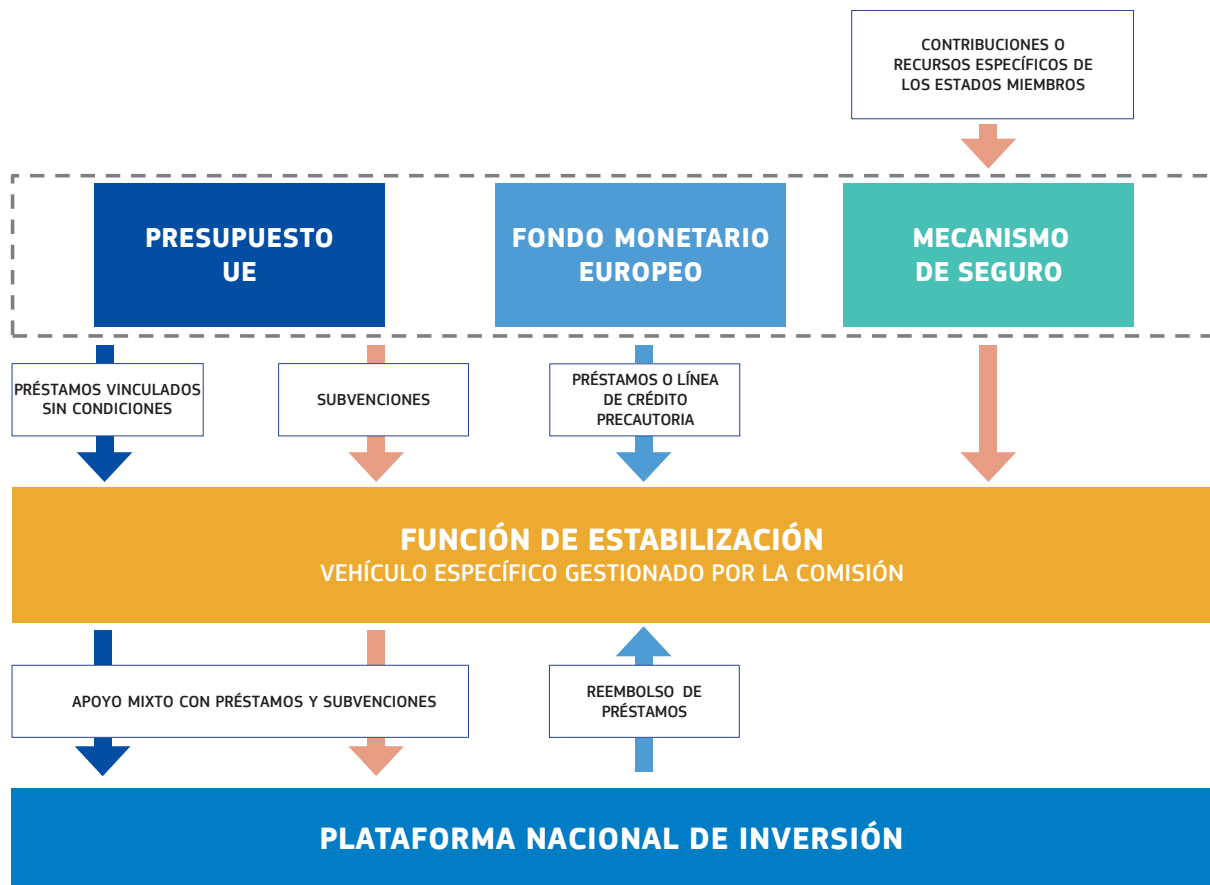
Plurianual²⁸ posterior a 2020). El Estado miembro beneficiario reembolsaría estos préstamos a la función de estabilización.

- **El presupuesto de la UE podría proporcionar a los Estados miembros afectados un apoyo limitado en forma de subvenciones presupuestado anualmente.** Los créditos correspondientes se comprometerían en una línea presupuestaria específica, posiblemente en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para los Estados miembros participantes. Esta línea presupuestaria se integraría todos los años en la función de estabilización para contribuir a aumentar su capital. Para evitar el desplazamiento de recursos en detrimento de otras políticas de la UE, el gasto presupuestario conexo se descontaría del «margen» entre el marco financiero plurianual y los límites máximos de los recursos propios²⁹.
- **Un mecanismo de seguro financiado por contribuciones voluntarias de los Estados miembros podría complementar el apoyo a la función de estabilización a lo largo del tiempo.** Los Estados miembros podrían contribuir anualmente a este fondo específico fuera del presupuesto de la UE o podrían ponerse de acuerdo en establecer una línea de actuación concreta en materia de recursos. Una vez que los Estados miembros se hayan comprometido a contribuir y se hayan acumulado recursos suficientes, este mecanismo reforzaría la capacidad de la función de estabilización.

Función de estabilización europea de apoyo a la inversión

²⁸ Conviene señalar que podría ser necesario aumentar los límites máximos de los recursos propios, según el importe previsto.

²⁹ La Decisión relativa a los recursos propios y el Reglamento sobre el marco financiero plurianual deberían ajustarse en consecuencia.



Fuente: Comisión Europea

La Comisión seguirá evaluando las repercusiones futuras para el presupuesto de la UE en el contexto de la preparación del marco financiero plurianual posterior a 2020 y formulará las propuestas necesarias.

8. CONCLUSIONES

Con esta Comunicación, la Comisión presenta ideas de nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona del euro en el marco de la Unión.

Para el período 2018-2020, la Comisión propone lo siguiente:

- conseguir un rápido acuerdo, a mediados de 2018 a más tardar, sobre una función de protección para el Fondo Único de Resolución y la puesta en funcionamiento de dicha función en 2019 a más tardar; esta propuesta está recogida en la propuesta de creación de un Fondo Monetario Europeo en el marco de la Unión;
- potenciar las actividades del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales destinadas a prestar apoyo a las reformas en todos los Estados miembros y establecer una línea de actuación específica para los Estados miembros que se preparan para la adhesión al euro; ello queda reflejado en la propuesta de modificación del Reglamento sobre el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, con el objetivo de duplicar el presupuesto destinado a las actividades del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales para el período hasta 2020;

- ampliar la posibilidad de utilizar la reserva de eficacia actual de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en apoyo de las reformas estructurales, como modo de poner a prueba la idea de un instrumento operativo de reforma en una fase piloto; ello queda reflejado en un cambio específico del Reglamento sobre disposiciones comunes aplicable a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Para el período posterior a 2020, la Comisión tiene la intención de presentar sus propuestas en mayo de 2018, como parte del marco financiero plurianual posterior a 2020, que incluirá lo siguiente:

- un instrumento operativo de reforma en apoyo de los compromisos de reforma de los Estados miembros;
- un apoyo técnico adicional a acciones específicas a petición de los Estados miembros;
- un instrumento de convergencia específico para los Estados miembros que se preparan para la adhesión al euro;
- una función de estabilización de la zona del euro abierta a todos los Estados miembros en caso de grandes perturbaciones asimétricas.

Appendix 1: Overview of available funds and firewalls

Marco jurídico	Instrumento	Tipo de apoyo	Importe	Fuente de financiación	Reembolso	Función	Aspectos geográficos
Presupuesto UE 2014-2020	Programas de inversión - Fondos Estructurales y de Inversión Europeos	Subvenciones, instrumentos financieros	Capacidad de 461 000 millones EUR	Presupuesto UE	Presupuesto UE	Apoyo a las prioridades de inversión a medio y largo plazo de la UE y los EM	Mayor en los EM y regiones con un PIB más bajo
	Subvenciones, instrumentos financieros		Capacidad de 107 000 millones EUR	Presupuesto UE	Presupuesto UE	Apoyo a las prioridades de inversión a medio y largo plazo de la UE	Para todos los EM de la UE
	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera	Préstamos vinculados	Capacidad de préstamo de hasta 60 000 millones EUR	Empréstitos respaldados por el presupuesto de la UE	Reembolso por el EM que recibe el préstamo	Proporciona liquidez a corto plazo a los EM con dificultades económicas	Para todos los EM de la UE
	Balanza de pagos		Capacidad de préstamo Préstamos de contrapartida de hasta 50 000 millones EUR	Empréstitos respaldados por el presupuesto de la UE	Reembolso por el EM que recibe el préstamo	Proporciona liquidez a corto plazo a los EM con dificultades económicas	Solo para los EM fuera del euro
	Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales	Asistencia técnica	Capacidad de 140 millones EUR	Presupuesto UE	Presupuesto UE	Asistencia técnica a los esfuerzos de reforma estructurales de los EM	Para todos los EM de la UE
Actividades del Banco Europeo de Inversiones y Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas		Préstamos, instrumentos financieros	Movilización de más de 100 000 millones EUR anuales	Empréstitos respaldados por el presupuesto de la UE y el capital del BEI	Reembolso de los préstamos por los beneficiarios	Apoyo a las prioridades de inversión a medio y largo plazo de la UE y los EM	En función de la calidad de los proyectos a nivel de la UE
Mecanismo Europeo de Estabilidad	Préstamos en condiciones favorables	Préstamos en condiciones favorables	Capacidad de préstamo de hasta 500 000 millones EUR	Empréstitos respaldados por fondos propios	Reembolso por el EM que recibe el préstamo	Proporcionar liquidez a corto plazo a los EM con dificultades económicas	Solo para los EM fuera del euro

Fuente: Comisión Europea