

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## RECOMENDACIONES

## CONSEJO

## RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de marzo de 2017

sobre la política económica de la zona del euro

(2017/C 92/01)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) La recuperación económica de la zona del euro prosigue, pero continúa siendo frágil. En los últimos años se han registrado avances significativos: desde 2015, el producto interior bruto (PIB) de la zona del euro se ha venido recuperando hasta situarse de nuevo, en términos reales, en el nivel anterior a la crisis y el desempleo ha disminuido hasta su menor nivel desde 2010-2011. No obstante, la demanda agregada crece con lentitud, la inflación se encuentra muy por debajo del objetivo establecido, a pesar de la política monetaria muy favorable impulsada por el Banco Central Europeo, y el crecimiento se ve lastrado por las rémoras que ha dejado la crisis, como la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos y un elevado nivel de endeudamiento en todos los sectores de la economía, que hacen necesario un proceso de desapalancamiento y reducir los recursos disponibles para la inversión y el consumo. Además, mientras que el potencial de crecimiento de la economía de la zona del euro viene siguiendo una tendencia a la baja desde hace mucho tiempo, esa tendencia se ha visto agravada por la crisis. A pesar de los signos de mejoría, la persistente brecha de inversión y el elevado nivel de desempleo crean riesgos de enfriamiento adicional de las perspectivas de crecimiento. El proceso de reequilibrio de la economía de la zona del euro sigue teniendo carácter asimétrico, pues solo los países deudores netos han corregido sus desequilibrios, y se está traduciendo en un creciente superávit de la balanza por cuenta corriente. En el marco del acuerdo global en el seno del G20, los Estados miembros de la zona del euro deben utilizar todas las herramientas políticas, incluidas la fiscal y estructural, por separado y colectivamente, para lograr un crecimiento fuerte, sostenible, equilibrado e integrador.
- (2) Unas reformas estructurales ambiciosas deberían facilitar la reasignación ágil y eficiente de los recursos humanos y de capital, y contribuir a hacer frente a los retos que plantean los cambios estructurales y tecnológicos en curso. Son necesarias unas reformas que generen un clima empresarial favorable, completen el mercado único y supriman las barreras a la inversión. Estos esfuerzos son esenciales para aumentar la productividad y el empleo, reforzar la convergencia y fomentar el potencial de crecimiento y la capacidad de ajuste de la economía de la zona del euro. La aplicación de reformas estructurales que creen unos mercados eficientes, con mecanismos adaptativos de fijación de precios, contribuiría a la política monetaria, facilitando su transmisión a la economía real. Las reformas que eliminan los estrangulamientos existentes en materia de inversión y la fomenten pueden ser doblemente productivas, contribuyendo a la actividad económica a corto plazo y generando capacidad de crecimiento sostenible y a largo plazo. Las reformas que mejoren la productividad son particularmente importantes para los Estados miembros con grandes necesidades de desapalancamiento relacionadas con una deuda externa elevada, pues un

crecimiento más rápido contribuye a reducir la deuda como porcentaje del PIB. Impulsar la competitividad de precios y la no relacionada con los precios también podría contribuir al reequilibrio externo de esos países. Los Estados miembros con grandes superávits de la balanza por cuenta corriente pueden contribuir al reequilibrio de la zona del euro mediante la introducción de medidas, en concreto reformas estructurales, que permitan canalizar el ahorro excesivo hacia la demanda interna, en particular reforzando la inversión. El entorno actual de bajos tipos de interés ofrece asimismo oportunidades adicionales a este respecto, en particular en los Estados miembros que disponen de un significativo margen presupuestario.

- (3) Una mejor coordinación de la aplicación de las reformas estructurales, incluidas las prescritas en las recomendaciones específicas por país y las necesarias para completar la unión económica y monetaria (UEM), puede generar efectos indirectos positivos en los Estados miembros y reforzar sus efectos positivos a corto plazo. Los debates temáticos del Eurogrupo han demostrado su eficacia para fomentar el entendimiento común de las prioridades de reforma en la zona del euro, compartir las mejores prácticas y fomentar la aplicación de las reformas y la convergencia estructural. El Eurogrupo deberá continuar con dichos debates, intensificándolos cuando sea posible, en particular haciendo un uso eficaz de los principios comunes acordados y de la evaluación comparativa. Tales debates deben continuar sin perjuicio de las deliberaciones en curso en las formaciones pertinentes del Consejo, y reconociendo al mismo tiempo la pertinencia a escala de la Unión y la naturaleza de los retos y experiencias comunes, cuando proceda. En respuesta a la Recomendación del Consejo sobre la creación de consejos nacionales de productividad<sup>(1)</sup>, adoptada el 20 de septiembre de 2016, los consejos nacionales de productividad también pueden contribuir a la responsabilización y aplicación de las reformas necesarias a escala nacional.
- (4) Reforzar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales, sobre la base de normas comunes, es esencial para alcanzar una orientación conjunta apropiada en materia presupuestaria y para garantizar el funcionamiento correcto de la unión monetaria. Las normas presupuestarias comunes van encaminadas a alcanzar la sostenibilidad de la deuda a nivel nacional, dando al mismo tiempo margen para la estabilización macroeconómica. Las orientaciones presupuestarias nacionales y la orientación presupuestaria agregada de la zona del euro tienen, por tanto, que equilibrar el doble objetivo de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas nacionales y la estabilización macroeconómica a corto plazo, tanto en los distintos países como en la zona del euro. En la coyuntura actual, de gran incertidumbre acerca de la solidez de la recuperación y el nivel de capacidad no utilizada en la economía, en la que la política monetaria ha sido sumamente favorable, es necesario que la política presupuestaria a nivel de la zona del euro complemente aquella para sustentar la demanda, en particular la inversión, y alejarse de la baja inflación, a la vez que se tienen debidamente en cuenta las preocupaciones actuales sobre la sostenibilidad de la deuda. La eficacia de la política presupuestaria, incluidos los efectos indirectos entre países, se ve reforzada por el contexto de bajos tipos de interés. En su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro», publicada el 16 de noviembre de 2016, la Comisión considera que respecto a 2017, una expansión presupuestaria de hasta el 0,5 % del PIB es deseable a nivel de la zona del euro en su conjunto en las circunstancias actuales.

En julio de 2016 el Eurogrupo llegó a la conclusión de que, sobre la base del análisis de la Comisión, la orientación presupuestaria agregada globalmente neutra en 2017 guarda un equilibrio adecuado. En diciembre de 2016, el Eurogrupo destacó la importancia de hallar un equilibrio adecuado entre la necesidad de garantizar la sostenibilidad y la necesidad de respaldar la inversión para reforzar la frágil recuperación contribuyendo así a una política económica más equilibrada. Al mismo tiempo, la deuda pública sigue siendo elevada y todavía es necesario garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo en varios Estados miembros. Por esta razón, es necesario garantizar la adecuada diferenciación de los esfuerzos presupuestarios en los distintos Estados miembros, teniendo en cuenta el margen de maniobra presupuestario y los efectos de propagación a otros países de la zona del euro. Los Estados miembros que hayan superado sus objetivos presupuestarios a medio plazo podrían aprovechar su situación presupuestaria favorable para reforzar su demanda interior y su potencial de crecimiento, en función de las circunstancias específicas de cada país, respetando al mismo tiempo el objetivo presupuestario a medio plazo, las prerrogativas presupuestarias nacionales y los requisitos nacionales.

Por ejemplo, las garantías del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas establecidas mediante el Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(2)</sup> son un medio particularmente eficaz para que los Estados miembros con margen de maniobra presupuestario maximicen el impacto sobre la economía real y la recuperación de la zona del euro. Los Estados miembros que necesitan nuevos ajustes presupuestarios en el marco del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) deben cerciorarse de que cumplen los requisitos del PEC para 2017. En el marco del componente corrector del PEC, los Estados miembros han de garantizar

<sup>(1)</sup> Recomendación del Consejo, de 20 de septiembre de 2016, sobre la creación de consejos nacionales de productividad (2016/C 349/01) (DO C 349 de 24.9.2016, p. 1).

<sup>(2)</sup> Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 – el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

una oportuna y duradera corrección de sus déficits excesivos que proporcione estabilizadores presupuestarios frente a circunstancias imprevistas. Los Estados miembros deben proseguir las políticas presupuestarias con pleno respeto del PEC, al tiempo que se hace el mejor uso posible de la flexibilidad en el marco de las normas existentes. Las reformas estructurales, en particular las que aumentan la productividad, fomentarían el crecimiento e incrementarían la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, una mejora decisiva de la composición y la gestión de los presupuestos nacionales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, mediante la reasignación de recursos hacia inversiones tangibles e intangibles, aumentaría el impacto de los presupuestos en la demanda a corto plazo y en la productividad a más largo plazo. Son necesarios marcos presupuestarios nacionales eficaces para reforzar la credibilidad de las políticas de los Estados miembros y contribuir a encontrar el justo equilibrio entre la estabilización macroeconómica a corto plazo, la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento a largo plazo.

- (5) Los mercados de trabajo siguen recuperándose gradualmente en la zona del euro, y se registra una reducción constante del desempleo. No obstante, las tasas de desempleo de larga duración y de desempleo juvenil siguen siendo altas, mientras que la pobreza, la exclusión social y la desigualdad siguen constituyendo una grave preocupación en varios Estados miembros. A pesar de los avances en las reformas aplicadas para mejorar la solidez y la capacidad de ajuste de los mercados de trabajo, siguen existiendo diferencias significativas en la zona del euro que lastran aún su buen funcionamiento. Es necesario disponer de unos sistemas tributarios y de prestaciones, de protección social y del mercado de trabajo bien concebidos, equitativos e inclusivos, que permitan una reasignación constante y fluida de la mano de obra hacia las actividades más productivas, apoyen la integración o la reintegración de quienes se encuentran en una fase de transición entre dos empleos o estén excluidos del mercado laboral, reduzcan la segmentación y promuevan la convergencia económica y social, en particular mediante el aumento de las oportunidades de empleo de calidad. Tales sistemas propiciarán también una estabilización automática más efectiva y reforzarán el crecimiento y el empleo sostenibles e inclusivos, que son importantes a la hora de abordar los desafíos sociales en la zona del euro.

Las reformas necesarias comprenden: i) cambios en la legislación de protección del empleo encaminados a regímenes contractuales fiables, que ofrezcan flexibilidad y seguridad tanto a los trabajadores como a los empleadores, fomenten las transiciones en el mercado de trabajo, eviten un mercado laboral a dos niveles y permitan el ajuste de los costes laborales cuando sea necesario, un ámbito en el que los esfuerzos de reforma han sido, en los últimos años, especialmente intensos; ii) el aumento de las competencias mediante la mejora de los resultados y la eficiencia de los sistemas educativos y las estrategias globales de aprendizaje permanente, centrándose en las necesidades del mercado de trabajo; iii) políticas activas del mercado de trabajo eficaces, que ayuden a los desempleados, incluidos los parados de larga duración, a reincorporarse al mercado de trabajo e incrementen la tasa de actividad, y iv) sistemas de protección social modernos, sostenibles y adecuados que contribuyan de modo eficaz y eficiente a lo largo de todo el ciclo vital tanto a la inclusión social como a la integración en el mercado laboral. Asimismo, desplazar la carga fiscal que soporta el trabajo, en particular los trabajadores con bajos salarios, y garantizar que unos sistemas tributarios equitativos puedan mejorar los resultados del mercado laboral. Los Estados miembros de la zona del euro que han aplicado dichas reformas son más resilientes y registran mejores resultados en materia social y de empleo. La concepción de tales reformas ha de tener en cuenta su impacto social potencial.

- (6) El establecimiento de la unión bancaria ha avanzado, pero aún no ha concluido. En consonancia con la hoja de ruta de junio de 2016, tal y como figura en las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2016, proseguirá el trabajo para completar la unión bancaria con respecto a la reducción de los riesgos y al reparto de los riesgos, incluyendo un sistema europeo de garantía de depósitos y poniendo en funcionamiento el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución a más tardar al final del período transitorio tal como figura en el Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(1)</sup>. Aunque la resiliencia global del sector bancario de la zona del euro ha aumentado desde la crisis, la presión que soportan los bancos se ha agravado debido a una serie de factores, como los altos volúmenes de préstamos no productivos, la ineficiencia de los modelos de negocio y el exceso de capacidad en algunos Estados miembros, todo lo cual ha ido en detrimento de la rentabilidad y, en algunos casos, comprometido la viabilidad. Esa presión menoscaba la capacidad de los bancos para conceder préstamos a la economía. Los riesgos también se extienden a la economía real, en la que el nivel de deuda pública y deuda privada no financiera sigue siendo elevada en algunos Estados miembros. Existe la necesidad de seguir un proceso continuo y ordenado de desapalancamiento en el sector privado, a través de la determinación, el servicio y, en caso necesario, la reestructuración de la deuda de deudores viables en situación problemática, y liquidando los volúmenes de deuda no viable, de manera que el capital pueda reasignarse con mayor rapidez y eficiencia. En este contexto, reducir los niveles, todavía elevados, de préstamos no productivos y seguir los principios comunes en la concepción de los marcos de insolvencia para las empresas y los hogares, por ejemplo mejorando los procedimientos nacionales de insolvencia y los marcos de resolución extrajudicial, constituyen elementos clave para que el proceso de desapalancamiento sea fructífero y favorable al crecimiento.

<sup>(1)</sup> 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 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

- (7) Durante 2016 se realizaron algunos avances en las iniciativas presentadas en el Informe de los cinco presidentes sobre la realización de la unión económica y monetaria en Europa, de 22 de junio de 2015, preparada por el Presidente de la Comisión Europea, en estrecha cooperación con los Presidentes del Consejo Europeo, del Banco Central Europeo, del Eurogrupo y del Parlamento Europeo, tales como el creciente papel de la dimensión de la zona del euro en el Semestre Europeo, la recomendación del Consejo sobre los consejos nacionales de productividad y la creación del Consejo Fiscal Europeo en el seno de la Comisión. También se está trabajando en mejorar la transparencia y reducir la complejidad de la aplicación de las normas presupuestarias. Por otra parte, en noviembre de 2015, la Comisión publicó una propuesta relativa a un sistema europeo de garantía de depósitos. Por otro lado, atendiendo al Informe de los cinco presidentes, hay que abordar otros desafíos de mayor alcance. El 1 de marzo de 2017 la Comisión ha presentado un Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que también incluye el futuro de la UEM. Acordar un programa de trabajo operativo requiere un sentimiento compartido de asunción de la propia responsabilidad y una percepción común de los objetivos entre todos los Estados miembros de la zona del euro y las instituciones de la Unión, así como entre los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, pues una UEM sólida contribuirá a abordar con mayor contundencia los desafíos a los que se enfrenta la Unión y tendrá también un impacto positivo en los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. A este respecto será importante que los debates sobre la plena realización de la UEM se desarrollen de manera abierta y transparente para con los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, respetando plenamente el mercado interior de la Unión, y con las iniciativas pertinentes a estar abierta a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro en condiciones equivalentes, cuando proceda.
- (8) Se ha consultado al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social sobre los aspectos de empleo y sociales de la presente Recomendación.

RECOMIENDA que en el período 2017-2018 los Estados miembros de la zona del euro adopten dentro del Eurogrupo, individual y colectivamente, medidas con el fin de:

1. Seguir aplicando políticas que fomenten el crecimiento sostenible e integrador a corto y largo plazo, y mejoren la capacidad de ajuste, el reequilibrio y la convergencia. Dar prioridad a las reformas que incrementen la productividad, mejoren el entorno institucional y empresarial, supriman los obstáculos a la inversión y apoyen la creación de empleo. Los Estados miembros con déficits por cuenta corriente o con una deuda externa elevada deben aumentar la productividad conteniendo al mismo tiempo los costes laborales unitarios. Los Estados miembros con grandes superávits en su balanza por cuenta corriente habrán de aplicar de forma prioritaria medidas, incluidas las reformas estructurales y el fomento de la inversión, que contribuyan a fortalecer su demanda interna y su potencial de crecimiento.
2. Tratar de conseguir el equilibrio adecuado de la actuación presupuestaria entre la necesidad de garantizar la sostenibilidad y la necesidad de respaldar la inversión para reforzar la recuperación, contribuyendo así a una orientación presupuestaria agregada adecuada y a una combinación de políticas más equilibrada. Los Estados miembros que, según la evaluación de la Comisión, se encuentren en riesgo de no cumplir sus obligaciones en virtud del PEC en 2017 deberán, pues, tomar oportunamente medidas adicionales para garantizar el cumplimiento. En cambio, los Estados miembros que hayan superado sus objetivos a medio plazo deberán seguir dando prioridad a las inversiones para potenciar el crecimiento, preservando al mismo tiempo la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Los Estados miembros que se prevea cumplan en líneas generales el PEC en 2017 deberán garantizar su cumplimiento en sus procesos presupuestarios nacionales. Proseguirán también las políticas presupuestarias con pleno respeto del PEC, al tiempo que se hace el mejor uso posible de la flexibilidad en el marco de las normas existentes. En líneas generales, los Estados miembros deberán mejorar la composición de las finanzas públicas ampliando el margen para las inversiones tangibles e intangibles y garantizar el funcionamiento eficaz de los marcos presupuestarios nacionales.
3. Aplicar reformas que fomenten la competitividad, la creación de empleo, la calidad del empleo, la resiliencia, y la convergencia económica y social, sobre la base de un diálogo social eficaz. Tales reformas deben combinar: i) contratos laborales fiables, que ofrezcan seguridad y flexibilidad a los trabajadores y los empleadores; ii) sistemas de enseñanza y formación eficientes y de calidad y estrategias globales de aprendizaje permanente centradas en las necesidades del mercado de trabajo; iii) políticas activas del mercado de trabajo eficaces que fomenten la participación en el mercado laboral; iv) sistemas de protección social modernos, sostenibles y adecuados que contribuyan de modo eficaz y eficiente a lo largo de todo el ciclo vital a la inclusión social y a la integración en el mercado laboral. Reducir la fiscalidad que grava el trabajo, especialmente de los trabajadores con salarios bajos y en los Estados miembros donde la competitividad de los costes va a la zaga con respecto a la media de la zona del euro, y hacer que dicha reducción fiscal sea neutra desde el punto de vista presupuestario en los países que carecen de margen de maniobra presupuestario.
4. En consonancia con la hoja de ruta de junio de 2016, proseguir el trabajo para completar la unión bancaria con respecto a la reducción de los riesgos y al reparto de los riesgos, incluyendo un sistema europeo de garantía de depósitos y poniendo en funcionamiento el mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución a más tardar al final del período transitorio. Concebir y aplicar una estrategia eficaz a escala de la zona del euro para complementar unas medidas de supervisión cautelares a fin de abordar los riesgos que amenazan la viabilidad

dentro del sector bancario, en particular en lo que se refiere al elevado nivel de préstamos no productivos, la ineficiencia de los modelos de negocio y el exceso de capacidad. En los Estados miembros con grandes volúmenes de deuda privada, promover un ordenado despalancamiento.

5. Avanzar hacia la consecución de la UEM, respetando plenamente el mercado interior de la Unión y de una forma abierta y transparente respecto a los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro. Hacer avanzar las iniciativas en curso sobre las cuestiones a largo plazo de la UEM, teniendo debidamente en cuenta el Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa.

Hecho en Bruselas, el 21 de marzo de 2017.

*Por el Consejo*

*El Presidente*

E. SCICLUNA

---