

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro»

[COM(2016) 726 final]

y sobre la

«Comunicación de la Comisión 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»

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Ponente: **Petr ZAHRADNÍK**

Consulta	Comisión Europea, 27.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobación en sección	2.2.2017
Aprobado en el pleno	22.2.2017
Pleno n.º	523
Resultado de la votación	218/4/4
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aprecia los esfuerzos de la Comisión Europea por aplicar una política económica que se centre en el apoyo al crecimiento sólido, sostenible, equilibrado e integrador de la zona del euro, así como en una combinación equilibrada de instrumentos monetarios, fiscales y estructurales para lograr dicho fin, incluida una orientación presupuestaria positiva.

1.2. El CESE, por consiguiente, acoge favorablemente la recomendación de la Comisión Europea de una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro que también respete los objetivos de sostenibilidad presupuestaria a largo plazo.

1.3. El CESE anima a la Comisión Europea a que aproveche plenamente su papel de guardiana de los Tratados de la Unión —que se comprometen, entre otras cosas, a aumentar el bienestar, el progreso social y la justicia social por una parte, y la prosperidad económica y la competitividad, por otra— así como sus competencias recientemente ampliadas para interpretar de manera flexible las normas presupuestarias, con el fin de permitir incrementos importantes de la inversión pública que, con arreglo a condiciones específicas, no deben tomarse en consideración al calcular los objetivos de déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

1.4. El CESE celebra el hincapié puesto en el incremento de la inversión y el aprovechamiento del Plan de Inversiones existente. Este Plan debe dotarse de recursos adecuados para permitir un aumento significativo de los préstamos del BEI respecto de los últimos años. Las estructuras de gobernanza deben garantizar que los fondos se destinan adecuadamente a aquellos países en los que la inversión ha caído de manera especialmente acusada. Estas medidas deben ir acompañadas de reformas estructurales adecuadas que fomenten el crecimiento, el empleo y la cohesión social.

1.5. El CESE suscribe el llamamiento de la Comisión Europea a favor de un ajuste simétrico de los déficits por cuenta corriente dentro de la zona del euro, que deben compartir los Estados miembros con déficit y aquellos con superávit. Los Estados miembros deben decidir cómo proceder a este ajuste, de conformidad con la orientación general común.

1.6. Debe hacerse hincapié en reformas estructurales que puedan estimular la demanda y el crecimiento incluso a corto plazo, obviando al mismo tiempo aquellas que puedan socavar el crecimiento al aumentar la inseguridad respecto del empleo y la renta. Las reformas estructurales adoptadas deberían tener el potencial de mejorar de manera tangible las condiciones empresariales, reducir los obstáculos a la inversión y contribuir a la realización del mercado único de la Unión en todos sus aspectos.

1.7. El aumento de la productividad debe ser un objetivo prioritario de las reformas estructurales, que deberían garantizar el reparto equitativo de cualquier aumento de la productividad con el fin de garantizar un aumento de la demanda y mejoras en el lado de la oferta.

1.8. El restablecimiento y el aumento del crecimiento de la productividad y del PIB deben considerarse los medios clave para devolver la salud a las economías afectadas por los niveles más elevados de endeudamiento.

1.9. Se debe conceder prioridad a las reformas que apoyen la creación de empleo de alta calidad (es decir, estable y suficientemente remunerado).

1.10. El CESE hace hincapié en que el refuerzo y la promoción del diálogo social y de la sociedad civil, tanto a escala nacional como en la zona del euro, revisten una importancia capital para acordar y aplicar con éxito las políticas necesarias para la recuperación y la sostenibilidad económica a largo plazo.

1.11. La adopción de medidas eficaces contra el blanqueo de dinero, los delitos fiscales, el uso de paraísos fiscales y la competencia fiscal desleal entre los Estados miembros también contribuirá a la consecución de los objetivos del PEC.

1.12. El CESE apoya la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y pide que se acelere la creación de un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución de la unión bancaria. Deben adoptarse medidas decisivas para solucionar el problema de los préstamos morosos, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los consumidores y respetando los correspondientes principios del pilar europeo de derechos sociales.

1.13. El CESE respalda las iniciativas destinadas a completar la unión económica y monetaria (UEM), incluido un sólido pilar europeo de derechos sociales, una mayor flexibilidad presupuestaria y una capacidad presupuestaria para la zona del euro, en particular, promoviendo la creación de un tesoro público para el euro, que, en última instancia, emitiría bonos comunes, bajo un estricto control democrático y político.

1.14. El CESE pide que se siga mejorando el Semestre Europeo mediante una función de coordinación reforzada para la Comisión Europea y un claro compromiso, por parte de los Estados miembros, para aplicar las políticas que acuerdan a nivel del Consejo, evitando así la incertidumbre y creando un entorno de inversión favorable.

2. Antecedentes

2.1. El Informe de los cinco presidentes trajo consigo un compromiso en virtud del Semestre Europeo para reforzar la integración entre la zona del euro y los niveles nacionales. Como en 2016, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2017 va acompañado de una Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. El objetivo es ofrecer la posibilidad de un debate anticipado y centrado sobre la zona del euro en su conjunto, antes de entablarse los debates específicos por países, de modo que los retos comunes se vean plenamente reflejados en acciones específicas para cada país.

2.2. Para el Semestre Europeo de 2017, la Comisión presentó las cinco recomendaciones siguientes sobre la política económica de la zona del euro:

- aplicar políticas que apoyen el crecimiento y la convergencia y eliminen las trabas a la inversión y la creación de empleo. Los países con déficits por cuenta corriente o con una elevada deuda externa deben tratar de incrementar la productividad, mientras que los países con superávit por cuenta corriente deberían aumentar la demanda y la inversión internas;
- presentar una orientación presupuestaria globalmente positiva que apoye las reformas y refuerce la recuperación. Combinar unos esfuerzos nacionales diferenciados para garantizar tanto la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo como la estabilización macroeconómica. Mejorar la composición de las finanzas públicas;
- aplicar reformas que promuevan la creación de empleo, la justicia social y la convergencia, y aligerar la fiscalidad de las rentas del trabajo, en particular para los empleos mal remunerados;

- convenir en un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) e iniciar los trabajos sobre el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución. Hacer frente a los riesgos que amenazan la viabilidad del sector bancario y promover un proceso ordenado de desapalancamiento del elevado nivel de deuda privada;
- acelerar la realización de la unión económica y monetaria Europea, en particular, mediante la aplicación de las acciones pendientes correspondientes a la primera etapa del Informe de los cinco presidentes.

2.3. Una novedad del Semestre Europeo de 2017 es la Comunicación «Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro». En dicho documento la Comisión destaca la necesidad de una orientación presupuestaria positiva y observa una oportunidad para alcanzarla. A fin de lograr esta orientación presupuestaria, la zona del euro debe adoptar un planteamiento más colectivo que tenga en cuenta las diferentes situaciones de cada país. La Comisión recomienda una expansión presupuestaria de hasta el 0,5 % del PIB en 2017 para el conjunto de la zona del euro, tras haber establecido una franja entre el 0,3 % y el 0,8 % que permite diferenciar entre países con distintos riesgos en lo que respecta a su estabilidad macroeconómica y su sostenibilidad presupuestaria.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE valora positivamente el llamamiento de la Comisión Europea a favor de una orientación presupuestaria globalmente positiva en la zona del euro. No obstante, al CESE también le preocupan las escasas posibilidades de alcanzar la orientación presupuestaria global que se propone mediante una limitación de la expansión presupuestaria a los dos o tres Estados miembros que actualmente disponen de margen de maniobra presupuestario de acuerdo con las normas presupuestarias de la UE. Fortalecer el crecimiento económico de la zona del euro y de la UE es esencial en un momento de crisis política e incertidumbres, alimentadas por el brexit y las políticas del nuevo gobierno de los EE. UU., en particular las comerciales proteccionistas. La expansión presupuestaria y un mayor crecimiento de la inversión —pública y privada— impulsarán la demanda interna, factor crucial para un crecimiento sólido. También contribuirán a ello reformas estructurales que tengan como objetivos el crecimiento de la productividad, la mejora de las condiciones para el desarrollo de las actividades empresariales y la eliminación de los obstáculos para la inversión.

3.2. Este cambio en el análisis de la Comisión Europea sobre la situación económica en la zona del euro está en consonancia con lo expuesto en el anterior dictamen del CESE sobre la política económica de la zona del euro ⁽¹⁾, que abogaba por la utilización activa de políticas presupuestarias a fin de apoyar la recuperación de la zona del euro en su conjunto. La orientación presupuestaria positiva que propone la Comisión Europea es modesta pero, siempre que se combine con el uso eficaz del Plan de Inversiones y del FEIE, podría contribuir a superar los problemas más profundos de crecimiento lento, estancamiento parcial y divergencias persistentes en los niveles de rendimiento económico de los distintos países de la zona del euro.

3.3. El CESE observa que una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro en su conjunto debe ser considerada un instrumento a corto o medio plazo compatible con la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. En el contexto actual, el déficit del PIB y los objetivos de deuda deben aplicarse con flexibilidad, teniendo en cuenta los objetivos y fines de la Unión en general y de la UEM y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tal y como se recoge en los artículos 119 y 120 del TFUE.

3.4. El CESE pide a la Comisión Europea que ejerza su función de guardiana de los Tratados de la Unión, en particular en lo que se refiere al artículo 3 del TUE, que establece los objetivos de promover el bienestar, la cohesión y la justicia social, y reconoce que los límites numéricos específicos impuestos por el PEC y su estricta aplicación no son ni adecuados ni necesarios conforme a las circunstancias actuales de estancamiento y tipos de interés históricamente bajos, una conclusión que comparte, entre otros, la OCDE. El fomento del bienestar, la cohesión y la justicia social es un objetivo plenamente compatible con el crecimiento económico y el aumento de la productividad.

3.5. En lo que respecta a aplicación del PEC, el CESE propone adoptar la «regla de oro» según la cual la inversión pública que contribuya a mejorar el potencial de crecimiento y la competitividad económica no debería tomarse en consideración en los objetivos de déficit del PEC. El CESE reafirma sus posiciones formuladas ya en sus dictámenes sobre un Plan de Inversiones para Europa, sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y sobre la ampliación de la duración del FEIE ⁽²⁾: es necesario aumentar las inversiones públicas para estimular el crecimiento a corto y a largo plazo, lo cual es una condición necesaria para la consolidación de los presupuestos públicos.

⁽¹⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 41.

⁽²⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 27 y DO C 75 de 10.3.2017, p. 57.

3.6. El CESE advierte que si no se orientan las políticas económicas hacia la promoción de los objetivos generales de la Unión y de la UEM, especialmente en el próximo Libro Blanco sobre el futuro de Europa, puede que resulte imposible detener el auge de la oposición a la Unión y a la UEM. Esto podría resultar especialmente problemático habida cuenta de los actuales desafíos que plantean, entre otros, los acontecimientos geopolíticos en la vecindad de la Unión, las oleadas de refugiados y migrantes y el cambio climático. Solo una Europa unida y económicamente fuerte, con un sólido apoyo popular, puede transformar estos retos en oportunidades. Las instituciones europeas, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que apoyan el proyecto europeo, deberían esforzarse por dar a conocer a todos los ciudadanos europeos, mediante instrumentos adecuados, todas las iniciativas positivas que corresponde a la UE emprender para ellos en los ámbitos de la economía y la política.

3.7. El Plan de Inversiones para Europa debe ser un instrumento capaz de contribuir a la recuperación del crecimiento y la reducción de las divergencias. Hasta la fecha, el nivel de financiación solo ha permitido mantener los anteriores niveles de créditos del BEI con un fuerte sesgo hacia la inversión en países con menos dificultades. Es preciso abordar esta cuestión cuanto antes, garantizando un margen de flexibilidad suficiente en el PEC en relación con la inversión pública necesaria, lo que permitirá aumentar de manera decisiva, en toda la zona del euro, los niveles de inversión en proyectos de transición energética, educación y capacidades, infraestructuras y proyectos financiados por el FEIE, y fomentar al mismo tiempo las inversiones en proyectos innovadores del sector privado.

3.8. La política fiscal, gracias a una fiscalidad progresiva, es un elemento clave a la hora de promover la justicia social. En este contexto, es de suma importancia un sistema fiscal óptimo, apropiado y capaz de estimular el crecimiento. La reducción de la fiscalidad sobre las rentas más bajas también puede contribuir a la estabilidad macroeconómica e incentivar aún más el empleo remunerado. No obstante, toda reducción fiscal deberá ir acompañada de fuentes impositivas alternativas para garantizar que se evitan los déficits presupuestarios.

3.9. El CESE acoge favorablemente el llamamiento de la Comisión Europea a los Estados miembros con déficit por cuenta corriente y deuda exterior elevada para que se centren en un mayor crecimiento de su productividad. En este contexto, observa que una redistribución equitativa de la renta y la riqueza derivadas del aumento de la productividad debería contribuir a una mayor igualdad e incidir de manera positiva en la demanda interna y agregada en la zona del euro. Es importante estimular la demanda interna como condición necesaria para respaldar el crecimiento y superar la crisis.

3.10. El CESE considera necesario dar prioridad a las reformas estructurales que mejoren el crecimiento de la productividad y que además refuercen la seguridad del empleo y el sistema de protección social en el marco de unas condiciones empresariales adecuadas. Ningún país de la zona del euro puede competir en el mundo actual con bajos salarios y empleos precarios. Debe hacerse hincapié en reformas que combinen la flexibilidad negociada con la seguridad, con el fin de mejorar las competencias y la innovación y crear incentivos para dicha mejora. Las reformas del mercado laboral deberían promover una mayor estabilidad del empleo, lo que contribuirá a mejorar los lados de la oferta y la demanda de la economía de la zona del euro, también a corto plazo.

3.11. El CESE hace hincapié una vez más⁽³⁾ en que el actual malestar en la zona del euro es consecuencia de la escasa demanda, que a su vez se debe a las políticas fiscales y el ajuste asimétrico de la balanza por cuenta corriente (basado principalmente en los costes laborales) llevados a cabo en años anteriores durante la mayor recesión desde la postguerra, y no a un esfuerzo de reforma insuficiente por parte de los Estados miembros. Asimismo, vuelve a subrayar que las reformas estructurales destinadas al lado de la oferta de las economías no contribuirán en gran medida a estimular la inversión y el crecimiento, a menos que se adopte una orientación presupuestaria expansiva en la zona del euro, que deberá mantenerse hasta que la recuperación se encuentre en una fase avanzada.

3.12. El CESE lamenta que durante la crisis, el diálogo social y de la sociedad civil se haya visto comprometido, cuando no totalmente marginado, en los Estados miembros, especialmente en aquellos que necesitaron ayuda financiera y que se sometieron a reformas sociales y del mercado laboral de gran calado. Es necesario recomendar que en el modelo del Semestre Europeo se incluyan algunos indicadores que reflejen el pilar europeo de derechos sociales en una equilibrio entre los distintos interlocutores sociales. El CESE observa que, en la actualidad, los procedimientos para el diálogo social no están garantizados en la Unión ni en muchos Estados miembros, lo que impide a los interlocutores sociales participar de manera eficaz en el proceso del Semestre Europeo.

⁽³⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 41.

3.13. El CESE considera, además, que es necesario mejorar la coordinación de la política económica en el marco del Semestre Europeo y reforzar el papel que desempeña la Comisión Europea en este contexto. Los Estados miembros deberían cumplir los compromisos contraídos en las reuniones del Consejo para reforzar la credibilidad de este proceso.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE apoya las iniciativas emprendidas por la Comisión Europea para realizar la unión bancaria, en particular mediante el establecimiento de un sistema común de garantía de depósitos y un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. Estas medidas son esenciales para aliviar la carga que supone para los presupuestos de los gobiernos regionales la necesidad de garantizar la estabilidad del sistema bancario en beneficio de todos los ciudadanos. Resultan tanto más importantes cuanto que, por el momento, la cuestión de avanzar hacia una unión política sigue sin incluirse en el orden del día.

4.2. El CESE observa, asimismo, que el problema de los préstamos morosos de los bancos reviste una importancia capital para completar las políticas destinadas a reactivar el crecimiento. Es necesario adoptar rápidamente medidas para abordar el problema, teniendo en cuenta al mismo tiempo las cuestiones relacionadas con la protección de los consumidores.

4.3. El fraude fiscal y la evasión fiscal están provocando una importante reducción de los ingresos públicos, lo que incide de manera muy negativa en la consecución de los objetivos del PEC y la capacidad de aumentar la inversión pública. En particular, los paraísos fiscales son esenciales para las operaciones de evasión fiscal a gran escala y los delitos conexos (por ejemplo, el blanqueo de capitales). Se ha de dar prioridad al objetivo de poner fin a la utilización de paraísos fiscales. El CESE hace un llamamiento a todas las instituciones de la Unión y de la zona del euro para que adopten y apliquen cuanto antes directivas que permitan alcanzar este objetivo.

4.4. La competencia fiscal desleal entre Estados miembros perjudica la capacidad de recaudación fiscal de varios Estados miembros y, por ende, su capacidad para alcanzar los objetivos del PEC. El CESE considera que las autoridades de la Unión deben adoptar medidas razonables y equilibradas para acabar con las prácticas de competencia fiscal desleal, con arreglo a las recomendaciones de la OCDE y del FMI.

4.5. Si bien reconoce el enorme esfuerzo que exige seguir reforzando y desarrollando el euro, tanto ahora como en un futuro próximo, para garantizar una prosperidad y estabilidad duraderas en la zona del euro, el CESE considera conveniente perseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- establecer una representación exterior unificada de la zona del euro ante los foros internacionales (Fondo Monetario Internacional, OCDE, etc.) ⁽⁴⁾,
- desarrollar una flexibilidad presupuestaria y una capacidad presupuestaria para la zona del euro, que incluya la posibilidad de emitir eurobonos mediante posibles medidas institucionales como la creación de un tesoro común para la zona del euro ⁽⁵⁾,
- reforzar el pilar europeo de derechos sociales mediante un diálogo social adecuado y la participación de los interlocutores sociales en todas las iniciativas legislativas ⁽⁶⁾,
- poner en marcha un proceso específico de diálogo macroeconómico para la zona del euro, tal y como se ha sugerido en anteriores dictámenes del CESE ⁽⁷⁾, y
- reforzar el control democrático de las políticas de la UE ⁽⁸⁾.

Bruselas, 22 de febrero de 2017.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ DO C 177 de 18.5.2016, p. 16.

⁽⁵⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 10; DO C 268 de 14.8.2015, p. 33, y DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.

⁽⁶⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 10, y Dictamen del CESE sobre un «Pilar europeo de derechos sociales» (DO C 125 de 21.4.2017, p. 10).

⁽⁷⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 33 y DO C 177 de 18.5.2016, p. 35.

⁽⁸⁾ DO C 332 de 8.10.2015, p. 8.