

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Capacidad presupuestaria y estabilizadores automáticos en la unión económica y monetaria

(2017/C 207/04)

Ponente: Carl Fredrik Graf (SE/PPE), concejal de Halmstad

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

II. INTRODUCCIÓN

1. recuerda que el euro se ideó como una protección contra las fluctuaciones de los tipos de cambio y se creó como un instrumento para asegurar un mayor crecimiento a largo plazo. No obstante, la introducción del euro imposibilitó el recurso a las opciones políticas para combatir las perturbaciones asimétricas, incluida la devaluación de la moneda;
2. lamenta las deficiencias de la unión económica y monetaria (UEM) desde su creación con el Tratado de Maastricht, que asignó al nivel europeo las competencias en política monetaria, mientras que en política presupuestaria las competencias se mantuvieron a nivel nacional, y solo se le aplican disposiciones que permiten una coordinación relativamente limitada de las políticas nacionales;
3. señala que la vulnerabilidad de la UEM se desveló durante la crisis financiera y económica mundial, en la que unos desequilibrios insostenibles derivados de niveles de deuda pública y privada excesivamente elevados desembocaron en una crisis de la deuda soberana: en algunos Estados miembros, los costes de los préstamos estatales aumentaron drásticamente, lo que, al no haber una auténtica política presupuestaria que ofreciese una red de seguridad, aventuró a su vez la existencia misma del euro;
4. reconoce los resultados obtenidos desde el inicio de la crisis en lo que se refiere a la reducción del riesgo y el gran número de medidas adoptadas por la UE para reforzar la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales;
5. toma nota de que, a pesar de estos esfuerzos y de la vuelta a las tasas de crecimiento positivas en varias regiones de la UE atribuible, en gran medida, a factores externos, la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales por sí sola no ha aumentado la capacidad nacional para absorber las perturbaciones económicas y no ha impedido ni la aparición de un déficit de inversión ni el aumento de las desigualdades dentro de la UEM ⁽¹⁾, y la política ha resultado insuficiente para poner en marcha reformas estructurales que impulsen el crecimiento, sostenibles y equilibradas desde el punto de vista social;
6. recuerda que, desde el inicio de la crisis, el BCE ha velado por la estabilización del ciclo coyuntural. Su presidente ha abogado por instituciones integradas y una política presupuestaria más enérgica y proactiva en la zona del euro, y ha instado a los Estados miembros de esta zona a llevar a cabo reformas estructurales. Advierte que la política monetaria por sí misma no puede estimular la economía, pero subraya que los tipos de interés bajos son propicios al préstamo y la inversión. Unas reformas estructurales básicas, su apropiación en el nivel más próximo a los ciudadanos y la responsabilidad presupuestaria son los elementos que permitirán la vuelta a un crecimiento sostenible y a largo plazo;
7. señala que el Informe de los cinco presidentes sobre la creación de una unión económica y monetaria europea considera necesario disponer de una capacidad para gestionar las perturbaciones a nivel de la zona del euro como complemento, llegado el caso, de los estabilizadores automáticos nacionales;
8. opina que, para recuperar la confianza, el euro debe cumplir su promesa de estabilidad, convergencia, crecimiento y empleo. Disponer de una capacidad presupuestaria podría contribuir a la consecución de estos objetivos. La solidaridad está estrechamente vinculada a la responsabilidad y depende de ella, lo que implica que las ayudas financieras adicionales en el nivel de la zona del euro solo deberían concederse sobre la base de una presencia sostenida de responsabilidad presupuestaria y reformas estructurales;

⁽¹⁾ Véase el Estudio anual sobre la evolución social y del empleo en Europa, presentado por la Comisión Europea el 20 de diciembre de 2016.

9. reitera que debería reconocerse plenamente, para todas las decisiones relativas al desarrollo de la UEM, como la introducción de una capacidad presupuestaria y de estabilizadores automáticos, el papel de los entes locales y regionales para asegurar las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible; asimismo, este papel debería reforzarse cuando sea posible, en particular para la ejecución de la política económica y social, la realización de reformas estructurales, el establecimiento de un entorno propicio para las empresas que facilite la creación de empleo y el fomento de la inversión;

III. PRINCIPIOS GENERALES

10. reitera que la realización de la unión bancaria a corto plazo constituye el instrumento más eficaz de cara a evitar las crisis del sistema financiero y minimizar los efectos negativos de las perturbaciones económicas ⁽²⁾;

11. considera que la unión bancaria da credibilidad al principio del BCE de que las necesidades de financiación de los sistemas bancarios nacionales han de estar desconectadas de los presupuestos públicos nacionales y que una crisis bancaria en un Estado miembro de la UE no debe acarrear una crisis bancaria en toda la Unión;

12. opina que los entes locales y regionales, agentes económicos e interlocutores sociales han de ser incluidos y participar en el debate sobre la creación de nuevos instrumentos como, por ejemplo, estabilizadores automáticos destinados a atenuar los efectos de las perturbaciones asimétricas;

13. opina que la dimensión social de la zona de la UEM debe desarrollarse gracias a un seguimiento de los indicadores de desarrollo en distintos países y regiones. Hay que prestar especial atención al seguimiento de las medidas proactivas relacionadas con el mercado de trabajo y de los indicadores sociales estructurales. Los interlocutores sociales deben participar en el seguimiento de los indicadores, y ello a nivel regional, nacional y europeo;

14. toma nota de la convicción de que se necesita una capacidad fiscal para que la UEM pueda disponer de un mecanismo temporal de amortiguación de choques ⁽³⁾. En caso de crearse una capacidad presupuestaria, esta no debe solaparse con los instrumentos de cohesión, sino completarlos;

15. considera no obstante que una capacidad presupuestaria a nivel de la UE no debe configurarse de tal manera que conlleve un riesgo de transferencias permanentes entre países y así mine los incentivos para adoptar y aplicar decisiones políticas adecuadas desde el punto de vista económico y social tanto a nivel nacional como regional, así como los incentivos para afrontar las deficiencias estructurales nacionales o regionales. Por ello, para evitar los riesgos morales, es necesario establecer un vínculo estrecho con el respeto del marco general de gobernanza de la UE y los avances en materia de convergencia;

16. pide que los Estados miembros estén obligados a aplicar una política económica responsable para tener acceso a los instrumentos europeos destinados a estabilizar la economía. El uso de estos instrumentos debería ir a la par con reformas estructurales consumadas y orientadas hacia una mayor convergencia, coordinación e integración, y las ayudas no pueden, bajo ningún concepto, desembocar en flujos permanentes y unidireccionales entre países ⁽⁴⁾. Las ayudas han de determinarse en la esfera europea, ser temporales y dotarse de un calendario claro;

17. hace hincapié en que, con arreglo a la Comunicación de la Comisión sobre el uso de la flexibilidad en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de enero 2015, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento debe respetarse y destaca la importancia de que todos los Estados miembros velen por el buen estado de su economía y la estabilidad de las finanzas públicas, lo que constituye una condición indispensable para las necesarias inversiones públicas, tanto a corto como a largo plazo;

18. considera, por otra parte, que a fin de garantizar un margen suficiente para invertir dentro del respeto de las normas presupuestarias, convendría que la consecución del objetivo a medio plazo de frenar la deuda en caso de déficit estructural se complemente con el establecimiento de un déficit real fijo a las inversiones públicas de los entes locales y regionales;

19. reitera su llamamiento en favor de una mayor convergencia económica y social y el refuerzo de la buena gobernanza, ya que son factores decisivos para evitar las transferencias permanentes y el riesgo moral, y subraya que se necesita una mayor convergencia;

20. subraya al mismo tiempo que las diferencias sociales, económicas y territoriales, en el interior de los Estados miembros y entre ellos, solo podrán reducirse mediante un planteamiento que incluya una dimensión territorial. El concepto de responsabilidad presupuestaria no debe circunscribirse a la aplicación centralizada de un régimen común. En efecto, cuanto mayor sea la descentralización y localización del gasto público, mayores serán los incentivos y condiciones que posibiliten la responsabilidad presupuestaria, las reformas y el atractivo de las inversiones;

⁽²⁾ Dictamen sobre el seguimiento del Informe de los cinco presidentes sobre el tema «Realizar la unión económica y monetaria Europea» (ponente: Paul Lindquist), de 7 de abril de 2016, COR-2015-05112, punto 24.

⁽³⁾ Dictamen de Paul Lindquist, punto 35.

⁽⁴⁾ Dictamen de Paul Lindquist, punto 33.

21. considera que deben afrontarse las diferencias regionales para solventar las desigualdades sociales, aumentar el crecimiento, generar empleo y mejorar la competitividad y la cohesión en el interior de la UEM y la UE, y destaca el importante papel que desempeñan los entes locales y regionales en calidad de empleadores, inversores, suministradores y prestadores de servicios, planificadores, catalizadores y reguladores del cambio o socios de inversión;

22. señala que, para que las reformas estructurales tengan éxito, resulta decisivo contar con un alto nivel de apropiación para su ejecución sobre el terreno por parte de los entes locales y regionales; pone de relieve asimismo la dimensión territorial del Semestre Europeo; reitera su solicitud a la Comisión y al Parlamento Europeo de que aprueben un código de conducta que garantice la participación estructurada de los entes locales y regionales en el Semestre Europeo, que es también una manera de preparar las reformas estructurales ⁽⁵⁾;

23. insta a los Estados miembros a que hagan realidad la unión de los mercados de capitales, que posibilitará los flujos de capital transfronterizos sin amenazar la estabilidad de los países y las regiones, y facilitará el acceso de las empresas, y en especial de las microempresas y pymes, a fuentes de financiación diversas, contribuyendo así a atenuar las perturbaciones económicas ⁽⁶⁾;

IV. ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

24. señala que el euro se creó sin ningún tipo de estructura presupuestaria de apoyo para gestionar los desequilibrios en su zona, y que, en su mayor parte, el presupuesto de la UE no se presta para movilizar rápidamente la financiación que pueda necesitarse para estabilizar los mercados, refinanciar los bancos y gestionar las crisis de la balanza de pagos;

25. pide a la Comisión Europea que, a la hora de elaborar las futuras políticas económicas y financieras europeas, se plantee la posibilidad de recurrir a indicadores económicos para cada región a fin de determinar su salud —en términos de deuda pública— y su contribución relativa al crecimiento del PIB europeo;

26. destaca la necesidad de debatir en profundidad la estructura y la configuración de la capacidad presupuestaria y encontrar una solución que esté en consonancia con los requisitos de transparencia y control democrático y con el principio de «no corresponsabilidad financiera» del artículo 125 del TFUE ⁽⁷⁾;

V. CONSIDERACIONES SOBRE LA CAPACIDAD PRESUPUESTARIA

27. considera que podrían asegurarse dos funciones: la primera, incentivar las reformas estructurales en los Estados miembros en tiempos de bonanza económica a fin de impulsar la convergencia económica y social en la zona del euro y mejorar la competitividad y resiliencia en el plano económico. La segunda función consistiría en limar las diferencias que dependen de factores estructurales entre los ciclos coyunturales en los países de la zona del euro, gracias a la creación de un instrumento para gestionar las perturbaciones asimétricas;

28. considera que se necesitan avances significativos en materia de reformas estructurales sostenibles para impulsar la convergencia, el crecimiento, el empleo y la competitividad con el objetivo de evitar de forma eficaz las perturbaciones asimétricas;

29. insta a los Estados miembros a sopesar la posibilidad de dar mayor autonomía presupuestaria a los entes locales y regionales, como una manera de permitir que se apropien de la ejecución de las reformas estructurales y garantizar mejoras en este sentido;

30. señala que debería abordarse con cautela la idea de un apoyo financiero de la UE, distinto de los instrumentos de la política de cohesión existentes, para llevar a cabo en los Estados miembros las reformas estructurales acordadas. Todo posible apoyo adicional no debería solaparse con los instrumentos existentes, sino más bien completarlos;

31. considera que el programa de apoyo para la ejecución de reformas estructurales, concebido para ofrecer asesoramiento técnico a las autoridades nacionales, podría desarrollarse en mayor grado como una contribución al papel de la capacidad presupuestaria para impulsar las reformas estructurales;

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Dictamen de Paul Lindquist, punto 30.

⁽⁷⁾ Resolución «Futuro sostenible de la unión económica y monetaria (UEM)», punto 21.

32. considera razonable examinar si un instrumento adicional para impulsar las reformas estructurales, que adopte la forma de préstamos para financiar una estrategia de inversión pública, puede ser eficaz, lo que podría permitir determinar un grupo de fuentes de financiación y proyectos de inversión útiles para apoyar la ejecución de las reformas necesarias;
33. afirma que, independientemente de las medidas en curso relativas a la convergencia y las reformas estructurales sostenibles, las perturbaciones asimétricas que afectan a la estabilidad en la zona del euro no pueden descartarse por completo, debido a la fuerte integración de los países de la zona del euro. Por ello, se precisa un instrumento que pueda aportar un efecto estabilizador inmediato en situaciones de emergencia;
34. señala que, en algunos países, los entes locales y regionales pueden ser más vulnerables a los efectos de las perturbaciones asimétricas, debido a la importante función que cumplen en los sistemas de protección social de los Estados miembros;
35. considera que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) debería seguir desarrollándose y transformarse en un fondo monetario europeo con capacidades adecuadas de préstamo y empréstito y un mandato claramente definido, incluida su contribución eventual a una capacidad presupuestaria de la zona del euro;
36. la capacidad presupuestaria debería decidirse y ejecutarse de forma conjunta a nivel de la UEM, pero también permanecer abierta a otros Estados miembros, sobre una base voluntaria;

VI. OBSERVACIONES FINALES

37. reitera que se le debería asociar a la elaboración del Libro Blanco sobre la transición de la primera a la segunda fase en la reforma de la UEM;
38. pone de relieve la importancia de velar por que las medidas para reforzar la unión monetaria también tengan en cuenta las consecuencias para los países fuera de la zona del euro;
39. insiste en que todas las medidas relativas a la realización de la UEM se ejecuten con la mayor transparencia posible teniendo presente la legitimidad democrática de la unión monetaria.

Bruselas, 8 de febrero de 2017.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*
Markku MARKKULA
