

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RECOMENDACIONES

CONSEJO

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 9 de abril de 2019

sobre la política económica de la zona del euro

(2019/C 136/01)

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,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ⁽²⁾, y en particular su artículo 6, apartado 1,

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 zona del euro ha entrado en su sexto año de crecimiento económico ininterrumpido y se está cerrando la brecha de producción negativa. No obstante, están aumentando los riesgos asociados a las perspectivas económicas y se espera una moderación del crecimiento. El crecimiento potencial sigue siendo bajo en comparación con los niveles registrados en las últimas décadas y persisten divergencias entre países como resultado de importantes diferencias en materia de resiliencia económica. El incremento de los salarios reales sigue siendo moderado y ha sido inferior al de la productividad. El incremento de los salarios nominales y la inflación básica están registrando un repunte paralelamente a una expansión continuada del empleo, pero en algunos Estados miembros subsisten bolsas de infrautilización de la mano de obra o de desempleo elevado, mientras que en otros la oferta de mano de obra es escasa. La zona del euro ha registrado un amplio superávit de su balanza por cuenta corriente durante los últimos cinco años, resultado de la dinámica de sus exportaciones y de la mejora de su competitividad, aunque las divergencias entre países siguen siendo importantes en el sector exterior. Los Estados miembros que han registrado un amplio déficit exterior durante mucho tiempo todavía presentan una posición de inversión internacional neta muy negativa, que, al venir generalmente acompañada de elevados niveles de deuda pública o privada, representa un factor de vulnerabilidad. Tal como se indica en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta adoptado por la Comisión el 21 de noviembre de 2018, Un ritmo de desapalancamiento adecuado, unas condiciones favorables desde el punto de vista del crecimiento y la inflación y la realización continuada de reformas encaminadas a incrementar la productividad son elementos esenciales para lograr el reequilibrio de la zona del euro. También es importante una dinámica favorable a la demanda, y los Estados miembros con amplio superávit también contribuirían al reequilibrio reforzando las condiciones que respaldan las subidas salariales, dentro del respeto del papel de los interlocutores sociales, así como la inversión pública y privada.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (2) El aumento del crecimiento potencial a largo plazo y la reducción de las disparidades nacionales y regionales requieren nuevos incrementos de las tasas de actividad, unas reformas estructurales favorables al crecimiento y una inversión en activos materiales e inmateriales a fin de aumentar la productividad y la innovación, particularmente en aquellos Estados miembros con un crecimiento potencial claramente inferior a la media de la zona del euro. Esto es importante para reforzar la cohesión económica, social y territorial en la zona del euro.
- (3) La coherencia y el equilibrio en la combinación de políticas macroeconómicas de la zona del euro, en particular en los ámbitos monetario, presupuestario y estructural, son esenciales para lograr un crecimiento económico robusto, integrador y sostenible. En los últimos años, el Banco Central Europeo ha recurrido a instrumentos de política monetaria no convencionales para reorientar la inflación hacia su objetivo a medio plazo, respaldando al mismo tiempo el crecimiento y la creación de empleo. Es necesario aplicar unas políticas presupuestarias convenientemente diferenciadas y centrarse en la realización de reformas estructurales para seguir respaldando el crecimiento a corto y largo plazo.
- (4) El refuerzo de la sostenibilidad presupuestaria de la zona del euro y de los Estados miembros de la zona del euro requiere unas políticas nacionales diferenciadas que respeten plenamente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, teniendo en cuenta el margen de maniobra presupuestario y los efectos indirectos entre países. La coordinación de las políticas presupuestarias nacionales sobre la base de las normas presupuestarias comunes es fundamental para el funcionamiento adecuado de la unión económica y monetaria. Las normas presupuestarias comunes van encaminadas a alcanzar la sostenibilidad de la deuda a nivel nacional, preservando al mismo tiempo un margen de maniobra para la estabilización macroeconómica. La orientación presupuestaria de la zona del euro fue por término medio globalmente neutral en el período 2015-2018 y, según las previsiones de la Comisión, sería ligeramente expansionista en 2019, a pesar de que la producción es superior a la potencial. La reconstitución de las reservas presupuestarias es especialmente importante para los Estados miembros que aún tienen altos niveles de deuda pública, ya que ello también reduciría su vulnerabilidad frente a las perturbaciones y permitiría el pleno funcionamiento de los estabilizadores automáticos en la próxima fase descendente del ciclo. El aumento de la inversión pública, particularmente en los Estados miembros con margen de maniobra presupuestario y bajos niveles de inversión pública, favorecería el crecimiento y el reequilibrio de la economía.
- (5) Unas reformas estructurales presupuestarias siguen siendo fundamentales para mejorar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el refuerzo del potencial de crecimiento económico. Un mejor funcionamiento de los marcos presupuestarios nacionales, una buena gestión de las revisiones del gasto y unos procedimientos de contratación pública eficaces y transparentes pueden reforzar la eficiencia y la eficacia del gasto público y la credibilidad de las políticas presupuestarias. Una mejora de la composición de los presupuestos nacionales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, mediante, entre otros, la reasignación de recursos hacia la inversión, aumentaría el efecto de los presupuestos públicos sobre el crecimiento e incrementaría la productividad a más largo plazo. La simplificación y modernización de los sistemas fiscales y la lucha contra el fraude, la evasión y la elusión fiscales, particularmente a través de medidas contra la planificación fiscal abusiva, son esenciales para lograr que los sistemas fiscales sean más justos y eficientes. Garantizar que los sistemas tributarios favorezcan la profundización del mercado único y fomenten la competencia entre empresas es esencial para mejorar el entorno empresarial y la resiliencia de las economías de la zona del euro y de los Estados miembros. A este fin contribuiría la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades.
- (6) Las características estructurales e institucionales de los mercados de trabajo y de productos y el buen funcionamiento de las administraciones públicas son importantes para la resiliencia de los Estados miembros de la zona del euro. Unas estructuras económicas resilientes impiden que las perturbaciones tengan efectos significativos y duraderos sobre los ingresos y la oferta de trabajo. Dichas estructuras pueden facilitar la ejecución de la política monetaria y presupuestaria y limitar las divergencias, creando así las condiciones para un crecimiento sostenible e inclusivo. Una mejor coordinación y aplicación de las reformas estructurales, particularmente las preconizadas en las recomendaciones específicas por país, puede generar efectos indirectos positivos entre los Estados miembros y reforzar los efectos positivos en toda la zona del euro. Las reformas que aumentan la convergencia en los mercados de productos, promueven la eficiencia de recursos y mejoran el entorno empresarial y la calidad de las instituciones, en particular la eficacia del sistema judicial, refuerzan la resiliencia económica de la zona del euro y de los Estados miembros. El mercado único, que ha demostrado ser un importante motor de crecimiento y convergencia entre los Estados miembros, todavía encierra un considerable potencial no aprovechado, y se requieren progresos para profundizarlo, especialmente en los sectores de los servicios, las actividades digitales, la energía y el transporte, garantizando de esta forma la aplicación oportuna y una mejor ejecución de la legislación.
- (7) El pilar europeo de derechos sociales establece veinte principios para favorecer la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales. Las reformas que promueven la participación en el mercado laboral, facilitan las transiciones en el mercado laboral, promueven la creación de empleo de calidad y reducen la segmentación, pueden contribuir a estimular el crecimiento integrador, mejorar la resiliencia económica y la estabilización automática, reducir las desigualdades, hacer frente a la pobreza y la exclusión social y afrontar los retos que plantea una economía en constante cambio. Una ayuda individualizada en materia de búsqueda de empleo, formación y reciclaje puede permitir una vuelta al mercado

de trabajo eficaz y rápida. El acceso a una formación y enseñanza de alta calidad durante toda la vida es esencial y requiere inversiones adecuadas en capacidades y capital humano, especialmente dirigidas a los trabajadores poco cualificados. Estas reformas e inversiones mejoran la empleabilidad, la innovación, la productividad y los salarios a medio y largo plazo, aumentando la resiliencia de la zona del euro y fomentando la inclusión social y la movilidad dentro de los Estados miembros y en toda la zona del euro. La presión fiscal en la zona del euro es relativamente elevada y está sesgada en detrimento del factor trabajo. Desplazarla hacia otras modalidades de base imponible menos negativas para el crecimiento, tales como los impuestos sobre los inmuebles o sobre el consumo o los impuestos medioambientales, podría reforzar la oferta y la demanda de empleo. La legislación de protección del empleo debe ofrecer condiciones de trabajo equitativas y dignas a todos los trabajadores, teniendo en cuenta especialmente las nuevas formas de empleo y los nuevos tipos de contratos que están apareciendo y que proporcionan nuevas oportunidades, aunque también plantean problemas relativos a la seguridad del empleo y al alcance de la protección social.

Unos sistemas de protección social eficaces y sostenibles también son fundamentales para garantizar unos ingresos adecuados y el acceso a servicios de calidad. Las reformas de los sistemas de pensiones y las políticas de conciliación entre vida profesional y privada son también determinantes para fomentar la participación en el mercado de trabajo. Unas restricciones innecesarias de la movilidad profesional, sectorial y geográfica pueden dificultar la reasignación de la mano de obra dentro de los Estados miembros y en toda la zona del euro. Es esencial la participación de los interlocutores sociales en las reformas laborales y sociales y en las reformas económicas asociadas.

- (8) Aunque desde la crisis se ha fortalecido el sector financiero de la zona del euro, subsisten vulnerabilidades que conviene subsanar. La deuda del sector privado se mantiene elevada y los sistemas tributarios siguen estando caracterizados por un sesgo en favor de la financiación mediante deuda. Los fuertes aumentos de los rendimientos de las obligaciones soberanas podrían erosionar el capital de los bancos, lo que podría tener efectos de contagio negativos en toda la zona del euro. La necesidad de adaptar los modelos empresariales de los bancos, el entorno de bajos tipos de interés y el aumento de la competencia de otras formas de financiación siguen ejerciendo presión sobre la rentabilidad de los bancos. Se ha progresado de manera sostenida en materia de reducción de riesgos, especialmente en la reducción de préstamos no productivos y en la acumulación de los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles. Sin embargo, los porcentajes nacionales de préstamos no productivos situados muy por encima de la media de la zona del euro requieren nuevos esfuerzos sostenidos. En marzo de 2018, la Comisión presentó un conjunto de medidas de reducción del riesgo con vistas tanto a abordar la cuestión de los préstamos no productivos heredados del pasado como a evitar el riesgo de una nueva acumulación de estos en el futuro. El conjunto de medidas para el sector bancario de noviembre de 2016, que persigue lograr una mayor reducción de los riesgos mediante la aplicación de las normas internacionales en materia de reservas de capital, subordinación de pasivos y liquidez de los bancos, manteniendo el equilibrio de la solución transaccional del Consejo, es importante para seguir reduciendo riesgos y, con ello, repartiéndolos.

A raíz de graves incumplimientos de las normas contra el blanqueo de capitales, la Comisión propuso medidas dirigidas a reforzar la Autoridad Bancaria Europea y la cooperación en materia de supervisión para fortalecer la aplicación del marco reglamentario en este ámbito. Se han logrado progresos significativos en el establecimiento de la Unión Bancaria, como por ejemplo con el reciente acuerdo sobre la puesta en marcha de un mecanismo común de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución Bancaria, pero sigue estando incompleta. Existen ciertas limitaciones en la configuración actual de inyección de liquidez para la resolución y falta un sistema común de garantía de depósitos y un mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución Bancaria (FURB), con lo que la capacidad de la Unión Bancaria para romper el vínculo existente entre los bancos y los emisores soberanos se ve menoscabada.

- (9) El refuerzo de la estructura de la UEM requiere que se completen de forma prioritaria la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales, pero también medidas relativas a todos los demás elementos de la declaración de la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018. En diciembre de 2017 y mayo de 2018, la Comisión publicó una serie de propuestas de nuevas medidas encaminadas a la realización de la UEM, cabiendo citar las relativas a la creación de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones y de un Programa de Apoyo a las Reformas (presentadas en el marco financiero plurianual). Estas propuestas se basan en el documento de reflexión sobre la profundización de la UEM de mayo de 2017 y en el Informe de los Cinco Presidentes de junio de 2015. Durante la Cumbre del Euro del 13 y 14 de diciembre de 2018 se tomaron decisiones sobre la Unión Bancaria y sobre un mayor desarrollo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que, según acordaron los dirigentes de la Cumbre del Euro, proporcionará el mecanismo común de protección presupuestaria del Fondo Único de Resolución a más tardar al final del período de transición.

Se avanzará en la preparación de las modificaciones necesarias al Tratado del MEDE (incluido el mecanismo común de protección presupuestaria del Fondo Único de Resolución, a partir de la ficha descriptiva refrendada por los dirigentes de la Cumbre del Euro. El mecanismo común de protección presupuestaria se presentará con anterioridad, siempre que se haya avanzado lo suficiente en materia de reducción de riesgos, según una evaluación que se realizará en 2020. Se seguirá trabajando durante el primer semestre de 2019, en particular mediante la creación de un grupo de trabajo de alto nivel sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos y continuando con el establecimiento de la inyección de liquidez para la resolución. También se seguirá trabajando en el

diseño, las modalidades de ejecución y el calendario de un instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona del euro y, con carácter voluntario, para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro participantes en el mecanismo de tipos de cambio II (MTC II). Las características del instrumento se acordarán en junio de 2019. El instrumento se adoptará conforme al procedimiento legislativo, según disponen los Tratados, a partir de la propuesta de la Comisión pertinente, que se modificará en caso necesario. Todas estas reformas podrían contribuir a fortalecer el papel internacional del euro, haciéndolo más acorde con la importancia económica y financiera a nivel mundial de la zona del euro. Es importante que estas reformas se debatan de forma abierta y transparente para con los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, respetando plenamente el mercado interior de la Unión.

- (10) Se ha consultado al Comité de Empleo y al Comité de Protección Social sobre los aspectos sociales y relativos al empleo de la presente Recomendación,

RECOMIENDA que, en el período 2019-2020, los Estados miembros de la zona del euro adopten individual y colectivamente medidas en el Eurogrupo, con el fin de:

1. Profundizar el mercado único, mejorar el entorno empresarial y la calidad de las instituciones y llevar a cabo reformas de los mercados de productos y de servicios que fomenten la resiliencia. Reducir la deuda externa y realizar reformas que estimulen la competitividad, especialmente mediante la productividad de los Estados miembros de la zona del euro con déficit de la balanza por cuenta corriente o altos niveles de deuda exterior, y reforzar las condiciones que respaldan las subidas salariales en el respeto al papel de los interlocutores sociales. Aplicar medidas que promuevan la inversión en los Estados miembros de la zona del euro con amplio superávit de la balanza por cuenta corriente.
2. Apoyar la inversión pública y privada y mejorar la calidad y la composición de las finanzas públicas en todos los países al tiempo que se aplican políticas de manera plenamente respetuosa con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Reconstituir las reservas presupuestarias, especialmente en los Estados miembros de la zona del euro con altos niveles de deuda pública, Apoyar y aplicar actuaciones de la UE para luchar contra la planificación fiscal abusiva.
3. Aliviar la presión fiscal existente sobre el factor trabajo y reforzar los sistemas de enseñanza y formación y la inversión en capacidades. Mejorar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo que contribuyan al logro de las transiciones en el mercado laboral. Promover la creación de empleos de calidad, abordar la segmentación del mercado laboral. Garantizar unos sistemas de protección social adecuados y sostenibles en toda la zona del euro.
4. Dotar de operatividad al mecanismo de protección presupuestaria del Fondo Único de Resolución y adelantarlos, siempre que se haya avanzado lo suficiente en la reducción de riesgos. Proseguir el trabajo en relación con el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, en particular mediante la creación de un grupo de trabajo de alto nivel. Fortalecer el marco europeo de reglamentación y supervisión. Avanzar en la adopción de soluciones para superar las limitaciones de la configuración actual de la inyección de liquidez para la resolución. Promover una reducción ordenada de los grandes niveles de deuda privada. Seguir reduciendo rápidamente el nivel de los préstamos no productivos de la zona del euro e impedir su acumulación, particularmente eliminando el sesgo de la tributación en favor de la financiación mediante deuda. Dar pasos ambiciosos en materia de Unión de los Mercados de Capitales.
5. Avanzar rápidamente hacia la profundización de la unión económica y monetaria, a partir de la declaración de la Cumbre del Euro del 14 de diciembre de 2018, con el objetivo asimismo de reforzar el papel internacional del euro, teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión y las iniciativas de los Estados miembros, respetando plenamente al mismo tiempo el mercado interior de la Unión y de manera abierta y transparente hacia los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro.

Hecho en Luxemburgo, el 9 de abril de 2019.

Por el Consejo

El Presidente

G. CIAMBA