

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

541.º PLENO DEL CESE, 20.2.2019 – 21.2.2019

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019: Por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial»

(COM(2018) 770 final)

(2019/C 190/04)

Ponente: **Anne DEMELENNE**

Consulta	Comisión Europea, 18.2.2019
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en la sección	1.2.2019
Aprobado en el pleno	20.2.2019
Pleno n.º	541
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	124/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) ofrece una valoración global positiva de la reciente evolución económica y social en relación con el crecimiento económico, la inversión y la evolución del mercado laboral. Pese a algunas mejoras favorablemente acogidas desde 2014, los datos presentados reflejan que los resultados no han sido espectaculares en comparación con los de otras economías avanzadas.

1.2. El EPAC menciona los peligros que se derivan de acontecimientos externos, pero no propone contramedidas adecuadas. Las amenazas externas deberían apuntar a la necesidad de elaborar políticas de estímulo para preservar los niveles de crecimiento y empleo, lo cual tiene incidencia en los presupuestos de la UE y los Estados miembros.

1.3. La mejora de la productividad es vital para que la UE mantenga una posición competitiva y para mejorar el bienestar. Así, las reformas que puedan lograr un aumento de la productividad han de acogerse de buen grado. No obstante, es necesario efectuar una minuciosa evaluación de las políticas del pasado, a la vista de los resultados dispares hasta la fecha, incluida la lenta recuperación económica, las preocupaciones persistentes por la productividad frente a los competidores y el aumento del empleo precario.

1.4. Tal como se pone de relieve en el EPAC, el aumento de la productividad depende de la mejora de la educación y la formación. Esto debería estar apoyado por los interlocutores sociales, por la sociedad civil y a través de inversión pública y privada, incluida la inversión respaldada por los Fondos Estructurales de la UE.

1.5. Se otorga protagonismo al pilar social, lo cual se acoge favorablemente. Ha de aclararse en mayor profundidad cómo se llevará a la práctica dicho pilar, de qué forma se pueden facilitar recursos a través de fondos sociales europeos y otros instrumentos europeos, y el modo en que se financiará en el nivel de la UE y los Estados miembros.

1.6. Se hace referencia a ámbitos en los que se han propuesto nuevas políticas, entre otros la equidad fiscal, la Unión Bancaria y el funcionamiento de la zona del euro, pero el progreso es muy lento y las propuestas, a menudo bastante moderadas. La plena participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil resultaría beneficiosa.

1.7. Se menciona brevemente la importancia de afrontar el cambio climático, dados los riesgos que este conlleva para la economía, tal y como se describe en el Informe global de riesgos ⁽¹⁾ del Foro Económico Mundial, pero la cuestión se trata con mucha negligencia. También se echa en falta una discusión sobre los costes externos que se derivan de una economía basada en el carbono. Las medidas para la mitigación del cambio climático adoptadas hasta la fecha continúan siendo insuficientes. Pasar a denominar el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento» como «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible» constituiría un paso importante. Con ello, además de reconocer la importancia del cambio climático, también se reconocería la importancia de la sostenibilidad de los recursos limitados, la protección del medio ambiente y, por ende, la salvaguarda de la economía y de los intereses de las generaciones futuras.

1.8. En numerosos ámbitos, la aplicación de las políticas depende de un cierto grado de financiación del sector privado, así como del público. Dicha financiación podría facilitarse tanto con reformas para crear un entorno favorable a la inversión del sector privado como con un presupuesto de la UE adecuado y el compromiso a favor de una «regla de oro» que permita destinar financiación de los presupuestos de los Estados miembros a inversiones productivas desde el punto de vista social y económico que no pongan en peligro la futura sostenibilidad presupuestaria.

2. Las prioridades generales de la Comisión Europea en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) para 2019

2.1. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019 se inserta en un contexto más amplio de veintidós trimestres consecutivos de crecimiento económico, lo que brinda la oportunidad de aplicar las reformas necesarias para afrontar las incertidumbres globales en alza y los posibles riesgos internos; en otras palabras:

- aumentar las inversiones de los sectores privado y público para conseguir un mayor crecimiento de la productividad total de los factores;
- facilitar inversiones de gran calidad en I+D, innovación, educación, capacidades e infraestructura;
- incrementar la productividad, la inclusión social y la capacidad institucional;
- lograr unos mercados de capitales integrados y que funcionen correctamente;
- garantizar la estabilidad macrofinanciera y unas finanzas públicas saneadas.

(1) WEF Global Risks Report 2019.

3. Observaciones generales sobre las recomendaciones de la Comisión Europea

3.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso constante de apoyar las reformas destinadas a aumentar las inversiones de gran calidad y el crecimiento de la productividad, la inclusividad y la calidad institucional, y a seguir garantizando la estabilidad macrofinanciera y unas finanzas públicas saneadas. Acoge favorablemente que se reconozca la necesidad de inversiones centradas en la educación y la formación y asimismo que se reconozca en mayor medida la necesidad de reforzar la dimensión social de la UE, responder a las desigualdades dentro de las regiones y entre ellas y en lo referido al acceso a la educación, y lograr una coordinación entre los instrumentos políticos. Sin embargo, queda por especificar cómo se alcanzarán los objetivos, y la evaluación de los resultados económicos no se corresponde con los datos adjuntados en los diferentes ámbitos, la cual resulta complaciente en ciertos aspectos, exagera los aspectos positivos y afirma injustificadamente que las políticas del pasado han tenido un impacto favorable.

3.2. Se hace referencia a peligros e incertidumbres, entre los que se incluyen los cambios en la economía global, la política comercial estadounidense y la inseguridad sobre las futuras relaciones con el Reino Unido. El riesgo de una recesión a corto o medio plazo señala la necesidad de preparar medidas de estímulo para mantener los niveles de crecimiento y empleo, como recomienda la OCDE ⁽²⁾. A tal fin, debería considerarse la posibilidad de establecer, dentro del presupuesto de la UE, una función de estabilización macroeconómica, que permitiría aumentar la capacidad de resiliencia económica de la zona del euro. Esto puede actuar como amortiguador de las perturbaciones y permitir a la zona del euro adoptar la orientación presupuestaria positiva solicitada por el CESE ⁽³⁾, incluso aunque los Estados miembros no utilicen individualmente su margen presupuestario disponible conforme a los objetivos europeos.

3.3. Existen asimismo riesgos derivados del desarrollo de la política interna tras los resultados económicos y sociales relativamente decepcionantes del período posterior a 2008. Esto también subraya la importancia de unas reformas y medidas políticas que se traduzcan en la mejora de la productividad y del crecimiento económico, y en el refuerzo de la cohesión y la dimensión social de las políticas.

3.4. *Crecimiento*

3.4.1. La UE ha experimentado cinco años de crecimiento económico desde 2014, con unos niveles superiores a la media de la UE en una serie de países de renta baja. Esto ha reducido en cierta medida las divergencias entre las rentas más elevadas y las más bajas de la UE en su conjunto, si bien algunos países se han quedado rezagados, con lo que han creado nuevas dimensiones de divergencia.

3.4.2. Desde 2017, todos los Estados miembros de la UE han experimentado un cierto crecimiento por primera vez desde antes de la crisis. No obstante, el crecimiento en la UE en su conjunto aún es más lento que en el período anterior a la crisis y no es espectacular si se compara con el crecimiento experimentado recientemente por otras economías avanzadas. La UE también dispone de más terreno considerable para compensarlo, tras la excepcional longitud de la depresión posterior a 2008.

3.5. *Aspectos sociales*

3.5.1. El nivel y el índice de empleo han experimentado una notable recuperación desde los años de la depresión posteriores a 2008. Si bien, como se indica en los datos adjuntos al EPAC, la tendencia observada en la creación de empleo nuevo ha ido hacia unos niveles de capacidades más elevados, esto ha ido de la mano de un descenso de la calidad de buena parte del empleo creado recientemente.

3.5.2. Cada vez es más frecuente que los empleados sean contratados por una duración determinada o a tiempo parcial, cuando la mayoría de ellos preferiría tener un contrato tipo a tiempo completo ⁽⁴⁾. El porcentaje de trabajadores a tiempo parcial aumentó del 16,8 % al 18,7 % del total de empleados entre 2008 y 2017, con unos niveles más elevados y un incremento mayor entre los jóvenes. Pese a que en la actualidad hay más personas que trabajan, el total de horas trabajadas en 2017 aún era ligeramente inferior al nivel de 2008 ⁽⁵⁾.

3.5.3. Como se admite en el EPAC, el número de personas ocupadas que se encuentran en riesgo de pobreza es elevado y cada vez mayor en varios Estados miembros (en 2008, un 8,6 %; en 2017, un 9,6 % de la población activa ⁽⁶⁾). Si bien el empleo ha de ser preferible al desempleo, un mayor nivel de empleo total no asegura un crecimiento inclusivo.

⁽²⁾ Perspectiva económica de la OCDE de noviembre de 2018: « Editorial » del economista jefe y « General Assessment of the Macroeconomic Situation » (Evaluación general de la situación macroeconómica), pp. 43-46.

⁽³⁾ Dictamen adicional del CESE sobre la « Política económica de la zona del euro (2018) » (DO C 62 de 15.2.2019, p. 312).

⁽⁴⁾ COM(2018) 761 final, p. 18.

⁽⁵⁾ COM(2018) 761 final, p. 18.

⁽⁶⁾ COM(2018) 761 final, p. 41.

3.5.4. Grupos como los que reciben prestaciones de discapacidad a menudo no se contabilizan en las tasas de desempleo ⁽⁷⁾. Esto debe tenerse en cuenta en las recomendaciones, especialmente en lo que se refiere a ofrecer flexibilidad y seguridad a estos grupos a fin de facilitar su acceso al mercado laboral sin la pérdida subsiguiente de su derecho a prestaciones.

3.5.5. También debería prestarse atención a garantizar que los que tienen contratos de trabajo precario y atípico, como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores a tiempo parcial, o los que obtienen empleo en plataformas de trabajo, tengan acceso a una protección social adecuada. También son motivo de preocupación las personas cuyos gastos, debido a un estado de salud o discapacidad subyacente, pueden hacer que les resulte imposible llegar a fin de mes, y que a veces, una vez que obtienen empleo remunerado, pierden la adecuada asistencia financiera para gastos relacionados con su enfermedad o discapacidad.

3.5.6. La Comisión propone adaptar la protección social sobre la base de las nuevas formas de empleo. Es cierto que será preciso encontrar nuevas fuentes de financiación, si bien el camino a seguir es el regreso a un empleo de calidad que refleje las necesidades del mercado laboral, y a contratos de trabajo sostenibles, que concedan a los ciudadanos el derecho a una protección social adecuada. También será necesario combatir la discriminación en el mercado laboral de determinados grupos (personas mayores, de origen extranjero o con discapacidad, jóvenes y mujeres), muchos de los cuales a menudo están altamente cualificados.

3.5.7. Las referencias a la garantía de un acceso más amplio a servicios de gran calidad y a la mejora del acceso de los progenitores (y en particular de las mujeres) al mercado laboral deben ser bien recibidas por su impacto positivo en la lucha contra la exclusión social, así como en la mejora de la oferta de mano de obra. Del mismo modo, deben promoverse políticas para apoyar la integración social de los inmigrantes como parte de una política migratoria que refleje los valores europeos de la solidaridad y la tolerancia y que respete los derechos humanos.

3.6. *Salarios y productividad*

3.6.1. El crecimiento de los salarios ha sido muy moderado y las disparidades entre países, incluso tratándose del mismo trabajo, continúan siendo notables. El aumento de los salarios de la UE en su conjunto continúa siendo inferior al nivel de crecimiento de la productividad.

3.6.2. Esto implica que los salarios suponen un porcentaje más bajo de renta nacional. La medida en que los beneficios de una mayor productividad se reparten equitativamente varía de unos Estados miembros a otros, en función de las posibilidades de éxito de la negociación colectiva y de unas políticas que estimulen el aumento de los salarios. Si bien una productividad más elevada normalmente debería considerarse un requisito necesario, aunque no el único, para obtener unos salarios más altos, el vínculo sistemático entre productividad (que también depende de las inversiones) y salarios no debe ocultar el aumento del coste de vida a la hora de fijar los salarios; de lo contrario, podría desembocar en importantes tensiones sociales.

3.6.3. Los salarios reducidos también constituyen una barrera al logro de una productividad mayor en los países con salarios bajos, al animar a las personas mejor cualificadas a buscar trabajo en otra parte. La movilidad de la mano de obra debe acogerse favorablemente si refleja decisiones tomadas a nivel individual. También permite la adquisición de capacidades y una experiencia que después pueden devolverse al país de origen. Sin embargo, la emigración de los más cualificados también ha desincentivado la inversión en actividades que requieren elevados niveles de cualificación, dejando a los países con salarios más bajos sin capacidad para responder a las actividades económicas más exigentes.

3.6.4. En varios Estados miembros (sobre todo en Europa Central y Oriental), el aumento de los niveles salariales se ha producido después del incremento de los salarios mínimos y de la remuneración del sector público. El aumento del consumo ha contribuido al crecimiento del PIB. Asimismo, las medidas para garantizar un salario mínimo y una renta mínima como parte de un proceso de convergencia social en la UE pueden constituir un importante elemento de protección social y de medio de alcanzar un nivel de vida decente en todos los países, al tiempo que ayuda a respaldar el crecimiento.

3.7. *Productividad y competencias*

3.7.1. Como se puede observar en el gráfico 3 ⁽⁸⁾, tras una depresión más prolongada a partir de 2008, el crecimiento de la productividad ha ido a la zaga de los principales competidores mundiales. La diferencia ha sido especialmente pronunciada en la zona del euro. La reducción de dicha brecha requerirá el desarrollo de un entorno propicio a una mayor inversión privada y a la aplicación de la investigación y la innovación. También exigirá el pleno aprovechamiento del potencial de la población de la UE, minimizando la exclusión social y en el mercado laboral e invirtiendo en medios para ayudar a contratar desempleados de larga duración e integrarlos en el mercado laboral.

⁽⁷⁾ El Informe Conjunto sobre el Empleo (2018) de la Comisión Europea pone de manifiesto que solo el 47,4 % de las personas con discapacidad en edad de trabajar tienen un empleo en la UE.

⁽⁸⁾ COM(2018) 770 final, p. 7.

3.7.2. La mejora de los conocimientos, las capacidades, las cualificaciones, las actitudes y la creatividad sigue siendo un requisito indispensable para aumentar la productividad. Ello también contribuye a la democracia y al desarrollo sostenible. El EPAC hace hincapié, como corresponde, en la importancia de invertir en el desarrollo de capacidades, la educación y el aprendizaje permanente. El 40 % de los empleadores afirma tener dificultades para contratar personal adecuadamente cualificado. Muchos empleados potenciales también consideran difícil aplicar sus cualificaciones en sus países de origen.

3.7.3. Es esencial el desarrollo de estrategias para anticipar las futuras necesidades en materia de capacidades, junto con sistemas adecuados para la validación de estas, y garantizar que la educación y la formación satisfagan las necesidades del empleo. Asimismo, debe garantizarse el apoyo a los empleadores a la hora de conseguir empleados disponibles con las competencias y cualificaciones adecuadas invirtiendo en servicios de apoyo para impedir el abandono escolar prematuro, especialmente entre grupos discriminados, como las personas con discapacidad o de origen migrante, así como para proporcionar ayuda para la continuación de la educación superior⁽⁹⁾. Los empleadores tienen una importante responsabilidad a la hora de posibilitar y facilitar la mejora de las competencias y cualificaciones (esto varía en gran medida de unos Estados miembros a otros), y el desarrollo y la aplicación de estrategias de éxito son inconcebibles sin la plena participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil, los centros educativos y las empresas que ofrecen formación. Como sostiene también el EPAC, para garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad «se requieren inversiones adecuadas», que deberían incluir inversiones públicas apoyadas por la UE a través de la responsabilidad social de las empresas y gracias a la adecuada participación de los Fondos Estructurales y su Plan de Inversión.

3.8. Cambio climático

3.8.1. El EPAC se muestra muy vago y demasiado poco firme en cuanto a los peligros que entraña el cambio climático y el progreso de la UE hacia el logro de los objetivos de París. Si se compara con el Informe global de riesgos⁽¹⁰⁾ que se presentó a los participantes en el Foro Económico Mundial en enero de 2019, la importancia del cambio climático para el crecimiento y la economía se trata aquí de manera muy marginal. A este respecto, en el Informe global de riesgos se afirma que las tres (sic) principales amenazas para la economía mundial son el cambio climático y la tímida acción política para descarbonizar la economía. Por lo tanto, la mitigación del cambio climático ya no es una cuestión de protección del medio ambiente sino una condición para la existencia de la economía. Los informes periódicos elaborados por Bloomberg NEF muestran que las inversiones en energías limpias han disminuido desde 2011⁽¹¹⁾

3.8.2. El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC) subraya la urgencia de emprender acciones contra el cambio climático, que puede llegar a ser irreversible en tres años. También han de ponerse a disposición presupuestos a todos los niveles de gobernanza (tanto inversión pública como privada) para modernizar y descarbonizar la industria, el transporte y la energía.

3.8.3. Se trata también de una exigencia de la política presupuestaria, en razón de los costes externos extremadamente elevados de la economía actual. Sin embargo, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento excluye en gran medida esta cuestión, pese a que la Comisión ha publicado las cifras correspondientes, casi simultáneamente al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento. Con arreglo a estos datos, los desastres de carácter meteorológico causaron en 2017 daños económicos por un valor de 28 3000 millones EUR⁽¹²⁾. El CESE ha señalado en varias ocasiones que el Fondo Monetario Internacional estima que las subvenciones directas e indirectas a la producción de energías que implican la emisión de carbono en la UE ascienden a 3 30000 millones de dólares estadounidenses al año. Por lo tanto, un punto débil del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento es que no aborda la cuestión de la internalización de los costes externos ni el debate sobre los indicadores «más allá del PIB».

3.9. Inversiones

3.9.1. Las inversiones son cruciales para el crecimiento de la productividad. Este asunto es apremiante para la UE, puesto que se encuentra rezagada respecto a sus principales competidores en ámbitos cruciales de la tecnología más puntera y en el desarrollo de tecnología hipocarbónica. Una continua mejora de la economía es la base fundamental para financiar la seguridad social y las prestaciones sanitarias al nivel deseado por los ciudadanos europeos. De hecho, 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⁽¹³⁾.

3.9.2. El CESE reitera su opinión de que la Comisión y los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos para eliminar los obstáculos para la inversión y crear un clima favorable a la inversión. La realización de la Unión de la Energía, la Estrategia para el Mercado Único Digital y el Plan de Acción de la UE para la Economía Circular ofrecerían todos ellos oportunidades para realizar inversiones. Asimismo, han de considerarse las nuevas oportunidades para la inversión ecológica con la que combatir el cambio climático.

⁽⁹⁾ El Informe Conjunto sobre el Empleo (2018) de la Comisión Europea indica que las personas con discapacidad son más proclives a abandonar prematuramente los estudios que aquellas sin discapacidad en 10,3 puntos porcentuales (tomando cifras de 2015), y tienen menos probabilidades de completar la educación terciaria que las personas sin discapacidad en 13,6 puntos porcentuales (tomando cifras de 2015).

⁽¹⁰⁾ WEF Global Risks Report 2019.

⁽¹¹⁾ Bloomberg NEF - «Clean Energy Investment Trends, 3Q 2018» (Tendencias de la inversión en energía limpia, tercer trimestre de 2018).

⁽¹²⁾ COM(2018) 773 final.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Política económica de la zona del euro (2017)» (DO C 173 de 31.5.2017, p. 33).

3.9.3. Los acuerdos sobre comercio internacional también pueden ofrecer la posibilidad de estimular el crecimiento económico. Esta cuestión es especialmente apremiante, en vista de los peligros que plantea la posible salida del Reino Unido de la UE y los conflictos comerciales relacionados con Estados Unidos. La UE debe apoyar un sistema de relaciones económicas internacionales basado en normas y complementado con la negociación de acuerdos de libre comercio. Estos deberían tener como objetivo fijar unos niveles arancelarios mínimos, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos, las normas de la OIT y el derecho de los Estados a regular en aras del interés público.

3.9.4. El EPAC no manifiesta preocupación por los niveles de inversión, lo que sugiere que el déficit después de 2008 ha sido prácticamente colmado. La inversión (entendida como la formación bruta de capital fijo) se consideró que alcanzaría el 20,6 % del PIB en 2018, frente al 22,5 % en 2007 y el 19,4 % en 2014 ⁽¹⁴⁾. Por tanto, el déficit de inversión, medido en estos términos, se ha reducido en cierto modo, pero no se ha subsanado.

3.9.5. La inversión se mantiene en un nivel bajo en comparación con Estados Unidos y Corea del Sur, que se encuentran entre los competidores naturales de la UE en innovación. Los niveles se mantienen especialmente reducidos en una serie de países de renta baja y en países que han experimentado los mayores declives después de 2008.

3.9.6. El EPAC se inclina hacia una serie de ámbitos de inversión social, entre otros, la salud, los sistemas de cuidados de larga duración y la vivienda pública. El CESE ha defendido muchos efectos positivos de una inversión social bien planificada, eficaz y eficiente, orientada al futuro, que debe considerarse no como un coste, sino como una inversión en el potencial de crecimiento y empleo de Europa ⁽¹⁵⁾. La aplicación de estos objetivos requiere margen para el gasto público.

3.9.7. Se acoge con satisfacción el Plan de Inversiones para Europa como medio para apoyar la inversión orientada hacia las prioridades políticas de la UE. Sin embargo, los recursos disponibles han sido limitados y, en términos agregados, solo han sido suficientes para mantener, y no para aumentar, el total de los créditos del BEI ⁽¹⁶⁾, que en 2017 estuvieron de hecho un 7 % por debajo del nivel medio de 2013 a 2016 ⁽¹⁷⁾.

3.9.8. Es preciso un enfoque que facilite un programa de inversiones financiado adecuadamente, el cual ha de incluir recursos del presupuesto de la UE con el respaldo de los presupuestos de los Estados miembros. Con ello, la UE tendrá más capacidad de cumplir sus objetivos declarados de apoyar el desarrollo de las pymes, la inversión en nuevas tecnologías para fomentar la transformación ecológica deseada y la inversión en el refuerzo de los niveles de educación y de capacidades, así como en la mejora de las condiciones sociales. El CESE ha sostenido anteriormente que la flexibilidad permitida en la actualidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) no es suficiente, y que debe abrirse un debate a nivel europeo acerca de una norma de pleno derecho que excluya la inversión pública que aporte valor añadido del ámbito del PEC, generalmente conocida como «regla de oro» ⁽¹⁸⁾, con objeto de poder garantizar la sostenibilidad de la deuda.

3.10. Deuda

3.10.1. El CESE, en consonancia con su anterior dictamen ⁽¹⁹⁾, comparte las preocupaciones expresadas en el EPAC acerca de que los elevados niveles de deuda pública y privada son persistentes fuentes de vulnerabilidad, especialmente dentro de la zona del euro. La deuda pública bruta ha caído desde su máximo histórico de 88,1 % del PIB en 2014 al 81,4 % del PIB en 2018, aún por encima del nivel de 2008 y muy por encima del objetivo del 60 % del PIB. No obstante, las comparaciones internacionales reflejan que unos niveles de deuda pública por encima del 60 % del PIB no están necesariamente vinculados a un crecimiento económico más lento. La reducción de la deuda pública parece ser más fácil cuando se produce un rápido crecimiento económico. Por tanto, la mejor protección frente a los peligros asociados a unos elevados niveles de deuda es el pleno restablecimiento del crecimiento económico por medio de políticas macroeconómicas anticíclicas. Por otra parte, una consolidación presupuestaria favorable al crecimiento en tiempos de bonanza puede contribuir a evitar reacciones negativas del mercado en tiempos de coyunturas desfavorables.

3.10.2. La deuda privada ha disminuido en los últimos años, pero sigue estando por encima del nivel existente antes de la introducción del euro en la mayoría de los Estados miembros de la UE. El proceso de desapalancamiento de los hogares y las empresas es menos prolongado y doloroso cuando el crecimiento económico es elevado. La desestabilización de las economías de la zona del euro debido a un mercado de la vivienda procíclico debe ser objeto de un estrecho seguimiento y evitarse con medidas reguladoras a fin de evitar las crisis económicas.

3.10.3. Unas instituciones de alta calidad en pie de igualdad con las economías que presenten mejores resultados facilitan la reducción de la deuda. Aseguran la eficiencia de los mercados de productos, servicios, laborales y financieros, contribuyen a lograr una adecuada calidad de la administración pública y prestan apoyo a unas políticas adecuadas en materia de pensiones, competencia y fiscalidad.

⁽¹⁴⁾ Base de datos AMECO.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Financiación del pilar europeo de derechos sociales» (DO C 262 de 25.7.2018, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Dictamen del TCE sobre el FEIE: Una propuesta prematura de extensión y ampliación, p.21.

⁽¹⁷⁾ BEI, informe estadístico de 2017.

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Política económica de la zona del euro (2017)», punto 3.4 (DO C 81 de 2.3.2018, p. 216).

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Política económica de la zona del euro (2018)» (DO C 197 de 8.6.2018, p. 33).

3.11. *Unión Bancaria*

3.11.1. Si se llevaran a la práctica las actuales propuestas relativas a la Unión Bancaria, resultarían insuficientes al contrastarlas con la experiencia de las últimas crisis financieras. Han de tomarse medidas para velar por que la expansión de los mercados de capitales esté adecuadamente supervisada de modo que no permita la existencia de productos titulizados tóxicos en los mercados de capitales europeos que puedan contribuir a la próxima crisis financiera. Los órganos de control de la Unión Europea deben garantizar que una unión de los mercados de capitales no dé como resultado una aceleración de la fuga de capitales de los Estados miembros cuando se produzcan tensiones en los mercados financieros. A fin de asegurar unas condiciones financieras más propicias para la economía real, debe debilitarse el círculo vicioso entre banca y tipos de interés soberanos. Dos elementos fundamentales para alcanzar este objetivo son un Fondo de Garantía de Depósitos y un mecanismo de protección adecuado para el Fondo Único de Resolución facilitado por el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Antes de establecer un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, habría que liquidar los préstamos no productivos de los balances de los bancos participantes en la mayor medida posible y practicable.

3.12. *Reformas en la zona del euro*

3.12.1. La profundización de la unión económica y monetaria (UEM) debe perseguirse con más imaginación y vigor. Las propuestas para reformar la UEM y su gobernanza actualmente son insuficientes para protegerla frente a los riesgos de choques asimétricos. El anterior reequilibrio unilateral, solo por parte del deudor, de la balanza por cuenta corriente ha dañado el PIB global de la zona del euro, lo que ha contribuido a su lenta recuperación después de 2008. A fin de conceder más margen a los países que tenían un déficit por cuenta corriente para que expandan sus economías (en términos de equilibrio presupuestario y saldo exterior), no solo debe alentarse a los países con un superávit por cuenta corriente a que inviertan más, sino también a que aumenten sus salarios y prestaciones sociales para respaldar el consumo privado.

3.12.2. El CESE insta a los líderes europeos a que aceleren las reformas de la UEM, la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales. No obstante, mientras la zona del euro no disponga de un presupuesto común que pueda crear una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro en su conjunto, el estímulo monetario seguirá siendo necesario durante cualquier recesión futura. Ante el previsible fin de los programas de compra de activos del BCE al término de 2018, el CESE recomienda que el BCE considere la posibilidad de un programa de compra de activos que pueda activarse velozmente durante una recesión, en caso de que el estímulo presupuestario no pueda materializarse. El programa debe ir orientado a la economía real y a las inversiones favorables al clima.

3.13. *Equidad fiscal*

3.13.1. En vista de los debates en el seno de la Comisión Europea sobre si la fiscalidad puede convertirse en una cuestión sometida a votación por mayoría cualificada, el CESE sigue respaldando el hincapié en las políticas de equidad fiscal, es decir, que tengan en cuenta la capacidad contributiva de cada persona. El CESE, en la línea de dictámenes anteriores, apoya el desarrollo de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades —ampliamente aceptada como medio para reforzar el mercado único—, simplificando la situación fiscal de las empresas más grandes, y como medio de hacer frente a la planificación fiscal abusiva⁽²⁰⁾. Acoge con satisfacción asimismo las iniciativas en materia de fiscalidad digital, pues considera que es muy importante para desarrollar nuevos principios globalmente aceptables sobre cómo asignar beneficios empresariales a un Estado miembro, en consonancia con la creación de valor, y cómo gravarlos en función de ello⁽²¹⁾. Celebra también la importancia concedida en el EPAC a la lucha contra el fraude, la evasión y la planificación fiscal abusiva, en consonancia con anteriores dictámenes del CESE⁽²²⁾.

3.14. *Reformas estructurales*

3.14.1. El EPAC hace hincapié una vez más en la importancia de las reformas estructurales, consideradas útiles para crear empleo y reducir los niveles de deuda. Sin embargo, sigue sin quedar claro qué se entiende por «reforma estructural», lo que dificulta la interpretación de las afirmaciones de que las últimas reformas han tenido un impacto positivo manifiesto. En dictámenes anteriores, el CESE abogaba por reformas estructurales orientadas hacia el desarrollo social y económico: más y mejores puestos de trabajo, un acceso mejorado al mercado laboral, educación, formación y adquisición de capacidades, crecimiento sostenible, calidad administrativa e institucional, y sostenibilidad medioambiental⁽²³⁾. El Comité ha sostenido que dichas reformas deben ser específicas por país y coherentes con los programas nacionales de reforma para mejorar el bienestar y contar con un respaldo democrático, evitando un planteamiento único para todos los Estados miembros⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICIS)» (DO C 434 de 15.12.2017, p. 58)

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas relativas a la fiscalidad de las empresas con una presencia digital significativa» (DO C 367 de 10.10.2018, p. 73).

⁽²²⁾ Dictamen del CESE sobre el «Régimen fiscal en favor de la competencia leal y el crecimiento» (DO C 434 de 15.12.2017, p.18).

⁽²³⁾ Por ejemplo, mejorar el entorno empresarial, la financiación de las empresas y el gasto en I+D; aumentar la productividad de las empresas, los sectores y las economías; promover la creación de puestos de trabajo de buena calidad con salarios más elevados y la simultánea reducción de puestos de trabajo temporales y precarios con salarios reducidos; reforzar la negociación colectiva y la autonomía de los interlocutores sociales en las negociaciones, así como el diálogo social a escala local, regional, nacional y europea; reformar las administraciones públicas para hacerlas más eficaces de cara al desarrollo económico y social y más transparentes para el público; promover la calidad de los sistemas de educación y de formación para los trabajadores a fin de generar igualdad de oportunidades y resultados para todos los colectivos sociales.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Financiación del pilar europeo de derechos sociales» (DO C 262 de 25.7.2018, p. 1, punto 2.5).

3.14.2. Los recientes resultados moderados en términos de crecimiento y la evolución del mercado laboral plantea interrogantes sobre los beneficios de algunas políticas del pasado, introducidas con la etiqueta de «reforma estructural». Las cifras de empleados han aumentado, en consonancia con el incremento de la demanda, pero acompañadas frecuentemente de un deterioro de la calidad del empleo y una mayor segmentación del mercado laboral.

3.14.3. Los resultados de las últimas «reformas estructurales» siguen siendo un ámbito controvertido. Algunas evaluaciones han sido positivas, y en ellas los empleadores han expresado cierto grado de satisfacción con las reformas de los mercados laborales ⁽²⁵⁾. No obstante, existe también un significativo corpus de literatura que arroja serias dudas sobre las pasadas recomendaciones políticas de la Comisión Europea relativas al mercado laboral ⁽²⁶⁾. Así, la última Estrategia de Empleo de la OCDE sostiene ahora, sobre la base de investigaciones recientes, que los países con políticas e instituciones que promueven la cantidad y la calidad del empleo y una mayor inclusividad obtienen mejores resultados que aquellos centrados principalmente en reforzar o preservar la flexibilidad del mercado ⁽²⁷⁾.

3.14.4. El CESE reitera su observación de que a menudo el éxito o el fracaso de una medida de reforma determinada se constata a lo largo de un período superior a cinco años ⁽²⁸⁾. Han de evaluarse los efectos de las políticas del pasado introducidas como «reformas estructurales», sustentándose en pruebas y contando con la plena participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil, como base para fundamentar futuras recomendaciones políticas ⁽²⁹⁾.

3.15. *Pilar europeo de derechos sociales*

3.15.1. El CESE acoge con beneplácito el reconocimiento de la importancia del pilar social, y reitera la urgencia de llevarlo a la práctica en vista de los malos resultados económicos y sociales de numerosos países desde 2008.

3.15.2. El pilar social debe estar plenamente integrado en el Semestre Europeo, y no figurar únicamente como un anexo. El cuadro de indicadores sociales señala la magnitud de la tarea pendiente para que la UE obtenga una «calificación social triple A». Es evidente que no en todos los Estados miembros se ha logrado un nivel aceptable de ingresos, condiciones de vida, seguridad social, prestaciones sociales, nivel educativo y acceso digital ⁽³⁰⁾.

3.15.3. El pilar de derechos sociales debe emplearse como medio para medir las recomendaciones para los Estados miembros. Los veinte principios del pilar han de utilizarse como marcadores para evaluar el éxito de los países a la hora de integrar en sus políticas económicas su compromiso con el pilar social.

3.15.4. Esto apunta asimismo a la necesidad de unos medios adecuados de financiación, incluidas las contribuciones provenientes de la UE. El plan de inversiones de la UE, si se financia adecuadamente, y la política de cohesión de la UE pueden contribuir a ello, en coordinación con las recomendaciones específicas por país, lo que implica otorgar una adecuada flexibilidad dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Como ya se afirmó en un dictamen anterior, también requiere conceder de forma continua una financiación adecuada a la política de cohesión con cargo al presupuesto de la UE ⁽³¹⁾.

3.15.5. También debe prestarse especial atención a la propuesta formulada por el presidente Juncker en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017 referente a una Autoridad Laboral Europea. Esta podría contribuir a garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos laborales y de seguridad social de la UE y a luchar contra la competencia desleal.

3.15.6. Además de emplearse como guía para las recomendaciones políticas, el cuadro de indicadores adjunto al pilar social ha de tomarse como ejemplo para análisis similares de los resultados de cada país en relación con las políticas de medio ambiente y cambio climático, a fin de que puedan evaluarse con el mismo nivel de rigurosidad.

⁽²⁵⁾ BCE, «Structural policies in the euro area» (Políticas estructurales en la zona del euro)

⁽²⁶⁾ A. Piasna y M. Myant (eds.), *Myths of Employment Deregulation: How it neither creates jobs nor reduces labour market segmentation* (Mitos de la desregulación del empleo: cómo no crea puestos de trabajo ni reduce la segmentación del mercado laboral), Bruselas, ETUI, 2017.

⁽²⁷⁾ «Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy» (Buenos puestos de trabajo para todos en un mundo laboral cambiante: La Estrategia de Empleo de la OCDE), p. 8.

⁽²⁸⁾ Dictamen del CESE «Programa de apoyo a las reformas» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 121).

⁽²⁹⁾ Dictamen del CESE «Programa de apoyo a las reformas» (DO C 62 de 15.2.2019, p. 121).

⁽³⁰⁾ Dictamen del CESE sobre la «Financiación del pilar europeo de derechos sociales» (DO C 262 de 25.7.2018, p. 1).

⁽³¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027» (DO C 440 de 6.12.2018, p. 106).

3.15.7. En vista de la importancia de fomentar el crecimiento sostenible, entendiendo «sostenible» en términos económicos, medioambientales y sociales, el título del «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento» debería sustituirse por «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible».

3.16. *El papel de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo*

3.16.1. Los Gobiernos de los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil han de llegar a un acuerdo sobre las reformas nacionales esenciales que permitan de la mejor manera posible a sus economías mantener o mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. Por lo tanto, es preciso contar con la aportación de los responsables locales del Semestre Europeo, los consejos presupuestarios nacionales, los consejos nacionales de productividad y los comités económicos y sociales nacionales. Los miembros del CESE también pueden desempeñar un papel en este ámbito.

Bruselas, 20 de febrero de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER
