



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 9 de junio de 2009 (15.06)
(OR. en)**

10771/09

**ECOFIN 428
UEm 157
EF 88
COMPET 318
SOC 394
ENER 215
AG 48**

NOTA

del: Consejo (Ecofin)
al: Consejo Europeo

Asunto: Contribución del Consejo (Ecofin) al Consejo Europeo de 18 y 19 de junio:
Informe sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica

Adjunto se remite a las Delegaciones un informe del Consejo (Ecofin) al Consejo Europeo de 18 y 19 de junio adoptado por el Consejo (Ecofin) el 9 de junio de 2009.

Adj.

**Plan Europeo de Recuperación Económica:
Informe al Consejo Europeo de los días 18 y 19 de junio**

Introducción

- El Consejo Europeo de diciembre de 2008 adoptó el Plan Europeo de Recuperación Económica, e hizo un llamamiento a los Estados miembros para que adoptasen medidas de estímulo que sustentasen la actividad económica y desplegasen mayores esfuerzos por aplicar las reformas estructurales y los objetivos políticos a largo plazo propugnados por la Estrategia de Lisboa. En vista de la envergadura de la crisis, de las incertidumbres que aún persisten y de la naturaleza de las medidas adoptadas, reviste la mayor importancia proseguir la vigilancia multilateral.
- Aunque la presente nota se centra en las medidas nacionales de recuperación, éstas van acompañadas de importantes intervenciones de la UE, a través de los distintos fondos europeos, el BEI, el mecanismo ampliado de ayuda a la balanza de pagos, el ajuste temporal del marco de ayudas públicas y las actuaciones de los bancos centrales.

Situación económica

- Las economías de la UE están experimentando la recesión más profunda y extendida de la posguerra y se espera que se contraigan considerablemente en 2009. Sin embargo, las ambiciosas medidas políticas adoptadas por los Estados y los bancos centrales desde el otoño pasado han contribuido a suavizar la fase de recesión y han preparado el terreno para la recuperación el año que viene.
- Según las más recientes previsiones de la Comisión, se espera que el PIB se contraiga en un 4% este año, tanto en toda la UE como en la zona del euro. Se prevé que casi todos los Estados miembros presenten este año tasas de crecimiento negativas. Los mercados laborales se han visto duramente golpeados por la crisis y se prevé que el empleo se contraiga en aproximadamente un 2,5% este año y otro 1,5% más en 2010. Según las previsiones, el desempleo aumentará hasta cerca del 11% en la UE para 2010. Se pronostica una mayor desaceleración de la inflación en los próximos meses, hasta cifras negativas, temporalmente, en 2009, antes de volver a niveles acordes con la estabilidad de los precios a medio plazo.

- Los Estados miembros con sectores financieros amplios y abiertos han sido más duramente alcanzados por la crisis, al igual que las economías más orientadas a la exportación y las que tienen sectores industriales muy amplios o muy especializados. Las posiciones de partida divergentes –con situaciones fiscales diferentes y la existencia de desequilibrios macroeconómicos, como burbujas en el mercado inmobiliario, deudas considerables en divisa extranjera, grandes déficit por cuenta corriente o posiciones de debilidad en cuanto a la competencia– empezaron a afectar a algunos Estados miembros ya antes de la crisis y han agravado su impacto. Además, afectan a las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Los Estados miembros con una combinación de los factores citados afrontan las mayores dificultades a corto y medio plazo.
- Con este telón de fondo, los déficit presupuestarios en la UE serán más que el doble de los años precedentes (el 6% del PIB, frente al 2,3% del PIB en 2008). En 2010 se espera un deterioro aún mayor del panorama presupuestario.
- El declive de la actividad económica debería detenerse durante 2009 y el crecimiento debería volver a ser positivo en 2010. Mientras tanto, persisten incertidumbres sustanciales respecto del panorama económico y los riesgos siguen siendo considerables.

Políticas presupuestarias

- Unas políticas presupuestarias activas están sosteniendo la actividad económica de este año y el próximo. El apoyo presupuestario, procedente de medidas discrecionales y de amplios estabilizadores automáticos, se estima en torno a cinco puntos porcentuales del PIB en 2009-2010. Las medidas discrecionales en forma de incentivos fiscales adoptadas por los Estados miembros suponen el 1,8% del PIB de ambos ejercicios. Los Estados miembros han respondido plenamente con ellas al componente fiscal del Plan Europeo de Recuperación Económica. La respuesta de cada Estado miembro se ha adecuado debidamente a su situación específica, por lo que, en términos generales, ha llevado a un cierto equilibrio entre la necesidad de estimular la economía en el corto plazo y la de dar tiempo a la elaboración de estrategias dignas de crédito para el retorno a unas finanzas públicas sanas y sostenibles. Las perspectivas económicas y presupuestarias que adelantó la Comisión a principios de mayo no justifican nuevos estímulos presupuestarios, sino que la atención debe volverse ahora a la consolidación y a adaptarse al ritmo de la recuperación económica.

- En estas circunstancias, una amplia mayoría de los Estados miembros corren el riesgo de incurrir en déficit excesivos y, por ello, de verse sometidos al correspondiente procedimiento. El aumento del déficit, el bajo crecimiento y las ayudas aplicadas al sector financiero alimentan la evolución de la deuda, por lo que se espera también un incremento sustancial de la deuda bruta, de un tercio en sólo dos años, de aproximadamente el 60% del PIB en 2008 a alrededor del 80% en 2010. Hasta la fecha, el Consejo ha iniciado el procedimiento de déficit excesivo respecto de cuatro Estados miembros más, y ha formulado recomendaciones que tienen en cuenta lo excepcional de la situación actual y su correspondiente incertidumbre, así como las repercusiones concretas de la crisis en cada país.
- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento proporciona el marco adecuado para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y para cimentar futuras estrategias de salida. Contiene la flexibilidad necesaria para permitir que se apliquen medidas de consolidación en unos plazos compatibles con la recuperación de la economía, y con ello garantiza la sostenibilidad, coherencia y credibilidad de nuestras políticas. De acuerdo con el Pacto, los Estados miembros están elaborando estrategias completas de consolidación y varios de ellos ya han detallado, o están a punto de hacerlo, sus planes para volver a posiciones presupuestarias saneadas. Hay que dar una elevada prioridad a la sostenibilidad de las finanzas públicas a la larga: existe una clara necesidad de contar con una estrategia de salida fiable y digna de crédito, para lo cual, entre otras cosas, hay que mejorar el marco fiscal a medio plazo.
- Se ha proporcionado ayuda financiera a medio plazo, junto con el FMI, a los Estados miembros ajenos a la zona del euro que tenían problemas de balanza de pagos pero que estaban aplicando programas de ajuste fiscal, financiero y estructural.

Evaluación general de las políticas estructurales del Plan Europeo de Recuperación Económica

Planteamiento de la recuperación a medida

- Como los Estados miembros afrontan dificultades específicas, tienen que actuar de manera coordinada pero no igual: un enfoque uniforme no funcionaría. Por ejemplo, existe un equilibrio entre el apoyo a la demanda, por un lado, y unas finanzas públicas y una competitividad sanas, por otro. Las pequeñas economías abiertas tienden a centrarse en esto segundo, por ejemplo a través de la moderación salarial, mientras que las economías en que domina la demanda nacional están más justificadas para apoyar el consumo y la inversión. No obstante, los Estados miembros tienen una cosa en común y es que tienen que realizar reformas estructurales para aumentar el factor productividad y reforzar la capacidad de recuperación de la economía de una forma que sea sostenible.
- En la presente nota, se valoran las medidas de recuperación atendiendo a las siguientes pautas y criterios generales basados en el marco desarrollado por el Consejo Europeo:
 - Las medidas deberán ser eficaces y funcionar organizadamente. Deberán aspirar a producir un efecto inmediato (ser oportunas) y estar destinadas a las empresas, a los sectores y a las personas más afectados por la crisis (ser específicas). Las razones de la intervención pública radican en contrarrestar los fallos que se detecten en el mercado y contener los excesos de la corrección puesta en marcha por la crisis. Una reacción insuficiente podría llevar al sacrificio de mano de obra y a la destrucción de empresas por otra parte viables y sanas, a la pérdida de conocimientos y de cualificaciones, y a una reducción de la capacidad de producción mucho mayor que la de un ajuste cíclico normal.
 - Las medidas deberán ser compatibles con los objetivos a largo plazo: crecimiento económico estructural, finanzas públicas sostenibles y objetivos en el ámbito de la energía y el cambio climático. Las medidas de recuperación que no contribuyan a los objetivos políticos de largo alcance deberán ser estrictamente transitorias.
 - Las medidas deberán ser compatibles con el mercado interior, las normas sobre ayudas públicas y sobre competencia y no afectar negativamente a otros Estados miembros.

Evaluación del impacto a corto plazo

- Los Estados miembros han intervenido enérgicamente en el sector financiero para consolidar la solvencia de los bancos y su capacidad para proporcionar créditos al sector privado. No obstante, el sistema bancario de la UE sigue sometido a fuertes tensiones y el crédito sigue siendo muy escaso. Una importante condición previa para la recuperación es una mayor estabilización del sector financiero.
- En general, las medidas son oportunas y están enfocadas. No obstante es necesario seguir supervisando la eficacia de algunas de ellas, en especial las destinadas al fomento del acceso a la financiación y al mantenimiento del sector privado de I+D, cuya repercusión todavía no es evidente.
- De momento, las medidas se ajustan en general a las normas sobre el mercado interior y sobre ayudas públicas. La orientación que proporcionan, en el plano de la UE, el Plan Europeo de Recuperación Económica y las aportaciones de la Comisión Europea, incluidas las directrices de apoyo a la industria de la automoción, parecen estar dando buenos resultados y haber impedido comportamientos autónomos de los Estados miembros. Podría ser estar justificada una mayor coordinación si la crisis dura mucho más y se arbitran nuevas medidas de apoyo.

Coherencia con los objetivos a largo plazo

- Puede considerarse que, en general, las medidas de recuperación están concebidas de forma coherente con las prioridades a largo plazo fijadas en la Estrategia de Lisboa. El reto actual consiste en asegurarse de que se van abandonando las medidas transitorias según se recupere la economía. No se han producido amplios desmantelamientos de las reformas del pasado ni se han repetido los errores políticos de anteriores crisis.
- Al mismo tiempo, sólo unos cuantos Estados miembros han aprovechado la oportunidad de invertir en hacer más ecológica su economía, en mejorar las condiciones generales para la innovación o en aumentar la eficiencia de los sistemas de prestaciones sociales.

- Aunque la crisis ha impuesto ajustes de los desequilibrios económicos de una serie de Estados miembros, a veces, incluso ajustes salariales importantes, persisten muchos de los problemas estructurales subyacentes. En general, la lucha contra las insuficiencias de competitividad de fondo y contra las causas de las burbujas inmobiliarias no han tenido una importancia especialmente destacada en la elaboración de los planes de recuperación.
- Aquellos Estados miembros que ya funcionaban bien en un sector siguen normalmente aplicando reformas en el mismo sector: los que van a la cabeza en innovación han tendido a seguir aumentando el gasto en I+D, y los países con un superávit importante de la balanza por cuenta corriente han estado en mejor situación para adoptar medidas de aumento de la competitividad en los precios. Como consecuencia de ello, la crisis podría llevar a mayores divergencias entre los Estados miembros de la UE.
- Las próximas medidas deberían centrarse cada vez más en las reformas estructurales y en mejorar el comportamiento de la economía a largo plazo, así como su potencial de crecimiento.

Evaluación por sectores

Medidas de ayuda a las empresas y a sectores específicos

- La estabilización del sector financiero es requisito indispensable para la recuperación. Al tratar de paliar las dificultades que la escasez de crédito y los problemas de los mercados financieros causaban a las empresas, los Estados miembros se han centrado principalmente en medidas de apoyo al acceso a la financiación. En este momento es todavía difícil valorar si las medidas tendrán los efectos deseados. Sigue siendo primordial la estrecha vigilancia de las condiciones de crédito y de los efectos de esas medidas.
- Varios Estados miembros han dado un apoyo financiero de considerable cuantía a los sectores de la automoción y la construcción, alentando la demanda y sosteniendo el empleo a corto plazo. Estas medidas deben ser transitorias para evitar el efecto de desplazamiento del sector privado de estas actividades, una vez estabilizada la situación, así como para asegurarse de que se llevan a cabo en estos sectores los ajustes que deberían haberse realizado hace ya mucho tiempo. La reestructuración debe ir apoyada por la adaptación de las capacidades de los trabajadores a otros sectores de la actividad económica.
- Un mayor número de Estados miembros debe pensar en introducir medidas estructurales para mejorar el entorno empresarial (p. ej., mediante la racionalización de las leyes y la reducción de las cargas administrativas) y el fomento del espíritu emprendedor como complemento útil y de reducido coste de los planes de recuperación.

Medidas de apoyo a la inversión

- La mayoría de los Estados miembros ha invertido sustancialmente en infraestructuras físicas y en eficiencia energética, lo que es posible que tenga efectos considerables sobre la demanda y el mantenimiento del empleo en el corto plazo, aunque la inversión pública no debe considerarse un sustituto de la inversión privada.
- El adelantar inversiones que ya se habían acordado y evaluado tiene mayores probabilidades de resultar eficaz, y así parece estar ocurriendo en varios casos. Para que la aplicación sea efectivamente tempestiva, más Estados miembros deben plantearse la simplificación de los procedimientos administrativos.
- Los Estados miembros cuyo sector de la construcción era desmesurado ya antes de la crisis deben permitir que se opere la reestructuración, la cual debe constituir una condición necesaria para conceder ayudas públicas a ese sector.
- En general, el componente ecológico de la inversión no es muy elevado. Algunos Estados miembros invierten cantidades importantes en medidas dirigidas específicamente a la eficiencia energética, mientras que otros no aplican este enfoque a sus planes de inversión, lo que puede considerarse una ocasión perdida. Cuando se apoyan directamente las medidas ecológicas se maximizan los efectos positivos de la intervención pública, siempre que las medidas sean neutras desde el punto de vista tecnológico.
- Las medidas en favor de la I+D representan una parte limitada de las medidas de recuperación, por lo que no cabe esperar que contribuyan enormemente a estimular la demanda a corto plazo. No obstante, estas medidas pueden contribuir a restaurar el crecimiento a largo plazo en la UE y a impedir la pérdida de capacidad de innovación en el futuro. La nota positiva al respecto es que las medidas de apoyo a la I+D se concentran en aliviar las dificultades financieras de las empresas. Dada la gravedad de la recesión, debe vigilarse estrechamente si las medidas son efectivamente suficientes para impedir el derrumbamiento de la I+D privada. Los Estados miembros deben seguir reforzando las condiciones marco para este sector.

Medidas en favor del mercado laboral y en apoyo de la renta de las familias

- Los Estados miembros deben velar por que el aumento temporal del número de desempleados no se instale y lleve a una situación de mayor paro, ya que los costes que eso conlleva son elevados tanto para los afectados directamente como para la economía en su conjunto. Cabe intervenir con medidas de carácter temporal en aspectos tales como los subsidios de trabajo, los servicios de colocación y la formación y los regímenes fiscales y de prestaciones.
- Algunos Estados miembros han logrado impedir el sacrificio de mano de obra mediante acuerdos de reducción de las horas de trabajo y subsidios. Este tipo de planes se completa con medidas de apoyo a la empleabilidad y orientando a las personas hacia nuevos empleos. Los planes citados deben ser transitorios, para asegurarse de la reestructuración de los sectores con dificultades de mayor calado y de que no se mantiene a la gente en puestos insostenibles.
- Muchos Estados miembros han reforzado sus políticas activas respecto del mercado laboral y han aumentado las oportunidades y los incentivos de la formación. Aunque se trata de medidas importantes para ayudar a los trabajadores a adaptar sus capacitaciones con vistas a nuevos empleos, no deben considerarse la panacea contra el paro, por lo que los Estados miembros no deben dejar de tomar otras medidas, tales como abordar las cuestiones relativas al comportamiento inflexible del mercado laboral debido a la asimetría del trato a los parados u ocupados en el sector informal y a los trabajadores ocupados, y aumentar los incentivos al trabajo en los regímenes fiscales y de prestaciones sociales.
- Los Estados miembros parecen haber aprendido de los errores de crisis anteriores. Sobre todo, no han caído en la trampa de intentar reducir la oferta de mano de obra para impedir aumentos significativos del desempleo, es decir, por medio de la reducción indefinida de la jornada de trabajo o fomentando la jubilación anticipada.
- Muchas de las medidas introducidas en el terreno de la fiscalidad o de las cotizaciones sociales fomentarán el empleo. Es importante mantener la vigilancia para que las medidas relativas al mercado laboral que no contribuyan a un crecimiento estructural (tal como los planes de empleo público y las medidas que reducen los incentivos para trabajar) se revoquen una vez cumplida su función.

- Parecen haberse arbitrado muy pocas medidas destinadas a mejorar la eficiencia de los regímenes de prestaciones sociales. Una vez que se recupere la economía, dichas medidas serán cruciales para asegurar que pueda mantenerse el potencial de crecimiento de la UE y restaurarse su sostenibilidad fiscal. Como parte de sus estrategias de salida, los Estados miembros deben idear estrategias de reforma para los elementos clave de sus regímenes de prestaciones sociales.
- Algunos Estados miembros han aplicado políticas de contención de los aumentos salariales. En otros es necesaria la moderación salarial para afrontar los problemas de competitividad.
- Muchos Estados miembros han tomado medidas enfocadas al incremento del poder adquisitivo de los hogares. El efecto de esas medidas en la demanda nacional puede ser menor del esperado, ya que gran parte del beneficio generado por ese estímulo se destina al ahorro, en vista de lo incierto del porvenir.
