



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 18 de noviembre de 2016  
(OR. en)

14357/16

ECOFIN 1032  
UEM 361  
SOC 698  
EMPL 478  
COMPET 580  
ENV 708  
EDUC 371  
RECH 311  
ENER 382  
JAI 937

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De: secretario general de la Comisión Europea,  
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la  
Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2016) 725 final

---

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 725 final.

---

Adj.: COM(2016) 725 final



Bruselas, 16.11.2016  
COM(2016) 725 final

**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 2017**

## Introducción

**El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 presenta las prioridades económicas y sociales más acuciantes en las que la Unión Europea y sus Estados miembros deben centrar su atención en los próximos meses.** En el discurso sobre el estado de la Unión que pronunció el 14 de septiembre de 2016, el Presidente de la Comisión subrayó la necesidad de que Europa refuerce su recuperación económica e invierta decididamente en la juventud y los solicitantes de empleo, así como en las pymes y las empresas de nueva creación. La carta de intenciones firmada ese mismo día por el Presidente y el Vicepresidente primero, y dirigida a los Presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo, pone de relieve la necesidad de lograr una recuperación económica que beneficie a todos, en particular a los segmentos más débiles de nuestras sociedades, y de reforzar la equidad y la dimensión social del mercado único. Precisa diversas maneras en que es posible crear más empleo, crecimiento e inversión para la Unión, que es la principal prioridad de la Comisión<sup>1</sup>. Garantizar un futuro económico prometedor para todos, salvaguardar nuestro modo de vida y ofrecer mejores oportunidades a los jóvenes figuraban también entre las prioridades expuestas en la «hoja de ruta de Bratislava» aprobada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete Estados miembros el 16 de septiembre de 2016.

**Las orientaciones ofrecidas en el presente Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento van acompañadas de una recomendación concreta de recomendación del Consejo sobre la política económica para la zona del euro<sup>2</sup>,** una Comunicación sobre una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro<sup>3</sup> y un análisis exhaustivo de la coyuntura económica<sup>4</sup>, social y del mercado de trabajo<sup>5</sup>. Se basan en la estrategia de política económica del triángulo virtuoso que conforman la inversión, las reformas estructurales y las finanzas públicas responsables, que la actual Comisión ha venido impulsando desde el comienzo de su mandato, como parte de su programa global de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. En su redacción se han tenido en cuenta también los debates celebrados en el Parlamento Europeo, el Consejo y las demás instituciones de la UE tras el discurso sobre el estado de la Unión. Las opiniones expresadas por los interlocutores sociales en los diálogos establecidos se ha tomado asimismo en consideración.

**Se han registrado una serie de cambios positivos en la UE, que ponen de relieve la resiliencia y la recuperación de la economía europea,** a pesar de la mayor incertidumbre a escala mundial. Todos los Estados miembros están creciendo de nuevo. La inversión ha comenzado a repuntar. Desde 2013 se han creado ocho millones de empleos. La tasa de empleo también ha aumentado. Si se mantienen las tendencias actuales, podría ser factible alcanzar el objetivo de una tasa de empleo del 75 % establecido en la Estrategia Europa 2020. El aumento de las tasas de actividad a lo largo de los años, a pesar de la crisis, es un testimonio más de las mejoras estructurales registradas en el funcionamiento de los mercados de trabajo. El déficit público medio, que se situaba por encima del 6 % en la zona del euro hace unos años, se encuentra este año por debajo del 2 % y está previsto que siga reduciéndose. Los niveles de deuda pública se han estabilizado y se prevé que disminuyan.

**Sin embargo, no hay margen para la complacencia, pues la recuperación sigue siendo frágil.** El crecimiento, el empleo y la inversión se ven aún ralentizados por las rémoras que ha dejado la crisis, así como por diversas deficiencias estructurales que se remontan a los años

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_es](http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_es)

<sup>2</sup> COM(2016) 726.

<sup>3</sup> COM(2016) 727.

<sup>4</sup> COM(2016) 728.

<sup>5</sup> COM(2016) 729.

anteriores a la crisis. Pese a las recientes mejoras, el paro sigue siendo elevadísimo en muchos lugares de Europa y el prolongado período de desempleo elevado se está cobrando un coste social en numerosos Estados miembros. Además, las tasas de crecimiento del PIB y de la productividad se mantienen por debajo de su potencial máximo y los niveles de inversión siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis. Por otra parte, siguen registrándose importantes desequilibrios y riesgos de mayor alcance dentro de la zona del euro y la UE en general, y la convergencia entre los Estados miembros y en cada uno de ellos se encuentra en muchos casos estancada.

#### **Recuadro 1. Datos clave de la evolución económica y social 2014-2016**

Desde el comienzo del mandato de la actual Comisión se han producido una serie de acontecimientos positivos:

- Desde hace ya algunos años, la economía de la zona del euro y de la UE ha vuelto a registrar un moderado crecimiento que se prevé continúe en los próximos años. El PIB de la UE es ahora más elevado que antes de la crisis.
- La recuperación genera cada vez más puestos de trabajo, en particular gracias a las reformas estructurales recientemente introducidas en una serie de Estados miembros. Desde 2013 se han creado ocho millones de empleos; de ellos, casi cinco millones desde el inicio del mandato de la actual Comisión.
- La tasa de desempleo de la UE ha seguido disminuyendo, situándose en el 8,6 % en septiembre de 2016, su nivel más bajo desde 2009.
- Al mismo tiempo, la tasa de empleo del grupo de edad 20-64, del 71,1 %, es por primera vez (segundo trimestre de 2016) superior a la observada en 2008. Así pues, si se mantiene la tendencia actual podría ser factible lograr el objetivo de una tasa de empleo del 75 % establecido en la Estrategia Europa 2020.
- Desde 2014, la inversión total ha venido creciendo de nuevo en la UE y se prevé que siga aumentando (UE: 2014: +1,2 %; 2015: +2,2 %; 2016: +2,0 %; 2017: +2,1 %; 2018: +2,8 %).
- Los déficits públicos de la zona del euro han disminuido, pasando de una media del 6 % del PIB hace unos pocos años a un nivel muy por debajo del 2 % este año, y se espera que esta reducción continúe. Gracias a esta evolución, varios países han podido abandonar el procedimiento de déficit excesivo en los últimos años.
- Se prevé que la deuda pública en la UE y la zona del euro siga disminuyendo desde el máximo alcanzado en 2014 y se sitúe en el 86,0 % en 2016 (91,6 % en la zona del euro); debería seguir disminuyendo ligeramente durante los próximos dos años.

No hay margen, empero, para la complacencia:

- Los estímulos que han sustentado hasta ahora la recuperación (caída de los precios del petróleo, depreciación del euro) se están desvaneciendo, y distintos riesgos nublan las perspectivas, relacionados en particular con el entorno mundial, pero debidos también a la incertidumbre generada por el referéndum del Reino Unido.
- A la recuperación ha contribuido en gran medida la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE), incluidos los correspondientes tipos de interés, reducidos hasta la fecha.
- El crecimiento sigue siendo modesto y aún se ve ralentizado por las rémoras que ha dejado la crisis, como el nivel de la deuda privada, así como por diversas deficiencias estructurales que se remontan a los años anteriores a la crisis. La situación del sector bancario es un ejemplo destacado.
- Sigue habiendo indicios objetivos de desequilibrios macroeconómicos y convergencia limitada, especialmente dentro de la zona del euro.
- El envejecimiento demográfico ejerce presión sobre la adecuación y la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.

- Se registran niveles de deuda altísimos en algunos países, en concreto en siete de los Estados miembros de la zona del euro la deuda se aproxima al 100 % del PIB o supera ese porcentaje.
- En muchos Estados miembros las reformas estructurales aún no se han completado y la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país es fragmentaria con excesiva frecuencia. La modernización de los mercados de bienes, servicios y trabajo sigue siendo prioritaria en muchos Estados miembros.
- Los altos niveles de desigualdad reducen la producción de la economía y el potencial de crecimiento sostenible, y los riesgos de pobreza y exclusión social siguen siendo muy elevados, aunque están disminuyendo.
- El desempleo está disminuyendo, pero sigue siendo muy elevado en algunos Estados miembros.

**Además, la globalización, la evolución demográfica y la evolución tecnológica son importantes fuentes de cambio, que deben redundar en beneficio de todos.** Estos acontecimientos no pueden ni deben invertirse, pero quizá deban complementarse, en particular con medidas que garanticen que los beneficios de la globalización y la evolución tecnológica, incluida la digitalización, se distribuyan de forma equitativa entre los diferentes grupos sociales, sobre todo los jóvenes. La preocupación por la igualdad, la equidad y la integración requiere aumentar la sensibilización a todos los niveles acerca de la repercusión de las políticas y las reformas en la distribución de la renta.

**Como ha subrayado el Parlamento Europeo<sup>6</sup>, el verdadero éxito de la coordinación de las políticas económicas en el marco del Semestre Europeo solo puede valorarse atendiendo a la aplicación de las principales reformas contempladas en las recomendaciones específicas por país.** Aunque el Semestre ha propiciado importantes reformas en los Estados miembros, su aplicación global no deja de ser decepcionante en algunos ámbitos y varía de un país a otro. Gracias a la racionalización del Semestre, las recomendaciones se centran ahora en los retos fundamentales de cada Estado miembro. Por otra parte, las actividades de evaluación comparativa y revisión *inter pares* se han intensificado en las distintas formaciones del Consejo. La aplicación de las prioridades comúnmente acordadas sigue siendo prioritaria.

**Si bien la UE debe garantizar un entorno adecuado y propicio en materia de mejor reglamentación y orientación estratégica, según se refleja en las prioridades del programa de trabajo de la Comisión<sup>7</sup>, corresponde a los Estados miembros poner en práctica el grueso de las políticas de respuesta.** La UE ha presentado propuestas concretas para intensificar la recuperación y aumentar la resiliencia frente a futuras crisis. Por ejemplo, la Recomendación del Consejo sobre los consejos nacionales de productividad, que se adoptó en septiembre, insta a los Estados miembros a reflexionar sobre un concepto global de competitividad, haciendo especial hincapié en el aumento de la productividad y el crecimiento. Avanzar con mayor rapidez en la adopción de las reformas, en consonancia con las recomendaciones específicas dirigidas a cada Estado miembro, junto con una adecuada secuenciación y ejecución, es necesario para aumentar el potencial de crecimiento y fomentar la cohesión económica, social y territorial. Los Estados miembros deben introducir estas reformas de tal manera que se tenga plenamente en cuenta el impacto a corto y medio plazo, incluidos sus efectos distributivos y sus costes con el tiempo.

---

<sup>6</sup> Semestre Europeo para la coordinación de políticas económicas: aplicación de las prioridades para 2016 2016/2101(INI).

<sup>7</sup> COM(2016) 710.

## **Recuadro 2. Resumen de los principales ámbitos de actuación a nivel de la UE**

A nivel de la Unión Europea, la Comisión se ha comprometido a impulsar las siguientes medidas:

- Alentar una política económica basada en el triángulo virtuoso que componen el estímulo de la inversión, el impulso de las reformas estructurales y la garantía de políticas presupuestarias responsables. Ha renovado el Semestre Europeo en consecuencia, contemplando también más tiempo para el diálogo con los Estados miembros e integrando las consideraciones sociales con los objetivos económicos.
- Aplicar las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en particular utilizando el margen de flexibilidad en él previsto para tener mejor en cuenta el ciclo económico y facilitar la inversión y las reformas, a través de las denominadas cláusulas de «inversión» y «reformas estructurales».
- Implantar un Plan de Inversiones para Europa para subsanar el déficit de inversión, en particular mediante la extensión del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, reforzando el impacto de los fondos de la UE en apoyo del Plan, esforzándose por suprimir los obstáculos a la inversión y abriendo nuevas fuentes de financiación para la economía real a través de una Unión de Mercados de Capitales.
- Tomar las medidas necesarias para profundizar el mercado único en el ámbito de los productos, los servicios y las infraestructuras, completar la Unión de la Energía y establecer un auténtico mercado único digital, así como para garantizar un sistema de equidad tributaria en toda la UE.
- Dar prioridad a la inversión en capital humano mediante la puesta en marcha de una Agenda de Nuevas Cualificaciones, el despliegue de la Garantía Juvenil y la evaluación comparativa de los resultados en materia de educación y formación.
- Completar la Unión Económica y Monetaria europea, a través de la «profundización en la práctica», en particular apoyando el diálogo social en la UE, y también a través de iniciativas encaminadas a completar la Unión Bancaria y tener mejor en cuenta las prioridades para la zona del euro en su conjunto.

El programa de trabajo de la Comisión para 2017 resume sus prioridades para el próximo año.

**Todas las herramientas —de política monetaria, presupuestaria y estructural— deben utilizarse de forma individual y colectiva para intensificar la creación de empleo, el crecimiento, la inversión y la estabilidad financiera.** En el actual entorno de baja inflación, débil crecimiento y tipos de interés reducidos, son las políticas aplicadas en otros ámbitos las que, junto con la orientación monetaria expansionista, deben garantizar la recuperación económica. En un contexto mundial marcado por una mayor incertidumbre, es esencial movilizar todos los factores internos que impulsan el crecimiento mediante una combinación de políticas adecuada.

**En este contexto, la Comisión insta a los Estados miembros a que redoblen sus esfuerzos en los tres elementos que componen el triángulo virtuoso de política económica y, en tal empeño, centren su atención en la justicia social para generar más crecimiento integrador:**

- estimulando la inversión;
- impulsando las reformas estructurales;
- y garantizando políticas presupuestarias responsables.

## **1. Estimular la inversión**

### *1.1 Mejorar el funcionamiento del sector financiero*

**El acceso a la financiación es fundamental para que las empresas puedan crecer e innovar.** La proporción de pymes que señalan el acceso a la financiación como la dificultad más importante que deben superar sigue siendo elevada en algunos Estados miembros (30 % en Grecia y 25 % en Chipre). También destacan el problema que supone obtener financiación las empresas más pequeñas (el 12 % de las microempresas), las jóvenes y relativamente jóvenes (el 13 % de las constituidas en los últimos dos a cinco años) y las de alto crecimiento (el 14 % de las empresas con índices de crecimiento anual del 20 % o superiores, las denominadas empresas gacela)<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta que las pymes dependen principalmente del sector bancario para su financiación, las dificultades que han de superar para acceder al crédito siguen siendo preocupantes, sobre todo en los países cuyos sistemas bancarios se encuentran en proceso de ajuste. Con el fin de apoyar y reformar el marco del capital riesgo, que es vital en particular para las empresas de alto crecimiento, y contribuir a que los mercados financieros concedan más crédito, la Comisión ha propuesto una serie de modificaciones de los Reglamentos sobre los fondos de capital riesgo europeos y los fondos de emprendimiento social europeos, lo que constituye otro avance hacia la creación de la Unión de Mercados de Capitales.

**La Unión de Mercados de Capitales puede establecer las condiciones que garanticen la igualdad de acceso a la financiación de todas las empresas en todos los Estados miembros, incentivando así la inversión y la innovación sin distorsiones.** Los modelos y las condiciones de financiación varían de forma significativa entre los distintos Estados miembros, falseando así la función principal del sector financiero, que es servir de nexo eficiente entre las fuentes de capital y las oportunidades de inversión. Una genuina Unión de Mercados de Capitales ofrecería fuentes alternativas de financiación, a través de los mercados de renta fija y variable, complementando por un lado el sistema bancario y, por otro, facilitando una correcta evaluación del riesgo y asignación del capital en el sistema financiero. En efecto, el capital debe fluir hacia los ámbitos donde el crecimiento de la productividad sea mayor, hacia las actividades muy productivas y hacia las innovaciones. La mayor integración de los mercados de capitales brindaría también protección contra las perturbaciones económicas mediante la mancomunidad del riesgo con el sector privado. Más allá de la necesidad de asegurar la rápida adopción de las medidas que ha propuesto la Comisión, otros cambios en el marco legislativo aplicable a las inversiones que realizan los bancos y las compañías de seguros en los activos de infraestructura y las pequeñas y medianas empresas contribuirán a incrementar la financiación de la economía. Por otra parte, las ineficiencias en los marcos nacionales de insolvencia generan disparidades en las condiciones de acceso al crédito en los Estados miembros. La Comisión presentará en breve una propuesta sobre los marcos de reestructuración preventiva y segunda oportunidad, así como distintas medidas para mejorar los procedimientos de insolvencia.

**Los Estados miembros tienen también que corregir las vulnerabilidades que persisten en el sector bancario para fomentar la inversión y facilitar la financiación de la economía europea.** El alto nivel de préstamos no productivos sigue siendo un grave problema en varios Estados miembros. Los préstamos no productivos y las ineficiencias operativas, en un contexto de bajos tipos de interés y crecimiento reducido, lastran la rentabilidad de los bancos, lo que, a su vez, menoscaba su capacidad para generar o captar nuevo capital con el que conceder nuevos préstamos y, por tanto, su capacidad para apoyar la recuperación

---

<sup>8</sup> Encuesta sobre el acceso a la financiación de las empresas (SAFE), <http://ec.europa.eu/growth/safe>

económica. Romper este círculo vicioso exige dispensar a los bancos de dicha carga sin menoscabo del erario público. En este contexto, es crucial contar con marcos eficaces de solución extrajudicial de litigios y de insolvencia, que incluyan la reestructuración preventiva, y se han de aplicar íntegramente las reformas adoptadas. El servicio y la venta de préstamos no productivos a entidades no bancarias especializadas debe ser posible y alentarse en todos los Estados miembros, de acuerdo con la legislación pertinente.

**Debe alentarse a los bancos a seguir mejorando su eficiencia operativa.** Factores cíclicos y estructurales —incluidos los nuevos requisitos reglamentarios y el entorno de bajo rendimiento— han afectado a la rentabilidad de los bancos. La adaptación de sus modelos de negocio al nuevo entorno en el que operan exige esfuerzos adicionales, en su caso mediante medidas de reducción de la capacidad excesiva y consolidación sectorial. Las iniciativas reglamentarias pendientes deben ser objeto de un rápido acuerdo a fin de garantizar la claridad y la seguridad jurídicas, al tiempo que se evitan las repercusiones indebidas sobre la financiación de la economía real. Las nuevas iniciativas previstas a escala internacional no deben dar lugar a incrementos generales significativos de los requisitos de capital.

**Los avances hacia la compleción de la Unión Bancaria deben ser rápidos y han de ir acompañados de mejoras que fomenten la reducción y la distribución de los riesgos.** La resiliencia del sector bancario ha aumentado considerablemente en los últimos años. No obstante, en 2016 los precios de los valores bancarios han experimentado episodios de graves tensiones, debido, en particular, a la evolución de los mercados internacionales, como las turbulencias registradas en China o al hilo del resultado del referéndum en el Reino Unido. Es fundamental seguir restableciendo y preservar la confianza en el sector bancario. La Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias, junto con las normas sobre ayudas estatales de la UE, sienta el marco para salvaguardar la estabilidad financiera, protegiendo al mismo tiempo al contribuyente. La labor sobre el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución debe avanzar con mayor rapidez. Los debates sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD) deben continuar, velando por que los colegisladores lleguen a un acuerdo lo antes posible, y también debe ser prioritaria la adopción de las próximas propuestas de reducción de riesgos.

### *1.2 Aumentar el impacto de los fondos de la UE en apoyo del Plan de Inversiones para Europa*

**El Plan de Inversiones para Europa ha demostrado ser una herramienta útil para obtener resultados concretos y fomentar un incremento sostenible de la inversión en los Estados miembros.** El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) ha movilizado cerca de 138 000 millones EUR en veintisiete Estados miembros en poco más de un año. En ese mismo lapso, unas 300 000 pymes habrían podido beneficiarse del Fondo<sup>9</sup>. El Plan de Inversiones para Europa, con sus diferentes facetas (instrumentos financieros, asistencia técnica y medidas de mejora del entorno empresarial), está siendo realmente efectivo en una serie de sectores, al prestar apoyo a proyectos innovadores que contribuyen a la creación de empleo y al crecimiento en las comunidades locales, así como a la lucha contra el desempleo juvenil. Se trata de proyectos cruciales para el futuro de la economía de la UE centrados en ámbitos clave tales como el apoyo a las pymes, la I+D+i, las energías renovables, la eficiencia energética y las infraestructuras digitales y de transportes.

**Nuevos proyectos en otros Estados miembros podrán beneficiarse del Plan de Inversiones.** La Comisión ha propuesto ampliar el FEIE («FEIE 2.0») y duplicar sus recursos hasta llegar a los 630 000 millones EUR de aquí a 2022, mejorando al mismo tiempo la

<sup>9</sup> COM(2016) 359 y COM(2016) 581.



cobertura geográfica y sectorial. Es fundamental que la propuesta correspondiente sea adoptada rápidamente<sup>10</sup>.

**El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas será ampliado y se mejorará también su cobertura geográfica, mediante la simplificación y el aumento de las posibilidades de combinarlo con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos**, mejorándose asimismo la asistencia técnica en toda Europa. En el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en el que está previsto destinar 454 000 millones EUR a la inversión en los Estados miembros durante el período 2014-2020, se presta mayor atención a la utilización eficaz y eficiente de los recursos de la UE, exigiéndose que los programas precisen claramente los resultados previstos y los traduzcan en objetivos cuantificables. Además, los Estados miembros deben trabajar en pos de la configuración del marco legislativo y estructural que permita la consecución efectiva de los objetivos por los sectores receptores de los fondos. De cara al futuro, la Comisión ha propuesto aumentar las posibilidades de combinación entre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, así como con el Mecanismo «Conectar Europa».

**Las inversiones sostenibles impulsan la productividad a lo largo y ancho de la economía al aumentar la eficiencia (energética y en el uso de los recursos) y disminuir los costes de los insumos, reduciendo al mismo tiempo las repercusiones y los costes externos.** En concreto, el apoyo prestado a la transición hacia la economía hipocarbónica y circular creará nuevos puestos de trabajo en el diseño y la fabricación de productos más sostenibles y en el sector de los servicios, por ejemplo en los de carácter innovador o de mantenimiento y reparación. Entre los ámbitos concretos en los que la importancia macroeconómica de la economía circular y la mejora de la utilización eficiente de los recursos puede ser significativa cabe citar la contratación pública ecológica, la inversión en infraestructuras de agua y residuos, la construcción sostenible, las materias primas críticas, los biocombustibles y los productos bioquímicos, así como la inversión relacionada con el clima y la energía.

**Las inversiones también habrán de centrarse en el capital humano y las infraestructuras sociales.** El desarrollo de servicios de cuidados de larga duración y de guarderías flexibles y asequibles reviste especial importancia para reducir las obligaciones relacionadas con la atención a niños y ancianos, desempeñadas a menudo por las mujeres. También son necesarios esfuerzos de inversión continuada en la educación y el aprendizaje permanente, con el fin de fomentar la empleabilidad y reducir el riesgo de brechas salariales y diferencias en las condiciones laborales entre los trabajadores muy cualificados y poco cualificados.

**Los Estados miembros dispondrán de orientaciones más claras sobre las normas de contabilidad pública (SEC 2010), especialmente en el ámbito de las asociaciones público-privadas.** El 29 de septiembre de 2016 se publicó una guía sobre el tratamiento estadístico de las asociaciones entre los sectores público y privado, elaborada por Eurostat en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones y dirigida principalmente a los agentes privados<sup>11</sup>. Tras la publicación se está llevando a cabo una activa campaña de sensibilización. Además, la Comisión está supervisando de cerca el impacto de la interpretación de las normas de contabilidad pública en la creación de asociaciones público-privadas en los diferentes sectores y estudiará la posibilidad de tomar nuevas medidas cuando proceda.

---

<sup>10</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2016: el Consejo Europeo insta al Consejo a que apruebe su posición negociadora sobre la propuesta del nuevo FEIE de la Comisión en su reunión de 6 de diciembre, teniendo en cuenta la evaluación externa independiente que se presentará en noviembre.

<sup>11</sup> *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, Eurostat / EPEC / European Investment Bank, septiembre de 2016.

### 1.3 Suprimir los obstáculos a la inversión

**La UE y los Estados miembros han tomado medidas para suprimir las barreras que obstaculizan la inversión, pero deben proseguir su labor.** Aunque la Comisión seguirá esforzándose por mejorar el entorno general para la inversión a escala de la UE, en particular mediante la profundización del mercado único, los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para eliminar los obstáculos a la inversión a nivel nacional, regional y local.

**Las inversiones sostenibles requieren un entorno sólido y previsible para las empresas.**

La Comisión ya ha presentado una serie de iniciativas destinadas a facilitar la financiación de la economía real, como la reducción de las exigencias de capital para las empresas de seguros y de reaseguros con respecto a las inversiones en infraestructuras y la adopción de orientaciones prácticas sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación pública de infraestructuras<sup>12</sup>. Además, la labor desarrollada en relación con la Unión de la Energía, la Unión de Mercados de Capitales, la Estrategia para el Mercado Único, la Estrategia para el Mercado Único Digital, la batería de medidas sobre la economía circular y los acuerdos internacionales sobre el comercio y las inversiones comprende medidas específicas que, de ejecutarse plenamente, ayudarán a eliminar obstáculos, fomentarán la innovación y mejorarán el entorno para la inversión. Por ejemplo, en el marco de la Unión de la Energía, debe preverse un proceso de gobernanza basado en los planes nacionales de energía y clima para 2030 y años posteriores, que garantice la previsibilidad en beneficio de las empresas, los inversores y la sociedad en general. También se debe reforzar la certeza *ex ante* sobre la contabilidad pública para sectores específicos, como el de la eficiencia energética. El pleno despliegue de la quinta generación de sistemas de comunicación móvil (5G) en toda la Unión Europea de aquí a 2025 puede crear dos millones de puestos de trabajo. Además, el reciente relanzamiento de la base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades<sup>13</sup> contribuirá a aumentar el atractivo de la UE como destino de la inversión, ofreciendo a las empresas normas previsibles, condiciones de competencia equitativas y menores costes de cumplimiento. También apoyará la innovación en Europa, velando por que los costes de la inversión en I+D sean deducibles a efectos tributarios y corrigiendo el sesgo tributario de manera que, a efectos de la financiación, resulte menos atractivo recurrir al endeudamiento que al capital propio.

**También es prioritario invertir en el conocimiento, la innovación, la educación y las TIC como motores del crecimiento.**

En varios Estados miembros, el descenso significativo de la inversión en maquinaria y bienes de equipo explica en parte la caída de la productividad después de la crisis. Al mismo tiempo, será necesario aumentar la inversión en activos intangibles, como la I+D, las TIC y la formación, para estimular el crecimiento de la productividad total de los factores e incentivar la inversión. Los Estados miembros deben garantizar que el capital se asigne de la manera más eficiente posible. En el pasado, la productividad total de los factores, que depende de una serie de factores, como la innovación y una asignación más eficiente de los recursos, ha contribuido menos al crecimiento y la productividad en la UE que en los Estados Unidos. Los problemas estructurales que afectan a los mercados de productos, servicios, capital y trabajo son responsables de los pobres resultados registrados en Europa. Mejorar la interacción entre la investigación universitaria y el desarrollo comercial de productos y servicios es crucial para impulsar la competitividad y el crecimiento. En la misma línea, la creación de plataformas nacionales centradas en la digitalización de la industria podría contribuir a aumentar el efecto multiplicador de los

---

<sup>12</sup> C/2016/2946.

<sup>13</sup> COM(2016) 685.

fondos que la UE ha comprometido para tal fin y propiciar inversiones significativas que refuercen también la competitividad de nuestra economía.

**Los Estados miembros deben intensificar las medidas de aplicación de las reformas necesarias para suprimir los obstáculos a la inversión detectados en el marco del Semestre Europeo.** A pesar de las medidas adoptadas por algunos Estados miembros, en particular por los países de la zona del euro duramente afectados por la crisis, en conjunto los avances realizados para reducir tales obstáculos han sido desiguales y queda mucho por hacer. La labor debe centrarse en ámbitos como la insolvencia, la contratación pública, la eficiencia y la transparencia de la administración pública o los reglamentos sectoriales, así como en el funcionamiento de los mercados de bienes y trabajo. Para fomentar el crecimiento económico y prestar servicios de alta calidad a las empresas y los ciudadanos es necesario, en particular, disponer de una administración pública transparente y eficiente y garantizar la eficacia de los sistemas judiciales. En algunos Estados miembros, el elevado nivel de imposición y la excesiva complejidad de los sistemas tributarios, la corrupción y la debilidad de los marcos de investigación e innovación, así como las dificultades de acceso a la financiación, en particular para las pymes, pueden constituir también obstáculos a la inversión. Estas reformas, señaladas en las recomendaciones específicas por país, son necesarias para mantener e incrementar los niveles de inversión en los Estados miembros, teniendo en cuenta las especificidades nacionales.

#### *1.4 Oportunidades para que las empresas de la UE se beneficien de la inversión y los mercados mundiales*

**Las exportaciones destinadas a países ajenos a la Unión se han convertido en una fuente cada vez más importante de puestos de trabajo para los europeos.** Gracias a la competitividad internacional de nuestras empresas, ahora más de 30 millones de puestos de trabajo están relacionados con las exportaciones a terceros países (dos tercios más que hace 15 años), de modo que las exportaciones sustentan actualmente casi uno de cada siete puestos de trabajo en Europa. Se trata de puestos de trabajo altamente cualificados y mejor remunerados que la media. Están repartidos por todos los Estados miembros de la UE y relacionados, directa e indirectamente, con las exportaciones a terceros países. Por ejemplo, 200 000 puestos de trabajo en Polonia, 140 000 en Italia y 130 000 en el Reino Unido están relacionados con las exportaciones alemanas a países ajenos a la UE. Las exportaciones francesas a terceros países dan empleo a 150 000 personas en Alemania, 50 000 en España y 30 000 en Bélgica. Así pues, los beneficios del comercio están mucho más repartidos de lo que se suele pensar, y los consumidores europeos figuran entre sus principales beneficiarios. Ahora que se vislumbran los primeros signos de una inversión de las tendencias en el comercio mundial, es necesario preservar la apertura de los mercados y fomentar una mayor integración de las empresas de la UE, sobre todo de las pymes y los proveedores de servicios, en las cadenas mundiales de valor.

**La UE está bien situada para utilizar la política de comercio e inversión de manera que contribuya a cumplir este objetivo y beneficie por igual a las empresas, los trabajadores y los consumidores.** La UE es el mayor exportador e importador mundial de bienes y servicios considerados en su conjunto. Esta envergadura convierte a la UE en el mayor socio comercial de unos ochenta países y en el segundo socio más importante de otros cuarenta. La UE debe utilizar esta fortaleza en beneficio tanto de sus propios ciudadanos como de los de otras partes del mundo, especialmente los de los países más pobres.

**La ratificación del Acuerdo de París sobre cambio climático abrirá nuevas oportunidades a las empresas de la UE.** El Acuerdo ofrece certeza sobre las políticas y las inversiones a las empresas de la UE que operan en los sectores de bajas emisiones e

hipocarbónicos tanto en Europa como en el resto del mundo. La UE y los Estados miembros son los mayores donantes de financiación destinada a los países en desarrollo para la lucha contra el cambio climático. Conjuntamente, proporcionan cerca de una tercera parte de la financiación pública disponible para medidas de lucha contra ese fenómeno y aportan casi la mitad de las cantidades comprometidas en el Fondo Verde para el Clima. En el período 2014-2020, al menos el 20 % del presupuesto de la UE se destinará a medidas relacionadas con el clima. La UE financia la Alianza Mundial contra el Cambio Climático, una de las mayores iniciativas climáticas del planeta. Para aumentar la ayuda a los más pobres y vulnerables, la UE ha iniciado una nueva fase, con un compromiso previsto de unos 350 millones EUR para el período 2014-2020. De esta manera se prestará apoyo a los países menos adelantados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo para que puedan adaptarse a las consecuencias del cambio climático. El año pasado, la UE y los Estados miembros destinaron 17 600 millones EUR a ayudar a los países en desarrollo a luchar contra el cambio climático. Queda así patente la voluntad de la UE de contribuir equitativamente al objetivo establecido por los países desarrollados para 2020, consistente en aportar cada año, con cargo a diversas fuentes de financiación, 100 000 millones USD a los países en desarrollo.

**Es preciso aumentar el atractivo de la UE como destino de la inversión interna y externa.** El porcentaje de los flujos mundiales de inversión extranjera directa que tienen como destino la UE ha descendido, pasando de cerca del 50 % antes de la crisis al 20 % en 2014. Si bien es cierto que los flujos de la inversión extranjera directa vienen marcados por la evolución de la economía mundial y por acontecimientos que apenas dependen de la UE, las entradas de capitales responden a una serie de factores de localización propios de los países, factores propios de las empresas y factores propios de los sectores que influyen en el clima de inversión y sobre los que pueden intervenir los responsables políticos a corto y medio plazo.

## **2. Impulsar las reformas estructurales**

### *2.1. Creación de empleo y aumento de las cualificaciones*

**Los Estados miembros deben invertir más en la creación de condiciones propicias para lograr una mayor participación en el mercado de trabajo, aumentar la oferta de empleo de calidad y garantizar la eficacia de la formación y la mejora de las cualificaciones.** El buen funcionamiento y la flexibilidad de los mercados laborales deben encontrar una correspondencia en la mejora de las cualificaciones y el apoyo a la renta durante las transiciones entre empleos, así como en sistemas de protección social firmemente anclados en sólidas normas sociales. Los Estados miembros que aplicaron reformas globales del mercado de trabajo y de los regímenes de protección social antes de la crisis han podido sostener el empleo y preservar mejor la equidad durante la fase de recesión económica. Tales reformas abarcan condiciones contractuales fiables y flexibles que promueven las transiciones en el mercado laboral y evitan la segmentación de este en dos niveles, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado de trabajo eficaces y sistemas modernos de protección social. Otros Estados miembros han introducido reformas en este sentido durante la crisis, lo que contribuye al incremento de la generación de empleo de la recuperación actual.

**En muchos Estados miembros, la población en edad de trabajar y la población activa siguen disminuyendo, especialmente como consecuencia de las bajas tasas de natalidad,**

**el envejecimiento demográfico, la emigración y las salidas del mercado de trabajo relacionadas con la salud.** La precariedad y la segmentación del mercado de trabajo y la incidencia de ambos fenómenos en el crecimiento de la productividad deben abordarse en este contexto para reducir su impacto negativo en la demanda interna y el crecimiento de la productividad. Por otra parte, la igualdad de oportunidades es fundamental para la justicia social. Aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, corregir las diferencias injustificadas de retribución entre hombres y mujeres, mejorar el equilibrio entre la vida laboral y familiar de ambos sexos, seguir avanzando en la inclusión de los grupos desfavorecidos y abordar la discriminación de las personas de origen inmigrante, son ejemplos de cómo el crecimiento y la justicia social deben ir de la mano. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar el acceso a servicios de calidad y prestaciones en especie, tales como las guarderías, la vivienda, la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración, la educación y la formación. Los servicios de calidad y las prestaciones en especie contribuyen a aumentar la participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres, así como la integración social. Las políticas de vivienda también merecen atención, ya que pueden eliminar los obstáculos a la movilidad geográfica a nivel nacional a través de desgravaciones específicas o programas de vivienda social.

**Algunos Estados miembros tendrán que establecer las estructuras apropiadas para hacer frente a la afluencia de migrantes y refugiados más allá de las necesidades inmediatas a corto plazo.** Aunque las repercusiones económicas y presupuestarias son claras, no resultan ni inmanejables ni de gran magnitud desde el punto de vista macroeconómico. El reto estratégico consiste en que el recibimiento en las sociedades de acogida se desarrolle a corto plazo sin problemas, de forma tal que también se aborden los retos a largo plazo para las políticas de educación y del mercado laboral y las instituciones y los sistemas sociales. La capacidad para ajustar las políticas y desarrollar los incentivos y las medidas de capacitación que promueven la integración en el mercado de trabajo influirá directamente en la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Por ejemplo, varios Estados miembros han desarrollado estrategias para facilitar la integración de los migrantes que cuentan con experiencia previa y espíritu emprendedor. Han prestado apoyo a los migrantes para ayudarles a adaptar sus competencias y experiencia a las condiciones locales del mercado<sup>14</sup>.

**Pese a los recientes avances, los Estados miembros deben aumentar su labor de lucha contra el desempleo juvenil.** Hasta ahora, nueve millones de jóvenes se han beneficiado de la Garantía Juvenil de la UE, un marco para mejorar la transición del sistema educativo al mundo laboral, invertir en la empleabilidad de los jóvenes y evitar el riesgo de exclusión social. No obstante, los Estados miembros deben seguir impulsando el despliegue de la Garantía Juvenil y mejorar su eficacia a fin de llegar a los jóvenes y a las regiones más necesitadas. La Comisión movilizará todos sus instrumentos, ha propuesto financiación adicional para la Garantía Juvenil y presentará una nueva iniciativa juvenil en breve. Por otra parte, casi cuatro millones de estudiantes se han beneficiado ya del programa Erasmus. Uno de cada tres jóvenes beneficiarios del mismo han recibido una oferta de empleo por parte de las empresas en las que han recibido formación.

**Los Estados miembros deben centrarse en la pertinencia de las capacitaciones para el mercado laboral, pues las previsiones apuntan a una futura escasez de personas con cualificaciones técnicas y formación profesional.** La educación y formación profesional

---

<sup>14</sup> Recientemente, la Comisión ha publicado una guía que incluye veintidós estudios de casos de buenas prácticas y una herramienta de autoevaluación interactiva (<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>) para ayudar a los prestadores de servicios a mejorar las acciones que dirigen a los migrantes con espíritu emprendedor y vocación empresarial.

inicial sigue constituyendo una opción secundaria para demasiados jóvenes, y solo una minoría de los trabajadores pueden acceder a iniciativas de capacitación complementaria. Modernizar la educación y formación profesional, en particular mediante el fomento de los itinerarios flexibles de formación, ayudará a las personas a desarrollar cualificaciones transferibles y adecuadas a lo largo de toda su vida. Ello exige asociaciones estrechas con las empresas y los centros de educación superior y de investigación. La participación activa de los interlocutores sociales puede propiciar la creación de puestos de aprendizaje en nuevos ámbitos, que abarquen diferentes niveles de capacitación, y debería contribuir a subsanar la inadecuación de las cualificaciones. A nivel de la UE, la revisión de la Directiva sobre la tarjeta azul tiene por objeto armonizar y clarificar el marco jurídico para atraer a nacionales de terceros países altamente cualificados, mientras que la Garantía de Capacidades subraya la necesidad de evaluar las necesidades concretas de nacionales de terceros países.

**Modernizar la educación y la formación es necesario para mejorar las cualificaciones de los trabajadores, desde los conocimientos básicos de cálculo, lectura y escritura hasta las capacidades digitales y empresariales.** Los indicadores del grado de instrucción siguieron mejorando en 2015 y la tasa de abandono escolar prematuro ha disminuido en la mayoría de los Estados miembros, hasta situarse en el 11 %. Sin embargo, los índices de abandono escolar prematuro son superiores entre los alumnos romaneses y los procedentes de la migración, especialmente los alumnos nacidos en el extranjero. El número de personas con estudios superiores ha aumentado de manera constante y considerable, situándose en el 38,7 % en 2015, y en diecisiete Estados miembros supera el objetivo del 40 % establecido en la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, en comparación con la media internacional, son demasiados los europeos que únicamente cuentan con un bajo nivel de cualificación básica y digital. Ello coloca a Europa en una posición de desventaja competitiva en un contexto económico mundial en rápida evolución. Fomentar las competencias es esencial para impulsar la convergencia al alza y sustentar el modelo social europeo, estimulando al mismo tiempo el aumento del espíritu emprendedor y las capacidades de innovación. La Nueva Agenda de Competencias para Europa<sup>15</sup> hace especial hincapié en apoyar a los adultos que no han alcanzado el segundo ciclo de enseñanza secundaria para que puedan evaluar su nivel de cualificación, mejorarlo con nuevas oportunidades de formación y validar las competencias adquiridas.

**El diálogo social efectivo es fundamental para el buen funcionamiento de la economía social de mercado.** Los Estados miembros que presentan mejores resultados tienden a tener un diálogo social más arraigado. El éxito del diálogo social depende de una serie de factores, entre ellos la voluntad y la capacidad de los distintos interlocutores de participar y trabajar en pos de soluciones, por ejemplo en lo que respecta a la fijación de los salarios<sup>16</sup>. La participación de los interlocutores sociales a nivel nacional y de la UE es crucial para encontrar el equilibrio adecuado a la hora de concebir y aplicar las políticas económicas y sociales desde una perspectiva global y orientada al futuro.

**Los Estados miembros deben asegurarse, junto con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, de que sus sistemas de fijación de salarios sean eficaces a la hora de garantizar tanto la creación de empleo como el aumento de los ingresos reales, y que a tal efecto se adapten mejor a la evolución de la productividad.**

---

<sup>15</sup> COM(2016) 381.

<sup>16</sup> El 24 de octubre de 2016 tuvo lugar, en el Comité de Empleo, un primer ejercicio de control multilateral tripartito centrado en el diálogo social en los Estados miembros, sobre la base de las orientaciones para las políticas de empleo que había confirmado el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores el 13 de octubre de 2016. Se llevó a cabo junto con representantes nacionales de las organizaciones sindicales y empresariales.

En algunos Estados miembros, la evolución de los salarios no sigue suficientemente la evolución de la productividad. Ello puede provocar una erosión de la competitividad o, si la evolución salarial es demasiado modesta, una disminución de la demanda agregada y el crecimiento.

También puede desincentivar el aumento de productividad, la investigación, el desarrollo y la innovación y la inversión en capital humano con vistas a la mejora de las cualificaciones. Asimismo puede falsear los incentivos para la reasignación de recursos hacia los sectores con mayor valor añadido y, por lo tanto, dificultar la profundización del cambio estructural de las economías de la UE para hacerlas más competitivas. Es importante asegurarse de que se tengan en cuenta las diferencias en las capacitaciones y las divergencias en los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas. A la hora de fijar los salarios mínimos, los Estados miembros y los interlocutores sociales deben considerar su impacto en la pobreza de la población ocupada, la creación de empleo y la competitividad.

## *2.2. La política social como factor productivo: modernizar el Estado del bienestar*

**Los Estados miembros deben rediseñar sus sistemas de protección social para mejorar el fomento de la participación en el mercado de trabajo y ofrecer seguridad en el empleo e ingresos de sustitución adecuados.** El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE sigue siendo muy alto, pese a haber seguido disminuyendo en 2015<sup>17</sup>. Aunque la UE sigue estando muy lejos de alcanzar el objetivo establecido en la Estrategia Europa 2020 de sacar al menos a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social de aquí a 2020, el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social vuelve ahora a acercarse al nivel de 2008, el año de referencia elegido para la fijación de dicho objetivo. La protección social absorbe gran parte del gasto público de los Estados miembros, teniendo en cuenta también los incrementos del gasto registrados en los últimos años, pero hay margen para mejorar su orientación.

**Los sistemas fiscales y de prestaciones deben ofrecer apoyo social e incentivos al trabajo adecuados.** Mejorar la adecuación y la cobertura de los regímenes de complemento de los ingresos (prestaciones por desempleo; asistencia social, incluida la renta mínima; pensiones) es crucial para prevenir la exclusión social y, en el caso de las prestaciones de desempleo, puede aumentar tanto la estabilidad macroeconómica como el vínculo con el mercado laboral, reduciendo al mismo tiempo la precariedad. Las prestaciones por desempleo deben ser suficientes en términos de duración, elegibilidad y cuantía, y accesibles a todos los trabajadores con independencia de su contrato, preservando al mismo tiempo los incentivos al trabajo e incluyendo requisitos de activación en lo que se refiere a la búsqueda de empleo y la participación en las medidas activas. Además, deben garantizarse unas prestaciones de renta mínima adecuadas a quienes carezcan de recursos suficientes para llevar un nivel de vida digno. Para las personas en edad de trabajar, estas prestaciones deben llevar aparejada la exigencia de participar en medidas de apoyo activo para fomentar la (re)integración en el mercado de trabajo, contribuyendo así a la sostenibilidad de esos sistemas de apoyo. Ello puede requerir, en algunos casos, el establecimiento de ventanillas únicas responsables tanto de los desempleados de corta duración como de los parados de larga duración. También deben fomentarse las reformas de los sistemas impositivos y de las prestaciones sociales para mejorar los incentivos al trabajo y hacer que sea rentable. Los sistemas impositivos pueden también contribuir a luchar contra las desigualdades de renta y contra la pobreza.

**Los sistemas nacionales de pensiones deben reflejar mejor el aumento de la esperanza de vida.** Los sistemas de pensiones, en coordinación con las medidas aplicadas en el mercado de

---

<sup>17</sup> En 2015, alrededor de 119 millones de personas se hallaban en riesgo de pobreza o exclusión social, es decir, aproximadamente 3,5 millones de personas menos que en 2014.

trabajo, deben permitir y fomentar que tanto los hombres como las mujeres permanezcan en el mercado laboral hasta una edad más avanzada, en consonancia con el aumento de la esperanza de vida, y limitar las vías de la jubilación anticipada a aquellos que realmente no puedan trabajar más tiempo. Una vida laboral más larga y más plena exige también disponer de cualificaciones adecuadas, oportunidades de aprendizaje permanente y entornos de trabajo propicios que, en particular, contemplen márgenes de flexibilidad para la asignación de tareas y los horarios de trabajo. Con el fin de facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar de la población en edad laboral y contribuir a reducir las diferencias entre las pensiones de los hombres y las mujeres, los sistemas de pensiones podrían computar las labores de asistencia, teniendo debidamente en cuenta las posiciones presupuestarias y las implicaciones por lo que respecta a los gastos futuros. Ampliar la cobertura de las pensiones complementarias puede desempeñar un papel clave en los ingresos por jubilación, en particular cuando pueda resultar difícil garantizar la adecuación de las pensiones públicas, y debe fomentarse mediante los medios adecuados, en función del contexto nacional.

**Las políticas sanitarias deben apoyar y reforzar las redes de seguridad social y las estrategias de inclusión activa, a través de políticas tanto de prevención como de curación y rehabilitación.** Por consiguiente, los Estados miembros deben seguir reformando sus sistemas sanitarios, garantizando el acceso universal a unos servicios eficientes de salud pública y asistencia sanitaria. Impedir que la población caiga en la pobreza o la exclusión social debido a los problemas de salud y los gastos conexos es esencial, tanto desde el punto de vista social como económico. Esto es también pertinente para la activación de las personas con discapacidad. A pesar de las medidas tomadas a nivel de la UE, la falta de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo sigue siendo la dificultad más importante a la que se enfrentan las personas con discapacidad. Deben intensificarse los esfuerzos para centrar la atención en las aptitudes, en vez de en las discapacidades.

### *2.3 Profundización del mercado único y ampliación de los mercados nacionales*

**Los Estados miembros deben hacer pleno uso de los instrumentos disponibles a escala de la UE para aprovechar plenamente el potencial de la inversión y la productividad en Europa.** El crecimiento de la productividad se ha ralentizado en los últimos años, pero esta evolución no ha afectado por igual a todas las empresas. En muchos casos, las menos productivas han experimentado un crecimiento negativo de la productividad. Los Estados miembros deben introducir políticas y reformas con el fin de facilitar la difusión de las nuevas tecnologías, para que sus beneficios puedan extenderse a una gama más amplia de empresas. La aplicación de la Estrategia para el Mercado Único creará nuevas oportunidades de negocio y eliminará los actuales obstáculos reglamentarios y administrativos, en particular para los proveedores de servicios que desean expandirse en toda Europa. Se está trabajando sobre propuestas concretas relacionadas con el cumplimiento de las normas del mercado único, así como sobre medidas en el ámbito de los servicios a las empresas, por ejemplo que faciliten su prestación transfronteriza y los procedimientos de insolvencia y reestructuración empresarial, así como la creación de un régimen del IVA sencillo, moderno e inmune al fraude. La Estrategia para el Mercado Único Digital aumentará la seguridad normativa en el sector digital. Una mejor aplicación de las normas de protección de los consumidores garantizaría unas condiciones de competencia equitativas en todo el mercado único, incrementaría la confianza y contribuiría al pleno aprovechamiento del potencial del Mercado Único Digital. La Comisión también está examinando la posibilidad de diseñar un marco único de autorización de la UE que se aplicaría directamente a los grandes proyectos con dimensión transfronteriza o a las grandes plataformas de inversión que incluyan cofinanciación nacional.

**La contratación pública es importante para la competitividad, ya que puede impulsar los cambios estructurales.** Cada año, los poderes públicos de la UE gastan alrededor del



14 % del PIB en procedimientos de contratación pública, es decir, más de 1,9 billones EUR<sup>18</sup>. Esto concierne especialmente a sectores como los de la energía, el transporte, la defensa y las tecnologías de la información, así como a la prestación de servicios sanitarios, donde el sector público es una fuente esencial de la demanda. Los sistemas modernos de contratación pública deben contar con responsables que comprendan las repercusiones económicas de su labor y sobre cuya integridad y transparencia no quepa duda alguna. Las instituciones deben ser capaces de coordinar las contrataciones que desarrollen los órganos de los distintos niveles para lograr economías de escala, gestionar las quejas que presenten las empresas y auditar los contratos públicos. Deben implantarse procesos que impidan la corrupción y la colusión entre proveedores y resuelvan con firmeza los casos de contratación abusiva. Además, en algunos Estados miembros en los que las empresas estatales ejercen un efecto tangible en la economía, es importante garantizar unas estructuras de gobernanza adecuadas para contribuir mejor al desarrollo económico.

**En muchos Estados miembros, el cambio estructural implica la transferencia de capital y de recursos humanos de las actividades tradicionales a otras de nuevo cuño, a menudo en el sector de los servicios.** La productividad de la mano de obra en este sector es menor y ha ido creciendo más lentamente en la UE que en otras economías avanzadas, en particular los Estados Unidos. El aumento de la productividad en este sector en expansión resulta imprescindible para garantizar empleos de calidad y bien remunerados. Por desgracia, la integración incompleta del mercado interior de servicios y las barreras que siguen obstaculizando el acceso a algunos segmentos de estos mercados limita la expansión de los intercambios en el interior de la UE y la ampliación de los mercados de dichos servicios. Una mayor competencia en unos mercados de servicios más integrados redundaría también en beneficio de los consumidores y las empresas situadas en fases posteriores del proceso de producción, pues los márgenes tienden a disminuir en un entorno más competitivo, mientras que la calidad de productos y servicios puede mejorar. Sin embargo, los trabajadores deben estar adecuadamente cualificados y tener capacidad para adaptarse al cambio, lo que puede exigir un papel activo de los poderes públicos para facilitar ese proceso. Los problemas en la aplicación del reconocimiento mutuo y, en algunos casos, los requisitos nacionales de mercado suponen una amenaza para la integridad del mercado interior. Barreras excesivas en el ámbito de las profesiones reguladas siguen obstaculizando el pleno aprovechamiento del potencial del mercado interior. En el caso de los servicios a las empresas, los servicios profesionales y el comercio minorista, la supresión de esos obstáculos tiene un efecto económico más amplio.

**Establecer marcos legislativos para los nuevos modelos de negocio es particularmente importante para el dinamismo económico, pero no debe ir en detrimento de la equidad.** La UE y los Estados miembros han de abordar con apertura de miras las nuevas maneras de hacer negocios en el contexto de la economía colaborativa. Al mismo tiempo, la fragmentación del enfoque aplicado a los nuevos modelos de negocio a lo largo y ancho de Europa genera incertidumbre por igual entre los consumidores, los operadores tradicionales y los nuevos proveedores de servicios. Esta es la razón por la que la Comisión ha formulado orientaciones sobre el modo en que la legislación vigente en la Unión debe aplicarse en este sector dinámico y en rápida evolución<sup>19</sup>. En particular, los Estados miembros deben evaluar la justificación y la proporcionalidad de las restricciones existentes y únicamente utilizar las prohibiciones absolutas como último recurso; también deben garantizar que los consumidores disfruten de un alto nivel de protección, evitando imponer obligaciones desproporcionadas a

---

<sup>18</sup> Esta estimación, que es la más reciente, no incluye el gasto de las empresas de servicios públicos. Estimaciones anteriores que sí incluyen tales servicios sitúan ese porcentaje en torno al 19 % del PIB de la UE, es decir, unos 2,3 billones EUR.

<sup>19</sup> COM(2016) 356.

los particulares que solo presten servicios de forma ocasional. Además, los Estados miembros deben seguir simplificando y aclarando la aplicación de la legislación laboral y de las normas impositivas y en materia de responsabilidad a la economía colaborativa. Cooperando con las autoridades nacionales en el registro de la actividad económica, las plataformas de la economía colaborativa pueden contribuir notablemente a facilitar la recaudación de impuestos. Conjuntamente, estas iniciativas deben contribuir al fortalecimiento de las condiciones marco para la innovación, a la reducción de la fragmentación del mercado y, en última instancia, a la creación de puestos de trabajo.

**Los Estados miembros deben establecer sistemas fiscales modernos que contribuyan al crecimiento y la equidad entre las empresas.** Las iniciativas de la UE (el aumento de la transparencia sobre los acuerdos tributarios y la información fiscal de las multinacionales, las medidas comunes contra las prácticas abusivas y los mecanismos de elusión fiscal más generalizados, el plan de acción de la Comisión sobre el IVA, etc.) propiciarán un nuevo nivel de cooperación en el campo de la fiscalidad y la lucha contra el fraude fiscal. La naturaleza transfronteriza de la evasión y la elusión fiscales y la integración de las economías de los Estados miembros exigen un planteamiento coordinado, no solo a través de iniciativas europeas, sino también a través de la coordinación de las políticas nacionales. La reciente propuesta que ha presentado la Comisión en relación con la base consolidada común del impuesto de sociedades y con la resolución de litigios en materia de doble imposición pretende establecer un marco fiscal moderno, justo y competitivo para la UE. Se incentivarán las actividades favorables al crecimiento, como la inversión en I+D y la financiación con fondos propios, en apoyo del objetivo general de fomentar el crecimiento, el empleo y la inversión. La resolución de las ineficiencias en la recaudación impositiva es importante para muchos Estados miembros, y algunos ya han tomado medidas. Los Estados miembros también deben aprovechar estas oportunidades para reducir los impuestos sobre el trabajo. Al mismo tiempo, deben prestar especial atención a los efectos distributivos de sus reformas fiscales.

### **3. Políticas presupuestarias responsables**

**La reducción del déficit público medio de la zona del euro y del número de países sujetos al procedimiento de déficit excesivo reflejan los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos años.** La Comisión acaba de emitir sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona del euro<sup>20</sup>. El panorama global oculta grandes diferencias entre los Estados miembros. La sostenibilidad presupuestaria sigue amenazada en varios países en los que la deuda pública es elevada, lo cual puede ser una fuente de vulnerabilidad ante perturbaciones adversas. Otros países sí tienen margen de maniobra presupuestario. Desde el punto de vista económico, la orientación presupuestaria ha de evaluarse en relación con el doble objetivo de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y la necesidad de fomentar la recuperación económica<sup>21</sup>.

**En este momento, habida cuenta de la necesidad de apoyar la recuperación en curso, son necesarios más esfuerzos para configurar una orientación presupuestaria positiva para el conjunto de la zona del euro, también en apoyo de la política monetaria del Banco Central Europeo<sup>22</sup>.** Este propósito, ya anunciado en la carta de intenciones del Presidente al

---

<sup>20</sup> COM(2016) 730.

<sup>21</sup> COM(2016) 727.

<sup>22</sup> COM(2016) 727.

Parlamento Europeo y al Consejo, se refleja ahora en el proyecto de recomendación sobre la política económica de la zona del euro<sup>23</sup>. La política presupuestaria de los Estados miembros debe contribuir al crecimiento garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Los Estados miembros que disponen de margen presupuestario deben aprovecharlo para contribuir a estabilizar la demanda. Aquellos que no cuentan con ese margen deben cumplir las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y utilizar cualquier oportunidad para impulsar las reformas y mejorar la calidad de sus finanzas públicas en apoyo del empleo y del crecimiento. Deben centrarse en la calidad y la composición de los presupuestos (gastos e ingresos) para maximizar el impacto en el crecimiento. El análisis de los gastos se reconoce ampliamente como un instrumento útil a tal efecto. El proceder descrito propiciaría una mejor distribución de las orientaciones presupuestarias en los distintos países y evitaría que la estabilización macroeconómica a corto plazo se lograra a costa de mayores riesgos para la sostenibilidad a medio plazo.

**Al aplicar las normas, la Comisión seguirá haciendo uso adecuado de la flexibilidad contemplada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>24</sup>.** La Comisión tendrá también en cuenta, aplicando la metodología actual, el impacto presupuestario de la afluencia excepcional de refugiados y de las necesidades de seguridad excepcionales. Ya se ha contemplado una flexibilidad considerable para una serie de países que han hecho uso de las reformas estructurales y las cláusulas de inversión.

**El entorno de bajos costes de financiación hace que nos encontremos en un momento ideal para que los Estados miembros adelanten las inversiones públicas.** Además de reforzar gradualmente el crecimiento nominal, ofrece al mismo tiempo una oportunidad para reducir las elevadas ratios de deuda. Ello puede verse facilitado por el recorte del gasto no orientado al futuro y la eliminación de las lagunas de la normativa tributaria. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento sienta el marco adecuado para guiar la política presupuestaria en las diferentes circunstancias. Los instrumentos de vigilancia presupuestaria deben explotarse plenamente para ofrecer incentivos a las buenas políticas y reforzar la recuperación económica.

**En la mayoría de los Estados miembros se han reformado los sistemas de pensiones para mejorar su sostenibilidad, eficiencia y adecuación, pero se necesitan medidas adicionales para consolidar estos esfuerzos de reforma<sup>25</sup>.** A tal fin, las medidas deben aspirar a complementar las reformas ya introducidas en los sistemas de pensiones con políticas de acompañamiento encaminadas, en particular, a aumentar los ingresos de jubilación mediante la prolongación de la vida activa, por ejemplo vinculando la edad de jubilación a la esperanza de vida o mediante el apoyo de otros medios que complementen los ingresos percibidos en la jubilación. Los Estados miembros también deben poner en marcha medidas de aumento de la resiliencia que permitan garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas, incluso en caso de condiciones adversas.

**A causa del envejecimiento de la población y los avances tecnológicos, se prevé que el gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración aumente de forma significativa en las próximas décadas.** Para salvaguardar la sostenibilidad de los sistemas sanitarios y apoyar su contribución a la salud y la prosperidad económica de la población, se

---

<sup>23</sup> COM(2016) 726.

<sup>24</sup> COM(2015) 12.

<sup>25</sup> Véase: Comité de Política Económica (Grupo de trabajo sobre el envejecimiento de la población) y Comisión Europea (DG ECFIN), (2015), «The 2015 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)», European Economy, n.º 3, y Comisión Europea (DG EMPL) y Comité de Protección Social (2015), «The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU», European Union, vol. I y II.

necesitarán nuevas medidas que permitan a las personas preservar su salud durante más tiempo, al mismo tiempo que aumentan la eficacia, accesibilidad y resiliencia de los sistemas sanitarios<sup>26</sup>.

#### **4. Próximos pasos**

**Los Estados miembros deben acelerar la aplicación de las reformas clave indicadas en las recomendaciones específicas por país que se les han dirigido. Al mismo tiempo, deben hacer pleno uso de las oportunidades que se les ofrecen a nivel de la UE.** Los efectos de las reformas llevan tiempo y, cuanto más se retrasen, más prolongado será el período en el que las economías seguirán creciendo por debajo de su potencial. Se anima a los Estados miembros a hacer un uso eficaz de los instrumentos disponibles a escala de la UE, por ejemplo los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, el Programa de Apoyo a la Reforma Estructural, tan pronto como sea adoptado por los legisladores, y el Plan de Inversiones para Europa. La Comisión está dispuesta a brindar toda la ayuda que sea necesaria, y proseguirá el diálogo constructivo que desarrolla con el Parlamento Europeo y el Consejo para impulsar el avance de las iniciativas prioritarias en la UE.

**La Comisión también va a intensificar el diálogo entablado con los Estados miembros antes de la preparación de los programas nacionales y las recomendaciones específicas por país en la próxima primavera.** Este diálogo debe basarse en un entendimiento común sobre la aplicación y la secuenciación fructíferas de las reformas, que tenga en cuenta los impactos a corto y medio plazo y la distribución de los costes y beneficios. Tras la publicación de los informes por país durante el invierno, la Comisión continuará sus conversaciones con los Estados miembros, a través de diversos canales, incluidas visitas a responsables políticos bajo la dirección del vicepresidente competente. Los Estados miembros tendrán además la posibilidad de presentar sus observaciones sobre el análisis de la Comisión durante la segunda ronda de reuniones bilaterales y en los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad y convergencia. En todos estos contactos, la Comisión hará especial énfasis en la aplicación de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo.

**Para preparar los programas nacionales, la Comunicación preconiza reservar un papel destacado para los Parlamentos nacionales y fomentar una mayor participación de los interlocutores sociales.** La preparación mancomunada de esos programas contribuye a la plena asunción de las medidas en ellos contempladas y al esfuerzo general de reforma, y la Comisión está dispuesta a facilitar los contactos a todos los niveles.

---

<sup>26</sup> COM(2014) 215.