

52009AE0050

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo Un Plan Europeo de Recuperación Económica

Diario Oficial n° C 182 de 04/08/2009 p. 0071 - 0074

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo "Un Plan Europeo de Recuperación Económica"

COM(2008) 800 final

Ponente general: Sr. Delapina

El 26 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta siguiente:

"Un Plan Europeo de Recuperación Económica"

COM(2008) 800 final.

El 2 de diciembre de 2008, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 450o Pleno de los días 14 y 15 de enero de 2009 (sesión del 15 de enero de 2009) ha designado al Sr. Delapina ponente general y ha aprobado por 179 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con el programa global para la estabilización del sector financiero en todas sus distintas variantes nacionales, la comunidad internacional de países ha transmitido una señal clara: la política económica ha pasado a asumir visiblemente la responsabilidad de la estabilidad económica global. Con su Plan Europeo de Recuperación económica, también la Unión Europea ha manifestado ahora con claridad su determinación de combatir resueltamente la crisis con todos los medios disponibles.

1.2 El efecto psicológico del Plan de Recuperación Económica tiene tanta importancia como el efecto que produzcan las sumas de dinero invertidas. Estas señales de la política económica deberían provocar una estabilización generalizada de la confianza de los consumidores y los inversores. Por otro lado, es preciso que tales señales vayan seguidas cuanto antes de la actuación de todas las partes interesadas, especialmente de la Comisión Europea y de los Estados miembros, para evitar que se consoliden las expectativas pesimistas.

1.3 Las medidas para reanimar la economía real solamente lograrán los efectos deseados si se logra recuperar la plena funcionalidad del sector financiero. Para ello se requiere, además de los diversos paquetes de rescate, una nueva ordenación y regulación de los mercados financieros a todos los niveles.

1.4 La política económica europea ha reconocido que la orientación que ha seguido hasta ahora hacia el lado de la oferta debe complementarse con una política macroeconómica activa de carácter anticíclico. El CESE acoge también con satisfacción que se reconozca la necesidad de mejorar la protección de los miembros más débiles de la sociedad y de coordinar de forma más eficaz la política económica. Sin embargo, la dimensión del Plan Europeo de Recuperación Económica parece relativamente reducida en comparación con los planes adoptados en otras regiones del mundo.

1.5 El Comité considera indispensable que los programas de inversiones públicas y de incentivos financieros instaurados para contribuir a la recuperación económica ayuden también a evolucionar hacia la economía de bajas emisiones de carbono que se requiere para el futuro. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que diseñen en consecuencia sus

planes y programas de recuperación.

2. De la crisis de las hipotecas de alto riesgo a la recesión global

2.1 Las causas de la actual crisis financiera y económica son múltiples. En su declaración adoptada tras la Cumbre del 15 de noviembre, los Jefes de Estado y de Gobierno del G-20 enumeraron las siguientes: políticas monetarias y cambiarias generadoras de un exceso de liquidez, regulación inexistente o insuficiente de determinados ámbitos y actores, búsqueda poco realista de rendimientos exageradamente elevados sin una valoración ni conocimiento adecuados de los riesgos, tanto por parte de los operadores del mercado como de los supervisores y reguladores, excesivo efecto de palanca, insuficiente coordinación de las políticas macroeconómicas y falta de reformas estructurales. Todo ello ha producido efectos negativos, lo que demuestra claramente la necesidad de una revisión de las reglas de juego por las que se rigen los operadores, los productos y los mercados.

2.2 A mediados de 2007, cuando los precios de los inmuebles dejaron de subir, quebró en los Estados Unidos el sistema piramidal construido sobre las hipotecas. En un mercado inmobiliario recalentado como consecuencia de unas expectativas demasiado optimistas y carentes de realismo, clientes de solvencia mínima recibieron créditos hipotecarios que posteriormente fueron transferidos y revendidos por los bancos. Surgieron así nuevos productos financieros opacos y altamente especulativos al margen de cualquier supervisión o regulación. Muchos de los participantes ignoraban las dimensiones reales de los riesgos.

2.3 El estallido de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, así como en algunos países de la UE, determinó una crisis de los fondos de cobertura (hedge funds), de los bancos de inversión y comerciales y de las compañías de seguros. La titulización de los riesgos, a modo de onda de choque, ha sacudido profundamente el mundo de las finanzas. La inseguridad y la desconfianza entre las instituciones financieras han llevado al bloqueo de la concesión mutua de créditos, incluso entre instituciones básicamente sanas, y al agostamiento del mercado interbancario.

2.4 Por último, la crisis de los mercados financieros ha llegado hasta la economía real a través de múltiples canales. Sus efectos se perciben, entre otras cosas, en la dificultad para conseguir créditos, en la elevación de los costes de financiación, en los efectos patrimoniales negativos resultantes de la caída de la cotización de las acciones, en el hundimiento de los mercados de exportación, en la falta de confianza y en los ajustes de valoración y por riesgos de impago en los balances. Es un hecho que a comienzos de 2009 el conjunto de la OCDE se encuentra inmerso en una recesión, cuya duración y profundidad ni siquiera los expertos son capaces de predecir con certeza en estos momentos.

3. Los desafíos más urgentes

3.1 En una primera fase se ha intentado detener la reacción en cadena de los mercados financieros. Los bancos centrales, y en particular el BCE, han aportado liquidez al mercado con el fin de garantizar la continuidad de su funcionamiento. Tanto a nivel nacional como internacional se han elaborado paquetes de rescate que incluyen medidas como la concesión de subvenciones y participaciones de capital, incluso la nacionalización de instituciones financieras afectadas, la concesión de garantías del Estado, el refuerzo de la seguridad para los ahorros de los depositantes, etc. Estas medidas han ayudado hasta cierto punto a los bancos a proseguir sus operaciones con normalidad.

3.2 La segunda fase importante consiste en fortalecer la economía real. Para ello hay que restablecer la confianza de los consumidores y los inversores. A este efecto, se necesitan medidas orientadas a la reactivación de la demanda interna y a la estabilización de los mercados de trabajo. Hay que apoyar especialmente a los grupos de rentas más bajas, porque los efectos de la crisis les afectan especialmente, pero también porque representan la mayor proporción del consumo interno.

3.3 Deben crearse paralelamente condiciones marco dirigidas a mitigar las consecuencias negativas para el sector empresarial, que desempeña un papel clave en la reactivación de la economía en su calidad de productor, inversor y exportador, así como con sus actividades de investigación y desarrollo, y que contribuye decisivamente a la creación de puestos de trabajo y a la demanda interna. Además de prestar atención a los aspectos cíclicos, evidentemente no se pueden descuidar las cuestiones relativas a la sostenibilidad y a los aspectos estructurales.

3.4 Por otro lado, conviene proceder a una reestructuración de la arquitectura financiera mundial y a una regulación más eficaz de los mercados financieros. También hay que modificar el régimen y la coordinación de los organismos de supervisión y de las agencias de calificación, así como las normas relativas a la contabilidad y a la información financiera, de

modo que sirvan para evitar crisis como la actual.

4. Función de la política económica europea

4.1 Aunque la crisis haya sido en su origen exclusivamente estadounidense, la economía europea se ha visto implicada a través de las ramificaciones globales. El euro ha desempeñado correctamente su papel de moneda de anclaje para la estabilidad. Sin una moneda común, los efectos negativos para las economías nacionales habrían sido aún más graves. Una crisis internacional exige igualmente respuestas de tipo internacional. La política económica europea debe emprender acciones urgentemente. Los problemas descritos en la sección 3 requieren acciones anticipatorias rápidas, decididas, intensas, selectivas y coordinadas, aunque muchas de ellas tengan un carácter temporal.

4.2 Es preciso aprender de las lecciones del pasado. Cuando a comienzos del presente decenio, tras el estallido de la burbuja de Internet y los atentados terroristas en los Estados Unidos, las principales regiones del mundo registraron un fuerte deterioro de la coyuntura, la política económica europea fue la única que renunció a una reactivación basada en medidas presupuestarias y monetarias que influyesen sobre la demanda. Esto contribuyó a que la superación de la crisis se demorase cuatro años, y a que muchas regiones de Europa padezcan hasta hoy una debilidad de la demanda interna que ha aumentado de forma drástica su vulnerabilidad ante la caída de la demanda mundial.

4.3 Las instancias decisorias en el ámbito de la política económica han tardado demasiado en reconocer la gravedad de la situación. Los ministros de Economía y Hacienda del Ecofin manifestaban todavía en el mes de septiembre su escepticismo respecto al Plan de Recuperación Económica. A pesar de que en el segundo trimestre de 2008 la economía de la zona del euro ya se había contraído, el BCE volvió a subir en el verano el tipo de interés básico. Asimismo, la falta de acuerdo de los Jefes de Gobierno en la Cumbre sobre la crisis financiera celebrada en París frustró las expectativas de una rápida acción común. La descoordinación de las medidas nacionales destinadas a mejorar la seguridad de los depósitos bancarios tampoco contribuyó a dar la impresión de que la Unión Europea estuviese actuando de forma conjunta. Todo eso demuestra que la acción por la acción no sirve de mucho. Lo que se necesita es una mejor coordinación de los programas y de los paquetes de medidas, sobre todo a escala nacional.

5. El Plan Europeo de Recuperación Económica de la Comisión Europea

5.1 Por todo lo expuesto es tanto más satisfactorio que la Comisión Europea manifieste ahora de forma clara y unívoca su voluntad y disposición para actuar de forma conjunta y coordinada. Su estrategia para la superación de la crisis financiera contribuirá a abordar los problemas de la economía en sentido amplio y a asignar a Europa una función clave dentro de la reacción mundial contra la crisis. En concreto, los Jefes de Estado o de Gobierno pidieron a la Comisión que presentara propuestas de acción coordinada para debatirlas en su reunión de diciembre. Estas propuestas se presentaron a finales de noviembre en forma de un "Plan Europeo de Recuperación Económica", que debía ser oportuno, temporal, selectivo y coordinado. Los días 11 y 12 de diciembre, el Consejo Europeo de Bruselas aprobó un programa correspondiente.

5.2 Se propone concretamente un plan de reactivación por un importe equivalente al 1,5 % del PIB de la UE, unos 200000 millones de euros, para los años 2009/2010, de los que 170000 millones procederán de los Estados miembros, mientras que el presupuesto de la UE y el BEI aportarán 30000 millones.

5.3 Además de reforzar las actividades del BEI, especialmente en relación con las PYME, se pretende facilitar el acceso prioritario a la financiación procedente de los fondos estructurales y de cohesión, así como de los fondos para el desarrollo agrícola, simplificando y acelerando los procedimientos correspondientes. El Fondo Social Europeo financiará medidas de fomento del empleo, favoreciendo en particular los grupos más débiles de la población, y se mejorará la eficacia del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización. Se prevé igualmente suavizar las condiciones de las ayudas del Estado e impulsar las licitaciones públicas.

5.4 Las medidas de los Estados miembros deben servir para estimular la demanda en el marco de la mayor flexibilidad que permite la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, contribuyendo a la eficacia de los estabilizadores automáticos mediante el gasto público y/o las rebajas fiscales, y la propuesta de la Comisión menciona algunos ejemplos concretos de tales medidas. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, el aumento por tiempo limitado de las subvenciones a los desempleados o a los hogares con rentas más bajas, las inversiones públicas en infraestructuras y educación, el apoyo a las PYME (mediante la concesión de

préstamos y participaciones en el capital), las medidas contra el cambio climático, la reducción de impuestos y de cotizaciones sociales de las empresas y trabajadores, así como las reducciones temporales del tipo normal del IVA. La limitación temporal de las medidas servirá para que el Plan de Recuperación no perjudique a medio y largo plazo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

5.5 Las medidas de los Estados miembros deben aplicarse de forma coordinada, ya que la situación de partida y los márgenes de maniobra varían de unos a otros. Su duración debe ser limitada, dado que posteriormente será preciso volver a tener en cuenta los objetivos presupuestarios a medio plazo. Estas medidas deben ir acompañadas de reformas estructurales que permitan un mejor funcionamiento de los mercados y un aumento de la competitividad.

5.6 Se debe intentar alinear estrechamente el Plan de Recuperación Económica con los ámbitos prioritarios de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo (ciudadanos, economía, infraestructuras y energía, investigación e innovación). La Comisión Europea ha aprobado un conjunto de medidas destinadas a apoyar la aplicación del Plan Europeo de Recuperación Económica y reforzar la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. A principios del próximo año se procederá a la aprobación de los capítulos por país con la evaluación de los progresos registrados por cada Estado miembro en la aplicación de la Estrategia de Lisboa [1]. El Plan ofrece así un amplio abanico de medidas, y se invita a cada gobierno a elegir de entre ellas las más adecuadas.

5.7 Otra de las líneas de ataque importantes del Plan sigue la dirección de la economía "verde", es decir, productos inteligentes para una economía baja en carbono. Se incluyen en este ámbito las inversiones en eficiencia energética, en medio ambiente y en la lucha contra el cambio climático. También las medidas de apoyo a los sectores especialmente afectados por la crisis, como los del automóvil y de la construcción, deberían ir unidas a objetivos en el ámbito medioambiental y del ahorro de energía.

5.8 El Plan hace también hincapié en la necesidad de adoptar una estrategia coordinada a escala mundial que incluya a los países emergentes, con el fin de volver a la senda del crecimiento económico.

6. Una primera evaluación del CESE

6.1 Valoración cualitativa

6.1.1 El documento de la Comisión identifica adecuadamente los desafíos, las actuaciones requeridas y las necesidades. Europa tiene que actuar con rapidez y seguridad en sí misma, poniendo la vista en la meta y demostrando ambición. Debe ser consciente de su importancia y poner todo su peso sobre la balanza internacional.

6.1.2 Para detener la caída en barrena, es preciso restablecer la confianza y reforzar la demanda, combatiendo con especial intensidad los efectos negativos de la crisis en el mercado de trabajo y los miembros más débiles de la sociedad. La actual combinación de políticas macroeconómicas no ha dado las respuestas apropiadas a los problemas actuales, porque no ha dado la importancia debida a la demanda interna dentro del sistema económico. La Comisión reconoce así tardíamente el papel activo de la política presupuestaria y monetaria en el fomento de la demanda, algo que el CESE ha estado reclamando durante años, una política que debe recibir la misma atención que las medidas orientadas a la oferta con vistas a aumentar la competitividad. La Comisión y los Estados miembros han comprendido por fin que la política presupuestaria debe aplicar medidas de corte expansivo, dado que la actual situación hace que la eficacia de las medidas de política monetaria sea sumamente limitada.

6.1.3 En este contexto resulta interesante que la Comisión haga referencia a la mayor flexibilidad que la reforma de 2005 introdujo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y que debe aprovecharse en estos momentos, es decir, en las actuales circunstancias extraordinarias de crisis financiera y recesión simultáneas, en las que parece razonable sobrepasar transitoriamente el límite de déficit del 3 %.

6.1.4 El CESE acoge favorablemente que la Comisión haya puesto de relieve el papel positivo que debe desempeñar el BCE en el apoyo a la economía real. La Comisión hace referencia a la importancia del BCE en la estabilización de los mercados al conceder préstamos a los bancos y contribuir a la liquidez, aludiendo también al margen de maniobra para el recorte de los tipos de interés.

6.1.5 Es evidente que, una vez superada la crisis, cuando se produzca la próxima fase ascendente, será preciso volver a los objetivos a medio plazo de la política presupuestaria, para no poner en peligro la sostenibilidad de la hacienda pública. Ahora bien, en este punto

habrá que cuidar de no volver a imponer una carga excesiva sobre el factor trabajo y no introducir recortes inadmisibles en el gasto público. Por ello, deberían elaborarse desde ahora los planes correspondientes, identificando por ejemplo nuevas fuentes de ingresos. Además, habría que considerar, entre otras cosas, que la reducción del porcentaje de gasto público, incrementado como consecuencia de la crisis, no supone ningún objetivo per se. Con una población cada vez de mayor edad y que disfruta de niveles de vida elevados, como corresponde al modelo social europeo, un nivel más alto de gasto público no tiene por qué ser un mal. Al fin y al cabo, también países que son ampliamente elogiados por sus acertadas estrategias de flexibilidad tienen una proporción de gasto público superior a la media.

6.1.6 Es imprescindible no sólo complementar las medidas nacionales con otras al nivel europeo, sino hacerlo de forma coordinada. Así se lograrán efectos de difusión ("spillover") transfronterizos y se evitará el fenómeno de los "pasajeros clandestinos". Los Estados que no colaboren con el Plan de Recuperación Económica pueden debilitar la eficacia de las medidas, mientras que los países que traten de estabilizar la coyuntura de forma activa serán tachados de transgresores en materia de déficit. En una visión de conjunto se aprecia la responsabilidad especial que recae sobre los Estados miembros que por su tamaño influyen decisivamente sobre la evolución general y que disponen de márgenes de maniobra presupuestarios relativamente grandes.

6.1.7 También debe valorarse positivamente que al impulsar el crecimiento no se descuiden los objetivos relativos al medio ambiente, al cambio climático y a la energía, y que se dirija la vista más allá de las fronteras de los países industrializados. Desde un punto de vista global es igualmente importante luchar contra las medidas proteccionistas injustificadas.

6.2 Valoración cuantitativa

6.2.1 En el presente Dictamen, el CESE desea centrarse en la valoración general desde el punto de vista macroeconómico. No obstante, seguirá adelante con sus trabajos y analizará y examinará en detalle las propuestas y resoluciones. Abordará también las modificaciones de la legislación en materia de ayudas y en el funcionamiento del Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización. Algunas de las medidas de la amplia "caja de herramientas" presentada por la Comisión deben examinarse con sentido crítico. Entre ellas hay que mencionar, por ejemplo, la controvertida reducción de las cargas sociales y del IVA para los servicios intensivos en mano de obra. También debería estudiarse el problema de la compatibilidad entre las normas sobre competencia y la concesión de subvenciones y la aplicación de programas.

6.2.2 Puesto que el Plan de Recuperación Económica debe ir acompañado de reformas estructurales, se debe procurar que éstas no vayan en contra del objetivo pretendido de reactivación de la demanda, diseñándolas de tal modo que sean aceptables socialmente y que promuevan el crecimiento y el empleo.

6.2.3 En cualquier caso, es preciso recoger aquí la crítica de que la suma de 200000 millones de euros en dos años parece mucho mayor de lo que realmente es, porque está claro que incluye poco "dinero fresco". De hecho, en el caso de los fondos del presupuesto de la UE y del Banco Europeo de Inversiones se trata en parte de adelantar pagos ya previstos. Y en cuanto a los fondos nacionales, a menudo no se trata de nuevas iniciativas complementarias, sino de una enumeración de medidas que, con independencia del Plan Europeo, ya habían sido planificadas e incluso aprobadas por los gobiernos nacionales.

7. Nueva ordenación de los mercados financieros

7.1 Dos graves crisis casi seguidas constituyen motivo suficiente para proceder a una nueva regulación de los mercados financieros, esto es, de sus operaciones, productos, participantes, supervisión, agencias de calificación, etc., tanto en la UE como especialmente al nivel global. Esto es necesario para restablecer cuanto antes la confianza en las instituciones financieras, de éstas entre sí y de los inversores y consumidores. La reforma de los mercados financieros y la pronta recuperación de su capacidad de funcionamiento son condiciones básicas para que puedan cumplir de nuevo su cometido de servir de apoyo a la economía real, contribuyendo con ello al éxito de las medidas de reactivación de la economía.

7.2 Europa adoptó sin crítica alguna muchas de las novedades procedentes de los Estados Unidos, desde la introducción de los denominados productos financieros innovadores, pasando por la financiación de los planes de pensiones, hasta las normas para la formulación de la contabilidad, con las consecuencias negativas ya conocidas. Por consiguiente, en el futuro será preciso conceder mayor importancia a las ideas, fortalezas, experiencias y tradiciones europeas, incluyendo particularidades como la modalidad de organización de tipo cooperativo. Para ello deberá aprovecharse crecientemente el mayor volumen de "masa

crítica" de la zona del euro como consecuencia de la ampliación. La Cumbre del G-20 en Washington ofreció señales positivas de todo ello, y los resultados alcanzados allí deberán desarrollarse ahora con vistas a la próxima Cumbre del 2 de abril de 2009, en Londres.

7.3 En el Plan de Recuperación Económica de la Comisión no se menciona el tema de la nueva ordenación y regulación de los mercados financieros. El CESE confía en que ello obedezca únicamente a que la Comisión contempla una iniciativa sobre la "Supervisión de los mercados financieros de la UE", que está previsto aprobar en julio de 2009. En la formulación de las nuevas condiciones marco deberán analizarse también las investigaciones científicas que apuntan a que en los mercados especulativos –como consecuencia principalmente de los sistemas de contratación y de toma de decisiones basados en modelos informáticos, utilizados principalmente por los grandes operadores– se producen sistemáticamente rebasamientos en ambas direcciones causados por un comportamiento gregario. El CESE se reserva la posibilidad de aportar en un momento ulterior sus peticiones y propuestas al respecto, y en este sentido se remite a la conferencia que ha convocado los días 22 y 23 de enero de 2009, en Bruselas, con el título "Rien ne va plus: cómo reconstruir la economía social de mercado europea tras la quiebra del "capitalismo de casino"".

Bruselas, 15 de enero de 2009

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo

Mario Sepi

[1] Véase para detalles sobre el paquete de medidas el Comunicado de Prensa "Decisiones de la Comisión relativas a la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo" (IP/08/1987).

Gestionado por la Oficina de Publicaciones