

EL INFORME ANUAL DE CRECIMIENTO 2012 Y EL SEMESTRE EUROPEO: NUEVOS MECANISMOS Y PRIORIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA EN LA UE

Este artículo ha sido elaborado por Juan Carlos Caballero, Esther Gordo y Carmen Marín, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

Desde que se inició la crisis se está llevando a cabo una profunda revisión de la arquitectura de la gobernanza europea, con el fin de crear mecanismos con la potencia suficiente no solo para frenar los procesos de contagio que han surgido en los mercados de deuda, sino también para fortalecer los incentivos de los Gobiernos para implementar políticas económicas coherentes con las exigencias que se derivan de la pertenencia a la UEM. En este sentido, a lo largo de los dos últimos años se ha consensuado un fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, supervisión y vigilancia de las políticas presupuestarias y macroeconómicas, que se ha concretado en una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en la introducción de un mecanismo formal para la vigilancia de las divergencias competitivas y de los desequilibrios macroeconómicos. Los Estados de la UEM y otros miembros de la UE también firmaron el Pacto por el Euro Plus, un acuerdo de carácter intergubernamental que tiene como finalidad reforzar el compromiso para establecer políticas orientadas al crecimiento y a la competitividad. Y anteriormente, en 2010, el Consejo Europeo había establecido la Estrategia Europa 2020, la sucesora de la antigua Agenda de Lisboa, que constituye un programa de acción y de reforma estructural orientado a la creación de empleo, la mejora de la productividad y la cohesión social.

Otra de las innovaciones introducidas durante la crisis es el denominado «Semestre Europeo», que establece un nuevo calendario para la discusión en los foros europeos de todo lo relacionado con los procedimientos de déficit y de desequilibrios excesivos y con los planes de reformas nacionales donde se plasman los compromisos adquiridos en el marco del Pacto por el Euro Plus y la Estrategia Europa 2020. El Semestre se inicia con la presentación por parte de la Comisión Europea del denominado «Informe Anual de Crecimiento» (IAC), donde se establecen las prioridades de política económica que los países europeos deberían afrontar en los próximos meses.

A finales de noviembre, la Comisión Europea adelantó la presentación del IAC correspondiente al año 2012. Con este motivo, en el siguiente apartado se describe brevemente el funcionamiento del Semestre Europeo, y en el tercero se detallan las prioridades de política económica que según el IAC de la Comisión se deberían abordar en los próximos meses. En el cuarto epígrafe se comenta la valoración de los avances realizados en los últimos meses. El trabajo finaliza presentando las conclusiones.

El Semestre Europeo

El Semestre Europeo se inauguró en el año 2011 y supuso una novedad importante en la coordinación de las políticas económicas en la UE, ya que, por primera vez, el seguimiento de las políticas fiscales, de empleo y de reforma estructural se llevó a cabo, de manera simultánea e integrada, durante los seis primeros meses de cada año y de acuerdo con unas reglas comunes establecidas de antemano.

El Semestre se inicia todos los años en enero con la presentación por parte de la Comisión Europea de un informe de consenso, el IAC, en el que se establecen con antelación las áreas prioritarias de reforma, que han de aprobarse en el Consejo de marzo, para que posteriormente los Gobiernos puedan tenerlas en cuenta a la hora de elaborar sus respectivos

	Mes						
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Institución							
Comisión Europea	Informe Anual de Crecimiento (IAC) (a)					Presentación de las recomendaciones sobre los PNR y PEC	
Formaciones del Consejo		Debate y orientaciones					
Parlamento Europeo		Debate y orientaciones					
Consejo Europeo			Consejo Europeo de Primavera: aprobación del IAC				Aprobación de las recomendaciones presentadas por la Comisión
Estados miembros				Publicación de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y de los Programas de Estabilidad y Convergencia (PEC)			

FUENTE: Comisión Europea.

a En el Semestre Europeo de 2012 se ha adelantado la presentación del Informe Anual de Crecimiento a noviembre de 2011.

programas (véase cuadro 1). El principal objetivo de este informe, por tanto, es fortalecer la coordinación *ex ante* de las políticas económicas.

En abril y mayo los países van reflejando estas prioridades en dos documentos: los Programas Nacionales de Reforma (PNR), donde se reflejan las medidas de reforma estructural orientadas a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y los compromisos adquiridos en el marco del Pacto por el Euro Plus; y los Programas de Estabilidad y Convergencia (PEC), donde se establecen los planes presupuestarios a medio plazo y otras medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la mejora de los marcos fiscales.

Sobre la base de estos planes, la Comisión establece recomendaciones específicas para cada país, que han de recibir aprobación en el Consejo de junio. Estas recomendaciones tratan de ser relativamente concretas y alcanzables en los siguientes 12-18 meses. Los países deberán tenerlas en consideración a la hora de elaborar sus presupuestos (normalmente, después del verano) y su grado de cumplimiento se revisará en el Consejo Europeo de verano del siguiente año.

Cabe destacar que el Semestre Europeo de 2012 es el primero que se realiza tras la aprobación del paquete de reforma de la gobernanza y todavía no está totalmente definido cómo queda engarzado el nuevo procedimiento de desequilibrios excesivos en este nuevo ciclo. En el año 2011 se elaboró un conjunto único de recomendaciones para cada país, que incorporaba tanto las recomendaciones relativas al procedimiento de déficit excesivo, cuyo incumplimiento puede derivar en la imposición de sanciones, como el resto de las recomendaciones establecidas dentro del Semestre Europeo. Por otra parte, los países que han recibido asistencia financiera gozan de un tratamiento especial. La ayuda financiera a estos países está sujeta a un programa de condicionalidad que contiene compromisos

y recomendaciones muy concretas, cuyo cumplimiento está sujeto a una revisión trimestral llevado a cabo por el BCE, la CE y el FMI al margen del Semestre Europeo. Por ello, la única recomendación que reciben en el marco del Semestre Europeo es que cumplan estrictamente este programa.

El Informe Anual de Crecimiento de 2012

El pasado 23 de noviembre, la Comisión Europea publicó el IAC de 2012, que contiene lo que esta institución considera que deben ser las prioridades de política presupuestaria y de reforma estructural para los próximos doce meses. Este informe, cuya fecha de publicación se ha adelantado con respecto a la prevista —enero de 2012—, a fin de dar un margen más amplio a las autoridades nacionales y a las instituciones europeas para su toma en consideración, marca el punto de arranque del Semestre Europeo de 2012. El Consejo Europeo de Primavera, que se celebrará el 2 de marzo de 2012, discutirá su contenido con el fin de aprobar las orientaciones de carácter horizontal, que deberán tener en cuenta los Estados miembros, durante la primavera del próximo año, en la elaboración de sus PEC y de sus PNR. Por último, la Comisión, tras analizar y valorar dichos programas, presentará en junio propuestas de recomendación de política económica y presupuestaria específicas para cada país, que el Consejo Europeo deberá discutir y aprobar en julio.

LAS PRIORIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Como no podía ser de otra forma, las prioridades establecidas en el IAC son las establecidas en las iniciativas y estrategias de carácter supranacional o intergubernamental consensuadas entre los Gobiernos y las instituciones europeas. Así, por un lado, las prioridades reflejan las necesidades que la crisis de la deuda soberana ha traído al frente, entre las que destaca la urgencia de reconducir las finanzas públicas hacia niveles más sostenibles y eliminar los desequilibrios y las divergencias competitivas que se acumularon durante los años de expansión económica. Estas prioridades constituyen el objetivo fundamental de los procedimientos de déficit y desequilibrio excesivo y del Pacto por el Euro Plus, un acuerdo de carácter intergubernamental por el que los países se comprometen a introducir reformas concretas en un plazo establecido en cuatro áreas fundamentales: la competitividad, el empleo, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad del sistema financiero, enfatizando también la necesidad de alcanzar una mayor coordinación de las políticas impositivas (véase cuadro 2).

Por otro lado, la Estrategia Europa 2020 establece las políticas de reforma estructural necesarias a medio y largo plazo para alcanzar el modelo de crecimiento basado en el conocimiento, sostenible e integrador, que la mayoría de los países de la UE consideran satisfactorio. Los principales objetivos de esta Estrategia son el impulso de la sociedad de la información y de la investigación y el desarrollo; el fomento de la competencia, especialmente en las industrias de red y los servicios; el aumento de la flexibilidad y de la seguridad de los mercados de trabajo (*flexiguridad*), y el impulso de la iniciativa empresarial. La dimensión social de la política europea queda plasmada en la necesidad de lograr mejoras en la calidad de la educación y en la lucha contra la exclusión social. También se incorporan objetivos medioambientales, como el aumento en la eficiencia y el ahorro energéticos, el fomento de las energías renovables y los compromisos de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. Para lograr estos objetivos, Europa 2020 se desarrolla en un doble frente. En el ámbito nacional, cada Estado establece en sus respectivos PNR los objetivos nacionales, que pueden diferir de los establecidos para el conjunto de la UE, y las medidas que deberían llevar a la consecución de esos objetivos. A nivel de la UE, se han establecido siete iniciativas de referencia o iniciativas emblemáticas, cuyo objetivo es la adopción de medidas que pretenden reducir la fragmentación que aún existe en determinados aspectos del mercado único y favorecer la movilidad de las personas y del conocimiento dentro de la Unión. Estas iniciativas, que ya han comenzado a implementarse

FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD
Establecer medidas destinadas a lograr una mayor coherencia entre los salarios y la productividad. Entre ellas destacan la revisión de los mecanismos de determinación salarial, del grado de centralización de los procesos de negociación y de los mecanismos de indicación salarial.
Asegurar que los acuerdos salariales en el sector público tienen en cuenta los esfuerzos por la mejora de la competitividad del sector privado.
Introducir medidas de incremento de la productividad: <ul style="list-style-type: none"> – Aumentar la competencia en sectores como los servicios profesionales y el comercio minorista. – Mejora de los sistemas educativos y promoción de la I + D, la innovación y la inversión en infraestructuras. – Medidas para mejorar el entorno empresarial, especialmente de las pymes, eliminando barreras administrativas.
FOMENTO DEL EMPLEO
Introducir reformas del mercado laboral para promocionar la <i>flexibilidad</i> , reducir el empleo no declarado, aumentar las tasas de actividad y fomentar la formación continua.
Disminución de los impuestos sobre el trabajo —manteniendo la neutralidad en términos de los ingresos impositivos totales—.
SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
Modificar los sistemas de pensiones para tener en cuenta los desarrollos demográficos. Por ejemplo: alineando la edad de jubilación efectiva con la esperanza de vida.
Disminuir las jubilaciones anticipadas e incentivar el empleo de los trabajadores de más de 55 años.
Los Estados miembros se comprometieron a trasladar a sus legislaciones nacionales las reglas fiscales contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la fórmula legal de su elección, siempre que se garantice su carácter vinculante y duradero.
REFORZAR LA ESTABILIDAD FINANCIERA
Los Estados miembros se comprometen a desarrollar la legislación aplicable para la disolución de entidades bancarias no viables y a realizar con regularidad pruebas de resistencia bancaria coordinadas a nivel de la UE.

FUENTE: Comisión Europea.

en los años recientes, comprenden acciones como la introducción de la patente europea, la creación de los espacios europeos de investigación y de educación superior o la introducción del mercado único de la energía (véase cuadro 3).

El IAC de 2012 recomienda adoptar medidas en todos esos ámbitos, enfatizando la necesidad de combinar medidas que estimulen la actividad a corto plazo con otras que posibiliten la consecución de un modelo de crecimiento económico adecuado en el medio plazo. En opinión de la Comisión, esto último es especialmente relevante en la situación actual, en la que los mercados financieros evalúan la sostenibilidad de la deuda pública de un país tomando en consideración sus perspectivas de crecimiento, su capacidad para adoptar reformas estructurales ambiciosas y su compromiso con la mejora de la competitividad.

En este contexto, el IAC establece cinco prioridades en las que deben concentrarse los esfuerzos nacionales y de la Unión Europea en 2012: el avance en la consolidación fiscal, diferenciada por países y compatible con el crecimiento, el restablecimiento del flujo de crédito en la economía, la promoción del crecimiento y la competitividad a corto y medio plazo, la respuesta al desempleo y otros efectos sociales de la crisis y la modernización de las Administraciones Públicas.

Consolidación fiscal diferenciada y compatible con el crecimiento

El IAC expresa que el propósito de las políticas de consolidación fiscal, tras el fuerte repunte de la deuda y del déficit público en el área del euro durante la crisis, debe ser restaurar la estabilidad macroeconómica y financiera, como base para la recuperación del crecimiento y garantía del mantenimiento del sistema social europeo, con una estrategia diferenciada por países. Con las medidas presupuestarias ya adoptadas, y en ausencia de cambios en las políticas, se espera que el déficit público alcance el 3 % del PIB en el conjunto de la UE en 2013.

OBJETIVOS PRINCIPALES

Tasa de empleo del 75 %.
Inversión del 3 % PIB en I+D+i.
Objetivo energético 20/20/20.
Reducir el abandono escolar.
Aumentar el porcentaje de la población con estudios superiores.
Reducir la pobreza.

INICIATIVAS EMBLEMÁTICAS

CRECIMIENTO INTELIGENTE

INNOVACIÓN. «Unión por la innovación» para mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación.

EDUCACIÓN. «Juventud en movimiento», para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

SOCIEDAD DIGITAL. «Una agenda digital para Europa», con el fin de acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad.

CRECIMIENTO SOSTENIBLE

MEDIO AMBIENTE. «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar el sector del transporte y promover la eficiencia energética.

POLÍTICA INDUSTRIAL SOSTENIBLE. «Una política industrial para la era de la mundialización», para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pymes, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de competir a nivel mundial.

CRECIMIENTO INTEGRADOR

EMPLEO Y CUALIFICACIONES. «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», para modernizar los mercados laborales y el desarrollo de capacidades a lo largo de la vida, para aumentar la participación laboral y la movilidad laboral.

LUCHA CONTRA LA POBREZA. «Plataforma europea contra la pobreza», para garantizar la cohesión social y territorial. Con el fin de que las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

DIRECTRICES INTEGRADAS DE EUROPA 2020

Directriz n.º 1: Garantizar la calidad y la viabilidad de las finanzas públicas.

Directriz n.º 2: Abordar los desequilibrios macroeconómicos.

Directriz n.º 3: Reducir los desequilibrios en la zona del euro.

Directriz n.º 4: Optimizar el apoyo a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i), reforzar el «triángulo del conocimiento» y liberar el potencial de la economía digital.

Directriz n.º 5: Mejorar la utilización eficiente de los recursos y reducir los gases de efecto invernadero.

Directriz n.º 6: Mejorar el entorno para las empresas y los consumidores y modernizar la base industrial.

Directriz n.º 7: Aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural.

Directriz n.º 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente.

Directriz n.º 9: Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior.

Directriz n.º 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

FUENTE: Comisión Europea.

En un escenario como el actual, caracterizado por un crecimiento potencial reducido, la implementación de un ajuste estructural tan intenso y sostenido como el que deben afrontar muchas economías europeas puede resultar compleja. Por ello, la Comisión recomienda que el diseño de las medidas de ajuste fiscal tenga en cuenta los posibles desincentivos al empleo y al ahorro que conllevan algunos impuestos y los efectos sobre el crecimiento y la productividad que conllevan posibles recortes del gasto público en innovación, en educación y en políticas activas de empleo. También recomienda proseguir con la reforma y modernización de los sistemas de pensiones —ajustando la edad de jubilación a la creciente esperanza de vida y restringiendo el acceso a la jubilación anticipada—.

Por el lado de los ingresos públicos, el IAC indica que las reformas impositivas en los países deberían contemplar una posible ampliación de las bases impositivas de algunos impuestos, mediante la eliminación de las exenciones y reducciones —muy relevantes en el caso del impuesto sobre el valor añadido y también en los impuestos sobre la renta

personal y empresarial— y la lucha contra la evasión fiscal. También debería abordarse una disminución de la tributación del trabajo, compensada por un incremento de otros impuestos con un menor efecto desfavorable sobre el crecimiento, como los aplicados al consumo o la riqueza inmobiliaria, o los medioambientales. Finalmente, enfatiza la necesidad de proseguir en la coordinación impositiva entre los países de la UE, en línea con las propuestas que se hacían en el IAC de 2011 y con los compromisos del Pacto por el Euro Plus, estableciendo una base impositiva consolidada común del impuesto de sociedades, una tasa sobre las transacciones financieras e impuestos sobre la energía.

Restablecimiento del flujo del crédito en la economía

El IAC considera que la excesiva asunción de riesgo por parte de las entidades bancarias que contribuyó al desencadenamiento de la crisis ha generado una situación generalizada de fragilidad en el sector, que se traduce en una restricción del crédito para hogares y empresas con efectos desfavorables sobre la actividad. Para salir de esta situación, considera preciso fortalecer las posiciones de capital de los bancos, de modo que se adecue, en particular, al incremento del riesgo en los mercados de deuda soberana, así como favorecer su acceso a la financiación —con los sistemas de garantías públicas vigentes o fijando unos nuevos, si es preciso—. La Comisión recomienda también facilitar el crédito a las pymes y la creación de un nuevo régimen para las entidades de capital-riesgo, de modo que puedan captar fondos a nivel europeo.

Promoción del crecimiento y la competitividad

La consolidación fiscal y la recuperación del sector financiero son condiciones necesarias pero no suficientes para recuperar una senda de crecimiento sostenido. Además, es preciso aplicar reformas estructurales que, si bien ejercen su efecto sobre el crecimiento potencial de la economía de modo gradual, pueden generar un incremento de la confianza en el corto plazo, en la medida en que su aplicación se refleje en una mejora de las perspectivas económicas. El IAC sostiene que el crecimiento comparativamente reducido de la UE viene explicado en gran medida por el débil comportamiento de la productividad, que se ve constreñida fundamentalmente por dos factores: la excesiva fragmentación que aún existe en el mercado europeo, que frena el crecimiento de las empresas y les impide beneficiarse de las economías de escala; y la persistencia de condiciones poco propicias para la innovación y la inversión, en forma de obstáculos regulatorios y de dificultades en el acceso a la financiación.

La responsabilidad para lograr avances significativos en este ámbito descansa, a juicio de la Comisión, en las políticas nacionales comprometidas en la Estrategia Europa 2020, que deberían realizar avances significativos en la liberalización de los servicios, con la implementación completa de la Directiva de Servicios para finales de 2012, así como en la eliminación de las restricciones legales no justificadas para la prestación de servicios empresariales y profesionales de toda índole y en el comercio minorista. También reclama la desaparición de las barreras técnicas, administrativas y sociales a la adopción de tecnologías y procesos de producción innovadores. Además, el IAC defiende la creación de un Mercado Único Digital, que permitiría el establecimiento de sistemas seguros de pagos en las transacciones digitales a nivel europeo y la eliminación de las restricciones basadas en la nacionalidad o la residencia para este tipo de operaciones.

Entre las iniciativas a escala europea, el IAC propone reorientar el presupuesto de la UE hacia proyectos con mayor impacto en el crecimiento y la competitividad, entre los que destacan los financiados a través del Fondo Social Europeo orientados a la formación de los jóvenes y, en general, los contemplados en la Estrategia Europa 2020. En esta línea, para los países sujetos a programas de asistencia financiera, la Comisión ha propuesto aumentar la participación de la UE en los proyectos de infraestructuras cofinanciados con

Respuesta al desempleo
y otros efectos sociales
de la crisis

fondos estructurales, para disminuir la cuantía actual de los fondos asignados que no se utilizan debido a las dificultades de estos países para participar en la financiación de esos proyectos. Finalmente propone fomentar la participación privada en la financiación de proyectos de infraestructura de transporte, energía y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y dar prioridad a las 12 acciones identificadas en el Acta del Mercado Único, aprobada en abril de este año y cuya implementación acordaron acelerar el Parlamento Europeo y el Consejo. Estas acciones se refieren principalmente a la movilidad de los ciudadanos, el acceso a la financiación, los derechos de la propiedad intelectual y la protección del consumidor.

La crisis ha ocasionado un fuerte incremento del desempleo, especialmente a largo plazo y entre los jóvenes. Pero de forma simultánea se ha producido un crecimiento de las vacantes que quedan sin cubrir en algunos países, lo que resulta indicativo de un desajuste estructural entre la oferta y la demanda de trabajo, con efectos desfavorables sobre el crecimiento, y que podría atribuirse a la existencia de condiciones salariales inadecuadas, a la ausencia de una formación apropiada y a la escasa movilidad geográfica.

Para impulsar el empleo, el IAC considera que los Estados miembros deben dar prioridad a la revisión de los mecanismos de fijación de salarios —de modo que reflejen mejor la evolución de la productividad—, la revisión de los sistemas de protección por desempleo y de las políticas activas de empleo —para facilitar el retorno al mercado laboral de los desempleados—, la mejora de la movilidad geográfica, la promoción de vidas laborales más extensas facilitando el acceso a la formación continuada y restringiendo las posibilidades de jubilación anticipada, el estímulo a la creación de empresas y el autoempleo, y la aplicación de iniciativas para fomentar el desarrollo de sectores con elevado potencial de crecimiento del empleo, como el medioambiental, el sanitario y de servicios sociales, y la economía digital.

La población juvenil sufre un nivel más elevado de desempleo, un incremento más intenso del mismo a raíz de la crisis y un mayor porcentaje de contratación temporal. Por todo ello, el IAC confiere una atención especial a este colectivo en el ámbito del empleo, con propuestas como la promoción de los contratos de aprendizaje y formación —especialmente, en aquellos sectores con vacantes—, la reforma de la legislación de protección del empleo —para reducir las excesivas rigideces de los contratos de carácter fijo— y la adaptación del sistema educativo para reflejar las condiciones y las demandas del mercado laboral. Por último, en lo que se refiere a la población en riesgo de pobreza o de exclusión social, que también se ha incrementado como consecuencia de la crisis, el IAC presenta varias propuestas, entre las que destaca la de evitar recortes excesivos de las prestaciones sociales, de modo que se permita que el gasto social desempeñe su papel como estabilizador automático hasta que se reanude la creación de empleo.

Modernización
de la Administración Pública

La Comisión señala que en muchos Estados miembros hay margen para aumentar la eficacia en la prestación de servicios públicos y la transparencia y la calidad de la Administración Pública. En particular, el IAC considera especialmente relevante la mejora de la administración de justicia, de modo que los litigios se resuelvan en un plazo favorable y no supongan un coste excesivo para las empresas. Además, se indica que debe darse prioridad a la mejora del entorno empresarial, reduciendo las cargas administrativas de las empresas y las regulaciones innecesarias, simplificando y agilizando los procedimientos administrativos, y evitando los excesos de los Estados miembros en la transposición de la legislación europea. También se propugna un mayor empleo de las tecnologías digitales en las relaciones entre los ciudadanos y las empresas, y la administración. Por último, el IAC indica que debe aplicarse el compromiso contenido en la Iniciativa a Favor de las

	AT	BE	CY	DE	EE	ES	FI	FR	IT	LU	MT	NL	SI	SK	Total
Consolidación fiscal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14
Sostenibilidad a largo plazo	X	X	X			X	X	X		X	X	X	X	X	11
Marco fiscal	X		X	X					X		X		X	X	7
Impuestos	X	X			X	X		X						X	6
Ajuste salarial		X	X			X		X	X	X	X				7
Política activa del mercado de trabajo		X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	11
Participación en el mercado de trabajo	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		12
Educación	X		X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	11
Industrias de red		X	X	X	X										4
Eficiencia energética			X		X						X				3
Sector servicios	X	X	X	X		X	X	X	X				X		9
Sector empresarial y pequeña empresa						X	X		X				X		4
I + D + i									X			X			2
Servicios públicos y cohesión política							X	X	X		X		X	X	6
Sector bancario		X	X	X		X							X		5
Mercado de vivienda															0

FUENTE: Comisión Europea.

- a Para Irlanda, Grecia y Portugal, la única recomendación es el cumplimiento con los objetivos establecidos en sus respectivos programas de asistencia.
 b El número de cruces no necesariamente se corresponde con el número de recomendaciones específicas para cada país, ya que las recomendaciones cubren más de un área.

Pequeñas Empresas (*Small Business Act*) de reducir a tres días el plazo preciso para la creación de una empresa, de modo que los 25 países de la UE que lo incumplen alcancen ese objetivo a finales de 2012.

VALORACIÓN EFECTUADA POR
 LA COMISIÓN EUROPEA
 DE LOS AVANCES REALIZADOS

Dado que este es el segundo año en que se elabora el IAC, resulta especialmente relevante la valoración del progreso realizado contenida en el mismo. Esta valoración se refiere exclusivamente al conjunto de la UE, ya que el diagnóstico sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones que el Consejo de junio de 2011 estableció de manera específica para cada país, contenidas en el cuadro 4 de manera esquemática, tendrá lugar el próximo verano.

La valoración global de los avances es desfavorable. En general, la CE sigue percibiendo cierta desconexión entre las decisiones que se toman a nivel de la UE y las medidas nacionales, incluso en áreas tan relevantes como el mercado interior. Por áreas, en el ámbito fiscal, la implementación de medidas orientadas a lograr la consolidación presupuestaria, la mejora de los marcos fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas avanza a un ritmo satisfactorio. Destaca especialmente la reforma de las pensiones, con diversas iniciativas para aumentar los incentivos para prolongar las carreras laborales de los trabajadores de mayor edad y ligar la edad de retiro a la esperanza de vida. En cambio, los avances en la reforma sanitaria son más limitados. También valora positivamente las medidas destinadas a restablecer la situación del sistema financiero y a fortalecer la regulación y los mecanismos de supervisión de los mercados financieros.

En cambio, en el caso de la competencia la valoración es menos positiva. Muchas de las recomendaciones que se establecieron en el marco del Semestre Europeo de 2011 se referían a la necesidad de implementar plenamente la Directiva de Servicios y las industrias de red. En ambos casos, apenas se perciben avances. En el caso del mercado de

	Tasa de empleo (%)	I + D (% PIB)	Emisiones de gas de efecto invernadero (reducción respecto al año 2005) (a) (%)	% de energía renovable en el consumo final	Eficiencia energética (reducción del consumo de energía primaria en millones de toneladas equivalentes)	Tasa de abandono escolar (%)	Proporción de población joven (30-34 años) con Educación terciaria (%)	Pobreza e exclusión social (reducción en millones de personas)
Objetivo UE 2020	75	3,0	-20	20	368 (b)	10,0	40	20 (b)
Estimación UE	73,7-74	2,65-2,72	-20	20	206,9 (b)	10,3-10,5	37,5-38 (c)	-
Austria	77-78	3,8	-16	34	7,2	9,5	38	0,24
Bélgica	73	3,0	-15	13	9,8	9,5	47	0,38
Chipre	75-77	0,5	-5	13	0,5	10,0	46	0,03
Alemania	77	3,0	-14	18	38,3	10,0	42	0,66
Estonia	76	3,0	11	25	0,7	9,5	40	0,06
Grecia	70	-	-4	18	2,7	9,7	32	0,45
España	74	3	-10	20	25,2	15,0	44	1,4-1,5
Finlandia	78	4	-16	38	4,2	8,0	42	0,15
Francia	75	3,0	-14	23	34,0	9,5	50	1,60
Irlanda	69-71	2,0	-20	16	2,8	8,0	60	0,19
Italia	67-69	1,5	-13	17	27,9	15-16	26-27	2,20
Luxemburgo	73	2,3-2,6	-20	11	0,2	10,0	40	-
Malta	63	0,7	5	10	0,2	29,0	33	0,01
Holanda	80	2,5	-16	14	-	8,0	40	0,09
Portugal	75	2,7-3,3	1	31	6,0	10,0	40	0,20
Eslovenia	75	3	4	25	-	5,0	40	0,04
Eslovaquia	72	1	13	14	1,7	6,0	40	0,17

FUENTE: Comisión Europea.

a El objetivo nacional de emisiones definido por la CE se refiere a las emisiones no cubiertas por el «EU Emissions Trading System», y está expresado como la mínima disminución relativa (si es negativo) o el máximo aumento relativo (si es positivo) en comparación con los niveles de 2005. El objetivo de Europa 2020 está calculado con respecto al nivel de 1990.

b Objetivo de reducción para el total de la UE.

c La estimación no incluye a Alemania y a Austria.

trabajo, el informe valora positivamente los progresos en las políticas activas de empleo y en el fomento de la educación y la formación continua. También se mencionan las propuestas para favorecer la negociación de los salarios a nivel de empresa y las medidas de contención de los salarios públicos. En cambio, apenas hay avances en la revisión de los sistemas de indiciación salarial y en la fijación de salarios mínimos.

De mantenerse los ritmos de reforma actuales, resulta difícil alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. De hecho, los objetivos nacionales que se establecieron en los PNR presentados en 2011 no son lo suficientemente ambiciosos para alcanzar las metas para el conjunto de la UE en el año 2020, especialmente en lo que se refiere a la eficiencia energética (cuadro 5). De acuerdo con los objetivos nacionales y los avances realizados, el único objetivo asequible es el de lograr que el 40 % de la población comprendida entre 30 y 34 años tenga estudios superiores en 2020, si bien este resultado se debe en parte al alargamiento del período de formación de muchos jóvenes propiciado por la crisis económica.

Conclusiones

La introducción del Semestre Europeo supone un impulso en el proceso de reforma de las instituciones europeas, al establecer un procedimiento de carácter formal para la discusión

global de todo lo relacionado con los procedimientos de déficit y desequilibrio excesivo y con la Estrategia Europa 2020 y el Pacto por el Euro Plus, donde se plasman los distintos compromisos e iniciativas adquiridas en el marco de la UE.

Debe recordarse, no obstante, que el proceso de avance hacia una mayor corresponsabilidad y coordinación en el diseño y vigilancia de las políticas fiscales y estructurales dista mucho de haber alcanzado aún su estado final. De hecho, en la actualidad se están desarrollando nuevas propuestas por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, con la finalidad de profundizar en la convergencia y en la integración económica, que se presentarán en el Consejo Europeo de marzo de 2012.

En el marco del segundo Semestre Europeo, el pasado 23 de noviembre la Comisión Europea publicó el IAC de 2012, que contiene una hoja de ruta para la política presupuestaria y de reforma estructural de los países de la UE en los próximos meses. Entre las prioridades que, de acuerdo con el IAC, los países deberán tener en cuenta a la hora de establecer sus programas nacionales de reforma y sus programas presupuestarios, destacan el diseño de una consolidación fiscal compatible con el crecimiento; el avance en el proceso de saneamiento del sistema financiero, con especial atención en la mejora de las condiciones de financiación a las pymes; el impulso de la competencia en los mercados de servicios y en las industrias de red; la eliminación de barreras administrativas y el logro de una mayor eficiencia en las Administraciones Públicas, y la revisión de los sistemas de negociación colectiva, para conseguir que los salarios mantengan una relación más estrecha con la productividad, al tiempo que se mantienen las políticas activas de empleo para asegurar una mejor integración de los jóvenes y otros colectivos especialmente afectados por la crisis.

El informe contiene también una valoración relativamente favorable de los avances realizados en la consolidación fiscal y en lo que se refiere al saneamiento del sistema financiero. En cambio, reclama una mayor ambición y concreción de las medidas que deberían implementarse con urgencia para mejorar la competitividad, eliminar las rigideces en los mercados de trabajo y las fragmentaciones que aún existen en el mercado único.

Esto solo será posible si los países toman conciencia de la necesidad de eliminar gradualmente las rigideces estructurales que han alimentado la intensidad y la persistencia de la crisis y que, en la actualidad, hacen que el ajuste esté generando enormes costes sociales en términos de desempleo.

22.12.2011.